



Berna, 15 aprile 2026

---

# **Modifica della legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero**

## Rapporto esplicativo

---

## Compendio

***L'avamprogetto contiene gli inasprimenti della Lex Koller decisi dal Consiglio federale per contrastare l'iniziativa popolare «No a una Svizzera da 10 milioni (Iniziativa per la sostenibilità)». Intende inoltre attuare la mozione Schmid Martin 22.4413 «Penuria di alloggi nei Comuni turistici. Integrare l'articolo 3 OAFE, riconoscere le abitazioni del personale alberghiero quale parte di uno stabilimento», che chiede di permettere alle aziende alberghiere in mano straniera di acquistare e costruire alloggi per il proprio personale.***

### **Situazione iniziale**

*Il Consiglio federale raccomanda di respingere l'iniziativa popolare «No a una Svizzera da 10 milioni (Iniziativa per la sostenibilità)», che mette a rischio la prosperità, lo sviluppo economico e la sicurezza della Svizzera. Riconosce tuttavia le sfide insite nell'immigrazione e nella crescita demografica. Nelle sedute del 29 gennaio e del 25 giugno 2025 ha quindi deciso misure d'accompagnamento in materia di mercato del lavoro, di alloggio e di asilo, comprendenti anche diversi inasprimenti della legge federale del 16 dicembre 1983 sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (LAFE; RS 211.412.41, cosiddetta «Lex Koller»).*

*Il 25 settembre 2023, il Parlamento ha trasmesso al Consiglio federale la mozione Schmid Martin 22.4413 «Penuria di alloggi nei Comuni turistici. Integrare l'articolo 3 OAFE, riconoscere gli alloggi del personale alberghiero quale parte di uno stabilimento», incaricandolo di modificare l'articolo 3 dell'ordinanza del 1° ottobre 1984 sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero per consentire alle aziende alberghiere in mano straniera di acquistare e costruire alloggi per il proprio personale. L'obiettivo è ridurre la carenza di abitazioni e migliorare la situazione abitativa del personale alberghiero nelle zone turistiche. Il Consiglio federale è del parere che per attuare la mozione sia necessario adeguare la LAFE come illustrato qui di seguito.*

### **Contenuto del progetto**

*L'avamprogetto persegue un duplice obiettivo: anzitutto ripristinare lo scopo originale della LAFE («evitare l'eccessivo dominio straniero del suolo indigeno», art. 1 LAFE) riservando la proprietà immobiliare in maggior misura ai residenti in Svizzera; in secondo luogo, per quanto riguarda nello specifico gli immobili abitativi, contribuire a sgravare la situazione tesissima sul mercato degli alloggi inasprendo la legge in modo mirato. Il Consiglio federale propone concretamente di reintrodurre regole più severe per l'acquisto di abitazioni principali e di stabilimenti d'impresa (impedire meri investimenti di capitale, vietare la locazione o l'affitto di stabilimenti d'impresa) da parte di cittadini extracomunitari, ossia cittadini di Stati che non appartengono né all'Unione europea (UE) né all'Associazione europea di libero scambio (AELS). Una delle disposizioni proposte vieta di acquistare senza autorizzazione più di un terzo della superficie lorda per piano al momento di acquistare lo stabilimento con le abitazioni imposte da norme sulla quota abitativa. Questo tetto massimo crea certezza del diritto e impedisce la proprietà*

*abitativa a mero titolo d'investimento di capitale realizzando quindi uno degli scopi principali della Lex Koller. L'avamprogetto impone che l'autorizzazione per l'acquisto di un'abitazione principale sia subordinata all'obbligo di rivenderla non appena non sia più utilizzata come tale. L'obbligo di alienare l'abitazione contribuirà in particolare a prevenire proprietà abitative a titolo d'investimento e abitazioni secondarie sfitte. Le norme proposte prevedono anche che il controllo abitanti notificchi alle autorità di prima istanza le persone all'estero che lasciano il Comune o traslocano al suo interno: l'obiettivo è agevolare il controllo e l'attuazione dell'obbligo di rivendere l'abitazione principale non più utilizzata come tale. L'avamprogetto inasprisce di nuovo l'acquisto di quote di società operanti nel settore degli immobili abitativi quotate in una borsa svizzera. Anche l'acquisto di quote in investimenti collettivi di capitale aperti che investono in valori immobiliari (fondi immobiliari e SICAV immobiliari) da parte di persone all'estero presuppone un motivo d'autorizzazione. Poiché quest'ultimi sono molto limitati, in pratica l'obbligo d'autorizzazione equivale a un divieto. Infine, si intende ridurre gli acquisti da parte di persone all'estero di abitazioni di vacanza e di unità d'abitazione in apparthotel ridimensionando i contingenti cantonali d'autorizzazioni per detti acquisti. Questa misura sarà abbinata alla reintroduzione del computo, in tali contingenti, dei trasferimenti di proprietà tra persone all'estero di abitazioni di vacanza e di unità d'abitazione in apparthotel. Gli adeguamenti proposti della Lex Koller sono compatibili con gli impegni internazionali della Svizzera e in particolare con l'Accordo del 21 giugno 1999 sulla libera circolazione delle persone (ALC).*

*In attuazione della mozione Schmid Martin 22.4413 l'avamprogetto introduce una base legale che permette ai Cantoni di derogare all'obbligo d'autorizzazione per l'acquisto di alloggi per il personale dello stabilimento alberghiero. Il testo proposto incarica il Consiglio federale di disciplinare i dettagli in un'ordinanza e in particolare di definire i requisiti riguardo a ubicazione, numero e superficie degli alloggi. L'avamprogetto contiene già alcune indicazioni sull'impostazione da dare alle disposizioni esecutive.*

*Infine, l'avamprogetto propone alcuni adeguamenti mirati della LAFE per agevolare l'attuazione delle modifiche proposte, rafforzare la certezza del diritto riprendendo nella legge una prassi costante e instaurando una suddivisione più efficiente dei compiti tra Confederazione e Cantoni.*

## Sommario

<b>1</b>	<b>Situazione iniziale</b> .....	<b>6</b>
1.1	In generale .....	6
1.1.1	Genesi 6 .....	
1.1.2	Diritto vigente .....	10
1.2	Necessità di agire e obiettivi.....	12
1.2.1	Misure d'accompagnamento in relazione all'iniziativa per la sostenibilità.....	13
1.2.2	Mozione Schmid Martin 22.4413 «Penuria di alloggi nei Comuni turistici. Integrare l'articolo 3 OAFE, riconoscere gli alloggi del personale alberghiero quale parte di uno stabilimento» .....	14
1.3	Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario, nonché con le strategie del Consiglio federale.....	15
1.4	Stralcio di interventi parlamentari .....	15
<b>2</b>	<b>Punti essenziali del progetto</b> .....	<b>15</b>
2.1	La normativa proposta.....	15
2.1.1	Divieto di meri investimenti di capitale e precisazione delle norme sulla quota abitativa nei fondi per stabilimenti d'impresa (art. 2 cpv. 2 lett. a e 3 LAFE, art. 4 cpv. 1 lett. b, d ed f, nonché nuovo art. 6a AP-LAFE) ...	15
2.1.2	Acquisto di quote di società immobiliari residenziali quotate in borsa (art. 4 cpv. 1 lett. e, 19b, 28a AP-LAFE).....	16
2.1.3	Acquisto di partecipazioni a fondi immobiliari e di azioni di SICAV immobiliari regolarmente negoziate sul mercato (art. 4 cpv. 1 lett. c e c <sup>bis</sup> , 19b, 28 cpv. 1 <sup>bis</sup> e 29 cpv. 1 <sup>bis</sup> AP-LAFE nonché art. 10 cpv. 2, 67a, 71a e 118j AP-LICol) .....	16
2.1.4	Acquisto di abitazioni principali da parte di cittadini di Stati terzi (soppressione dell'art. 2 cpv. 2 lett. b LAFE, art. 8 cpv. 1 lett. e nonché cpv. 1 <sup>bis</sup> e 24a AP-LAFE).....	17
2.1.5	Contingenti cantonali d'autorizzazioni per l'acquisto di abitazioni di vacanza da parte di persone all'estero (art. 8 cpv. 3, 9 cpv. 4, 11 cpv. 2 e 2 <sup>bis</sup> AP-LAFE nonché cpv. 2 delle disposizioni transitorie) .....	17
2.1.6	Acquisto di abitazioni per il personale alberghiero (art. 3 cpv. 2 e 6b AP-LAFE) .....	18
2.1.7	Altri adeguamenti (art. 4 cpv. 2 lett. h in combinato disposto con gli art. 19a, 14 cpv. 1 e 4 <sup>bis</sup> , 15 cpv. 1 lett. a nonché b, 24 cpv. 3, 25 cpv. 1 e 1 <sup>bis</sup> , 26 cpv. 4 lett. c, 27, 30 cpv. 1 e 3, 33 cpv. 1 VE-LAFE) .....	18
2.2	Alternative esaminate e respinte .....	18
2.2.1	Alternative esaminate e respinte nell'ambito delle misure d'accompagnamento in relazione all'iniziativa per la sostenibilità .....	18
2.2.2	Mozione Schmid Martin 22.4413: alternative esaminate e respinte .....	21
2.2.3	Acquisto, da parte di cittadini extraeuropei, di quote di alloggi in cooperative abitative .....	22
2.3	Compatibilità tra compiti e finanze.....	23

2.4	Attuazione .....	23
<b>3</b>	<b>Commento ai singoli articoli .....</b>	<b>24</b>
<b>4</b>	<b>Ripercussioni .....</b>	<b>53</b>
4.1	Ripercussioni per la Confederazione.....	53
4.2	Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le zone di montagna.....	54
4.3	Ripercussioni sull'economia .....	55
4.3.1	Risultati della perizia esterna.....	55
4.3.2	Parere e contestualizzazione politico-giuridica del Consiglio federale ....	58
4.4	Ripercussioni sulla società .....	65
4.5	Ripercussioni sull'ambiente.....	65
<b>5</b>	<b>Aspetti giuridici.....</b>	<b>65</b>
5.1	Costituzionalità .....	65
5.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera .....	68
5.3	Forma dell'atto.....	72
5.4	Subordinazione al freno alle spese .....	72
5.5	Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale .....	72
5.6	Conformità alla legge sui sussidi.....	73
5.7	Delega di competenze legislative .....	73
5.8	Protezione dei dati.....	73
	<b>Allegati .....</b>	<b>74</b>

# Rapporto esplicativo

## 1 Situazione iniziale

### 1.1 In generale

#### 1.1.1 Genesi

La legge federale del 16 dicembre 1983<sup>1</sup> sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (LAFE) – detta anche «Lex Friedrich» ed entrata in vigore il 1° gennaio 1985 nasceva come controprogetto indiretto all'iniziativa popolare «Contro la svendita del territorio» e inaspriva le misure vigenti dal 1° aprile 1961 contro l'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (decreto federale del 23 marzo 1961 concernente l'autorizzazione per l'acquisto di fondi da parte di persone all'estero). Uno dei motivi principali alla base di misure più restrittive era la domanda estera, a tratti molto forte, di immobili abitativi, in particolare di abitazioni di vacanza. Da allora l'atto normativo è stato sottoposto a svariate revisioni.

Dopo il «no» di Popolo e Cantoni all'adesione della Svizzera allo Spazio economico europeo il 6 dicembre 1992, diversi interventi parlamentari chiesero, alla luce della recessione economica, di abrogare o almeno ammorbidire la LAFE<sup>2</sup>. Una modifica di legge proposta dal Consiglio federale e accolta con ampio consenso sia in consultazione che alle Camere fu tuttavia respinta il 25 giugno 1995 in votazione referendaria dal 53,5 per cento dei votanti. Dall'analisi del responso delle urne emerse che il rifiuto riguardava principalmente la liberalizzazione in materia di abitazioni di vacanza, mentre non erano controversi gli investimenti stranieri in fondi utilizzati per attività economiche.

A seguito di un ulteriore peggioramento della situazione economica in Svizzera, nel 1997 il Parlamento decise una modifica della LAFE nel quadro del cosiddetto programma d'investimento concernente particolari misure di politica congiunturale, per consentire agli investitori stranieri di creare nuove aziende di produzione e di servizi, nonché di acquistare i fondi necessari all'esercizio di tali attività<sup>3</sup>. La revisione entrò in vigore il 1° ottobre 1997.

---

<sup>1</sup> RS 211.412.41

<sup>2</sup> FF 1994 II 471

<sup>3</sup> FF 1997 II 1022, in part. 1047 segg. e 1066.

La LAFE, ribattezzata Lex Koller dopo la revisione del 1997, è poi stata adeguata una prima volta l'8 ottobre 1999<sup>4</sup> in seguito all'Accordo del 21 giugno 1999<sup>5</sup> sulla libera circolazione delle persone (ALC) e una seconda volta il 14 dicembre 2001<sup>6</sup> in seguito alla modifica del 21 giugno 2001 della Convenzione del 4 gennaio 1960<sup>7</sup> istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio (Convenzione AELS). Entrambi gli adeguamenti, entrati in vigore il 1° giugno 2002<sup>8</sup>, esentano i cittadini domiciliati in Svizzera degli Stati membri dell'Unione europea (UE) e dell'Associazione europea di libero scambio (AELS) dall'obbligo d'autorizzazione per tutti gli acquisti di fondi. I frontalieri dell'UE e dell'AELS possono inoltre acquistare senza autorizzazione un'abitazione secondaria nella regione del loro luogo di lavoro (art. 7 lett. j LAFE).

Il 22 marzo 2002 il Parlamento ha allentato anche le regole per acquistare abitazioni di vacanza e unità d'abitazione in apparthotel (di seguito «abitazioni di vacanza»)<sup>9</sup>. Da allora, se una persona all'estero acquista un'abitazione di vacanza in Svizzera da un'altra persona all'estero, l'autorizzazione necessaria non va più computata sul relativo contingente cantonale. Inoltre, il Consiglio federale non è più tenuto a ridurre gradualmente ogni due anni i contingenti cantonali annui delle autorizzazioni per l'acquisto di abitazioni di vacanza, ma può stabilirli a propria discrezione nei limiti di un numero massimo di 1500 unità previsto per l'insieme del Paese tenendo conto degli interessi economici e politici della Svizzera. Con la modifica di ordinanza del 28 maggio 2003, il Consiglio federale ha raddoppiato la superficie netta massima ammessa per le abitazioni di vacanza portandola da 100 m<sup>2</sup> a 200 m<sup>2</sup> per rispondere all'esigenza di cittadini stranieri benestanti di disporre di un'abitazione di vacanza adeguata ai loro standard di vita.

L'8 ottobre 2004 il Parlamento ha ulteriormente allentato la LAFE<sup>10</sup> per permettere alle persone residenti all'estero di acquistare senza autorizzazione quote di società operanti nel settore degli immobili abitativi, ossia di persone giuridiche il cui scopo è l'acquisto o il commercio di fondi soggetti all'obbligo d'autorizzazione e in particolare abitazioni (di seguito «società immobiliari residenziali»), a condizione che siano quotate in borsa (art. 4 cpv. 1 lett. e LAFE).

---

<sup>4</sup> RU **2002** 701

<sup>5</sup> RS **0.142.112.681**

<sup>6</sup> RU **2002** 685

<sup>7</sup> RS **0.632.31**

<sup>8</sup> RU **2002** 701 e 722

<sup>9</sup> FF **2002** 2479

<sup>10</sup> RU **2005** 1337

In due messaggi del 4 luglio 2007, il Consiglio federale ha quindi proposto al Parlamento da un lato di abrogare la Lex Koller e dall'altro di adottare misure di pianificazione del territorio in caso di abrogazione (integrazione della legge del 22 giugno 1979<sup>11</sup> sulla pianificazione del territorio)<sup>12</sup>. A motivazione dell'abrogazione proposta adduceva che il rischio dell'«eccessivo dominio straniero» del suolo nazionale era tutt'al più occasionale e che la domanda estera risultava forte soltanto per le abitazioni di vacanza o per quelle secondarie. Sosteneva inoltre che l'abrogazione della legge rendesse possibili investimenti diretti esteri nella costruzione di abitazioni, oltre che la creazione di posti di lavoro. Tuttavia, nel 2008, il Parlamento ha rinviato il progetto al Consiglio federale incaricandolo di procedere a determinate verifiche e poi rielaborarlo<sup>13</sup>.

All'inizio del 2012 i lavori per abrogare la LAFE erano ancora in corso, senza che tuttavia si fosse prossimi a una decisione. Nel messaggio del 2 marzo 2012 concernente la modifica della legge federale del 23 giugno 2006<sup>14</sup> sugli investimenti collettivi di capitale (LICOl), il Consiglio federale proponeva di allentare ancora la LAFE per equiparare i fondi immobiliari organizzati in forma societaria (SICAV immobiliari) ai fondi immobiliari contrattuali (art. 4 cpv. 1 lett. c LAFE). La precedente legge sui fondi di investimento consentiva la forma contrattuale unicamente per i fondi svizzeri. La LICOl contempla investimenti collettivi di capitale nella forma societaria di SICAV, ragion per cui oltre ai fondi immobiliari contrattuali sono possibili anche SICAV immobiliari secondo la LICOl. Poiché le SICAV risultavano discriminate nella LAFE, non adeguata in occasione della revisione della legge sui fondi d'investimento, nel 2012<sup>15</sup> è intervenuta un'ulteriore modifica, entrata in vigore il 1° marzo 2013: da allora le persone all'estero possono acquistare, senza restrizioni e senza autorizzazione, anche azioni di una SICAV immobiliare negoziate regolarmente sul mercato (art. 4 cpv. 1 lett. c<sup>bis</sup> LAFE a contrario).

Nello stesso periodo era evidente che la situazione fosse decisamente cambiata rispetto agli anni 2000. In seguito alla crisi finanziaria del 2008, l'interesse per gli investimenti immobiliari era cresciuto notevolmente, anche perché gli investitori internazionali consideravano gli immobili in Svizzera investimenti redditizi a lungo termine. Ecco perché regnava il timore che l'abrogazione della LAFE avrebbe fatto confluire troppi capitali stranieri nel settore immobiliare svizzero. Inoltre, l'immigrazione aveva fatto lievitare la domanda immobiliare in Svizzera. In seguito, il Parlamento ha trasmesso al Consiglio federale una mozione della Commissione dell'ambiente, della pianificazione

---

<sup>11</sup> RS 700

<sup>12</sup> FF 2007 5271, in part. 5293

<sup>13</sup> Boll. Uff. 2008 N 249; Boll. Uff. 2008 S 507

<sup>14</sup> RS 951.31

<sup>15</sup> FF 2012 3229, in part. 3274

del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale che chiedeva di stralciare il progetto di abrogazione della Lex Koller<sup>16</sup>. Dando seguito a tale mozione, il Consiglio federale ha proposto di stralciare il progetto del 4 luglio 2007; il Consiglio Nazionale e il Consiglio degli Stati hanno poi dato seguito alla proposta<sup>17</sup>.

Parallelamente al dibattito, il 27 settembre 2013 la consigliera nazionale Badran ha depositato due interventi parlamentari: la mozione 13.3975<sup>18</sup>, che chiedeva di riassoggettare gli immobili destinati all'esercizio di un'attività economica all'obbligo dell'autorizzazione, e la mozione 13.3976<sup>19</sup>, 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 entrambe le mozioni; il Consiglio nazionale le ha adottate tacitamente, mentre il Consiglio degli Stati le ha respinte<sup>20</sup>.

Il 10 marzo 2017 il Consiglio federale ha posto in consultazione un progetto<sup>21</sup> per modernizzare la Lex Koller e segnatamente colmare varie lacune, migliorare l'applicazione e ridurre l'onere amministrativo delle autorità. All'insegna di un ritorno allo scopo originario della legge, l'Esecutivo proponeva inoltre regole più severe per l'acquisto di immobili commerciali e un obbligo d'autorizzazione per l'acquisto di quote di società immobiliari residenziali quotate in borsa. Il progetto del 2017 intendeva attuare anche il postulato Hodgers 11.3200<sup>22</sup>, che chiedeva di revocare il divieto per gli stranieri extra-europei di accedere agli alloggi delle cooperative abitative affittabili solo a condizione di acquistare una quota sociale della cooperativa. Respinta dalla maggioranza dei partecipanti in sede di consultazione, la revisione è stata bloccata dal Consiglio federale il 20 giugno 2018. Quanto chiesto nel postulato 11.3200 è stato ripreso dalla mozione Mazzone 18.4314<sup>23</sup>, respinta dal Consiglio degli Stati il 16 giugno 2021 (v. anche n. 2.2.3), che il 15 marzo 2022 ha respinto anche la mozione 21.3598<sup>24</sup> della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale, che incaricava il Consiglio federale di sottoporre all'Assemblea federale un messaggio concernente il progetto di modifica della LAFE (posto in consultazione il 10 marzo 2017).

---

<sup>16</sup> Mo. 12.3984 Stralcio del progetto teso ad abrogare la Lex Koller, Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale; Boll. Uff. **2012** N 1981; Boll. Uff. **2013** S 196.

<sup>17</sup> Boll. Uff. **2014** N 736

<sup>18</sup> Mo. Badran 13.3975 Riassoggettamento degli immobili commerciali all'obbligo dell'autorizzazione della lex Koller.

<sup>19</sup> Mo. Badran 13.3976 «Lex Koller. Abrogazione dei privilegi per l'acquisto di partecipazioni a fondi immobiliari e a società immobiliari quotate in borsa».

<sup>20</sup> Boll. Uff. **2013** N 2204 seg., Boll. Uff. **2014** S 392

<sup>21</sup> Cfr. [www.fedlex.admin.ch](http://www.fedlex.admin.ch) > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > Procedura di consultazione 2017/19

<sup>22</sup> Po. Hodgers 11.3200 «Stranieri extra-europei. Abrogare il divieto di accesso agli alloggi delle cooperative abitative».

<sup>23</sup> Mo. Mazzone 18.4314 Rendere gli alloggi di cooperative d'abitazione accessibili ai residenti extra-europei.

<sup>24</sup> Mo. 21.3598 Modifica della legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero, della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale.

Con la mozione Schmid Martin 22.4413<sup>25</sup>, il Parlamento incaricava il Consiglio federale di modificare le basi legali della Lex Koller in modo da consentire agli alberghi in mano straniera di acquistare e costruire alloggi per il proprio personale. Questa mozione è integrata nel presente progetto (v. n. 1.2.2).

Con la mozione 24.3961<sup>26</sup>, il consigliere nazionale Aeschi chiedeva inoltre al Consiglio federale di inasprire la LAFE annullando tutti gli allentamenti intervenuti dall'entrata in vigore della legge nel 1985 e di applicare la LAFE così modificata a tutti i cittadini extracomunitari domiciliati in Svizzera e alle persone senza domicilio in Svizzera. Il Consiglio federale è inoltre incaricato di proporre una variante applicabile anche ai cittadini degli Stati membri dell'UE e dell'AELS domiciliati in Svizzera. S'intende infine obbligare i proprietari stranieri che non adempiono più i nuovi criteri di acquisto di fondi da parte di persone all'estero ad alienare i loro immobili svizzeri o le loro quote di immobili svizzeri. Nel parere del 27 novembre 2024 il Consiglio federale ha proposto di respingere la mozione.

## **1.1.2 Diritto vigente**

### **1.1.2.1 Fondi per stabilimenti d'impresa**

Dalla modifica legislativa del 1997 i fondi che servono all'esercizio di un'attività economica, i cosiddetti fondi per stabilimenti d'impresa, possono essere acquistati da persone – fisiche o giuridiche – all'estero senza autorizzazione e senza restrizioni quantitative (art. 2 cpv. 2 lett. a LAFE). Possono dunque essere acquistati anche a mero titolo d'investimento di capitale e dati in affitto o in locazione a terzi. All'epoca si temeva una carenza di capitali nel mercato immobiliare, motivo per cui è stato deciso di aprirlo agli investitori esteri per favorire la costituzione di nuove aziende di produzione e servizi.

Secondo la prassi, chi acquista un fondo per uno stabilimento può contemporaneamente acquistare anche alloggi destinati al personale, ma solo se *necessari* all'esercizio dell'impresa o dell'attività economica. La necessità aziendale è comprovata quando la presenza (quasi) permanente del personale nelle vicinanze dell'esercizio è indispensabile (p. es. personale tecnico) e non semplicemente comoda. L'acquisto in contemporanea non figura esplicitamente nella legge, ma si fonda sulla giurisprudenza del Tribunale federale (TF; cfr. le sentenze: 2A.103/2003 dell'8 luglio 2003, consid. 2; DTF 147 II 281, consid. 4.3; 2C\_639/2019 del 10 luglio 2020, consid. 7.1.1; 2C\_325/2022 del 21 dicembre 2023). L'attuazione della mozione Schmid Martin 22.4413 permetterebbe ai Cantoni di agevolare notevolmente, rispetto alla prassi attuale, l'acquisto di abitazioni per il personale da parte di aziende alberghiere in mano straniera.

---

<sup>25</sup> Mo. Schmid 22.4413 Penuria di alloggi nei Comuni turistici. Integrare l'articolo 3 OAFE, riconoscere gli alloggi del personale alberghiero quale parte di uno stabilimento.

<sup>26</sup> Mo. Aeschi 24.3961 Inasprimento della Lex Koller.

Una persona all'estero che, al momento di far registrare il fondo nel registro fondiario (iscrizione diretta ad opera dell'ufficio del registro fondiario) o di chiedere l'autorizzazione all'autorità preposta (dietro segnalazione dell'ufficio del registro fondiario), dichiara di voler utilizzare il fondo come stabilimento permanente, e quindi può acquistarlo senza autorizzazione, è tenuta a destinarlo esclusivamente e durevolmente allo scopo dichiarato. Secondo la giurisprudenza del TF, la decisione di accertamento dell'esenzione dall'obbligo d'autorizzazione può essere vincolata all'onere di utilizzare in via permanente il fondo come stabilimento. Nella stessa sentenza, il TF ha anche chiarito che un simile onere sussiste indipendentemente da un'esplicita menzione. Secondo la volontà del legislatore, il fondo va infatti destinato in modo permanente allo scopo per il quale ha potuto essere acquistato senza autorizzazione. Altrimenti sarebbe facile aggirare lo scopo generale della legge, ossia evitare l'eccessivo dominio straniero del suolo indigeno (art. 1 LAFE): basterebbe infatti utilizzare un fondo come stabilimento permanente d'impresa per un determinato periodo, anche breve, per poi svincolarlo definitivamente da qualsiasi disposizione obbligatoria ed eventualmente venderlo come abitazione di vacanza (cfr. DTF 129 II 361, consid. 4.6, 4.7 e 5.3).

#### **1.1.2.2 Società immobiliari**

Il diritto vigente vieta alle persone all'estero di acquistare partecipazioni non quotate in borsa di società immobiliari residenziali. Quelle quotate in borsa, invece, possono essere acquistate senza autorizzazione dal 2005, quando sono state adottate regole analoghe a quelle applicabili ai fondi immobiliari con certificati di partecipazione regolarmente negoziati sul mercato e da sempre accessibili a persone all'estero.

#### **1.1.2.3 Fondi immobiliari e SICAV immobiliari**

Per acquisto di un fondo s'intende l'acquisto della proprietà o dell'usufrutto di una partecipazione a un fondo immobiliare i cui certificati di partecipazione *non* sono negoziati regolarmente sul mercato (art. 25 segg. in combinato disposto con l'art. 58 segg. LICol) oppure di un patrimonio analogo (art. 4 cpv. 1 lett. c LAFE). A contrario, le persone all'estero possono acquistare, senza restrizioni né autorizzazione, partecipazioni a fondi immobiliari negoziate regolarmente sul mercato. Dal 2013 lo stesso principio vale per i fondi immobiliari organizzati in società, ossia le SICAV immobiliari (art. 36 segg. in combinato disposto con l'art. 58 LICoL) o patrimoni analoghi (art. 4 cpv. 1 lett. c<sup>bis</sup> LAFE).

#### **1.1.2.4 Abitazioni principali**

Un cittadino extracomunitario titolare di un permesso B (dimora) e con domicilio effettivo in Svizzera può acquistare un'abitazione o una casa monofamiliare senza autorizzazione soltanto per uso personale (abitazione principale per sé e la propria famiglia, art. 2 cpv. 2 lett. b LAFE). Se l'abitazione non è più utilizzata a tale scopo, il diritto vigente non prevede l'obbligo di alienarla, a meno che l'intento non sia di eludere la legge. 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 domicilio senza alienare la prima unità abitativa. In generale, i cittadini extracomunitari titolari di un permesso C (domicilio) non sono soggetti all'obbligo d'autorizzazione (art. 5 cpv. 1 lett. a<sup>bis</sup> LAFE a contrario).

### 1.1.2.5 Abitazioni di vacanza

Per tutelare gli interessi specifici dei Cantoni, nella LAFE il legislatore federale li autorizza a introdurre nel diritto cantonale il motivo d'autorizzazione «acquisto di abitazioni di vacanza e/o di unità d'abitazione in un apparthotel» (art. 3 cpv. 2 in combinato disposto con l'art. 9 cpv. 2 LAFE). Attualmente 17 Cantoni hanno recepito questo motivo d'autorizzazione: Appenzello Esterno (solamente per le abitazioni di vacanza), Berna, Friburgo, Giura, Glarona, Grigioni, Lucerna, Neuchâtel, Nidvaldo (solamente per le abitazioni di vacanza), Obvaldo, San Gallo, Sciaffusa (solamente per le unità d'abitazione in apparthotel), Svitto, Ticino, Uri, Vaud e Vallese. I Cantoni designano le località turistiche, ossia «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» (art. 9 cpv. 3 LAFE).

Le altre condizioni applicabili all'acquisto di un'abitazione di vacanza da parte di una persona all'estero figurano nella LAFE e nell'ordinanza del 1° ottobre 1984<sup>27</sup> sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (OAFE) e riguardano in particolare la superficie massima (art. 10 cpv. 2 e 3 OAFE) e il divieto di possedere due fondi (art. 12 lett. d LAFE). Ogni autorizzazione va inoltre computata nel contingente del Cantone interessato, che deve quindi avere un numero sufficiente di unità disponibili (art. 11 LAFE, 9 OAFE e allegato 1 OAFE). L'acquisto non è computato nel contingente se entrambi, alienante e acquirente, sono persone all'estero, ossia se l'alienante ha già ottenuto un'autorizzazione per acquistare originariamente l'abitazione. Il massimo previsto per l'intero Paese era di 1400 unità di contingente nel 2002 (entrata in vigore: 1° settembre 2002)<sup>28</sup>, di 1420 nel 2006 (entrata in vigore: 1° febbraio 2006)<sup>29</sup> e di 1500 nel 2007 (entrata in vigore: 1° dicembre 2007)<sup>30</sup>; da allora il tetto massimo è rimasto invariato.

I Cantoni e i Comuni a vocazione turistica possono introdurre ulteriori restrizioni decidendo ad esempio il blocco totale delle autorizzazioni per determinati luoghi o località, ammettendo l'acquisto soltanto nell'ambito della proprietà per piani e fino a una determinata quota della superficie lorda per piano, limitando il numero annuo di autorizzazioni oppure permettendo esclusivamente l'acquisto di abitazioni che siano già in mano straniera (art. 13 LAFE).

## 1.2 Necessità di agire e obiettivi

L'avamprogetto persegue un duplice obiettivo: anzitutto, il Consiglio federale vuole recuperare lo scopo originario della LAFE inasprendo le condizioni alle quali le persone all'estero possono acquistare e detenere immobili in Svizzera. L'obiettivo è un accesso

---

<sup>27</sup> RS 211.412.411

<sup>28</sup> RU 2002 2469

<sup>29</sup> RU 2006 93

<sup>30</sup> RU 2007 5235

privilegiato alle società immobiliari residenziali e commerciali per la popolazione residente e gli investitori locali. Taluni adeguamenti vertenti sull'acquisto di immobili abitativi mirano a distendere il mercato degli alloggi e a ridurre la pressione sui prezzi delle abitazioni. Il Consiglio federale pone dunque in consultazione gli inasprimenti della LAFE decisi per contrastare l'iniziativa per la sostenibilità. Il progetto attua inoltre la mozione Schmid Martin 22.4413. Per la perizia esterna sull'analisi d'impatto della regolamentazione, nonché il parere e la contestualizzazione politico-giuridica del Consiglio federale in merito, si rimanda al numero 4.3.2.

### **1.2.1 Misure d'accompagnamento in relazione all'iniziativa per la sostenibilità**

Il 26 giugno 2024 il Consiglio federale si è detto contrario all'iniziativa per la sostenibilità ritenendo che, se accettata, avrebbe un impatto negativo sull'economia, la prosperità, la sicurezza e il buon funzionamento della società. Ha nondimeno rinunciato a un controprogetto alla luce delle strategie e delle misure in atto per gestire l'immigrazione e le sue conseguenze e riguardanti, ad esempio, la promozione sistematica del potenziale di manodopera presente sul territorio, la tutela delle condizioni salariali e lavorative, la pianificazione del territorio, il settore abitativo e l'infrastruttura dei trasporti. Ritenendo tuttavia necessario qualche ulteriore intervento, il 29 gennaio 2025 il Consiglio federale ha deciso, con la raccomandazione di respingere l'iniziativa per la sostenibilità, numerose misure d'accompagnamento in materia di asilo e di mercato del lavoro e dell'alloggio, quest'ultime comprendenti anche l'inasprimento della Lex Koller per quanto riguarda l'acquisto di fondi per stabilimenti d'impresa, di abitazioni principali e di quote di società immobiliari residenziali quotate in una borsa svizzera. Anche per evitare che gli inasprimenti proposti per l'acquisto di quote di società immobiliari residenziali restino lettera morta perché le persone all'estero li aggirano investendo in un fondo immobiliare o una SICAV immobiliare anziché in una di queste società, il Consiglio federale propone inasprimenti anche per l'acquisto di queste partecipazioni (v. in dettaglio ai n. 2.1.1–2.1.4 e 4.3.2). L'obiettivo globale della modifica è inasprire le condizioni alle quali le persone all'estero possono acquistare e detenere immobili in Svizzera. Le modifiche della Lex Koller tengono conto degli obblighi internazionali della Svizzera e in particolare di quelli previsti dall'ALC.

Il progetto posto in consultazione il 10 marzo 2017 prevedeva inasprimenti analoghi e il presente avamprogetto ripropone quelli ancora attuali e pertinenti nel contesto attuale.

Come misura d'accompagnamento all'iniziativa per la sostenibilità, il 29 gennaio 2025 il Consiglio federale ha anche commissionato una verifica per determinare in che misura un inasprimento dell'acquisto di abitazioni di vacanza da parte di persone all'estero possa contribuire ad alleviare la situazione sul mercato degli alloggi. Preso atto dell'esito di tale analisi, il Consiglio federale ha deciso di inasprire anche l'acquisto delle abitazioni di vacanza. Alla luce dell'elevata immigrazione, della forte pressione sul mercato dell'alloggio in Svizzera e della carenza di alloggi in molte regioni del Paese, il Consiglio federale dubita che l'attuale normativa sull'acquisto di abitazioni di vacanza da parte persone all'estero risponda ancora alle esigenze reali (v. compendio e n. 2.1.5).

### **1.2.2 Mozione Schmid Martin 22.4413 «Penuria di alloggi nei Comuni turistici. Integrare l'articolo 3 OAFE, riconoscere gli alloggi del personale alberghiero quale parte di uno stabilimento»**

Con l'adozione della mozione Schmid Martin 22.4413 (CS: 13 marzo 2023; CN: 25 settembre 2023), il Parlamento ha incaricato il Consiglio federale di modificare l'articolo 3 OAFE per consentire agli alberghi di costruire alloggi del personale conformi all'OAFE. La mozione intende far rientrare nella definizione di stabilimento permanente secondo l'articolo 2 capoverso 2 lettera a LAFE gli alloggi del personale necessari all'attività di un'azienda alberghiera. La mozione propone pertanto la seguente modifica dell'articolo 3 OAFE:

*«L'utilizzo di un fondo per la costruzione o la locazione a titolo professionale di abitazioni non appartenenti a un albergo o a un apparthotel non costituisce stabilimento d'impresa ai sensi dell'articolo 2 capoverso 2 lettera a LAFE. Sono eccettuate le abitazioni che servono a un albergo o un apparthotel per alloggiare il personale necessario all'esercizio.»*

Nella motivazione, l'autore della mozione sostiene sostanzialmente che le autorità cantonali di autorizzazione sono sempre state al corrente della necessità aziendale di disporre di alloggi per il personale alberghiero nelle località turistiche. Nel 2018 l'Ufficio federale di giustizia (UFG) aveva messo in discussione questa certezza impugnando una decisione dell'autorità grigionese di prima istanza secondo la LAFE. Il ricorso, dapprima respinto dal Tribunale amministrativo grigionese, è stato accolto dal TF (sentenza 2C\_589/2020 del 22 marzo 2021) con la motivazione che nel concetto di stabilimento non assoggettato ad autorizzazione possono essere fatti rientrare soltanto fondi direttamente necessari all'attività economica dell'impresa. A tale scopo l'ordinanza vigente impone che l'attività economica si svolga nell'immobile. L'attuale articolo 3 OAFE stabilisce inoltre che non costituisce stabilimento l'utilizzo di un fondo per la costruzione o la locazione a titolo professionale di abitazioni non appartenenti a un albergo o a un apparthotel. Pertanto, contrariamente alla prassi delle autorità, un immobile adibito a fini abitativi ordinari, anche per il personale, senza garantire determinati servizi alberghieri non è da considerarsi parte dello stabilimento alberghiero. L'autore della mozione è del parere che l'interpretazione dell'articolo 3 OAFE da parte del TF sia troppo restrittiva e acuisca sensibilmente la penuria di alloggi e la difficile situazione abitativa del personale nelle regioni turistiche.

La LAFE assoggetta i cittadini stranieri a un obbligo generale d'autorizzazione per l'acquisto di un fondo in Svizzera, a meno che non sia destinato a determinati scopi ben definiti; tali eccezioni sono attualmente disciplinate all'articolo 2 LAFE. Secondo il Consiglio federale per attuare la mozione occorre adeguare la legge definendo un ulteriore tipo di utilizzo del fondo da escludere dal campo di applicazione della LAFE; integrare semplicemente l'articolo 3 OAFE non è sufficiente in quanto la disposizione definisce solo il concetto di «stabilimento d'impresa». Il progetto intende creare la base legale per adempiere la mozione 22.4413 (v. n. 2.1.6).

### **1.3 Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario, nonché con le strategie del Consiglio federale**

Il progetto di revisione non è annunciato né nel messaggio del 24 gennaio 2024<sup>31</sup> sul programma di legislatura 2023–2027 né nel relativo decreto federale del 6 giugno 2024<sup>32</sup>. Ha un duplice scopo: attuare le misure d’accompagnamento decise dal Consiglio federale in relazione all’iniziativa per la sostenibilità (v. n. 1.2.1) e adempiere il mandato parlamentare di allentare le disposizioni della LAFE per l’acquisto da parte di aziende alberghiere straniere di abitazioni destinate al proprio personale (v. n. 1.2.2).

### **1.4 Stralcio di interventi parlamentari**

La normativa proposta intende adempiere la mozione Schmid Martin 22.4413 «Penuria di alloggi nei Comuni turistici. Integrare l’articolo 3 OAFE, riconoscere gli alloggi del personale alberghiero quale parte di uno stabilimento».

## **2 Punti essenziali del progetto**

### **2.1 La normativa proposta**

#### **2.1.1 Divieto di meri investimenti di capitale e precisazione delle norme sulla quota abitativa sui fondi per stabilimenti d’impresa (art. 2 cpv. 2 lett. a e 3 LAFE, art. 4 cpv. 1 lett. b, d ed f, nonché nuovo art. 6a AP-LAFE)**

L’acquirente all’estero che utilizza il fondo per la propria attività commerciale potrà continuare ad acquistare fondi per stabilimenti d’impresa senza autorizzazione e quindi senza alcuna limitazione. È per contro previsto un obbligo d’autorizzazione per l’acquisto di stabilimenti d’impresa *a mero titolo d’investimento di capitale*, il che – visto il ristrettissimo elenco di motivi d’autorizzazione (cfr. art. 8 LAFE) – di massima equivale a un divieto, come previsto fino alla revisione del 1997 (v. n. 1.1.1). In altri termini ciò significa che l’acquisto di fondi per stabilimenti d’impresa a scopo di locazione o affitto sarà sottoposto ad autorizzazione e per lo più vietato. L’avamprogetto reintroduce inoltre le restrizioni per investimenti in aziende che detengono immobili (commerciali).

Se norme comunali sulla quota abitativa prescrivono la costruzione di abitazioni su un fondo per uno stabilimento d’impresa, il vigente articolo 2 capoverso 3 LAFE permette a una persona all’estero di acquistarle insieme al fondo senza chiedere l’autorizzazione. La legge non prevede alcun limite massimo in merito. Nella prassi era dunque determinante che prevalesse la parte ad uso commerciale; tuttavia, tale prassi è stata criticata a varie riprese in quanto ritenuta poco chiara (per gli acquirenti). L’avamprogetto permette di acquistare senza autorizzazione abitazioni previste da norme sulla quota abitativa fino a un massimo di un terzo della superficie lorda per piano (v. art. 6a

---

<sup>31</sup> FF 2024 525

<sup>32</sup> FF 2024 1440

cpv. 2 AP-LAFE). Il tetto massimo proposto crea certezza del diritto in merito al numero di abitazioni acquistabili insieme al fondo e intende concretare uno dei punti centrali della Lex Koller, ossia il divieto di acquistare abitazioni a mero titolo d'investimento di capitale. Questo tetto impedisce che persone all'estero possano acquistare senza restrizioni abitazioni a titolo d'investimento in Comuni con norme sulla quota abitativa o che disposizioni comunali eludano la LAFE.

### **2.1.2 Acquisto di quote di società immobiliari residenziali quotate in borsa (art. 4 cpv. 1 lett. e, 19b, 28a AP-LAFE)**

È prevista la reintroduzione dell'obbligo d'autorizzazione per l'acquisto da parte di persone all'estero di quote di società immobiliari residenziali, il che – visto il ristrettissimo elenco di motivi d'autorizzazione – equivale di fatto alla reintroduzione di un divieto generalizzato. Di conseguenza s'intende vietare anche l'acquisto di quote negoziate in borsa, stralciando l'ultima parte del periodo dell'articolo 4 capoverso 1 lettera e LAFE. All'inizio degli anni Duemila, la domanda interna di investimenti in società immobiliari residenziali non era particolarmente elevata e quindi, per ragioni economiche, gli investimenti stranieri erano auspicati. L'allentamento appariva come un'apertura minima e controllata del mercato abitativo, conforme al senso e allo scopo della legge<sup>33</sup>. All'insegna di un ritorno allo scopo originario della LAFE, l'avamprogetto propone di annullare questo allentamento e di inasprire nuovamente le condizioni alle quali le persone all'estero possono investire in immobili abitativi in Svizzera. In questo modo s'intende riservare in maggior misura gli immobili in Svizzera alla popolazione residente. I controlli preventivi mirano a impedire per quanto possibile che persone all'estero eludano la LAFE acquistando quote di società immobiliari residenziali quotate in borsa (cfr. art. 19b AP-LAFE). Le infrazioni comportano sanzioni penali (art. 28a AP-LAFE).

### **2.1.3 Acquisto di partecipazioni a fondi immobiliari e di azioni di SICAV immobiliari regolarmente negoziate sul mercato (art. 4 cpv. 1 lett. c e c<sup>bis</sup>, 19b, 28 cpv. 1<sup>bis</sup> e 29 cpv. 1<sup>bis</sup> AP-LAFE nonché art. 10 cpv. 2, 67a, 71a e 118j AP-LICoI)**

S'intendono abolire i privilegi previsti nel diritto vigente per l'acquisto di partecipazioni, regolarmente negoziate sul mercato, a investimenti collettivi di capitale aperti che investono in valori immobiliari. È previsto l'obbligo d'autorizzazione secondo l'articolo 2 capoverso 1 LAFE per l'acquisto di certificati di partecipazione a fondi immobiliari nonché di azioni di SICAV immobiliari regolarmente negoziati sul mercato (in merito ai motivi v. n. 4.3.2). Visto il ristrettissimo elenco di motivi di autorizzazione, tale assoggettamento equivale in pratica a un divieto di acquisto per le persone all'estero, alla stregua di quanto vale già per le partecipazioni a fondi immobiliari e per le azioni delle SICAV non negoziate regolarmente sul mercato (cfr. art. 4 cpv. 1 lett. c e c<sup>bis</sup> LAFE). Sono previsti controlli preventivi per impedire per quanto possibile che persone all'estero eludano la LAFE acquistando partecipazioni a investimenti collettivi di capitale aperti (fondi

---

<sup>33</sup> FF 2003 3753

immobiliari o SICAV immobiliari) che investono in valori immobiliari (cfr. art. 10 cpv. 2, 67a, 71a e 118j AP-LICol e in part. per le quote quotate in borsa art. 19b AP-LAFE).

#### **2.1.4 Acquisto di abitazioni principali da parte di cittadini di Stati terzi (soppressione dell'art. 2 cpv. 2 lett. b LAFE, art. 8 cpv. 1 lett. e nonché cpv. 1<sup>bis</sup> e 24a AP-LAFE)**

L'avamprogetto reintroduce l'obbligo d'autorizzazione per l'acquisto di abitazioni principali da parte di cittadini extracomunitari con domicilio effettivo in Svizzera. Codifica, inoltre, la prassi secondo cui l'abitazione principale deve comprendere un'unica unità abitativa. La precisazione aumenta la certezza del diritto, facilita l'applicazione uniforme della legge e riflette lo scopo del motivo di autorizzazione legato all'abitazione principale, ossia consentire alle persone all'estero con residenza in Svizzera di acquistare, nel proprio centro di interesse, uno spazio abitativo a uso *proprio*. Alla luce della forte penuria di alloggi, s'intende limitare l'acquisto a una sola unità abitativa e vincolare l'autorizzazione all'onere legale di alienare entro due anni l'abitazione non più utilizzata a titolo principale. Lasciare l'abitazione in mano straniera una volta venuto meno il motivo d'autorizzazione (utilizzo come abitazione principale) è difficile da giustificare e dà adito ad abusi (acquisto da parte di persone all'estero al solo scopo d'investire capitali in Svizzera). L'obbligo di alienare contribuisce a sottrarre la proprietà abitativa a meri investimenti di capitale e a evitare che abitazioni secondarie restino sfitte. Per agevolare l'attuazione di tale obbligo, l'avamprogetto prevede che il controllo abitanti notificati alle autorità di prima istanza le persone all'estero ai sensi dall'articolo 5 capoverso 1 lettera a<sup>bis</sup> che lasciano il Comune o traslocano al suo interno (art. 24a AP-LAFE).

#### **2.1.5 Contingenti cantonali d'autorizzazioni per l'acquisto di abitazioni di vacanza da parte di persone all'estero (art. 8 cpv. 3, 9 cpv. 4, 11 cpv. 2 e 2<sup>bis</sup> AP-LAFE nonché cpv. 2 delle disposizioni transitorie)**

L'avamprogetto impone di computare di nuovo nei relativi contingenti cantonali le autorizzazioni per l'acquisto di abitazioni di vacanza da parte di persone all'estero anche nel caso di compravendite tra dette persone, nonché di ridurre da 1500 a 750 il numero massimo di unità previsto per l'insieme dei contingenti cantonali; lo scopo è contribuire a distendere efficacemente la situazione sul mercato degli alloggi e contenere gli acquisti di abitazioni di vacanza da parte di persone all'estero. Si propone di riservare 150 delle di 750 unità ammesse ai Cantoni che non prevedono ancora l'acquisto di abitazioni di vacanza tra i motivi d'autorizzazione. La riserva consentirà loro, da un lato, di rilasciare autorizzazioni nei casi di rigore di cui all'articolo 8 capoverso 3 LAFE e, dall'altro, di codificare tale motivo d'autorizzazione in futuro se lo ritengono opportuno. Ne consegue che il Consiglio federale potrà destinare ai contingenti cantonali un massimo di 600 unità, mentre per il momento non è previsto modificare l'attuale chiave di ripartizione delle unità tra Cantoni.

Le modifiche della Lex Koller illustrate ai numeri 2.1.1 - 2.1.45 mirano a ripristinare lo scopo intrinseco della legge («evitare l'eccessivo dominio straniero del suolo indigeno») e a inasprire le condizioni di acquisto di fondi da parte di persone all'estero. Rientrano nelle misure d'accompagnamento decise dal Consiglio federale in relazione all'iniziativa per la sostenibilità. Gli interventi nel settore abitativo puntano in particolare

a gestire l'impatto dell'immigrazione e a contrastare la carenza di alloggi. Gli adeguamenti illustrati inaspriscono pertanto le condizioni alle quali le persone all'estero possono acquistare e detenere un immobile in Svizzera. Tutti gli inasprimenti proposti sono conformi agli obblighi internazionali della Svizzera e in particolare a quelli previsti dall'ALC (v. n. 1.2.1 e n. 5.2).

### **2.1.6 Acquisto di abitazioni per il personale alberghiero (art. 3 cpv. 2 e 6b AP-LAFE)**

In adempimento della mozione Schmid Martin 22.4413, l'avamprogetto crea la base legale federale che permette ai Cantoni di derogare, nella loro legislazione, all'obbligo d'autorizzazione per l'acquisto di abitazioni per il personale alberghiero (art. 3 cpv. 2 in combinato disposto con l'art. 6b AP-LAFE). Impone inoltre ai proprietari di rivendere o destinare ad altro utilizzo le abitazioni che non servono più per alloggiarvi il personale alberghiero (art. 6b cpv. 3 e 4 AP-LAFE). Al Consiglio federale è attribuita la competenza di disciplinare i dettagli in un'ordinanza (art. 6b cpv. 7 AP-LAFE), che può comprendere in particolare norme sull'ubicazione, il numero e la superficie delle abitazioni. L'avamprogetto contiene già alcune indicazioni sulla possibile impostazione delle disposizioni esecutive. In base ai propri interessi i Cantoni e/o i Comuni potranno limitare ulteriormente le prescrizioni federali in materia di acquisto di abitazioni per il personale, ma non le potranno ampliare (art. 6b cpv. 5 e 6 AP-LAFE). Secondo il capoverso 2 anche le persone all'estero che hanno acquistato a mero titolo d'investimento un fondo utilizzato come stabilimento alberghiero secondo l'articolo 2 capoverso 2 lettera a LAFE prima dell'entrata in vigore l'articolo 6b AP-LAFE, potranno acquistare senza autorizzazione abitazioni per il personale sempreché il diritto cantonale lo preveda.

### **2.1.7 Altri adeguamenti (art. 4 cpv. 2 lett. h in combinato disposto con gli art. 19a, 14 cpv. 1 e 4<sup>bis</sup>, 15 cpv. 1 lett. a nonché b, 24 cpv. 3, 25 cpv. 1 e 1<sup>bis</sup>, 26 cpv. 4 lett. c, 27, 30 cpv. 1 e 3, 33 cpv. 1 VE-LAFE)**

Al fine di rafforzare la certezza e la chiarezza del diritto, l'avamprogetto propone infine altri adeguamenti ad hoc che si limitano a riprendere in larga misura la prassi consolidata (art. 4 cpv. 1 lett. h, 14 cpv. 1 e 4<sup>bis</sup> nonché 25 cpv. 1 AP-LAFE) oppure mirano a garantire l'applicazione efficace delle nuove disposizioni e di quelle vigenti (art. 15 cpv. 1 lett. a nonché b, 19a, 25 cpv. 1<sup>bis</sup>, 26 cpv. 4 lett. c, 27, 30 cpv. 1 e 3 nonché 33 cpv. 1 AP-LAFE) o a rendere più efficiente la ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (art. 24 cpv. 3 AP-LAFE).

## **2.2 Alternative esaminate e respinte**

### **2.2.1 Alternative esaminate e respinte nell'ambito delle misure d'accompagnamento in vista dell'iniziativa per la sostenibilità**

#### **2.2.1.1 Altre misure per impedire l'acquisto di quote di società immobiliari, fondi immobiliari e SICAV immobiliari**

##### **2.2.1.1.1 Obblighi particolari per il consiglio di amministrazione di società anonime che emettono azioni nominative vincolate non quotate in borsa**

In vista dell'introduzione di nuovi obblighi per l'acquisto in o fuori borsa di quote di società immobiliari (cfr. art. 19b AP-LAFE), è stato vagliato se prevedere obblighi speciali

anche per le domande d'iscrizione nel libro delle azioni di società non quotate in borsa il cui scopo effettivo è l'acquisto di fondi (ai sensi dell'art. 4 cpv. 1 lett. e LAFE) e le cui azioni nominative sono vincolate, imponendo ad esempio ai loro consigli di amministrazione di non considerare le persone all'estero che necessitano di un'autorizzazione per acquistare azioni. L'idea è stata scartata poiché difficile da controllare e quindi di dubbia utilità (la misura toccherebbe soltanto società che emettono azioni nominative vincolate e che potrebbero quindi rinunciare per sottrarsi al nuovo obbligo). Inoltre, secondo lo scopo societario, queste società continuano ad acquistare fondi: se in tale occasione l'ufficio del registro fondiario le rinvia all'autorità di prima istanza secondo la LAFE, quest'ultima è tenuta a verificare l'azionariato e a chiarire se eventuali persone all'estero figuranti tra gli azionisti sono legittimate a detenere una partecipazione societaria. È quindi già previsto un certo controllo, molto difficile o addirittura impossibile da effettuare per le società quotate in borsa a causa dell'anonimato dell'azionariato e della rapidità delle transazioni di borsa. Ecco perché si giustifica l'introduzione di obblighi supplementari ai sensi dell'articolo 19b AP-LAFE.

#### 2.2.1.1.2 Limitazione della trasferibilità di azioni nominative quotate in borsa e iscrizione obbligatoria

È anche stato proposto di ridefinire la limitazione della trasferibilità di azioni nominative quotate in borsa affinché le società immobiliari non iscrivano nel libro delle azioni le persone all'estero prive di autorizzazione. Tuttavia, gli azionisti non iscritti nel libro delle azioni, pur non avendo alcun diritto di partecipazione, conservano i diritti patrimoniali, ragion per cui questa misura andrebbe abbinata all'obbligo legale di chiedere sempre l'iscrizione nel libro delle azioni, pena la sospensione di tutti i diritti patrimoniali e di partecipazione. Quest'obbligo, contrario alla libertà del mercato dei capitali, andrebbe a stravolgere il diritto societario vigente poiché le società anonime sono infatti impostate in modo da imporre all'azionista un unico obbligo, quello di liberazione. Inoltre, dal momento che in borsa non operano gli investitori stessi ma gli operatori di borsa (intermediari), ai cui depositi le borse non hanno accesso, sarebbe piuttosto facile aggirare questa misura; gli azionisti potrebbero violare il nuovo obbligo senza farsi scoprire: basterebbe infatti non chiedere l'iscrizione. Tuttavia, negare sistematicamente agli azionisti non iscritti i dividendi, ossia senza il sospetto fondato che stanno infrangendo la LAFE, modificherebbe radicalmente i principi del diritto societario. Inoltre, la violazione dell'obbligo (nessuna domanda di iscrizione) emergerebbe solamente a transazione avvenuta, con la conseguenza giuridica che andrebbe ripristinata la legalità; annullare una transazione in borsa è però un'operazione complessa in termini tecnici, temporali e giuridici. Infine, poiché le transazioni borsistiche possono essere concluse ed eseguite al di fuori del libro delle azioni, una simile misura non colmerebbe tutte le lacune. Per questi motivi la misura è stata scartata.

#### 2.2.1.1.3 Integrazione negli attuali obblighi di pubblicità

In alternativa ai nuovi obblighi degli operatori di borsa (art. 19b AP-LAFE), è stata verificata la possibilità di introdurre di nuovi per gli acquirenti di quote e per le borse da abbinare a quelli di comunicazione esistenti in materia di pubblicità delle partecipazioni

(art. 120 segg. della legge del 19 giugno 2015<sup>34</sup> sull'infrastruttura finanziaria [LInFi]). Ad esempio, le borse dovrebbero verificare se l'acquirente tenuto alla comunicazione secondo l'articolo 120 LInFi è una persona all'estero. Non potendo escluderlo, le borse dovrebbe invitare l'acquirente a farsi rilasciare dalla competente autorità cantonale di prima istanza un'autorizzazione o una decisione di accertamento che l'acquisto non è soggetto ad autorizzazione. Se l'acquirente non avvia per tempo questa procedura, le borse dovrebbero segnalarlo immediatamente a detta autorità o all'UFG. Poiché, in certi casi, gli accertamenti della competente autorità cantonale possono essere complessi (art. 15 cpv. 2 LAFE), si potrebbe prevedere agevolazioni (p. es. dichiarare competente, senza eccezioni, l'autorità nel luogo in cui ha sede la società e, nei casi di sede estera, l'autorità del luogo in cui si situa il fondo di maggior valore della società). Si era anche pensato a un obbligo di segnalazione analogo a quello dell'articolo 122 LInF se vi fosse motivo di ritenere che un azionista non abbia ottemperato al suo obbligo di comunicazione in relazione a un acquisto da parte di persone all'estero. Andare a integrare questo strumento di controllo esistente, oltre a essere pragmatico, permetterebbe di individuare acquisti illeciti effettuati da persone all'estero. Lo svantaggio di questa soluzione, e il motivo per cui è stata scartata per il momento, è che consentirebbe di verificare «soltanto» gli acquisti di un valore pari o superiori al 3 per cento dei diritti di voto, mentre l'avamprogetto prevede che l'acquisto di quote di società immobiliari quotate in borsa sia sempre soggetto ad autorizzazione. La soluzione ipotizzata non permetterebbe quindi di controllare che tutte le persone all'estero prive di autorizzazione rinuncino completamente ad acquistare quote societarie; senza contare che gli acquisti illeciti verrebbero scoperti soltanto a fatto compiuto e l'eventuale annullamento della transazione risulterebbe piuttosto complesso (v. n. 2.2.1.1.2).

#### 2.2.1.1.4 Meccanismi di autocontrollo per le società immobiliari quotate in borsa (e per analogia anche per fondi immobiliari e SICAV immobiliari) abbinati all'annullamento di acquisti illeciti

È stata considerata anche l'idea di imporre a società, fondi e SICAV immobiliari quotati in borsa di controllare a intervalli regolari (ogni sei mesi circa) se tra gli acquirenti di quote figurano persone all'estero, che avrebbero dovuto indirizzare alla competente autorità di prima istanza affinché verifichi se necessitano dell'autorizzazione. La misura è stata scartata per diversi motivi: anzitutto è complicato e oneroso per le imprese quotate in borsa identificare gli azionisti. Il libro delle azioni riporta solamente gli azionisti iscritti, l'obbligo di comunicazione secondo l'articolo 120 e seguenti LInFi scatta solamente a partire da una soglia del 3 per cento dei diritti di voto, ed è anche probabile che gli investitori intenzionati a eludere la LAFE trovino facilmente il modo di aggirare il controllo semestrale. In secondo luogo, sarebbe difficile annullare gli acquisti illeciti accertati, in particolare perché la società dovrebbe disporre costantemente di sufficiente liquidità per il riacquisto, mentre secondo l'articolo 659 capoverso 2 del Codice delle obbligazioni (CO)<sup>35</sup> può detenere azioni proprie per un massimo del 10 per cento

---

<sup>34</sup> RS 958.1

<sup>35</sup> RS 220.

del capitale azionario. L'annullamento della vendita e il recupero dei dividendi potrebbero inoltre comportare ulteriori rischi legali, come ad esempio il rischio di manipolazione del mercato. In terzo luogo, infine, simili controlli potrebbero anche suscitare una certa insicurezza tra gli investitori e quindi influenzare negativamente l'andamento del corso.

### **2.2.1.2 Mantenimento dello status quo o altri inasprimenti per l'acquisto di abitazioni di vacanza**

Tra le misure alternative per *l'acquisto di abitazioni di vacanza*, si è pensato da un lato di mantenere le disposizioni vigenti, dall'altro di adottare inasprimenti più ampi – in particolare un divieto, per i cittadini di Stati terzi, di acquistare abitazioni di vacanze, nonché una riduzione, anche per i cittadini UE e AELS, della superficie abitabile netta ammessa (portandola a 150 m<sup>2</sup>). Tuttavia, queste varianti sono state scartate innanzitutto perché è stata rilevata la necessità di intervenire e in secondo luogo perché all'estero potrebbero accogliere negativamente ulteriori inasprimenti, e in ultima analisi è difficile prevedere il reale effetto mitigante di queste misure sul mercato degli alloggi. I Cantoni che giudicano insufficienti le misure proposte per l'acquisto di abitazioni di vacanza hanno già la possibilità, prevista nel diritto vigente, di eliminare dalla propria legislazione il motivo cantonale d'autorizzazione per tali acquisti o di prevedere, secondo l'articolo 13 LAFE, ulteriori limitazioni (p. es. blocco delle autorizzazioni per determinate località). Anche i Comuni possono introdurre di proprio moto limitazioni del genere (cfr. art. 13 cpv. 2 LAFE).

## **2.2.2 Mozione Schmid Martin 22.4413: alternative esaminate e respinte**

### **2.2.2.1 Eccezione, per tutti i settori, all'obbligo dell'autorizzazione per l'acquisto di abitazioni per il personale**

È stata esaminata e scartata l'idea di derogare in tutti i settori all'obbligo dell'autorizzazione per l'acquisto di abitazioni per il personale. Questa variante permetterebbe ai Cantoni di introdurre, nelle loro disposizioni di applicazione della LAFE, un'eccezione per l'acquisto senza autorizzazione di abitazioni per il personale di tutti gli stabilimenti d'impresa oltre a quello delle aziende alberghiere. Questo approccio andrebbe tuttavia ben oltre quanto chiede la mozione Schmid Martin 22.4413 e non sarebbe compatibile con l'orientamento delle misure d'accompagnamento decise in relazione dell'iniziativa per la sostenibilità (v. n. 1.2.1) dirette a limitare l'acquisto di abitazioni da parte di persone all'estero.

### **2.2.2.2 Eccezione, per altri settori specifici, all'obbligo dell'autorizzazione per l'acquisto di abitazioni per il personale**

L'avamprogetto rinuncia a imporre alle autorità cantonali di prima istanza di verificare, in caso di deroga, se lo stabilimento non può fare a meno delle abitazioni per il personale; ad esempio, perché opera in un settore per il quale è necessario che il personale abiti nelle immediate vicinanze a causa di orari di lavoro particolari (ad es. lavoro a turni, turni spezzati, ecc.) e in cui è usuale ricorrere a personale stagionale. Si è tuttavia rivelato praticamente impossibile formulare criteri chiari e funzionali per circoscrivere il campo d'applicazione. Ne potrebbero risultare problemi di applicazione pratica, sarebbe addirittura ipotizzabile che il diritto di acquistare abitazioni per il personale possa

essere invocato da un panificio. Anche questo approccio andrebbe oltre l'obiettivo della mozione Schmid Martin 22.4413, per cui è stato scartato.

### **2.2.2.3 Rinuncia a una normativa specifica per il rinvio all'autorità di prima istanza in caso di acquisto di abitazioni per il personale**

L'ufficio del registro fondiario che non può escludere a priori l'obbligo d'autorizzazione, sospende la procedura e assegna all'acquirente un termine di 30 giorni per chiedere l'autorizzazione o fare accertare che non sottostà a tale obbligo (cfr. art. 18 cpv. 1 LAFE). L'ufficio del registro di commercio procede nello stesso modo; tuttavia, prima della cancellazione rinvia *in tutti i casi* all'autorità di prima istanza una persona giuridica oppure una società senza personalità giuridica ma con capacità patrimoniale che trasferisce la sede dalla Svizzera all'estero (cfr. art. 18 cpv. 2 LAFE). In occasione della revisione del 1997, che ha abolito l'obbligo d'autorizzazione per l'acquisto di stabilimenti d'impresa, il Consiglio federale aveva disciplinato nell'ordinanza il rinvio dell'acquirente all'autorità competente (cfr. art. 18a e 18b OAFE). Per evitare oneri amministrativi inutili, nel diritto vigente gli acquisti, da parte di persone all'estero, di fondi per stabilimenti d'impresa non soggetti ad autorizzazione vanno dunque direttamente iscritti nel registro fondiario.

Il Consiglio federale ha rinunciato a norme specifiche per il rinvio all'autorità di prima istanza in caso di acquisto di abitazioni per il personale alberghiero; questo per le ragioni seguenti:

- prevedendo nella LAFE di rinviare sistematicamente l'acquirente all'autorità di prima istanza, si penalizzerebbe gli stabilimenti alberghieri rispetto ad altri stabilimenti d'impresa, il che non è in linea con la mozione Schmid Martin 22.4413. Inoltre, la misura causerebbe oneri amministrativi inutili, poiché gli stabilimenti alberghieri dovrebbero sottoporsi a una procedura dinnanzi all'autorità di prima istanza anche se soddisfano chiaramente i requisiti per l'acquisto di abitazioni per il personale.
- prevedendo nella LAFE di non rinviare mai l'acquirente all'autorità di prima istanza, mantenendo tuttavia la possibilità di una tale agevolazione all'articolo 18a capoverso 1 OAFE, si correrebbe il rischio di non poter più controllare l'acquisto di abitazioni per il personale e quindi di non scoprire eventuali irregolarità.

A seconda degli adeguamenti della LAFE decisi sulla base dell'avamprogetto, si vedrà se e come occorra disciplinare a livello di ordinanza il rinvio di questi casi.

### **2.2.3 Acquisto, da parte di cittadini extraeuropei, di quote di alloggi in cooperative abitative**

La mozione Mazzone 18.4314 Rendere gli alloggi di cooperative d'abitazione accessibili ai residenti extra-europei, incarica il Consiglio federale di modificare la LAFE o la OAFE affinché le persone originarie di Paesi extraeuropei e domiciliate in Svizzera possano acquistare quote sociali di una cooperativa d'abitazione, se l'acquisto di tale quota costituisce una condizione per affittare l'alloggio. Secondo il diritto vigente, infatti, i cittadini di Stati terzi non possono acquistare quote di una cooperativa d'abitazione, neppure se titolari di un permesso di dimora B e il loro domicilio effettivo è in Svizzera.

Nel parere del 20 febbraio 2019, il Consiglio federale aveva proposto di respingere la mozione, dicendosi tuttavia disposto a vagliare una modifica corrispondente in occasione della prossima revisione della LAFE. Il 30 ottobre 2020 il Consiglio nazionale ha accolto la mozione, poi chiaramente respinta dal Consiglio degli Stati il 16 giugno 2021.

Il Consiglio federale rinuncia a integrare le richieste della mozione 18.4314. L'avamprogetto inasprisce infatti le condizioni di acquisto dell'abitazione principale per contrastare l'iniziativa per la sostenibilità, rendendo meno interessante l'acquisto di una proprietà abitativa da parte di cittadini extraeuropei che trasferiscono il domicilio in Svizzera: agevolare al contempo l'accesso di questi cittadini agli alloggi delle cooperative d'abitazione in Svizzera non sarebbe compatibile con l'orientamento dell'avamprogetto.

### **2.3 Compatibilità tra compiti e finanze**

L'avamprogetto modifica la ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni solamente per quanto riguarda la compilazione della statistica sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (cfr. art. 24 cpv. 3 AP-LAFE e n. 4.1). Per il resto, la revisione non introduce nuovi compiti sostanziali per i Cantoni nell'attuazione della LAFE. I nuovi obblighi imposti alle autorità cantonali preposte al rilascio dell'autorizzazione edilizia (cfr. art. 19a AP-LAFE) e alle autorità cantonali preposte al controllo abitanti (cfr. art. 24a AP-LAFE) in materia di rinvio o notifica alla competente autorità cantonale di prima istanza (v. commenti all'art. 4 cpv. 2 lett. h AP-LAFE) hanno infatti una portata limitata. Va ricordato che la possibilità dei Cantoni di allentare le norme vigenti relative all'acquisto di abitazioni per il personale da parte di stabilimenti alberghieri in mano straniera (cfr. art. 6b AP-LAFE) implica l'adeguamento del diritto cantonale se il Cantone decide d'introdurre tale eccezione all'obbligo dell'autorizzazione.

Per il resto è auspicabile che l'UFG, in veste di autorità legittimata a ricorrere, continui a contribuire, nella pratica, alla massima uniformità possibile nell'attuare e applicare la LAFE in Svizzera.

### **2.4 Attuazione**

Gli inasprimenti proposti (in particolare il ripristino dell'obbligo d'autorizzazione per determinati acquisti e gli adeguamenti dei contingenti cantonali d'autorizzazioni per l'acquisto di abitazioni di vacanza) impongono una revisione delle relative disposizioni esecutive della OAFE. In base agli adeguamenti della LAFE, si potrebbero ripristinare, nella stessa forma o in forma analoga, determinate disposizioni esecutive del diritto precedente (in vigore prima del 10 settembre 1997; v. le indicazioni corrispondenti nei commenti alle singole disposizioni al n. 3).

L'avamprogetto attribuisce al Consiglio federale la competenza di fissare l'entrata in vigore delle modifiche della LAFE tenendo conto dei lavori necessari per adeguare l'OAFE. Se le Camere federali approveranno l'avamprogetto, i Cantoni potranno adeguare la propria legislazione o avviare il processo legislativo durante i lavori all'OAFE.

### 3 Commento ai singoli articoli

#### Art. 2 cpv. 2 e 3

L'avamprogetto propone di ripristinare l'obbligo d'autorizzazione per l'acquisto di fondi ad uso commerciale (cosiddetti «fondi per stabilimenti d'impresa») da parte di una persona all'estero a meno che quest'ultima, o la sua impresa, non utilizzi il fondo come stabilimento permanente per la propria attività commerciale (cfr. art. 6a AP-LAFE). L'acquisto di fondi per stabilimenti d'impresa a mero titolo d'investimento di capitali sarà nuovamente soggetto ad autorizzazione e in linea di massima vietato visti i limitati motivi d'autorizzazione. L'avamprogetto prevede inoltre di ristabilire l'obbligo d'autorizzazione anche per l'acquisto di un'abitazione principale (cfr. il nuovo motivo d'autorizzazione di cui all'art. 8 cpv. 1 lett. e AP-LAFE). Vanno pertanto abrogate le eccezioni all'obbligo d'autorizzazione previste al vigente *articolo 2 capoverso 2 lettere a* nonché *b LAFE*.

Per ragioni di sistematica, le disposizioni dell'articolo 2 capoverso 3 LAFE sull'acquisto simultaneo di un fondo per uno stabilimento e di abitazioni presenti su di esso vanno spostate; nell'avamprogetto figurano, leggermente modificate, al nuovo articolo 6a AP-LAFE.

Il futuro articolo 2 AP-LAFE enuncerà quindi il principio che le persone all'estero necessitano di un'autorizzazione per acquistare fondi in Svizzera a meno che possano far valere un'eccezione prevista nella LAFE. Tutte le *eccezioni all'obbligo d'autorizzazione* (art. 6a e 6b AP-LAFE: Eccezioni per fondi per stabilimenti d'impresa gestiti direttamente dall'acquirente e per abitazioni per il personale degli stabilimenti alberghieri; art. 7 LAFE: Altre eccezioni) figurano al capitolo 2 LAFE (Obbligo dell'autorizzazione).

#### Art. 3 cpv. 2

L'autorizzazione ad acquistare un fondo è rilasciata a una persona all'estero soltanto per i motivi previsti dalla LAFE (art. 3 cpv. 1 LAFE). Secondo l'articolo 3 capoverso 2 LAFE, i Cantoni hanno la possibilità di tutelare i loro particolari interessi inserendo nella loro legislazione motivi d'autorizzazione aggiuntivi (art. 9 LAFE) e limitazioni più severe rispetto a quelle della LAFE (art. 13 LAFE), ma soltanto nella misura in cui la LAFE attribuisca loro espressamente tale competenza e nel rispetto delle linee guida e dei principi indicati dalla LAFE.

Si propone di contemplare, nel *capoverso 2*, un'altra opzione a scelta: i Cantoni sono liberi di *riprendere* nel loro ordinamento *le eccezioni all'obbligo d'autorizzazione* nella misura in cui la LAFE attribuisca loro espressamente tale competenza. Per la nuova eccezione all'obbligo d'autorizzazione per l'acquisto di abitazioni per il personale degli stabilimenti alberghieri, tale competenza è prevista (cfr. art. 6b cpv. 1 AP-LAFE). Al fine di tutelare i propri particolari interessi, ciascun Cantone potrà dunque decidere nel proprio ordinamento se allentare questa disposizione della LAFE per l'intero territorio cantonale o solo per determinati luoghi (p. es. in alcune zone di montagna). Se i Cantoni rinunciano a legiferare, l'acquisto di abitazioni per il personale insieme a quello del fondo per uno stabilimento alberghiero non è soggetto ad autorizzazione solamente se

le abitazioni sono indispensabili all'esercizio secondo i criteri previsti dalla giurisprudenza attuale (v. n. 1.1.2.1 **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**). I Cantoni che intendono avvalersi della competenza legislativa concessa potranno adattare la propria legislazione durante la revisione dell'OAFE. Come per i motivi d'autorizzazione, anche per le eccezioni all'obbligo d'autorizzazione i Cantoni potranno prevedere «ulteriori limitazioni» cantonali sempre che la LAFE attribuisca loro tale competenza (v. commenti all'art. 6b AP-LAFE).

#### Art. 4 Acquisto di fondi

Il *capoverso 1 lettera b* – che nella versione italiana subisce una modifica redazionale dovuta a un'imprecisione nella precedente traduzione – *d ed f* è modificato in seguito al ripristino dell'obbligo d'autorizzazione per l'acquisto di fondi per stabilimenti d'impresa (v. n. 2.1.1). Di conseguenza è di nuovo soggetta ad autorizzazione anche la partecipazione di persone all'estero a una società senza personalità giuridica ma con capacità patrimoniale, i cui attivi sono costituiti per più di un terzo da fondi in Svizzera. Il valore degli attivi è determinato in base al valore venale. Solo le persone all'estero che potranno far valere un'eccezione o un motivo d'autorizzazione saranno autorizzate ad acquistare tali partecipazioni. Per le persone all'estero non cambia nulla in merito alla partecipazione, già ora soggetta ad autorizzazione, a società (immobiliari residenziali), ossia a società il cui scopo effettivo è l'acquisto di fondi (cfr. parte invariata dell'art. 4 cpv. 1 lett. b VE-LAFE). Il principio applicato alle società senza personalità giuridica deve applicarsi anche all'acquisto di quote di una persona giuridica che detiene immobili, ragion per cui viene ripristinato l'articolo 4 capoverso 1 lettera d LAFE nella versione del 16 dicembre 1983 allo stato del 1° gennaio 1985<sup>36</sup> (di seguito «LAFE del 1985»). Riacquisterà quindi rilevanza la distinzione tra società immobiliari «lato sensu» e «stricto sensu». Originariamente, «effettuando tale distinzione, il legislatore intendeva sottoporre a una disciplina differente le società industriali, commerciali o artigianali che acquistano fondi per realizzare i fini che perseguono (lett. d) e quelle la cui attività principale è l'acquisto di fondi residenziali» (lett. e; cfr. DTF 115 Ib 102, consid. 2). Nella lettera d rientrano le società operative il cui scopo principale è un'attività economica nel settore industriale, artigianale o commerciale, che a tal fine mantengono uno stabilimento e per le quali l'acquisto di fondi è dunque uno scopo secondario. Alle persone giuridiche il cui scopo principale è l'acquisto di immobili si applica invece, come da diritto vigente, l'articolo 4 capoverso 1 lettera e. A differenza del tenore della LAFE del 1985, che contemplava l'obbligo d'autorizzazione per le partecipazioni a società senza personalità giuridica ma con capacità patrimoniale non appena i loro attivi comprendevano anche un solo fondo, l'avamprogetto propone un adeguamento analogo alla norma applicabile alle persone giuridiche: una partecipazione conforme alla lettera b è soggetta ad autorizzazione soltanto se, per analogia con la lettera d, gli attivi della società al loro valore venale sono costituiti per più di un terzo da fondi. Sebbene nelle società senza personalità giuridica ogni socio ha accesso diretto al patrimonio sociale, per analogia con la normativa applicabile alle persone giuridiche, è opportuno

---

<sup>36</sup> RU 1984 1148

prevedere l'obbligo d'autorizzazione unicamente per le partecipazioni straniere a società di persone (nel diritto svizzero: società in nome collettivo e in accomandita) che posseggono fondi per un valore superiore a un terzo degli attivi. La lettera f è modificata in seguito al ripristino della lettera d. Non vi è inoltre alcun motivo di differenziare la costituzione e l'esercizio di un diritto di compera, prelazione o recupero a seconda che si tratti di quote di una SICAV immobiliare (lett. c<sup>bis</sup>) o di partecipazioni a un fondo immobiliare (lett. c).

Dal 1° aprile 2005 le persone all'estero possono acquistare, senza autorizzazione, quote di una persona giuridica il cui scopo effettivo è l'acquisto di fondi soggetti ad autorizzazione, ossia di abitazioni (cosiddetta «società immobiliare in senso stretto» o «società immobiliare residenziale»), nella misura in cui tali quote sono quotate in una borsa svizzera. Il Consiglio federale propone di annullare questa agevolazione per potenziare l'obiettivo perseguito dalla LAFE e rendere di nuovo accessibile alla popolazione residente un numero maggiore di immobili in Svizzera, anche a scopo di investimento (v. n. 1.2.1 e 2.1.2). Le persone all'estero potranno acquistare quote di una società immobiliare di cui al *capoverso 1 lettera e* – quotate o meno in una borsa svizzera – soltanto in presenza di un motivo d'autorizzazione (art. 8 segg. LAFE) o di un'eccezione all'obbligo d'autorizzazione. Come già in passato, non sarà più fatta alcuna distinzione tra società a basso capitale e società aperte al pubblico.

Le modifiche proposte al *capoverso 1 lettere c e c<sup>bis</sup>* aboliscono i privilegi contemplati nel diritto vigente per l'acquisto, da parte di persone all'estero, di certificati di partecipazione a determinati fondi immobiliari nonché di azioni di SICAV immobiliari. Attualmente tali acquisti non sono soggetti ad autorizzazione se i certificati di partecipazione o le azioni sono negoziati regolarmente sul mercato. Le disposizioni proposte impongono invece l'obbligo d'autorizzazione per acquistare qualsiasi partecipazione a un fondo immobiliare o azione di una SICAV immobiliare, indipendentemente dalle modalità di compravendita. Le persone all'estero potranno acquistare certificati di partecipazione a fondi immobiliari o azioni di SICAV immobiliari soltanto se fanno valere un'eccezione all'obbligo d'autorizzazione (in particolare art. 7 LAFE) oppure se l'autorità cantonale di prima istanza di cui all'articolo 15 capoverso 2 LAFE avalla l'acquisto sulla base di un motivo d'autorizzazione (art. 8 segg. LAFE). Poiché i motivi d'autorizzazione sono molto pochi, l'obbligo d'autorizzazione costituisce in pratica un divieto. La versione francese delle lettere c e c<sup>bis</sup> subisce, inoltre, alcune modifiche redazionali.

Per motivi di chiarezza, il *capoverso 1 lettera h* codifica la prassi vigente secondo cui l'utilizzazione di un fondo per uno scopo diverso da quello per il quale è stato acquistato equivale a un nuovo acquisto ed è quindi soggetto ad autorizzazione. Al cambiamento di destinazione si applicano gli stessi motivi di autorizzazione e di diniego applicati agli altri acquisti di cui al capoverso 1. Per stabilire se un cambiamento di destinazione è soggetto ad autorizzazione occorre tener conto della situazione al momento del cambiamento e verificare a quale titolo è stato originariamente acquistato il fondo. Il cambiamento di destinazione è ad esempio soggetto ad autorizzazione se l'acquirente all'estero affitta l'abitazione principale o la utilizza come abitazione di vacanza oppure costruisce abitazioni su un fondo acquistato a titolo di stabilimento. Non vi è alcun cambiamento di destinazione se una persona non soggetta alla LAFE (p. es. cittadini UE o AELS), e quindi neppure vincolata a limitazioni d'uso, utilizza per fini abitativi un fondo

originariamente acquistato per fini commerciali. In questo caso non vi è alcun cambiamento di destinazione soggetto ad autorizzazione, poiché l'acquirente è sempre stato libero di destinare il fondo ai fini che preferisce. È necessario verificare caso per caso se il cambiamento di destinazione è soggetto ad autorizzazione e se i relativi oneri disposti in precedenza vanno revocati. L'applicazione pratica si è tuttavia rivelata piuttosto complicata, poiché il diritto vigente non prevede alcuna autorità di controllo e le autorità di prima istanza secondo la LAFE difficilmente vengono a conoscenza di cambiamenti di destinazione non autorizzati. L'avamprogetto propone di affidare il controllo all'autorità preposta al rilascio dell'autorizzazione edilizia (cfr. il nuovo art. 19a AP-LAFE), chiamata semplicemente a verificare, nel quadro della procedura edilizia ordinaria, se il richiedente che intende convertire il proprio fondo da uso industriale a uso abitativo è una persona all'estero ai sensi dell'articolo 5 LAFE. Se non può escludere a priori che lo sia, rinvierà il richiedente alla competente autorità di prima istanza secondo la LAFE. L'onere supplementare per l'autorità preposta al rilascio dell'autorizzazione edilizia è minimo.

Gli adeguamenti redazionali al capoverso 2 riguardano la reintroduzione dell'obbligo d'autorizzazione per l'acquisto di fondi per stabilimenti d'impresa. È abrogata la disposizione vigente, secondo cui la società che trasferisce la sede all'estero non è soggetta ad autorizzazione se mantiene diritti su un fondo che serve come stabilimento permanente. In futuro potranno acquistare fondi per stabilimenti senza autorizzazione solamente le persone giuridiche e le società senza personalità giuridica ma con capacità patrimoniale che hanno sede statutaria o effettiva in Svizzera. Significa che è ormai soggetta ad autorizzazione ogni società che trasferisce la sede all'estero se conserva diritti sul fondo.

L'articolo 4 capoverso 1 lettere a nonché g LAFE restano invariate; figurano nell'avamprogetto solo per ragioni di tecnica legislativa. Nella versione francese la lettera a è adeguata sotto il profilo redazionale.

*Art. 6a        Eccezione all'obbligo dell'autorizzazione per fondi per stabilimenti d'impresa*

S'intende ripristinare l'obbligo d'autorizzazione generalizzato per l'acquisto da parte di persone all'estero di fondi che servono all'esercizio di un'attività economica. Ciò vale in particolare per l'acquisto, finora esente da autorizzazione, di fondi per stabilimenti acquistati a mero titolo d'investimento per darli in affitto o in locazione a terzi, ossia non utilizzarli direttamente. L'articolo 2 capoverso 2 lettera a LAFE viene pertanto abrogato. Conformemente al *capoverso 1*, continuerà invece a non sottostare all'obbligo d'autorizzazione l'acquisto di uno o più fondi destinata all'attività commerciale esercitata dall'acquirente stesso o dalla sua impresa. L'acquirente deve assumere il rischio imprenditoriale dell'attività economica esercitata sul fondo e di fatto dirigerla. Il Consiglio federale dovrà concretare nelle disposizioni esecutive i concetti di attività lucrativa propria e di direzione effettiva dell'impresa (cfr. ad es. l'art. 3 OAFE, stato 1° gennaio

1985<sup>37</sup> [di seguito OAFE del 1985]). Oltre alle persone fisiche all'estero (art. 5 cpv. 1 lett. a e a<sup>bis</sup> LAFE), soltanto le società in mano estera con sede statutaria ed effettiva in Svizzera (art. 5 cpv. 1 lett. c LAFE) potranno acquistare senza autorizzazione un fondo ad uso proprio. Le società domiciliate all'estero dovranno quindi costituire un'affiliata in Svizzera prima di poter acquistare, tramite quest'ultima, fondi per stabilimenti senza necessitare di un'autorizzazione. Questa restrizione si giustifica perché è difficile stabilire, quando l'acquirente è una persona giuridica domiciliata all'estero, se sia proprio quest'ultima a dirigere lo stabilimento. In questo modo si intendono anche impedire, per quanto possibile, investimenti di capitale illeciti. Nella pratica è infatti difficile verificare se una società domiciliata all'estero che dichiara di volere dirigere dall'estero un'unica attività in Svizzera sta solo avanzando un pretesto per investire capitali nel nostro Paese. Esigere la costituzione di una società domiciliata in Svizzera è ragionevole considerato l'interesse pubblico per un'applicazione efficace della LAFE.

Come illustrato in precedenza, l'eccezione all'obbligo d'autorizzazione si applica esclusivamente ai fondi che l'acquirente utilizza effettivamente a titolo di stabilimento per la propria attività economica. Di conseguenza l'acquirente all'estero, raggiunta una posizione preponderante in una società che detiene fondi, non beneficia più dell'eccezione per i fondi che non servono all'esercizio della sua impresa; deve pertanto alienarli preventivamente.

L'articolo 2 capoverso 3 LAFE, spostato per ragioni di sistematica, consente ancora di acquistare senza autorizzazione abitazioni insieme al fondo per stabilimenti d'impresa, se le norme comunali prescrivono una quota abitativa su tale fondo. Al momento non è previsto alcun tetto massimo. Secondo la prassi attuale, la parte del fondo destinata all'esercizio di un'attività economica deve prevalere su quella abitativa, altrimenti non si tratta più di un fondo per uno stabilimento. Tale prassi è stata tuttavia oggetto di critiche in quanto l'acquirente non è sempre in grado di capire cosa sia lecito, il che comporta una notevole incertezza giuridica. Il tetto massimo proposto al *capoverso 2* (un terzo dell'intera superficie lorda degli immobili situati sul fondo) garantisce da un lato la certezza del diritto e l'uguaglianza giuridica; dall'altro mira a impedire che persone all'estero possano acquistare, senza autorizzazione e senza restrizioni, abitazioni a titolo d'investimento in Comuni dotati di norme sulla quota abitativa.

L'acquirente è esonerato dall'obbligo d'autorizzazione ai sensi del capoverso 1 soltanto finché esercita la propria attività economica sul fondo (v. l'obbligo dell'uso come stabilimento permanente al n. 1.1.2.1). È la regola già applicata nel diritto vigente. Destinare il fondo ad altro uso (o non utilizzarlo più) costituisce in linea di massima un illecito da eliminare; la conseguenza in fin dei conti è l'alienazione del fondo (in particolare il ripristino dello stato anteriore o la realizzazione forzata) poiché l'acquirente non utilizza più il fondo per lo scopo originario indicato al momento dell'acquisto e per il quale era stato autorizzato ad acquistarlo. L'obbligo di alienare il fondo non è nuovo, ma sono nuovi il termine di due anni (*cpv. 3*) e la possibilità, per l'autorità di prima istanza, di disporre l'alienazione mediante realizzazione forzata o vendita a trattativa privata se l'acquirente

---

<sup>37</sup> RU 1984 1164

non da seguito a una previa diffida e non vende il fondo entro il termine legale (cfr. art. 27 cpv. 1<sup>bis</sup> AP-LAFE). L'obbligo di alienazione in caso di violazione dello scopo di utilizzo è giustificato poiché l'acquirente rinuncia all'utilizzo conforme alla LAFE che aveva indicato al momento dell'acquisto. Non essendo più adempiute le condizioni di acquisto, la rivendita del fondo si impone. Il termine di due anni per l'alienazione è inoltre adeguato, anche perché, durante questo periodo, non sono escluse soluzioni transitorie, quali la locazione o l'affitto del fondo a terzi per uso industriale. L'autorità di prima istanza non può prorogare il termine legale di due anni: non ha alcun margine di apprezzamento per quanto riguarda l'inizio o la durata del termine<sup>38</sup>. L'obbligo di alienazione decade soltanto se l'acquirente dimostra che il cambiamento di destinazione (o l'abbandono di qualsiasi utilizzo) è lecito. In questo contesto per «lecito» s'intende che il cambiamento di destinazione è ammesso senza autorizzazione prevista dalla LAFE (ev. in combinazione con l'art. 25 all. I ALC e l'all. K app. 1 art. 24 Convenzione AELS, v. n. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**) oppure che l'autorizzazione concessa è definitiva. L'ammissibilità del cambiamento di destinazione può essere dimostrata in vari modi, ma spetta sempre all'acquirente farlo: è lui che deve eventualmente far revocare un onere, richiedere un'autorizzazione o una decisione di accertamento oppure dimostrare di non sottostare all'obbligo d'autorizzazione. L'acquirente che si rifiuta di rivendere il fondo va sollecitato dalla competente autorità di prima istanza, che emana una decisione di ripristino dello stato legale se l'acquirente non da seguito alla diffida e non aliena il fondo (v. commenti all'art. 27 AP-LAFE).

Il ripristino dell'obbligo d'autorizzazione per l'acquisto di fondi per stabilimenti d'impresa comporta anche l'adeguamento delle disposizioni esecutive dell'OAFE (v. n. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**). In alcuni casi si tratterà di adeguamenti di natura tecnica, in altri di riprendere l'inasprimento proposto. Oltre a concretare le condizioni per l'utilizzo del fondo da parte dell'acquirente, conviene esaminare l'opportunità di reintrodurre una normativa sulla superficie di riserva ammessa per evitare che le persone all'estero acquistino terreni a mero scopo d'investimento o di speculazione (cfr. art. 10 cpv. 1 OAFE del 1985). Va inoltre considerata la reintroduzione di un divieto di alienazione decennale a contare dall'acquisto (cfr. art. 11 cpv. 2 lett. c OAFE del 1985). Andrà infine vagliato se mantenere l'iscrizione diretta nel registro fondiario per gli acquisti non soggetti ad autorizzazione di fondi per stabilimenti d'impresa (v. n. 2.2.2.3) o se invece non sia più opportuno un regime più severo per il rinvio alle autorità di prima istanza.

*Art. 6b      Eccezione cantonale all'obbligo dell'autorizzazione per le abitazioni per il personale degli stabilimenti alberghieri*

Il nuovo articolo 6b abilita i Cantoni a prevedere un'eccezione legale all'obbligo d'autorizzazione per l'acquisto di abitazioni destinate al personale degli stabilimenti utilizzati come apparthotel o alberghi secondo l'articolo 6a capoverso 1 AP-LAFE (di seguito

---

<sup>38</sup> Per il termine di due anni di cui all'art. 8 cpv. 2 LAFE cfr. sentenza del TF 2C\_534/2021 del 16 dic. 2021, consid. 5.2.

«stabilimenti alberghieri»). I Cantoni possono pertanto creare le basi legali che permettono di far valere questa eccezione sul loro territorio. Gli altri requisiti per acquistare senza autorizzazione abitazioni per il personale alberghiero sono disciplinati dal diritto federale. I *capoversi 5 e 6* abilitano tuttavia i Cantoni e i Comuni a inasprire le norme federali (v. di seguito).

Mentre la LAFE definisce il concetto di «apparthotel» all'articolo 10, né la LAFE né l'OAFE riportano una definizione di «albergo». Per stabilire se si tratta di un «albergo» ai sensi della LAFE si applicano i criteri indicati nella DTF 106 Ib 209 e seguenti<sup>39</sup> secondo i quali la caratteristica determinante di un albergo è una certa *densità di servizi*, ossia devono prevalere le prestazioni alberghiere (ad es. servizio in camera, ristorazione, servizi amministrativi ecc.) sulla semplice messa a disposizione di un alloggio.

Secondo il *capoverso 1*, i Cantoni possono stabilire che una persona all'estero che acquista o ha acquistato a norma di legge un fondo da utilizzare come stabilimento permanente per il proprio albergo o apparthotel (ai sensi dell'art. 6a cpv. 1) non necessita di autorizzazione per acquistare abitazioni per il personale alberghiero. Per chiarezza va specificato che le abitazioni sono destinate esclusivamente al personale del proprio stabilimento alberghiero. A differenza di quanto vale per gli altri stabilimenti d'impresa secondo l'articolo 6a capoverso 1 AP-LAFE, per i quali nella prassi odierna è possibile acquistare abitazioni per il personale soltanto insieme al fondo (v. n. 1.1.2.1), gli alloggi per il personale ai sensi dell'articolo 6b AP-LAFE possono essere acquistati sia insieme al fondo per lo stabilimento alberghiero sia in un secondo tempo<sup>40</sup>. Questo a condizione che la persona all'estero che intende acquistare abitazioni per il personale abbia acquistato insieme alle abitazioni o in precedenza un fondo che utilizza come stabilimento permanente per il proprio albergo o apparthotel. Può averlo acquistato in virtù dell'eccezione di cui all'articolo 6a capoverso 1 AP-LAFE o in un momento in cui non era sottoposta alla LAFE. Per analogia con l'acquisto di un fondo per uno stabilimento d'impresa, possono acquistare senza autorizzazione abitazioni per il proprio personale alberghiero soltanto le persone all'estero ai sensi dell'articolo 5 capoverso 1 lettere a, a<sup>bis</sup> e c LAFE ma non le persone giuridiche con sede all'estero (v. commenti all'art. 6a cpv. 1 AP-LAFE). Un'eccezione è prevista esclusivamente per le persone giuridiche domiciliate all'estero che hanno acquistato un fondo per uno stabilimento alberghiero prima dell'entrata in vigore della presente modifica e rientrano nel capoverso 2 (v. commenti al cpv. 2). Dopo l'entrata in vigore degli adeguamenti proposti, le persone giuridiche che trasferiscono la sede all'estero non potranno mantenere senza autorizzazione i propri diritti su un fondo per uno stabilimento alberghiero (cfr. art. 4 cpv. 2 AP-LAFE). Destinare le abitazioni a un altro utilizzo, ad esempio affittarle a persone che non fanno parte degli effettivi, equivale a un acquisto ed è soggetto ad autorizzazione (cfr. art. 4 cpv. 1 lett. h AP-LAFE). Anche fuori stagione, questi alloggi non

<sup>39</sup> Urs Mühlebach / Hanspeter Geissmann, Kommentar zum Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland, 1986, art. 8 N. 6.

<sup>40</sup> In merito alla giurisprudenza sull'acquisto concomitante di abitazioni, si rimanda alla sentenza del TF 2C\_325/2022 del 21 dic. 2023 consid. 4.4 con altri rimandi.

possono essere affittati a terzi che non fanno parte del personale alberghiero. Pure la successiva costruzione di abitazioni per il personale sul fondo del complesso alberghiero costituisce un cambiamento di destinazione equivalente a un (nuovo) acquisto, che tuttavia non necessita di autorizzazione se sono soddisfatti i requisiti dell'articolo 6b AP-LAFE. L'onere di destinare durevolmente ed esclusivamente l'immobile allo scopo indicato al momento dell'acquisto sussiste invece indipendentemente da un'esplicita menzione nella decisione di autorizzazione o nel registro fondiario (v. n. 1.1.2.1).

Il *capoverso 2* disciplina l'acquisto di abitazioni per il personale alberghiero da parte di persone all'estero se, al momento dell'entrata in vigore della presente revisione, lo stabilimento alberghiero è gestito come investimento di capitali (ossia l'acquirente non utilizza direttamente il fondo per le proprie attività ai sensi dell'art. 6b in combinato disposto con l'art. 6a AP-LAFE). Sebbene il nuovo articolo 6a sottoponga di nuovo ad autorizzazione l'acquisto di fondi per stabilimenti a mero titolo d'investimento (art. 6a AP-LAFE), s'intende permettere anche a chi ha potuto acquistare il fondo senza autorizzazione prima della modifica della LAFE di far valere l'eccezione dell'articolo 6b AP-LAFE. Naturalmente sarà possibile soltanto nei Cantoni che recepiscono nel loro ordinamento questa eccezione all'obbligo d'autorizzazione e nella misura in cui tutti gli altri requisiti sono soddisfatti. Non è opportuno e neppure in linea con la mozione Schmid Martin 22.4413 distinguere le strutture alberghiere in mano straniera acquistate a mero titolo d'investimento prima dell'entrata in vigore della presente revisione da quelle gestite in proprio dopo l'entrata in vigore della revisione, anche perché in futuro le persone all'estero non potranno più acquistare alberghi a mero titolo d'investimento. Senza questa disposizione potrebbe rivelarsi inevitabile vendere il fondo a una persona non soggetta alla LAFE o al gestore della struttura per poter continuare l'attività in caso di urgente bisogno di alloggi per il proprio personale. Un simile obbligo (indiretto) di vendere il fondo sarebbe incompatibile con l'intento della presente revisione.

Le abitazioni per il personale secondo l'articolo 6b AP-LAFE devono seguire la sorte del fondo dello stabilimento alberghiero (*cpv. 3 e 4*): se l'acquirente non utilizza più il fondo come stabilimento alberghiero e non lo destina neppure all'esercizio di un'altra attività commerciale propria conforme all'articolo 6a capoverso 1 AP-LAFE, lo deve vendere entro due anni (cfr. art. 6a cpv. 3 AP-LAFE). Questo termine non è prorogabile dall'autorità di prima istanza (v. commenti all'art. 6a cpv. 3 VE-LAFE). L'acquirente che non utilizza più in modo conforme una o più abitazioni acquistate per il personale alberghiero, deve venderle entro due anni (in merito alla proporzionalità di tale obbligo, si rimanda ai commenti all'art. 6a cpv. 3 AP-LAFE). Costituiscono un'eccezione i casi nei quali il cambiamento di destinazione delle abitazioni è conforme alla LAFE. Se l'acquirente utilizza le abitazioni per scopi diversi da quelli indicati al momento dell'acquisto, l'obbligo di alienazione decade soltanto se dimostra che il nuovo utilizzo è conforme alla LAFE. I cittadini UE e AELS con domicilio principale all'estero non possono opporsi a tale obbligo avvalendosi dell'ALC o della Convenzione AELS, poiché entrambi i trattati non tangono la normativa relativa agli investimenti di capitale e al commercio di fondi non edificati e di abitazioni (v. n. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**). L'ammissibilità del cambiamento di destinazione può essere dimostrata in vari modi, ma spetta sempre all'acquirente farlo: è lui che deve eventualmente far revocare un onere, richiedere un'autorizzazione o una decisione di accertamento

oppure dimostrare di non sottostare all'obbligo d'autorizzazione. Alla vendita di uno stabilimento alberghiero vanno vendute *insieme* anche le abitazioni per il suo personale (art. 6a cpv. 3 in combinato disposto con l'art. 6b cpv. 4 AP-LAFE). L'obbligo di alienare le abitazioni per il personale insieme allo stabilimento è giustificato in quanto l'acquirente ha potuto acquistarle soltanto perché utilizzava un fondo come stabilimento alberghiero. In questa situazione la vendita separata delle abitazioni per il personale costituirebbe un collocamento di capitali non ammesso dalla legge (cfr. art. 12 lett. a LAFE). Inoltre, la vendita contemporanea dello stabilimento alberghiero e delle abitazioni per il personale garantisce che queste ultime restino a disposizione dell'esercizio alberghiero, il che adempie anche le richieste della mozione Schmid Martin 22.4413 di colmare la carenza di alloggi e di migliorare la difficile situazione abitativa del personale alberghiero nelle regioni turistiche (v. 1.2.2.). L'articolo 30 AP-LAFE prevede sanzioni penali per chi viola l'obbligo di vendita congiunta. I profitti illeciti ottenuti in violazione di tale obbligo sono confiscati e versati al Cantone (art. 33 LAFE). Nell'emanare le disposizioni esecutive dell'articolo 6b AP-LAFE, andrà esaminato se adottare altri provvedimenti a garanzia dell'adempimento di tale obbligo. Si potrebbe ad esempio imporre l'onere di prevedere, per quanto possibile, un vincolo di diritto reale soggettivo tra le abitazioni per il personale e lo stabilimento alberghiero. Tale possibilità si applicherebbe tuttavia solamente agli acquisti oggetto di una decisione di accertamento emessa dalla competente autorità di prima istanza secondo la LAFE. Non è infatti possibile disporre oneri ai sensi della LAFE per gli acquisti iscritti direttamente nel registro fondiario senza alcuna procedura presso l'autorità di prima istanza. L'acquirente che intende invece continuare a utilizzare il fondo per un'altra sua attività economica ai sensi dell'articolo 6a capoverso 1 AP-LAFE, non è tenuto ad alienare le abitazioni, ma non può più utilizzarle per scopi abitativi ma deve destinarle a fini commerciali.

I Cantoni che consentono l'acquisto senza autorizzazione di abitazioni per il personale alberghiero possono adottare al riguardo disposizioni più severe, ma non più liberali rispetto alla LAFE. Il *capoverso 5* propone una serie di possibili restrizioni; l'elenco non è esaustivo. I Cantoni possono abilitare i Comuni a introdurre le restrizioni di proprio moto e disciplinano la relativa procedura (*cpv. 6*). Questa ripartizione delle competenze è già presente nella Lex Koller, ad esempio nelle norme che regolano le autorizzazioni per l'acquisto di abitazioni di vacanza da parte di persone all'estero (art. 9 cpv. 2 e 13 LAFE). L'unica differenza consiste nel fatto che l'acquisto di un'abitazione di vacanza si basa su un motivo d'autorizzazione (art. 9 cpv. 2 LAFE), mentre l'acquisto di abitazioni per il personale alberghiero si fonda su un'eccezione all'obbligo d'autorizzazione (art. 6b AP-LAFE). Per il resto, in entrambi i casi è il Cantone a decidere se e dove introdurre un motivo d'eccezione o un'eccezione all'obbligo d'autorizzazione, mentre le modalità sono rette dalla LAFE e dall'OAFE. I Cantoni e i Comuni possono comunque prevedere condizioni più restrittive rispetto a quelle federali. Questa ripartizione delle competenze permette di tenere debitamente conto degli interessi e delle differenze cantonali.

Il *capoverso 7* stabilisce che il Consiglio federale disciplina nelle disposizioni esecutive i dettagli dell'acquisto di abitazioni per il personale di stabilimenti alberghieri. Gli aspetti da disciplinare, contenuti in un elenco non esaustivo, sono in particolare le restrizioni in merito al numero e alla superficie delle abitazioni nonché alla loro distanza dallo stabilimento alberghiero. Spetterà invece ai Cantoni stabilire i luoghi o le regioni cui si

applicherà l'esenzione dell'obbligo d'autorizzazione (art. 6b cpv. 1 AP-LAFE). È pensabile un nuovo articolo dell'OAFE che specifichi le condizioni alle quali le abitazioni potranno essere utilizzate per alloggiare il personale alberghiero. La disposizione esecutiva relativa all'articolo 6b AP-LAFE potrebbe avere, ad esempio, il tenore seguente:

*Art. X AP-OAFE Acquisto agevolato di abitazioni per il personale degli stabilimenti alberghieri*

*<sup>1</sup> Le abitazioni per il personale di uno stabilimento alberghiero ai sensi dell'articolo 6a capoverso 1 in combinato disposto con l'articolo 6b capoverso 1 LAFE possono essere costruite o acquistate alle seguenti condizioni:*

- a. l'abitazione per il personale si situa sul fondo dello stabilimento alberghiero o nelle immediate vicinanze;*
- b. la superficie abitabile netta delle abitazioni per il personale non supera in media i 40 m<sup>2</sup> per persona. Se più persone condividono un alloggio, la superficie netta media non supera i 35 m<sup>2</sup> per persona;*
- c. in caso di acquisto di terreno non edificato, la sua superficie non supera quella necessaria allo scopo d'utilizzazione. La superficie di riserva destinata a un ampliamento dello stabilimento alberghiero o delle abitazioni per il personale non supera un terzo dell'intera superficie.*

*<sup>2</sup> All'acquisto di abitazioni per il personale si applicano le seguenti proporzioni: abitazioni per massimo xxx persone per stabilimenti alberghieri con xxx posti letto, abitazioni per massimo xxx persone per stabilimenti alberghieri con xxx posti letto, abitazioni per massimo xxx persone per stabilimenti alberghieri con xxx posti letto.*

*[Possibile variante:*

*<sup>2</sup> Possono essere acquistate abitazioni per massimo due terzi del personale dello stabilimento alberghiero.]*

La frase introduttiva del *capoverso 1* precisa che l'acquirente di uno stabilimento alberghiero può costruire nuovi alloggi o comprare abitazioni esistenti per il proprio personale.

**Lettera a:** le abitazioni per il personale devono situarsi direttamente sul fondo dello stabilimento alberghiero oppure «nelle immediate vicinanze». Soltanto a queste condizioni l'acquisto agevolato delle abitazioni per il personale è effettivamente atto a facilitare ad alberghi e apparthotel il reclutamento di personale specializzato. I collaboratori devono infatti poter raggiungere rapidamente il proprio alloggio, soprattutto in caso di turni serali, mattutini o spezzati. In tale contesto «nelle immediate vicinanze» significa che il tragitto tra lo stabilimento alberghiero e l'abitazione non supera di regola i 30 minuti con i trasporti pubblici e i 15 minuti con un automezzo privato.

*Lettera b:* secondo l'Ufficio federale di statistica, nel 2023 la superficie abitativa media per occupante in Svizzera era di 46,5 m<sup>241</sup>, pertanto è appropriato che gli alloggi per il personale non superino in media una superficie abitabile netta di 40 m<sup>2</sup> per persona. Se più persone condividono un alloggio, è consentita una superficie abitabile media di massimo 35 m<sup>2</sup> a persona. Se i collaboratori dello stabilimento alberghiero si trasferiscono in Svizzera con la famiglia (coniuge, partner registrato e figli propri), occorrerà tenerne debitamente conto nella definizione della superficie ammessa.

*Lettera c:* la superficie del terreno non edificato acquistata per costruire abitazioni per il personale non deve superare quella necessaria allo scopo d'utilizzo, ossia alla costruzione di tali abitazioni. L'idea è che l'acquirente utilizzi il fondo opportunamente, per costruirvi le abitazioni che può acquistare o edificare senza autorizzazione secondo l'articolo 6b AP-LAFE. Può acquistare solamente la superficie necessaria a costruire dette abitazioni. Non è accettabile acquistare terreno non edificato facendo valere l'eccezione dell'articolo 6a AP-LAFE per accumulare terreni a fini speculativi. Un terzo della superficie totale del fondo è considerato ammissibile come superficie di riserva che l'acquirente può acquistare in vista di un ampliamento a medio o lungo termine dello stabilimento alberghiero o delle abitazioni per il personale.

Il *capoverso 2* disciplina il numero massimo di abitazioni che uno stabilimento alberghiero è autorizzato ad acquistare per il personale. Al momento di elaborare le disposizioni esecutive si dovrà decidere se far dipendere il numero delle abitazioni dal numero di posti letto (ad es. fino a 10 posti letto sono ammesse abitazioni per massimo 3 persone di servizio), dalla categoria dell'albergo o dal numero di collaboratori. [In alternativa andrà esaminato se fissare il numero delle abitazioni acquistabili senza autorizzazione in funzione percentuale del totale dei dipendenti (p.es. alloggi solo per 2/3 del personale). Difficilmente gli stabilimenti alberghieri devono alloggiare tutti i dipendenti; alcuni di loro dispongono di un'abitazione propria.]

Se i Cantoni non introducono l'eccezione all'obbligo d'autorizzazione, l'acquisto di abitazioni per il personale alberghiero continuerà a essere ammesso solo alle (severe) condizioni fissate dal TF per tutti gli altri stabilimenti d'impresa: l'acquirente di uno stabilimento alberghiero può acquistare abitazioni per il personale senza autorizzazione *insieme* al fondo (ossia contemporaneamente) soltanto se le abitazioni sono necessarie all'esercizio dello stabilimento (v. n. 1.1.2.1). Un'abitazione per il personale è necessaria all'esercizio se è imprescindibile per il funzionamento o l'esercizio dell'attività economica<sup>42</sup>. Se ad esempio l'esercizio dipende dalla presenza costante o quasi di

---

<sup>41</sup> Statistica 2023 sulla superficie media per occupante nei Cantoni, Ufficio federale di statistica, consultabile all'indirizzo [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) >Statistiche > Costruzioni e abitazioni > Abitazioni > Condizioni d'abitazione > Superficie per occupante (stato: 21.02.2025).

<sup>42</sup> Sentenza del TF 2C\_325/2022 del 21 dic. 2023 con altri rimandi.

un tecnico, la sua abitazione nelle vicinanze della struttura riveste una necessità aziendale<sup>43</sup>. Se invece le abitazioni per il personale si situano sul fondo dello stabilimento per mere considerazioni di praticità e attrattiva (p. es. per reclutare personale qualificato), l'acquisto è soggetto ad autorizzazione.

*Art. 8 cpv. 1 lett. e, 1<sup>bis</sup> e 3*

Il nuovo *capoverso 1 lettera e* ripristina l'obbligo d'autorizzazione per l'acquisto di un'abitazione principale già previsto nella revisione del 1997. L'articolo 2 capoverso 2 lettera b LAFE va dunque abrogato. Non sono considerate persone all'estero i cittadini UE e AELS (e, a determinate condizioni, anche quelli del Regno Unito e dell'Irlanda del Nord) con domicilio legale ed effettivo in Svizzera, nonché i cittadini di Stati terzi con permesso di domicilio C (art. 5 cpv. 1 lett. a e a<sup>bis</sup> LAFE a contrario), pertanto possono acquistare fondi in Svizzera senza autorizzazione. Di conseguenza l'obbligo d'autorizzazione proposto per l'acquisto diretto di un'abitazione principale in proprio nome (cfr. art. 8 OAFE) si applica unicamente ai cittadini di Stati terzi senza permesso di domicilio C e con domicilio legale ed effettivo in Svizzera. Ai cittadini stranieri domiciliati all'estero non è permesso acquistare un'abitazione principale nel nostro Paese. Secondo la giurisprudenza del TF, in determinate circostanze è tuttavia possibile acquistare un'abitazione principale nel luogo del futuro domicilio effettivo e legale prima ancora di immigrare in Svizzera se l'arrivo e il trasferimento del domicilio nel nostro Paese sono imminenti<sup>44</sup>. Le autorità di prima istanza definiscono gli oneri e le condizioni necessarie a garantire che il domicilio sia trasferito in Svizzera.

L'acquirente deve occupare l'abitazione da solo o con il proprio nucleo domestico (famiglia, personale di servizio, ecc.). L'abitazione principale non può essere affittata a terzi, neppure parzialmente. In conformità con lo scopo di utilizzo e per evitare eventuali abusi, la prassi vigente consente l'acquisto di un'(*unica*) unità a titolo di abitazione principale. Ad esempio, non è ammesso acquistare come abitazione principale una casa unifamiliare con un appartamento indipendente con accesso separato (e cucina e impianti sanitari propri, ecc.). Se il fondo da acquistare comprende più unità abitative indipendenti utilizzabili separatamente, ciascuna con un ingresso proprio e angolo cottura, le autorità cantonali di prima istanza impongono determinati interventi edilizi (in particolare unire le unità d'abitazione, eliminare tutte le cucine a parte una, ecc.). Se l'oggetto acquistato è un immobile composto di due unità d'abitazione, possono tuttavia presentarsi questioni complesse riguardo alla proporzionalità degli oneri imposti. Per favorire la certezza del diritto e l'applicazione uniforme della LAFE, s'intende ora sancire nella legge che il rilascio dell'autorizzazione presuppone che l'abitazione principale comprenda un'unica unità. In questo modo per la persona assoggettata alla LAFE (e anche per l'autorità esecutiva) risulta chiaro, in virtù del testo normativo, che è possibile acquistare come abitazione principale un immobile con più unità d'abitazione indipendenti soltanto se l'acquisto porta su una sola unità (ad es. precedentemente separata

---

<sup>43</sup> Mühlebach/Geissmann a.a.O., art. 8 n. 11.

<sup>44</sup> Sentenza del TF 2C\_876/2011 del 20 mar. 2012, consid. 4.2.

dalle altre costituendo più proprietà per piani) o se le varie unità sono ristrutturare per essere riunite in una sola (ev. iscritta come tale nel registro fondiario). Il collegamento tra le unità dev'essere permanente e difficile da rimuovere: non basta abbattere pareti e montare porte. Anche gli spazi destinati agli ospiti o al personale di servizio devono essere collegati all'abitazione principale e non possono costituire un'unità abitativa a sé stante.

Il *capoverso 1<sup>bis</sup>* ripristina l'obbligo di alienare il fondo entro due anni, se l'acquirente non lo utilizza più come abitazione principale perché ha trasferito il domicilio principale all'estero, in un altro Comune svizzero o in un'altra abitazione dello stesso Comune. L'obbligo è giustificato dal fatto che l'acquisto era stato autorizzato unicamente perché l'acquirente aveva dichiarato di volere utilizzare il fondo come abitazione principale. In caso di cambiamento di destinazione prevale l'interesse pubblico a evitare l'eccessivo dominio straniero del suolo indigeno (art. 1 LAFE), il che giustifica l'obbligo di alienare il fondo quando viene meno il motivo d'autorizzazione originario. Tale obbligo impedisce inoltre che la legge sia elusa da persone all'estero che trasferiscono il proprio domicilio in Svizzera per breve tempo al solo scopo di acquistare un immobile per poi ritrasferirsi nuovamente. Anche per questa ragione l'obbligo di alienare il fondo è proporzionato: non esistono infatti altri mezzi, meno incisivi per contrastare in modo altrettanto efficace questo tipo di elusione. L'autorità di prima istanza non può prorogare il termine di due anni (v. commenti all'art. 6a cpv. 3 AP-LAFE) e, se l'acquirente non rivende l'immobile, dovrà adottare le misure necessarie: il primo passo è la diffida; se l'acquirente non dà seguito alla diffida, l'autorità di prima istanza dispone la vendita dell'abitazione principale a trattativa privata o mediante incanto pubblico secondo le disposizioni sulla realizzazione forzata dei fondi (art. 27 cpv. 1 lett. c n. 2 AP-LAFE). L'obbligo di alienazione decade se l'acquirente dimostra che il cambiamento di destinazione del fondo è conforme alla LAFE. L'ammissibilità del cambiamento di destinazione può essere dimostrata in vari modi, ma spetta sempre all'acquirente farlo: è lui che deve eventualmente far revocare un onere, richiedere un'autorizzazione o una decisione di accertamento oppure dimostrare di non sottostare all'obbligo d'autorizzazione. Affinché le autorità competenti possano facilmente venire a conoscenza del trasferimento di domicilio dell'acquirente, si propone di introdurre un obbligo di notifica del controllo abitanti (cfr. art. 24a VE-LAFE).

La reintroduzione dell'obbligo d'autorizzazione per l'acquisto di abitazioni principali comporta anche la modifica delle relative disposizioni esecutive dell'OAFE (v. n. 3.4). Alcune modifiche saranno puramente redazionali e riguarderanno solo i rimandi (in particolare art. 5 cpv. 1 e art. 8 OAFE), altre saranno invece materiali e andranno a concretare le nuove disposizioni legali. A tal fine occorrerà dunque vagliare se:

- limitare di nuovo la superficie abitabile netta (pari a 200 m<sup>2</sup> prima della revisione del 10 settembre 1997) e la superficie totale del fondo per abitazioni non costituite in proprietà per piani (pari a 1000 m<sup>2</sup> prima della revisione del 10 settembre 1997; cfr. art. 10 cpv. 2 e 3 OAFE del 1985);
- integrare l'elenco degli oneri minimi di cui all'articolo 11 capoverso 2 OAFE (cfr. p. es. art. 11 cpv. 2 lett. e OAFE del 1985); è tuttavia possibile che la procedura prevista all'articolo 27 VA-LAFE sia sufficiente a imporre l'obbligo di alienazione;

- prevedere adeguamenti per il rinvio all'autorità di prima istanza ad opera del registro fondiario, del registro di commercio e dell'autorità dell'incanto. Essendo ormai l'acquisto di un'abitazione principale soggetto ad autorizzazione, l'acquirente all'estero andrà sistematicamente rinviato alla competente autorità di prima istanza (cfr. art. 18 cpv. 1 e 3, 18a cpv. 2 OAFE);
- eventualmente specificare i requisiti per comprovare il domicilio effettivo in Svizzera, al fine di garantire l'applicazione uniforme delle disposizioni legali e di impedirne l'elusione attraverso domicili fittizi di breve durata costituiti per acquistare fondi senza autorizzazione.

L'avamprogetto riprende, al *capoverso 3*, il terzo periodo stralciato nel 2002 con la revisione che prevedeva regole meno severe per il computo delle autorizzazioni nel contingente cantonale corrispondente (v. commenti seguenti all'art. 9 cpv. 4 AP-LAFE).

#### *Art. 9 cpv. 4*

L'avamprogetto ripristina lo stato anteriore alla revisione del 2002 per le abitazioni di vacanza inasprendo di nuovo le regole per il computo degli acquisti nei contingenti cantonali d'autorizzazioni. S'intende far computare nel contingente possibilmente ogni trasferimento di un'abitazione di vacanza soggetta ad autorizzazione, in modo da vincolare di nuovo l'unità di contingente alla persona anziché all'oggetto (ossia l'abitazione di vacanza). I contingenti consentono di regolare direttamente il numero delle abitazioni di vacanza acquistate ogni anno da persone all'estero.

L'avamprogetto prevede quindi di computare di nuovo nei contingenti cantonali d'autorizzazioni gli acquisti di abitazioni di vacanza tra persone all'estero. Secondo l'articolo 9 capoverso 4 lettera a LAFE, l'acquisto non è computato se il venditore aveva ottenuto a suo tempo l'autorizzazione per acquistare l'abitazione di vacanza. Anche per le autorizzazioni concesse nei casi di rigore ai sensi dell'articolo 8 capoverso 3 LAFE è di nuovo previsto il computo nel contingente d'autorizzazioni per abitazioni di vacanza (art. 9 cpv. 4 lett. b LAFE). Se le condizioni di cui all'articolo 8 capoverso 3 LAFE sono soddisfatte, è possibile ottenere l'autorizzazione. Poiché anche questi acquisti saranno di nuovo computati nel contingente d'autorizzazioni, per i Cantoni che non prevedono ancora il motivo cantonale d'autorizzazione per l'acquisto di abitazioni di vacanza, è necessario riservare un certo numero di unità di contingente per i casi di rigore. Prima della revisione del 2002, erano 35 le unità previste annualmente per autorizzazioni in caso di rigore<sup>45</sup>. Nell'elaborare le disposizioni esecutive della OAFE, si dovrà valutare quante unità destinare a questi casi. I Cantoni che dispongono di un contingente annuo devono provvedere ai casi di rigore di proprio moto prevedendo una certa riserva di unità a tal fine. L'avamprogetto inasprisce inoltre le regole per i cosiddetti modelli di *multiproprietà* abolendo l'articolo 9 capoverso 4 lettera c LAFE riguardante detti modelli in base ai quali l'acquisto di quote di comproprietà di un'abitazione di vacanza è collegato all'utilizzo temporaneo dell'immobile. Attualmente è computata nel contingente

---

<sup>45</sup> FF 2002 964, in part. 969

solo la prima autorizzazione; ogni ulteriore acquisto di quote di comproprietà della medesima abitazione è soggetto ad autorizzazione senza essere computato nel contingente.

Il *capoverso 4* consente di derogare al computo nel contingente solamente se l'acquirente è già stato autorizzato in precedenza ad acquistare altri diritti sullo stesso fondo, per cui la relativa autorizzazione è già stata computata. Ciò vale ad esempio nei casi in cui una persona all'estero costituisce un diritto di compera su un'abitazione di vacanza, il che è considerato un acquisto soggetto ad autorizzazione secondo l'articolo 4 capoverso 1 lettera f LAFE. Ciò significa che la persona all'estero necessita di un'autorizzazione e l'acquisto va computato nel contingente<sup>46</sup>. Al momento dell'esercizio effettivo del diritto di compera, anch'esso considerato un acquisto soggetto ad autorizzazione ai sensi della LAFE (art. 4 cpv. 1 lett. f LAFE), non è tuttavia previsto utilizzare un'ulteriore unità di contingente per l'acquisto di altri diritti sulla medesima abitazione di vacanza da parte della stessa persona. Lo stesso dicasi per un successivo acquisto aggiuntivo secondo l'articolo 10 capoverso 4 OAFE, ad esempio per l'ampliamento ammesso di un'abitazione di vacanza già esistente.

#### *Art. 11 cpv. 2 e 2<sup>bis</sup>*

Il Consiglio federale stabilisce i contingenti cantonali annui d'autorizzazioni per l'acquisto di abitazioni di vacanza (art. 11 cpv. 1 LAFE) nei limiti di un numero massimo previsto per l'insieme del Paese che egli stesso decide e che attualmente ammonta a 1500 unità di contingente (art. 11 cpv. 2 LAFE). L'Esecutivo determina i contingenti in funzione dell'importanza del turismo per i singoli Cantoni, dei loro piani di sviluppo turistico e della quota di proprietà fondiaria straniera sul loro territorio (art. 11 cpv. 3 LAFE). Né il sistema per determinare il numero massimo per l'insieme del Paese né i contingenti cantonali annui d'autorizzazioni subisce modifiche, cambia solo il numero delle unità di contingente.

Dall'analisi dei dati degli ultimi vent'anni (2006-2025) sulle autorizzazioni rilasciate dai Cantoni sia per i fondi venduti a persone all'estero da persone non soggette alla LAFE sia per i fondi venduti e acquistati da persone all'estero, è emerso che tra il 2006 e il 2010 il contingente annuale è stato praticamente sempre esaurito (quasi 1500 vendite autorizzate tra persone non soggette alla LAFE e persone all'estero). All'inizio degli anni 2010 sono state rilasciate su scala nazionale poco più di 1000 autorizzazioni l'anno, mentre dal 2014 è stato utilizzato solamente un terzo circa del contingente (v. nella tabella seguente la colonna «Pers. non soggetta alla LAFE > pers. all'estero»). Va ricordato che si tratta esclusivamente di vendite a persone all'estero da parte di persone non soggette alla LAFE. Le compravendite di abitazioni di vacanza tra persone all'estero non sono più computate nel contingente sin dalla revisione del 2002 (art. 9 cpv. 4 lett. a LAFE). Negli ultimi dieci anni, su scala nazionale, sono stati autorizzati in

---

<sup>46</sup> Cfr. la sentenza 100.2016.338 del 12 giu. 2017 del Tribunale cantonale amministrativo del Cantone di Berna, consid. 4.3.

media 243 di questi trasferimenti l'anno (v. nella tabella seguente la colonna «Pers. all'estero > pers. all'estero» e l'all. 1).

Anche includendo gli acquisti tra persone all'estero, non più computati nel contingente dal 2002 (art. 9 cpv. 4 lett. a LAFE), le 1500 unità annualmente disponibili per l'intero Paese non sarebbero mai state completamente sfruttate negli ultimi dieci anni. Nell'ultimo decennio i Cantoni avrebbero utilizzato in media poco meno di 796 unità di contingente l'anno, considerando anche i trasferimenti tra persone all'estero. Senza quest'ultimi, le unità utilizzate scenderebbero addirittura a 553 l'anno (v. all. 1). Anche tenendo conto dei trasferimenti tra persone all'estero, negli ultimi dieci anni alla maggioranza dei Cantoni sarebbero dunque bastate molte meno unità di contingente. Solo il Canton Vallese ha in media sfruttato tutte le unità a sua disposizione nell'ultimo decennio (ca. 334 autorizzazioni in media annua a fronte di 330 unità effettivamente attribuite ogni anno; v. tabella seguente e allegati con le panoramiche di tutti gli acquisti autorizzati di abitazioni di vacanza e unità d'abitazione in apparthotel da parte di persone all'estero nel periodo 2016-2025).

Autorizzazioni di acquisti di abitazioni di vacanza vendute da persone non soggette alla LAFE a persone all'estero nonché tra le persone all'estero (tutta la Svizzera)<sup>47</sup>:

Anno	Pers. non soggetta alla LAFE > pers. all'estero	Pers. all'estero > pers. all'estero	Totale	Contingente disponibile
2025	571	202	773	1500
2024	495	208	703	1500
2023	503	200	703	1500
2022	800	226	1026	1500
2021	724	277	1001	1500
2020	554	264	818	1500
2019	525	264	789	1500
2018	508	282	790	1500
2017	432	258	690	1500
2016	418	247	665	1500
2015	475	244	719	1500
2014	642	336	978	1500
2013	843	330	1173	1500
2012	1030	367	1397	1500
2011	1026	325	1351	1500
2010	1428	445	1428	1500
2009	1373	377	1750	1500
2008	1413	509	1922	1500
2007	1644	594	2238	1500
2006	1381	561	1942	1420

<sup>47</sup> Dati tratti dalle statistiche tenute dall'UFG conformemente all'art. 24 cpv. 3 LAFE.

<b>Totale</b>	16785	6516	22856	
<b>Media annua</b>	<b>839,25</b>	<b>325,80</b>	<b>1142,80</b>	<b>1495,75</b>

L'analisi dei dati indica che il numero massimo annuo di 1500 unità di contingente per abitazioni di vacanza fissato per l'intero Paese è troppo elevato.

Per riflettere meglio l'evoluzione degli acquisti di abitazioni di vacanza nell'ultimo decennio e raggiungere l'obiettivo del presente progetto (ossia contribuire a distendere la situazione sul mercato degli alloggi), si propone di ridurre della metà il numero massimo secondo il *capoverso 2* abbassandolo da 1500 a 750 unità. Inoltre, s'intende sottrarre 150 unità da questo numero massimo riservandole per i Cantoni che non hanno (ancora) previsto nella loro legislazione il motivo d'autorizzazione per l'acquisto di abitazioni di vacanza (art. 9 cpv. 2 LAFE). Tale riserva permetterà loro di concedere le autorizzazioni nei casi di rigore di cui all'articolo 8 capoverso 3 LAFE (v. commenti all'art. 9 cpv. 4 AP-LAFE), oltre a quelle per acquisti di abitazioni di vacanza (sempre che decidano d'introdurre il motivo d'autorizzazione per le abitazioni di vacanza). In quest'ultimo caso, dalla riserva di 150 andrebbe dedotto il contingente annuo attribuito a questi Cantoni (cpv. 2<sup>bis</sup>). Se un giorno la riserva non bastasse più a coprire il fabbisogno di unità di contingente dei Cantoni che si aggiungeranno in un secondo tempo, il Consiglio federale dovrebbe ridimensionare i contingenti cantonali annui nei limiti del numero massimo ammesso. È previsto attribuire le restanti 600 unità disponibili (750 meno le 150 di riserva) ai Cantoni che contemplano già il motivo d'autorizzazione per l'abitazione di vacanza (attualmente 17 Cantoni).

Se la modifica proposta verrà accolta, nel quadro della revisione della OAFE il Consiglio federale potrà attribuire ai Cantoni un massimo di 600 unità di contingente. Il contingente nazionale (disponibile una volta dedotta la riserva) si ridurrà quindi del 60 per cento, passando da 1500 a 600 unità. Tra il 2016 e il 2025 in tutta la Svizzera sono state concesse in media circa 796 autorizzazioni l'anno per l'acquisto di abitazioni di vacanza (compresi i trasferimenti tra persone all'estero). Il numero massimo di 600 unità riduce di un quarto circa il numero di unità annue che i Cantoni avrebbero utilizzato in media negli ultimi dieci anni se nel contingente fossero stati computati anche gli acquisti tra le persone all'estero (3/4 di 796 corrispondono a ca. 600). Questa riduzione del contingente è opportuna e giustificata alla luce dell'obiettivo del presente progetto.

In base all'attuale chiave di attribuzione, le 600 unità sarebbero ripartite come segue:

Can- tone	Contingenti attuali (in unità) <sup>48</sup>	Nuova ripartizione (in unità) <sup>49</sup>	Numero di autorizzazioni rilasciate in media annua nel periodo 2016- 2025 (incl. trasferimenti tra persone all'estero) <sup>50</sup>	Unità inutiliz- zate <sup>51</sup>	Unità ev. necessa- rie <sup>52</sup>
AR	20	8	1,00	7	
BE	140	56	68,50		12,5
FR	50	20	3,40	16,6	
GL	20	8	2,60	5,4	
GR	290	116	166,20		50,2
JU	20	8	0,00	8	
LU	50	20	0,90	19,1	
NE	35	14	1,70	12,3	
NW	20	8	4,50	3,5	
OW	20	8	6,40	1,6	
SH	20	8	0,00	8	
SZ	50	20	2,80	17,2	
SG	45	18	10,00	8	
TI	195	78	110,30		32,3
UR	20	8	2,80	5,2	
VD	175	70	80,30		10,3
VS	330	132	334,20		202,2
<b>Totale</b>	<b>1500</b>	<b>600</b>	<b>795,60</b>	<b>111,9</b>	<b>307,5</b>

In base a questo calcolo saranno pochi i Cantoni con contingenti insufficienti; i più colpiti saranno quelli a vocazione turistica, che negli ultimi anni hanno registrato un numero superiore alla media di acquisti di abitazioni di vacanza da parte di persone all'estero. Occorre tuttavia ricordare che, esaurito il proprio contingente, anche in futuro sarà possibile attingere al pool di unità di contingente non utilizzate (v. n. 4.2).

Il Consiglio federale stabilirà nell'OAFE sia il numero massimo previsto per l'insieme del Paese sia i contingenti cantonali annui d'autorizzazioni per l'acquisto di abitazioni di vacanza (art. 11 cpv. 1 LAFE). A tempo debito occorrerà valutare, alla luce degli

<sup>48</sup> Cfr. allegato 1 OAFE

<sup>49</sup> Numero delle nuove unità di contingente eventualmente attribuite, calcolato sulla base delle 600 unità totali e ripartito secondo la vigente chiave di ripartizione secondo l'all. 1 OAFE.

<sup>50</sup> V. allegati 2-7 del presente rapporto.

<sup>51</sup> Differenza tra il numero delle nuove unità di contingente eventualmente attribuite e quello delle autorizzazioni rilasciate in media annua nell'ultimo decennio (2016-2025; cfr. all. in merito ai singoli Cantoni).

<sup>52</sup> Differenza tra il numero delle autorizzazioni rilasciate in media annua nell'ultimo decennio (2016-2025) e il numero delle nuove unità di contingente eventualmente attribuite (cfr. all. in merito ai singoli Cantoni).

interessi politici ed economici del Paese, l'opportunità di distribuire le 600 unità previste (750 meno i 150 di riserva) ai Cantoni che contemplano il motivo d'autorizzazione per l'acquisto di abitazioni di vacanza. Non si può dunque escludere che le unità da ripartire tra i Cantoni siano meno di 600; ciò dipenderà dalla situazione del mercato degli alloggi. Non va neppure esclusa una nuova chiave di ripartizione in funzione dei criteri di calcolo secondo l'articolo 11 capoverso 3 LAFE.

In sede di revisione delle disposizioni esecutive della OAFE, si prevede di mantenere l'attuale sistema consistente nel riportare all'anno successivo le unità di contingente inutilizzate (da utilizzare entro il 31 ottobre [art. 9 cpv. 3 e 4 OAFE]) o di ripartirle tra i Cantoni che hanno esaurito i propri contingenti (art. 9 cpv. 4-7 OAFE). Questo sistema è molto flessibile, per cui conviene mantenerlo; permetterebbe in particolare ai Cantoni colpiti più dalla riduzione prevista e dalla nuova distribuzione dei contingenti di procurarsi eventuali unità mancanti attingendo al pool delle unità inutilizzate.

Nel complesso gli acquisti di abitazioni di vacanza da parte di persone all'estero dovrebbero calare in seguito alla riduzione dei contingenti cantonali e al computo degli acquisti tra persone all'estero. L'entità di tale calo è difficile da stimare; potrebbe situarsi attorno a un minimo di 196 acquisti l'anno rispetto alla media annua del numero di autorizzazioni dell'ultimo decennio (= 795,6 - 600, v. tabella con la possibile nuova ripartizione dei contingenti). Se i Cantoni che hanno esaurito le loro unità non richiedono l'attribuzione di unità supplementari (art. 9 cpv. 4 OAFE), è persino ipotizzabile un calo medio di 307,5 acquisti l'anno (= 195,6 + 111,9). Anche se i Cantoni più colpiti dalla riduzione dovessero richiedere l'attribuzione di unità inutilizzate, il numero delle unità supplementari per Cantone non dovrebbe superare la metà del loro rispettivo contingente annuo (art. 9 cpv. 5 OAFE), mentre le eventuali 111,9 unità inutilizzate (calcolate sulla media degli acquisti degli ultimi dieci anni) non sarebbero sufficienti a coprire i deficit prevedibili nei Cantoni più colpiti (v. tabella con la possibile nuova ripartizione dei contingenti).

#### *Art. 14 cpv. 1 e 4<sup>bis</sup>*

Per assicurare un'esecuzione efficace della LAFE e quindi un'utilizzazione del fondo conforme allo scopo fatto valere dall'acquirente, dev'essere possibile subordinare a condizioni e oneri anche gli acquisti che l'autorità di prima istanza non ritiene soggetti ad autorizzazione (cosiddette decisioni di accertamento di non assoggettamento all'obbligo d'autorizzazione). Attualmente tale possibilità è prevista esplicitamente soltanto per le autorizzazioni (art. 14 cpv. 1 LAFE). Tuttavia, in base alla giurisprudenza del TF sull'acquisto di stabilimenti d'impresa (cfr. DTF 129 II 361), nella pratica le autorità di prima istanza impongono condizioni e oneri anche quando accertano il non assoggettamento all'obbligo d'autorizzazione. L'avamprogetto introduce ben due eccezioni all'obbligo d'autorizzazione (art. 6a e 6b AP-LAFE). Si coglie dunque l'occasione di codificare una prassi e una giurisprudenza consolidate, subordinando a oneri e condizioni anche gli acquisti non soggetti ad autorizzazione (cpv. 1).

Una persona all'estero che acquista un fondo non soggetto ad autorizzazione secondo l'articolo 7 lettera a o b LAFE è vincolata alle condizioni e agli oneri imposti al defunto o all'alienante. È questa la giurisprudenza costante e la prassi delle autorità, che il

nuovo capoverso 4<sup>bis</sup> esplicita per ragioni di chiarezza. L'acquisto esente da autorizzazione non dispensa il nuovo proprietario dall'adempiere gli oneri imposti al momento del primo acquisto. Le limitazioni di diritto pubblico sull'uso della proprietà fondiaria derivanti da tali oneri continuano a sussistere. I successori hanno dunque gli stessi diritti e doveri dell'acquirente originario per quanto riguarda l'utilizzo ammesso dei fondi, (p. es. obbligo di alienazione, divieto di affittare il fondo a terzi, restrizioni di utilizzo, ecc.). Ne consegue che l'obbligo di alienazione previsto dall'avamprogetto per l'abitazione principale si applica anche agli eredi legali ai sensi del diritto svizzero, che dovranno quindi vendere l'abitazione principale del defunto se non la utilizzano in modo conforme allo scopo e se il cambiamento di destinazione non è compatibile con la LAFE.

#### *Art. 15 cpv. 1 lett. a e b*

Le modifiche sono riconducibili agli adeguamenti degli articoli 25 capoverso 1 e 27 AP-LAFE. Si rimanda ai relativi commenti.

#### *Art. 19a      Autorità preposta al rilascio dell'autorizzazione edilizia*

Nel diritto vigente la realizzazione di abitazioni su un fondo per stabilimento d'impresa (ossia il cambiamento di destinazione parziale o totale del fondo) è soggetta ad autorizzazione e quindi in pratica vietata, visti i motivi d'autorizzazione molto restrittivi. L'avamprogetto lo specifica per maggiore chiarezza nel nuovo articolo 4 capoverso 1 lettera h. La disposizione, a contrario, si evince anche dal nuovo articolo 6a capoverso 1 AP-LAFE, secondo cui l'acquisto è ammesso senza autorizzazione soltanto perché il fondo serve all'esercizio dell'attività commerciale dell'acquirente. Il diritto vigente non prevede alcuna autorità che controlli i cambiamenti di destinazione; l'avamprogetto propone quindi di attribuire tale funzione all'autorità preposta al rilascio dell'autorizzazione edilizia, che procederà come il registro fondiario e il registro di commercio (art. 18 cpv. 1 e 2 LAFE): se non può escludere a priori che sia una persona all'estero a richiedere (cpv. 1) il cambiamento di destinazione a scopo abitativo, la rinverrà all'autorità di prima istanza secondo la LAFE. Se quest'ultima accerta che il proprietario del fondo è una persona all'estero e che il cambiamento di destinazione non può essere autorizzato, l'autorità preposta al rilascio dell'autorizzazione edilizia non autorizza il cambiamento di destinazione (cpv. 2).

#### *Art. 19b      Transazioni di valori mobiliari quotati*

La revisione della LAFE del 2017 aveva già proposto di reintrodurre l'obbligo d'autorizzazione per l'acquisto di quote di società immobiliari residenziali quotate in una borsa svizzera. In sede di consultazione, tuttavia, diversi partecipanti hanno sostenuto che il ripristino dell'obbligo avrebbe costretto tutte le società interessate al *delisting* delle loro azioni per impedirne l'acquisto da parte di persone all'estero<sup>53</sup>. Considerato l'anonimato

---

<sup>53</sup> Cfr. Rapporto sui risultati della consultazione, consultabile all'indirizzo [www.fedlex.admin.ch](http://www.fedlex.admin.ch) > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione finite > Procedura di consultazione 2017/19.

che caratterizza le transazioni di borsa, le società immobiliari quotate in borsa non conoscono l'identità degli azionisti non iscritti nel libro delle azioni e non sono pertanto in grado di verificare adeguatamente un'eventuale applicabilità della LAFE.

La critica secondo cui l'obbligo d'autorizzazione per l'acquisto di quote di società immobiliari quotate su una borsa svizzera costringa quest'ultime a un *delisting* delle loro azioni non è sostenibile. Per prevenire l'acquisto illecito di quote di società immobiliari si possono invece adottare misure preventive che tengano conto dell'anonimato delle transazioni in borsa, ad esempio introducendo nel sistema di trading un controllo prima di finalizzare la transazione. S'intende imporre agli agenti di borsa determinati obblighi: sin dal primo incontro con gli investitori devono verificare se il commissionato acquisto di valori mobiliari quotati e quindi l'esecuzione dell'ordine ricevuto siano conformi alla LAFE. Questo controllo preventivo eviterà l'oneroso annullamento di eventuali acquisti illeciti.

L'articolo 19b AP-LAFE impone agli operatori ammessi a una borsa svizzera secondo l'articolo 26 lettera b LInFi di verificare, prima di eseguire una transazione in valori mobiliari quotati in borsa di società, fondi o SICAV immobiliari (risp. art. 4 cpv. 1 lett. d ed e, 4 cpv. 1 lett. c nonché 4 cpv. 1 lett. c<sup>bis</sup> AP-LAFE), se l'acquirente è soggetto all'obbligo d'autorizzazione ai sensi della LAFE. Se non è possibile escludere a priori tale obbligo e quindi quello di cui all'articolo 2 capoverso 1 LAFE, l'ordine va rifiutato. Per verificare se è applicabile la LAFE, l'agente di borsa deve dunque porsi due domande:

- (1) L'acquisto è soggetto ad autorizzazione ai sensi della LAFE, ossia riguarda partecipazioni a un fondo immobiliare (art. 4 cpv. 1 lett. c AP-LAFE), azioni di una SICAV immobiliare (art. 4 cpv. 1 lett. c<sup>bis</sup> AP-LAFE) oppure azioni di una persona giuridica il cui scopo effettivo è l'acquisto di fondi (art. 4 cpv. 1 lett. e AP-LAFE) o i cui attivi, al loro valore venale, sono costituiti per più di un terzo da fondi in Svizzera (art. 4 cpv. 1 lett. d AP-LAFE)? Forti delle loro conoscenze specialistiche, gli operatori di borsa conoscono verosimilmente lo scopo effettivo e la composizione degli attivi delle imprese e dei fondi quotati in borsa, pertanto sono in grado di valutare senza troppa fatica se la transazione commissionata è di fatto soggetta ad autorizzazione.
- (2) Il committente è una persona all'estero ai sensi dell'articolo 5 LAFE? Per le persone fisiche è necessario controllare la nazionalità, eventualmente il titolo di soggiorno in Svizzera e il luogo in cui hanno il centro d'interesse. Per le persone giuridiche domiciliate in Svizzera, va esclusa una posizione preponderante di persona all'estero all'interno della società (art. 5 cpv. 1 lett. c in combinato disposto con l'art. 6 LAFE). Per quanto riguarda l'obbligo d'autorizzazione soggettivo (persona all'estero ai sensi dell'art. 5 segg. LAFE), gli operatori di borsa dovrebbero potersi affidare alle procedure di riconoscimento (know your customer) già applicate nella lotta al riciclaggio di denaro.

Per contenere l'onere di verifica a carico degli operatori di borsa, l'avamprogetto propone un controllo semplificato dell'obbligo d'autorizzazione. In genere si dovrebbe infatti verificare anche la provenienza dei fondi impiegati per finanziare l'acquisto. In al-

cuni casi anche il controllo semplificato proposto potrebbe già rivelarsi complesso; comunque, gli operatori di borsa non sono tenuti ad effettuare verifiche approfondite in merito. Devono anzi sempre rifiutarsi di eseguire l'ordine di borsa se nutrono il dubbio che l'acquirente sia una persona all'estero o se la transazione rientra nel campo d'applicazione della LAFE (ossia un acquisto ai sensi dell'art. 4 cpv. 1 lett. c, c<sup>bis</sup>, d o e). Spetterà al committente chiedere alla competente autorità cantonale di prima istanza (ev. già in anticipo) di rilasciare un'autorizzazione per l'acquisto o di emanare una decisione accertante che l'acquisto non è soggetto ad autorizzazione (cfr. art. 17 LAFE). Se il committente presenta una decisione definitiva in tal senso, l'operatore di borsa esegue l'ordine (cpv. 2).

L'articolo 19b AP-LAFE prevede (indirettamente) nuove regole per le borse, che dovranno integrare nei loro regolamenti i nuovi obblighi legali applicabili agli operatori di borsa, verificarne il rispetto e sanzionare i contravventori. Le borse sottopongono per approvazione alla FINMA i propri regolamenti e le modifiche (cfr. art. 27 cpv. 4 LInFi), il che garantisce la ripresa del nuovo obbligo nei regolamenti di borsa. Non è pertanto necessario introdurre disposizioni nella legge (nella LAFE o in un atto normativo sui mercati finanziari) per obbligare le borse a procedere come previsto.

Per adempiere correttamente agli obblighi di cui ai capoversi 1 e 2, gli operatori di borsa che procedono alla verifica di cui al capoverso 1 non possono limitarsi a fare affidamento su affermazioni non comprovate degli acquirenti. Il capoverso 3 prevede pertanto che l'acquirente debba informare l'operatore in merito a tutti i fatti rilevanti per la verifica secondo il capoverso 1. L'operatore è quindi autorizzato a chiedere tutte le informazioni e i documenti atti a dimostrare che l'acquirente non è una persona all'estero e che, per quanto gli sia dato sapere, non si tratta di un acquisto secondo l'articolo 4 capoverso 1 lettera c, c<sup>bis</sup>, d oppure e. Se l'acquirente rifiuta di cooperare alla verifica, nella misura in cui ciò sia indispensabile e ragionevolmente esigibile, l'operatore di borsa non eseguirà l'ordine.

L'articolo 19b AP-LAFE fissa nuovi obblighi per gli operatori di borsa, soggetti alla vigilanza ordinaria della FINMA; tale vigilanza è paragonabile a quella esercitata sulle banche per quanto riguarda la loro organizzazione e il rispetto delle norme.

Per impedire operazioni elusive, il capoverso 4 prevede gli stessi obblighi anche per le transazioni fuori borsa con valori mobiliari quotati. Chi li negozia fuori borsa per mestiere (ad es. banche, società di intermediazione mobiliare, agenti di cambio, reti di broker) ha dunque gli stessi diritti e doveri degli operatori di borsa nel verificare se l'ordine del cliente è conforme alla LAFE (cpv. 1-3). Anche i trasferimenti di deposito presentano potenziale elusivo: in sé si tratta di acquisti, per cui la banca depositaria verifica l'identità dell'acquirente nei casi di trasferimento (trascrizione dei titoli contabili in un apposito registro). Tuttavia, la banca depositaria non è più coinvolta in veste di agente di borsa (nella rivendita fuori borsa). Il progetto non limita gli obblighi di verifica dei capoversi 1-3 alle transazioni di borsa, ma li estende a qualsiasi tipo di trasferimento (anche fuori borsa) di quote di investimenti immobiliari quotati, se effettuato a titolo professionale (cpv. 4). Di conseguenza le banche vanno chiamate a conformarsi alla legge non solo in quanto operatori di borsa, ma anche in quanto società di intermediazione e banche depositarie, come avviene nella lotta al riciclaggio di denaro,

dove sono tenute a rispettare le disposizioni vigenti anche nella consegna di titoli, ecc. L'intento è di imporre gli stessi obblighi a chiunque effettui, a titolo professionale, transazioni fuori borsa in valori mobiliari quotati.

Il nuovo articolo 28a AP-LAFE fissa la sanzione penale applicabile in caso di inadempimento degli obblighi legati alle transazioni in e fuori borsa di valori mobiliari quotati.

#### *Art. 24 cpv. 3*

Secondo il diritto vigente, le autorità competenti forniscono all'UFG i dati necessari per la compilazione e la pubblicazione di una statistica sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (art. 24 cpv. 3 LAFE). Il nuovo *capoverso 3* prevede che la compilazione della statistica non spetti più alla Confederazione, bensì ai Cantoni. Per garantire anche in futuro una panoramica su scala nazionale degli acquisti di fondi da parte di persone all'estero, i Cantoni dovranno tuttavia fornire all'UFG i dati necessari alla pubblicazione di tale statistica. Fondandosi sull'articolo 36 capoverso 1 LAFE, il Consiglio federale emana le necessarie disposizioni esecutive per la compilazione della statistica da parte dei Cantoni indicando i dati da fornire per la statistica nazionale. Al momento è presumibile che il contenuto della statistica resti invariato; per le disposizioni attuative il Consiglio federale dovrebbe pertanto ispirarsi all'articolo 20 OAFE.

L'avamprogetto stralcia la seconda parte dell'articolo 24 capoverso 3 LAFE, che impone all'UFG di fornire alle autorità competenti informazioni su fatti rilevanti per l'obbligo d'autorizzazione o per l'autorizzazione stessa. In futuro i dati trasmessi all'UFG serviranno unicamente ai fini della) sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero e presumibilmente non conterranno informazioni su fatti rilevanti per l'obbligo d'autorizzazione o (in qualche caso) per l'autorizzazione stessa. L'attuale seconda parte del capoverso 3 consente invece all'UFG di utilizzare i dati personali per scopi diversi da quello statistico (art. 20 cpv. 5 OAFE), ad esempio per controllare che all'acquisto di abitazioni di vacanza o di unità abitative in apparthotel venga applicato il divieto di possedere due fondi (art. 12 cpv. d LAFE). Al momento, i Cantoni non hanno la possibilità di verificare se una persona all'estero che richiede un'autorizzazione posseda già un'abitazione di vacanza in un altro Cantone. Se ne occupa pertanto l'UFG nella sua veste di autorità legittimata a ricorrere, verificando nella propria banca dati a fini statistici se l'acquirente è già registrato come proprietario di un'abitazione di vacanza. In caso di riscontro positivo, può informarne il Cantone permettendogli di revocare un'eventuale autorizzazione concessa prima che diventi definitiva. In futuro le autorità cantonali di prima istanza e l'UFG potranno servirsi della ricerca di fondi su scala nazionale (servizio di ricerca di fondi, capitolo 6a dell'ordinanza del 23 settembre 2011<sup>54</sup> sul registro fondiario) e verificare direttamente se il richiedente all'estero possiede già un'abitazione di vacanza in Svizzera. Il Consiglio federale coordinerà l'entrata in vigore della modifica dell'articolo 24 capoverso 3 AP-LAFE con la data di attivazione delle disposizioni relative al servizio di ricerca di fondi su base nazionale, allo scopo di garantire un controllo ineccepibile della doppia proprietà. In virtù dell'assistenza giudiziaria e

---

<sup>54</sup> RS 211.432.1

amministrativa secondo il capoverso 1, l'UFG potrà inoltre continuare a informare le autorità competenti per la LAFE dei fatti a sua conoscenza rilevanti per l'obbligo d'autorizzazione e l'autorizzazione stessa.

*Art. 24a      Obbligo di notifica del controllo abitanti*

Le persone all'estero che hanno acquistato la loro abitazione principale con un'autorizzazione secondo l'articolo 8 capoverso 1 lettera e AP-LAFE devono alienarla entro due anni se non la utilizzano come tale per sé stessi e la propria famiglia (cfr. art. 8 cpv. 1<sup>bis</sup> AP-LAFE). Il previsto obbligo di notifica delle autorità comunali preposte al controllo abitanti (cpv. 1) riduce, con un onere amministrativo minimo, il rischio che all'autorità di prima istanza competente per l'attuazione sfugga il cambiamento di domicilio che fa scattare l'obbligo di alienazione. Il controllo abitanti deve comunicare alla competente autorità cantonale di prima istanza se una persona all'estero ai sensi dell'articolo 5 capoverso 1 lettera a<sup>bis</sup> LAFE lascia il Comune o trasloca al suo interno. È competente l'autorità di prima istanza nel luogo di situazione del fondo (cfr. art. 15 LAFE). Sono persone all'estero ai sensi l'articolo 5 capoverso 1 lettera a<sup>bis</sup> LAFE i cittadini di Stati terzi senza permesso di domicilio C. Non è soggetto all'obbligo di alienazione il cittadino di uno Stato terzo titolare di un permesso di dimora B che acquista un'abitazione principale e ottiene un permesso di domicilio C mentre la utilizza secondo lo scopo. È pertanto sufficiente che il controllo abitanti si limiti a notificare il cambiamento di domicilio dei cittadini di Stati terzi con permesso di dimora B.

L'autorità di prima istanza verifica se ha rilasciato a una delle persone segnalate dal controllo abitanti l'autorizzazione prevista all'articolo 8 capoverso 1 lettera e AP-LAFE per l'acquisto di un'abitazione principale. In caso affermativo, agirà di conseguenza procedendo, se necessario, secondo gli articoli 25 e seguenti AP-LAFE affinché l'abitazione sia alienata entro due anni. Secondo il *capoverso 2*, può ottenere gratuitamente dal controllo abitanti il nuovo indirizzo per contattare la persona che si sta trasferendo. Per motivi di protezione dei dati si rinuncia a imporre la comunicazione sistematica del nuovo indirizzo, dato che non tutte le persone segnalate possiedono un'abitazione principale e quindi non tutte sono soggette all'obbligo di alienazione secondo l'articolo 8 capoverso 1<sup>bis</sup> AP-LAFE. È previsto limitare l'accesso dell'autorità di prima istanza ai dati necessari all'adempimento dei suoi compiti, ossia in particolare il controllo dell'avvenuta alienazione.

*Art. 25      Revoca dell'autorizzazione o della decisione sull'obbligo dell'autorizzazione nonché accertamento successivo dell'obbligo dell'autorizzazione*

Il *capoverso 1* è completato in modo da prevedere la revoca d'ufficio non solo dell'autorizzazione ma anche della decisione che accerta il non assoggettamento all'obbligo d'autorizzazione se l'acquirente l'ha ottenuta fraudolentemente fornendo indicazioni inesatte o se, nonostante diffida, non adempie a un onere. In caso d'inadempimento degli oneri l'avamprogetto prevede le stesse conseguenze giuridiche sia che si tratti di una decisione di accertamento o di un'autorizzazione (v. commenti all'art. 14 cpv. 1 AP-LAFE). I negozi giuridici concernenti un acquisto per il quale l'acquirente deve chiedere un'autorizzazione rimangono inefficaci fintanto che manca l'autorizzazione definitiva (art. 26 cpv. 1 LAFE). Diventano nulli se l'acquirente attua il negozio giuridico senza

chiedere l'autorizzazione o se l'autorità di prima istanza la nega o la revoca definitivamente (art. 26 cpv. 2 lett. a e b LAFE). Ora, revocando la decisione accertante il non assoggettamento all'obbligo d'autorizzazione in virtù del nuovo capoverso 1, si dovrà in automatico accertare l'obbligo d'autorizzazione e – in assenza di un motivo d'autorizzazione – negare l'autorizzazione. Pertanto, anche la revoca di una decisione di accertamento comporta l'inefficacia e la nullità del negozio giuridico secondo l'articolo 26 LAFE, con la conseguenza che la rimozione dello stato illecito va decisa d'ufficio (art. 26 cpv. 4 lett. c e 27 AP-LAFE).

Secondo la giurisprudenza, il diritto vigente non consente l'accertamento successivo dell'obbligo d'autorizzazione se l'acquirente non ha fornito indicazioni fuorvianti o inesatte a un'autorità e se quest'ultima non ha ulteriormente accertato i fatti. Il nuovo *capoverso 1<sup>bis</sup>* consente in ogni momento l'accertamento successivo dei fatti, 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.

*Il capoverso 2* resta invariato ed è riportato solamente per ragioni di tecnica legislativa.

#### *Titolo prima dell'articolo 26*

Il titolo che rinvia al diritto civile va abrogato, poiché secondo l'adeguamento proposto all'articolo 27 capoverso 1 s'intende rimuovere uno stato illecito con decisione amministrativa anziché con un'azione di diritto civile.

#### *Art. 26 cpv. 4 lett. c*

Si tratta di un adeguamento redazionale dovuto alla modifica dell'articolo 27 capoverso 1 LAFE.

#### *Art. 27 Rimozione dello stato illecito*

Se l'acquisto illecito di un fondo è stato accertato in una decisione passata in giudicato, nel diritto vigente l'autorità cantonale legittimata a ricorrere, o sussidiariamente l'UFG, deve chiedere al giudice civile il ripristino dello stato legale promuovendo un'azione.

In futuro spetterà direttamente all'autorità che ha accertato lo stato illecito disporre la rimozione in una fase successiva del procedimento; in pratica competerà all'autorità di prima istanza (*cpv. 1*). La modalità vigente di ripristino dello stato anteriore mediante azione civile si è dimostrata poco praticabile in quanto troppo complicata. Inoltre le autorità cantonali legittimate a ricorrere hanno poca dimestichezza con il diritto processuale civile. Nella pratica hanno quindi iniziato a ripiegare sulle transazioni al posto delle azioni in giudizio, il che permette di trovare soluzioni adeguate al caso specifico e compatibili con la LAFE, oltre a evitare rischi processuali e prevenire sovraccarichi di lavoro. La procedura proposta intende agevolare i Cantoni nel rimuovere lo stato illecito.

Come previsto dall'attuale articolo 27 LAFE, lo stato illecito va anzitutto rimosso ripristinando la situazione anteriore. Se ciò è impossibile o sproporzionato, l'autorità di prima istanza dispone la vendita in trattativa privata o in incanto pubblico secondo le disposizioni sulla realizzazione forzata dei fondi (*cpv. 1 lett. a e c*). Procede allo stesso modo anche quando l'acquirente, nonostante diffida, non adempie all'obbligo di alienazione di cui agli articoli 6a capoverso 3, 6b capoverso 3 o 8 capoverso 1<sup>bis</sup> (*cpv. 1<sup>bis</sup>*). Se una persona giuridica va sciolta perché si propone un fine immorale o illecito (art. 57 *cpv. 3 CC*), l'autorità di prima istanza ne dispone lo scioglimento e il patrimonio è devoluto all'ente pubblico (*cpv. 1 lett. b*). La decisione che ordina la rimozione dello stato illecito può essere impugnata davanti all'autorità cantonale di ricorso secondo la LAFE e a una corte di diritto pubblico del TF.

Nei casi di cui ai capoversi 1 e 1<sup>bis</sup>, l'acquirente può esigere soltanto il rimborso delle spese sostenute per l'acquisto; le eccedenze e i profitti indebitamente ottenuti spettano al Cantone (*cpv. 2*). Ciò vale anche se l'alienazione è la conseguenza di un inadempimento dell'obbligo di alienare il fondo. L'obbligo di consegnare al Cantone l'eccedenza realizzata è da intendersi come contributo preventivo teso a far rispettare la legge. Qualsiasi utile che l'acquirente ha realizzato con il fondo o i diritti su di esso è prelevato e versato al Cantone. Violare la LAFE non deve fruttare. I profitti indebiti comprendono in particolare le entrate illecite derivanti dall'affitto o la locazione del fondo nonché i dividendi da partecipazioni a società che detengono immobili.

Gli adeguamenti di carattere redazionale ai *capoversi 3 e 4* sono dovuti alla modifica del *capoverso 1*.

Il nuovo *capoverso 4<sup>bis</sup>* disciplina il termine entro il quale l'autorità deve emanare una decisione secondo il *capoverso 1<sup>bis</sup>*. Se l'acquirente contravviene all'obbligo di alienare il fondo, la decisione sulla rimozione dello stato illecito deve intervenire entro un anno dallo scadere del termine di diffida; altrimenti entro dieci anni dallo scadere del termine di alienazione di due anni (non prorogabile). Il termine è sospeso durante un procedimento per accertare l'obbligo d'autorizzazione, ma scade al più tardi alla prescrizione dell'azione penale se il termine di prescrizione è più lungo. Una volta scaduto il termine, non è più possibile imporre l'obbligo di alienazione.

I *capoversi 4 lettere a nonché c e 5* non subiscono alcuna modifica e sono riportati nell'avamprogetto solamente per ragioni di tecnica legislativa.

### *Titolo prima dell'articolo 28*

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

**Art. 28a** Violazione degli obblighi in caso di transazioni di valori mobiliari quotati in borsa

L'articolo 19b AP-LAFE impone agli operatori di borsa e ad altri operatori che per mestiere negoziano fuori borsa o trasferiscono in altro modo valori mobiliari quotati in borsa, di non effettuare transazioni soggette ad autorizzazione secondo la LAFE se il

committente non presenta l'autorizzazione (v. commenti all'art. 19b AP-LAFE). Gli operatori vincolati a tale obbligo sono privati con un interesse imprenditoriale a eseguire le transazioni citate. Per imporre l'adempimento degli obblighi di cui all'articolo 19b AP-LAFE, le infrazioni devono comportare sanzioni penali. Poiché alla negoziazione in borsa sono ammessi soltanto gli operatori professionisti, i privati che intendono acquistare titoli quotati in borsa devono rivolgersi a loro. È soltanto grazie ad operatori che non adempiono o mal adempiono ai loro obblighi di controllo ed eseguono ordini di acquisto soggetti ad autorizzazione che le persone all'estero possono concludere negozi giuridici nulli vertenti su valori mobiliari quotati e quindi eludere l'obbligo d'autorizzazione della LAFE. Secondo le nuove disposizioni, le violazioni intenzionali saranno punite con una multa sino a 250 000 franchi, quelle per negligenza con una multa sino a 150 000 franchi. Le comminatorie sono elevate a fini dissuasivi, tanto più che gli agenti di borsa hanno un interesse economico privato a eseguire gli ordini dei clienti. L'importo si giustifica anche perché l'acquisto illecito ai sensi della legge è reso possibile da un operatore di borsa che non adempie a un suo preciso obbligo. Secondo l'articolo 19b capoverso 4 AP-LAFE, chi effettua per mestiere transazioni fuori borsa di valori mobiliari quotati è soggetto agli stessi obblighi degli operatori di borsa; se non rispetterà gli obblighi di cui all'articolo 19b AP-LAFE incorrerà quindi nelle stesse sanzioni.

#### *Art. 30 rubrica, cpv. 1 e 3*

Chiunque disattende un obbligo di alienazione secondo gli articoli 6a capoverso 3, 6b capoversi 3 o 4, oppure 8 capoverso 1<sup>bis</sup> AP-LAFE oppure non adempie a un onere è punito con la stessa sanzione, ossia una pena detentiva sino a tre anni o una pena pecuniaria (*cpv. 1*). Si può presumere che non vi sia intenzione se la persona soggetta all'obbligo di alienazione dimostra di aver fatto tutto il possibile per vendere il fondo entro il termine di due anni. Se il fondo può essere venduto soltanto a un prezzo inferiore rispetto alle spese sostenute per l'acquisto, la persona tenuta a venderlo non è esonerata dal suo obbligo, e dovrà farsi carico di un'eventuale perdita. Per chi adempie all'obbligo in un secondo momento, la pena è una multa sino a 20 000 franchi (*cpv. 2*). Alla rubrica va dunque aggiunto «obblighi di alienazione».

#### *Art. 33 cpv. 1*

Gli adeguamenti di carattere redazionale del *capoverso 1* sono dovuti alla modifica dell'articolo 27 AP-LAFE.

#### *Disposizioni transitorie della modifica del ...*

Il *capoverso 1* delle disposizioni finali prevede che la modifica di legge si applichi anche ai negozi giuridici conclusi prima della sua entrata in vigore, ma non ancora eseguiti (passaggio di proprietà non ancora avvenuto) o non decisi con efficacia di giudicato. Non devono quindi essere alienate le abitazioni principali acquistate con efficacia di giudicato prima dell'entrata in vigore anche se non sono più utilizzate in via principale.

Il *capoverso 2* precisa che le unità di contingente per l'acquisto di abitazioni di vacanza inutilizzate e non ancora decadute all'entrata in vigore della modifica saranno aggiunte

ai nuovi contingenti cantonali annui. Il Consiglio federale disciplinerà i dettagli in occasione della revisione della OAFE (cfr. art. 36 cpv. 1 LAFE), probabilmente applicando per analogia l'articolo 9 capoversi 3-7 OAFE. I Cantoni disporranno quindi, almeno temporaneamente, di più unità di contingente rispetto alla nuova normativa proposta. Di conseguenza, gli effetti del taglio dei contingenti cantonali annui si faranno sentire solo uno o due anni dopo l'entrata in vigore della modifica.

#### *Modifica di un altro atto normativo*

I casi di partecipazione illecita sono spesso scoperti fortuitamente a causa di disaccordi tra le parti coinvolte oppure in occasione di verifiche della cerchia di azionisti o investitori di una società immobiliare che acquista di nuovo un fondo. Per questa ragione, l'articolo 19b AP-LAFE e le modifiche proposte alla LICol contemplano controlli preventivi volti a impedire, per quanto possibile e con un onore proporzionato, che persone all'estero eludano la LAFE acquistando partecipazioni e investimenti illeciti o quote di società e di fondi il cui scopo effettivo è l'acquisto di immobili.

#### *Legge del 23 giugno 2006<sup>55</sup> sugli investimenti collettivi (LICol)*

##### *Art. 10 cpv. 2 secondo periodo*

Secondo l'articolo 10 capoverso 2 LICol, gli investimenti collettivi di capitali sono accessibili a tutti gli investitori, a meno che la LICol, il regolamento del fondo o lo statuto ne limitino la cerchia a investitori qualificati. Tra questi rientrano le persone fisiche o giuridiche nonché collettività giuridiche di ogni tipo e – travalicando il tenore dell'articolo 10 capoverso 2 LICol – anche tutte le altre forme organizzative del diritto pubblico e privato, come per esempio corporazioni o istituti di diritto pubblico<sup>56</sup>.

L'integrazione proposta all'*articolo 10 capoverso 2 secondo periodo* ha lo scopo di ricordare che la LAFE limita l'accesso delle persone all'estero agli investimenti collettivi di capitale che investono in valori immobiliari. Il diritto vigente prevede restrizioni per l'acquisto di partecipazioni a fondi immobiliari non negoziati regolarmente sul mercato, e s'intende ora estenderle alle partecipazioni regolarmente negoziate sul mercato (cfr. art. 4 cpv. 1 lett. c AP-LAFE). La restrizione della cerchia degli investitori in linea con la LAFE si giustifica anche per il fatto che gli articoli 67a, 71a e 118j AP-LICol introducono obblighi relativi alla definizione della cerchia degli investitori nel contratto del fondo o nello statuto e nel regolamento di investimento della SICAV per gli investimenti collettivi di capitale aperti che collocano i loro mezzi in valori immobiliari (fondi immobiliari, altri fondi per investimenti tradizionali e alternativi nonché *limited qualified investor fund* [L-QIF]).

---

<sup>55</sup> RS 951.31

<sup>56</sup> Cfr. Mess. del 23 sett. 2005 concernente la legge federale sugli investimenti collettivi di capitale, FF 2005 5701, in part. 5745.

## Art. 67a Acquisto da parte di persone all'estero

Nel caso di investimenti collettivi di capitale non accessibili a tutti gli investitori, il diritto vigente prevede già che la direzione del fondo controlli la cerchia degli investitori o deleghi tale controllo ai partner di distribuzione. La vigilanza e la regolamentazione in materia competono alla FINMA, l'Autorità federale di vigilanza sui mercati (art. 132 segg. LICol). Esistono pertanto già disposizioni normative che impongono alla direzione del fondo procedure interne di controllo e di conformità volte a verificare se l'investitore può accedere all'investimento. Le banche, i gestori patrimoniali e le piattaforme di distribuzione che vendono fondi sono tenuti a rispettare tali restrizioni controllando la cerchia degli investitori<sup>57</sup>. S'intende ora integrare questi obblighi di controllare la cerchia degli investitori e la corrispondente funzione di vigilanza della FINMA aggiungendo una «verifica di conformità alla Lex Koller».

Il nuovo articolo 67a LICol impone pertanto agli investimenti collettivi di capitale aperti che investono in valori mobiliari (fondi immobiliari di cui all'art. 58 LICol, ma anche altri fondi per investimenti tradizionali e alternativi di cui all'art. 68 LICol e L-QIF di cui all'art. 118a LICol, che investono in immobili) di inserire nel contratto del fondo o lo statuto e il regolamento d'investimento una clausola per escludere le persone all'estero non autorizzate a investire ai sensi della LAFE. L'articolo introduce un controllo preventivo volto a impedire acquisti, incompatibili con la LAFE, di partecipazioni di fondi immobiliari o di azioni di SICAV immobiliari. Una persona all'estero può dunque accedere a tali investimenti soltanto presentando un'autorizzazione definitiva per l'acquisto rilasciata dalla competente autorità cantonale di prima istanza. La persona all'estero eccezionalmente non soggetta ad autorizzazione può chiedere all'autorità cantonale competente di prima istanza di accertare il suo non assoggettamento a tale obbligo. La restrizione della cerchia degli investitori nel contratto del fondo o nel regolamento d'investimento tutela anche gli investitori: in questo modo l'investitore all'estero si rende subito conto di poter procedere solamente se soddisfa determinate condizioni, il che lo tutela dalle eventuali conseguenze amministrative, civili e penali previste nella LAFE.

Nell'approvare il contratto del fondo o il regolamento d'investimento, la FINMA esamina se la cerchia degli investitori del fondo immobiliare o della SICAV immobiliare è stata definita in modo conforme alla legge (art. 35a cpv. 1 lett. b e cpv. 2 e 62b cpv. 1 OICol<sup>58</sup>). Se, in occasione di questo controllo, la FINMA constata che persone all'estero hanno investito nel fondo immobiliare o nella SICAV immobiliare senza aver presentato la necessaria autorizzazione, oltre ad adottare le misure previste in materia di vigilanza,

---

<sup>57</sup> Cfr. in part. gli obblighi di diligenza nelle regole di condotta dell'Asset Management Association Switzerland del 5 ago. e del 23 sett. 2021 (*Verhaltensregeln der Asset Management Association Switzerland*, non disponibile in italiano) consultabile all'indirizzo [www.finma.ch](http://www.finma.ch) > Documentazione > Autodisciplina > Norme di autodisciplina > Norme di autoregolamentazione dell'Asset Management Association Switzerland (Stato: 23.02.2026).

<sup>58</sup> O del 22 nov. 2006 sugli investimenti collettivi, OICol; RS **951.311**.

dovrà segnalare queste e altre infrazioni della LAFE conformemente all'articolo 24 capoverso 2 LAFE. La segnalazione permette di rimuovere lo stato illecito ai sensi della LAFE ed eventualmente di perseguire penalmente i responsabili. Pur operando a titolo indipendente, la FINMA è comunque integrata nel sistema istituzionale svizzero con i suoi meccanismi di bilanciamento e di controllo e va quindi considerata «un'autorità» tenuta a prestare assistenza giudiziaria e amministrativa ai sensi dell'articolo 24 LAFE.

Nelle operazioni di borsa manca di regola il contatto diretto tra la direzione del fondo e gli investitori. Se gli agenti di borsa (banche, intermediari, ecc.) negoziano quote per gli investitori finali, il fondo o la direzione del fondo non riceve informazioni in merito, il che rende impossibile controllare la cerchia degli investitori. Il controllo (limitato) previsto all'articolo 19b AP-LAFE, effettuato dagli agenti di borsa, intende impedire eventuali infrazioni della LAFE attraverso partecipazioni a fondi immobiliari o azioni di SICAV immobiliari negoziate in borsa.

*Art. 71a* Acquisto da parte di persone all'estero

È prevista l'applicazione per analogia dell'articolo 67a AP-LICol agli altri fondi per investimenti tradizionali e alternativi di cui all'articolo 68 LICol. Si rimanda ai commenti all'articolo 67a AP-LICol.

*Art. 118j* Acquisto da parte di persone all'estero

È prevista l'applicazione per analogia dell'articolo 67a AP-LICol ai L-QIF di cui all'articolo 118a LICol. Si rimanda ai commenti all'articolo 67a AP-LICol.

## **4 Ripercussioni**

### **4.1 Ripercussioni per la Confederazione**

Le modifiche proposte della LAFE (misure d'accompagnamento in vista dell'iniziativa per la sostenibilità e abitazioni per il personale alberghiero) non hanno ripercussioni significative sulle finanze o l'effettivo del personale della Confederazione. Poiché l'UFG è l'autorità legittimata a ricorrere, il prevedibile aumento (difficile da quantificare) delle decisioni cantonali (in particolare per gli acquisti di abitazioni principali) potrebbe comportare maggiori oneri di verifica e più ricorsi della Confederazione. Per contro, i previsti inasprimenti per l'acquisto di abitazioni di vacanza ridurranno l'onere poiché diminuiranno le decisioni. La nuova ripartizione dei compiti per la compilazione della statistica sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero dovrebbe permettere alla Confederazione di risparmiare tra le 20 e le 30 percentuali d'impiego amministrativo. Le modifiche potrebbero però aumentare nel complesso il carico di lavoro (in particolare per il trattamento giuridico), che l'UFG dovrà assorbire con le risorse disponibili.

Le nuove disposizioni comporteranno probabilmente un onere aggiuntivo anche per la FINMA, che dovrà sorvegliare e disciplinare il rispetto dei nuovi obblighi imposti ai fondi immobiliari, alle SICAV immobiliari, agli agenti immobiliari e quindi indirettamente anche alle borse (art. 67a, 71a e 118j AP-LICol e 19b AP-LAFE). Attualmente è difficile

stimare l'onere aggiuntivo per l'autorità di vigilanza poiché dipenderà, in ultima analisi, dal modo in cui le imprese private adempiranno ai nuovi obblighi. È tuttavia probabile che la FINMA sarà in grado di gestirlo con le risorse di cui dispone.

#### **4.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le zone di montagna**

L'esecuzione delle nuove disposizioni, ossia il rilascio delle autorizzazioni, le decisioni di accertamento e il perseguimento delle violazioni, compete in gran parte ai Cantoni. Le nuove modalità d'autorizzazione comportano da un lato più procedure vertenti su abitazioni principali ed eventualmente anche su fondi per stabilimenti d'impresa e sull'acquisto di quote di determinate società, fondi e SICAV immobiliari, e dall'altro meno procedure vertenti su abitazioni per il personale alberghiero e su abitazioni di vacanza; è quindi probabile assistere a un leggero incremento delle decisioni con aggravio del carico di lavoro delle autorità cantonali di prima istanza secondo la LAFE. L'onere aggiuntivo è tuttavia difficile da stimare, se non altro a causa delle differenze tra i vari Cantoni. In seguito alle notifiche o ai rinvii alle competenti autorità di prima istanza potrebbe aumentare anche il carico di lavoro delle autorità cantonali preposte rispettivamente al controllo abitanti (cfr. art. 24a AP-LAFE) e al rilascio dell'autorizzazione edilizia (cfr. art. 19a AP-LAFE), ma l'aumento dovrebbe essere contenuto (v. commenti agli art. 4 cpv. 1 lett. h, 19a e 24a AP-LAFE).

Vista la nuova ripartizione dei compiti, i Cantoni avranno ulteriori incombenze, comunque proporzionate, in materia di statistica (cfr. art. 24 cpv. 3 AP-LAFE). Il pacchetto di sgravio 27 impone all'Amministrazione federale di adottare una serie di misure per ridurre le spese. La compilazione di statistiche non rientra nei compiti e le competenze principali dell'UFG. Affinché l'UFG disponga di risorse sufficienti per svolgere i compiti principali in tempo utile nonostante l'aumento del carico di lavoro, l'avamprogetto affida ai Cantoni la compilazione della statistica sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero di cui all'articolo 24 capoverso 3 LAFE. La decentralizzazione di questo compito permetterà inoltre di sfruttare le sinergie intracantonali grazie a iter più brevi e immediati; migliorerà anche l'efficienza poiché i dati statistici necessari (cfr. art. 20 cpv. 1 OAFE) sono rilevati e gestiti nel momento e nel luogo in cui sono generati, in particolare quando le autorità cantonali di prima istanza rilasciano le autorizzazioni d'acquisto o gli uffici del registro fondiario iscrivono le mutazioni (p. es. trasferimenti di proprietà intrafamiliari non soggetti ad autorizzazione e riacquisti svizzeri). All'UFG saranno trasmessi solamente i dati necessari alla compilazione di una panoramica nazionale. Attualmente si prevede di continuare a compilare la statistica soltanto per l'acquisto di abitazioni di vacanza e unità abitative in apparthotel. Saranno dunque interessati solamente i Cantoni che hanno recepito nella propria legislazione la possibilità di autorizzare tali acquisti. È difficile quantificare l'onere supplementare per ciascun Cantone, poiché il numero di autorizzazioni (v. allegati 1-7) e di mutazioni varia molto da Cantone a Cantone.

Le agevolazioni per l'acquisto e l'edificazione di abitazioni per il personale di stabilimenti alberghieri in mano straniera dovrebbero aumentare il numero di alloggi disponibili per il personale alberghiero. È difficile prevedere la misura in cui questo provvedimento contribuirà a migliorare la situazione per i residenti nelle regioni con maggiore

carezza di abitazioni. È probabile che aumenti sì il numero di abitazioni, ma anche la domanda di alloggi, a scapito della popolazione residente.

Il proposto taglio dei contingenti per l'acquisto di abitazioni di vacanza si ripercuoterà in primo luogo sui Cantoni di montagna e a vocazione turistica che nell'ultimo decennio hanno sfruttato metà o completamente il loro contingente. Per alcuni l'impatto non sarà di poco conto. Nell'ottica della Lex Koller, tuttavia, non è auspicabile e quindi non va incoraggiato un turismo cantonale incentrato sull'acquisto di abitazioni di vacanza da parte di persone all'estero. Gli adeguamenti proposti non precludono del tutto l'acquisto di abitazioni di vacanza alle persone all'estero. Non si aggiunge alcuna restrizione per chi non è considerato persona all'estero ai sensi della LAFE. Date queste premesse e considerati la forte carezza di alloggi e lo scopo perseguito dal presente progetto, le limitazioni risultanti dall'inasprimento della LAFE sono necessarie e giustificate anche per i Cantoni più colpiti.

### 4.3 Ripercussioni sull'economia

#### 4.3.1 Risultati della perizia esterna

L'UFG ha chiesto alla Fahrländer Partner Raumentwicklung AG un'analisi esterna dell'impatto della regolamentazione (AIR) riguardo agli inasprimenti chiesti dal Consiglio federale per i fondi per stabilimenti d'impresa, le abitazioni principali, le società immobiliari residenziali, i fondi immobiliari e le SICAV immobiliari, nonché riguardo alle questioni sollevate dalla mozione Schmid Martin 22.4413<sup>59</sup>. L'AIR considera impellente un intervento statale per risolvere gli attuali problemi sul mercato degli alloggi poiché la scarsità di terreni edificabili e la lentezza delle procedure impediscono di soddisfare la forte domanda nei grandi agglomerati e nei Comuni turistici nonostante la disponibilità di capitali. Secondo gli autori della perizia, tuttavia, inasprire la Lex Koller non risolverebbe i problemi, anzi tenderebbe a peggiorarli, soprattutto per i progetti di grande portata, mentre l'approccio più liberale chiesto dalla mozione Schmid Martin 22.4413 potrebbe contribuire a rilassare il mercato degli alloggi. Seguono le motivazioni addotte nella perizia.

- Divieto di meri investimenti di capitale e precisazione delle norme sulla quota abitativa nei fondi per stabilimenti d'impresa (n. 2.1.11): per concentrarsi sulla propria attività principale e rimanere flessibili, molte imprese, per motivi finanziari, affittano gli stabilimenti anziché comprarli. La revisione del 1997, che ha agevolato l'acquisto di fondi per stabilimenti d'impresa, non ha portato a investimenti diretti massicci in stabilimenti svizzeri da parte di persone all'estero. Fare marcia indietro sortirebbe

---

<sup>59</sup> Cfr. Fahrländer Partner Raumentwicklung AG, RFA zur Änderung des BewG als Begleitmassnahme im Kontext der «Nachhaltigkeitsinitiative» sowie zur Beantwortung der Motion 22.4413 von SR Martin Schmid, rapporto del 18 nov. 2025 (*disponibile solo in tedesco*) consultabile su: [www.fedlex.admin.ch](http://www.fedlex.admin.ch) > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione in corso > Procedura di consultazione 2026.

effetti minimi in termini di economia nazionale, ma potrebbe avere un impatto negativo sull'albergheria di lusso, il commercio al dettaglio e le catene di negozi specializzati in mano estera, oltre a suscitare l'impressione di tendenze protezionistiche, dannose per l'attrattiva della piazza economica svizzera. Si potrebbero persino creare situazioni paradossali: un gruppo estero, ad esempio, non potrebbe acquistare un immobile se intende occupare soltanto il piano terra con un'azienda del proprio gruppo affittando gli altri piani a terzi, mentre una banca estera potrebbe acquistarlo se decide di utilizzarlo interamente per il proprio esercizio. Gli autori della AIR ritengono minimo l'effetto della modifica di legge sull'eccessivo dominio straniero del suolo e non vedono effetti sul mercato degli alloggi.

- Acquisto di quote di società immobiliari residenziali quotate in una borsa svizzera (n. 2.1.2): per gli autori della perizia non è necessario intervenire in questo settore. Agli investitori in società e fondi interessa l'investimento di capitali e non la proprietà fondiaria né i diritti che comporta. La negoziazione delle azioni influenza esclusivamente l'aggio e il disaggio delle azioni, non gli immobili. Sono rari gli aumenti di capitale con impatto sul mercato.

Poiché né la borsa né le società possono garantire che nessuna persona all'estero acquisti una quota, l'inasprimento proposto può comportare il delisting delle azioni delle società interessate, compromettendo la trasparenza del mercato e complicando l'attività societaria per gli investitori nazionali. Le società quotate in borsa perderebbero la loro liquidità e probabilmente eviterebbero progetti più rischiosi. In definitiva l'inasprimento potrebbe nuocere all'immagine della Svizzera all'estero.

Secondo gli autori della perizia, la modifica inciderebbe, semmai, in modo trascurabile «sul dominio straniero del suolo indigeno». Per ridurre l'influenza degli investitori stranieri sulle società immobiliari, è preferibile limitare la registrazione dei diritti di voto delle persone all'estero e imporre alle società di nominare nel consiglio di amministrazione e nella direzione esclusivamente persone non soggette alla LAFE.

Inoltre, la misura non distenderebbe neppure il mercato dell'alloggio, ma andrebbe piuttosto a gravarlo. Lo stesso vale per i mercati degli investimenti, poiché il capitale straniero potrebbe confluire in altre categorie spingendo così gli investitori svizzeri maggiormente verso i mercati immobiliari. Stesso discorso per i mercati degli utenti, di regola non influenzati dai mercati degli investimenti. Ecco perché il ripristino dell'obbligo d'autorizzazione avrebbe ripercussioni piuttosto negative, soprattutto per i grandi progetti di sviluppo, vista la mancanza in Svizzera di grandi investitori (in particolare società quotate in borsa).

- Acquisto di partecipazioni a fondi immobiliari regolarmente negoziate sul mercato e di azioni di SICAV immobiliari (n. 2.1.3): la AIR rimarca che la quota di investimenti esteri in fondi e SICAV immobiliari non è nota, ma ne stima l'entità a massimo 5,32 miliardi di franchi (di cui CHF 2,42 mia. in fondi specializzati nel settore abitativo e CHF 2,90 mia. in fondi ad uso commerciale o misto). A fine settembre 2025 si contavano 44 fondi immobiliari quotati in borsa in Svizzera: 30 specializzati nel settore abitativo, 11 in quello commerciale e 3 operanti in entrambi. Il volume investito è di 78,75 miliardi di franchi (valore di mercato del portafoglio secondo l'ultima relazione sulla gestione), che scende a 59,48 miliardi di franchi deducendo il capitale di terzi. Secondo i calcoli degli autori della perizia – con estrapolazioni per alcuni fondi in mancanza di cifre esatte – questi capitali erano investiti in 109 000 abitazioni e in

superfici commerciali affittabili di circa 3 milioni di metri quadri. Secondo la AIR l'inasprimento proposto non avrebbe alcun effetto sull'«eccessivo dominio straniero del suolo indigeno», poiché è la direzione del fondo a possedere l'immobile, mentre le quote detenute da persone all'estero sono da considerarsi capitale di terzi. In ogni caso, il finanziamento immobiliare da parte di persone all'estero è conforme alla LAFE purché non conferisca uno status analogo a quello di un proprietario. Se comunque si ritiene che gli investitori esteri possano avere un'influenza, sarebbe più opportuno imporre ai fondi di riservare a persone residenti i posti nella direzione del fondo e la gestione patrimoniale nonché nel consiglio di amministrazione di queste società e delle SICAV. Come quella ipotizzata per le società immobiliari residenziali quotate in borsa, anche questa misura non avrebbe alcun effetto positivo sul mercato degli alloggi (sia per gli investitori che per gli utenti), semmai lo penalizzerebbe. Anche in questo caso non è da escludere il delisting dei fondi immobiliari e delle SICAV immobiliari in questione; la trasparenza del mercato potrebbe soffrirne con conseguenze per l'immagine della Svizzera all'estero ed eventuali ritorsioni. Secondo gli autori della AIR, l'obbligo d'autorizzazione per i fondi farà aumentare leggermente la quota di rendita fondiaria che resta in Svizzera; tuttavia è molto probabile che più entrate fiscali finiranno all'estero sotto forma di interessi obbligazionari in seguito a possibili riallocazioni degli investitori nazionali ed esteri che preferiranno le obbligazioni agli investimenti immobiliari. La Svizzera deve rinunciare a questa misura se intende continuare a dirsi favorevole alla libera circolazione dei capitali. La revisione del 1997 ha mostrato che nel corso del tempo il capitale non è sempre disponibile a prescindere e che i continui interventi normativi, oltre a compromettere la reputazione della Svizzera, non si rivelano efficaci. Se fossero reintrodotti i controlli sulla circolazione di capitale, gli autori dell'AIR suggeriscono di procedere come per la «Lex Cello» del 1972 (temporaneo controllo generale dei flussi di capitale e divieto assoluto di investimenti, adottati con il diritto di necessità).

- Acquisto di abitazioni principali da parte di cittadini di Stati terzi (n. 2.1.4): stime di massima indicano che le abitazioni principali acquistate ogni anno sono circa 1050. Non si sa quanti acquirenti, al momento di lasciare la Svizzera, sarebbero ancora soggetti all'obbligo di alienazione (perché privi del permesso di domicilio C o della cittadinanza svizzera) né quanti manterrebbero la loro abitazione principale se titolari di un permesso di dimora B. Tuttavia, dovrebbero essere pochissimi i fondi cui in futuro potrebbe applicarsi l'obbligo di alienazione. Si suppone che attualmente, in caso di partenza dalla Svizzera, le abitazioni principali siano per lo più vendute o affittate. La misura, dunque, distenderebbe di poco la situazione sul mercato degli alloggi, ma potrebbe eventualmente incentivare progetti di sviluppo centripeto. Nel complesso l'impatto sull'economia nazionale sarebbe minimo, ma l'attrattiva della Svizzera come piazza economica e luogo di lavoro potrebbe risultare compromessa.
- Mozione Schmid Martin 22.4413, acquisto di abitazioni per il personale alberghiero (n. 2.1.6): alloggiare il personale è un problema crescente che impatta sempre più Comuni; si tratta di un problema strutturale, sentito dall'intera società. La situazione è aggravata dagli effetti indesiderati della legge sulle abitazioni secondarie, in particolare dalla conversione di abitazioni esistenti in abitazioni secondarie. Al contempo, le riserve di terreno edificabile sono spesso scarse o mal sfruttate. Un'ulteriore difficoltà risiede nelle disposizioni in materia di pianificazione territoriale, che ostacolano

la creazione di nuovi spazi abitativi. La carenza non colpisce solamente il settore alberghiero, ma anche quello degli impianti di risalita, l'edilizia, la sanità, ecc., che tuttavia dovrebbero contare meno aziende in mano straniera rispetto all'albergheria. Avendo accesso a terreni edificabili, gli albergatori potrebbero provvedere direttamente agli alloggi del personale, magari aumentando la densità abitativa nelle superfici esistenti o ristrutturando vecchi edifici. Ciò creerebbe spazio abitativo aggiuntivo e sgraverebbe il mercato degli alloggi.

Attualmente gli albergatori sono a volte costretti a investire in alloggi per il personale o a garantirne la disponibilità in altro modo. A Zermatt, ad esempio, chi progetta nuove strutture alberghiere deve dimostrare, al momento della domanda di costruzione, che è previsto spazio abitativo sufficiente per il personale aggiuntivo necessario. L'attuazione della mozione Schmid Martin 22.4413 potrebbe garantire pari condizioni per le aziende in mano svizzera e straniera almeno nelle regioni turistiche.

#### 4.3.2 Parere e contestualizzazione politico-giuridica

Il Consiglio federale prende atto dei risultati dell'AIR, ma ritiene comunque necessari gli inasprimenti proposti alla Lex Koller per le ragioni elencate di seguito.

Nel contesto attuale vanno considerate anche riflessioni di carattere politico-giuridico. L'inasprimento della LAFE persegue un duplice obiettivo: da un lato tornare allo scopo originario della Lex Koller («evitare l'eccessivo dominio straniero del suolo indigeno»; art. 1 LAFE) facendo in modo che la popolazione residente posseda e abbia a disposizione più fondi (commerciali e abitativi) rispetto a società o a investitori privati all'estero<sup>60</sup>; dall'altro contribuire a distendere la situazione sul mercato degli alloggi. In tal modo si sottolinea il fatto che la Svizzera è un Paese piccolo, in cui il suolo è una risorsa limitata e non sono possibili attività edilizie illimitate. Gli inasprimenti proposti mirano a rendere meno interessanti per le persone all'estero gli investimenti di capitale nel settore immobiliare in Svizzera. La perizia non esclude che gli inasprimenti relativi ai fondi per stabilimenti d'impresa, alle abitazioni principali e alle società immobiliari residenziali possano contrastare l'eccessivo dominio straniero del suolo. Illustra poi che le misure proposte hanno carattere protezionistico, il che potrebbe compromettere l'attrattiva della piazza economica svizzera. Significa che contrastano l'eccessivo dominio straniero del suolo contribuendo quindi a raggiungere lo scopo della Lex Koller, ossia privilegiare l'acquisto di fondi da parte della popolazione residente in Svizzera. I cittadini UE e AELS con domicilio legale ed effettivo in Svizzera, nonché i cittadini di Stati terzi titolari di un permesso di domicilio sono equiparati ai cittadini svizzeri: hanno completo accesso quantitativo e qualitativo al mercato svizzero degli alloggi, per cui beneficerebbero in egual misura della normativa proposta.

La revisione del 1997, che ha svincolato l'acquisto di *fondi per stabilimenti d'impresa* dall'obbligo d'autorizzazione, era parte integrante di un programma congiunturale<sup>61</sup>.

---

<sup>60</sup> FF 1981 III 521, 558

<sup>61</sup> FF 1997 II 1022

Nel diritto vigente, infatti, la persona all'estero che intende acquistare un fondo per uno stabilimento d'impresa deve soltanto dichiarare di volerlo destinare a un utilizzo commerciale (in proprio o da parte di terzi); non è necessario che l'acquirente abbia legami con la Svizzera (p. es. domicilio o esercizio di un'attività economica). È dal 1997 quindi che la LAFE consente di collocare capitali in fondi per stabilimenti a mero titolo d'investimento, prassi altrimenti vietata (cfr. art. 12 lett. a LAFE). Dagli anni Novanta la situazione economica è però profondamente cambiata, tanto che la Svizzera non dipende più in egual misura da investimenti di capitale straniero in fondi ad uso commerciale. Data la particolare protezione di cui necessita il suolo, è giustificato annullare le modifiche introdotte con la revisione del 1997, volta a stimolare la congiuntura ma poco compatibile con l'intento primario della revisione del 1985. Il disciplinamento posto in discussione va dunque inteso come un ritorno allo scopo originale della legge: l'acquirente deve avere un legame, seppur minimo, con la Svizzera; la persona all'estero che acquista un fondo per uno stabilimento deve almeno dimostrare che le serve per esercitarvi una propria attività economica. Segnatamente per le multinazionali attive in Svizzera non cambierà quindi nulla.

L'acquisto di *quote quotate in borsa di società immobiliari* è stato svincolato dall'obbligo d'autorizzazione ai sensi della LAFE soltanto a partire dal 1° aprile 2005<sup>62</sup>. Non si deve dimenticare che questa agevolazione è intervenuta in un momento in cui il Consiglio federale stava già preparando l'abrogazione totale della LAFE e la Lex Koller sembrava avere i giorni contati<sup>63</sup>. Oggi le premesse sono del tutto diverse: l'abrogazione della Lex Koller non è in discussione. Al contrario, la crescente globalizzazione che convoglia la ricerca di investimenti sicuri verso il suolo svizzero, risorsa limitata, impone il ritorno allo scopo originario della Lex Koller. S'intende pertanto impedire che il suolo svizzero serva a collocare capitale straniero a puro titolo d'investimento o di rendimento. Esercitando il loro diritto di voto, gli acquirenti stranieri di quote di società immobiliari possono infatti decidere in merito ai fondi appartenenti alla società il che, in presenza di più quote in mano estera, accresce il dominio straniero sul suolo indigeno. Svincolare tali quote dall'obbligo d'autorizzazione non corrisponde dunque all'obiettivo di fondo della LAFE. Va abolita l'agevolazione poco pertinente introdotta nel 2005. In tale contesto si riscontra inoltre un problema d'attuazione: è vero che il diritto vigente non prevede l'obbligo d'autorizzazione per l'acquisto di quote quotate in borsa di società immobiliari, ma l'acquisto di un fondo da parte di tale società potrebbe essere comunque soggetto ad autorizzazione, ad esempio a causa di una preponderanza di persone all'estero (art. 5 cpv. 1 lett. c in combinato disposto con l'art. 6 cpv. 1 LAFE). Tuttavia, una simile verifica è molto impegnativa, anche perché la composizione dell'azionariato può subire continui cambiamenti<sup>64</sup>. È possibile che le autorità di prima istanza debbano

---

<sup>62</sup> Cfr. Mess del 28 mag. 2003 concernente una modifica della legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero, FF **2003** 3753.

<sup>63</sup> Cfr. Mess. del 4 lug. 2007 relativo all'abrogazione della legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero, FF **2007** 5271.

<sup>64</sup> FF **2003** 3757

accontentarsi di «un'istantanea», prospettiva problematica in considerazione del principio inquisitorio (art. 22 cpv. 1 LAFE).

Per coerenza, vietando gli investimenti stranieri nelle società immobiliari residenziali quotate in borsa, andrebbero aboliti anche i privilegi per le *partecipazioni a fondi immobiliari e le azioni di SICAV immobiliari negoziate regolarmente sul mercato*, altrimenti gli investitori all'estero potrebbero ripiegare su di esse. Vietare solo gli investimenti stranieri non basta a tutelare il suolo svizzero dall'eccessivo dominio straniero.

Finora l'acquisto di partecipazioni ai fondi d'investimento aperti, ossia di certificati di partecipazione di fondi immobiliari negoziati regolarmente sul mercato, non era soggetto ad autorizzazione secondo la LAFE e il decreto federale del 23 marzo 1961 concernente l'autorizzazione per l'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (cosiddetta «Lex von Moos»). Nel dibattito su quest'ultimo si partiva dal presupposto che gli investitori stranieri in fondi immobiliari non ottengono alcun dominio sugli immobili svizzeri poiché non sono comproprietari del patrimonio del fondo, ma godono unicamente dei diritti previsti dal contratto con la direzione del fondo e la banca fiduciaria in virtù del Codice delle obbligazioni. È la direzione del fondo a possedere il patrimonio del fondo ossia le azioni della società immobiliare. In quest'ottica si prevedeva di restringere l'obbligo d'autorizzazione alla sola partecipazione a tali società immobiliari o direzioni di fondo, esentando l'acquisto di certificati di fondi immobiliari<sup>65</sup>. Anche gli autori dell'AIR sostengono che l'azionariato non influenza le operazioni del fondo e che si limita a mettere a disposizione il capitale, ma ammettono che una certa influenza dall'azionariato non può essere negata: la SICAV è dotata di un consiglio di amministrazione e gli azionisti hanno diritto di voto per approvare la distribuzione dei proventi, eleggere il consiglio di amministrazione e dargli discarico. Possono inoltre «votare con i piedi» vendendo le loro quote. Date queste premesse, non è escluso che in particolare gli investitori più importanti possano far leva sulla direzione del fondo o il consiglio di amministrazione minacciando di ritirare il proprio investimento.

Per impedire operazioni di elusione, la revisione del 1973 del decreto federale del 21 marzo 1961 estese l'obbligo d'autorizzazione anche all'acquisto di quote di fondi d'investimento immobiliari non aperti al pubblico. Privilegiare i fondi non aperti limitando quindi l'obbligo d'autorizzazione ai soli fondi privati, più piccoli (in particolare anche ai fondi di famiglia), rispondeva a una logica di opportunità: sottoporre ad autorizzazione i fondi aperti avrebbe reso necessario rivedere il diritto in materia di società anonima, impresa allora impraticabile anche per ragioni di urgenza. All'epoca l'intento era di sostituire al più presto l'allora vigente «Lex Celio» (decreto federale del 26 giugno 1972 che vieta l'investimento di capitali stranieri in immobili svizzeri come misura temporanea di politica monetaria). Nel dibattito parlamentare il relatore commissionale, il consigliere nazionale Egli, aveva illustrato che l'articolo 2 lettera d avrebbe esteso l'obbligo d'autorizzazione alle partecipazioni a fondi d'investimento immobiliari, ma che si rinunciava alla clausola del 25 per cento per le stesse ragioni indicate per la lettera c. Il relatore precisava che la lettera d si riferiva ai fondi d'investimento immobiliari non

---

<sup>65</sup> Boll. Uff. 1960 N 739, 740

aperti al pubblico, quindi ai fondi privati più piccoli e in particolare ai fondi di famiglia. Restava possibile acquistare senza autorizzazione partecipazioni a fondi aperti poiché in pratica era impossibile impedire o limitare tali acquisti senza rivedere il diritto in materia di società anonima. Anche in questo caso era determinante la misura e soprattutto il controllo: i divieti senza controlli efficaci andavano evitati. Il relatore concludeva aggiungendo che naturalmente faceva eccezione il caso in cui la direzione di un fondo fosse controllata da investitori stranieri: un tale caso rientrava chiaramente tra le operazioni elusive<sup>66</sup>.

La situazione è cambiata radicalmente dai dibattiti degli anni Sessanta e Settanta. Il capitale globalizzato in cerca di investimenti ha innescato una dinamica del tutto diversa nel mercato immobiliare svizzero, che attira ormai molti capitali stranieri. L'attività di società e fondi immobiliari accentua la scarsità del suolo svizzero, bene scarso in generale e poco accessibile alla popolazione residente. Determinati a ricavare il massimo dalla gestione o la vendita di un immobile, i fondi immobiliari contribuiscono all'aumento dei prezzi intervenendo nel mercato con un potere d'acquisto apparentemente inesauribile e offerte più elevate. Il risultato è l'estromissione dal mercato di casse pensioni, assicurazioni e privati domiciliati in Svizzera<sup>67</sup>. Nel dibattito sulla mozione Badran Jacqueline 13.3976 (v. n. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**), durante la sessione estiva 2014, si è stimato che la capitalizzazione dei fondi immobiliari è passata, tra il 2009 e il 2014, da 23 a 34 miliardi di franchi<sup>68</sup>; negli ultimi anni il numero di fondi immobiliari e la loro capitalizzazione sono ulteriormente aumentati: nel 2017 erano circa 50<sup>69</sup>, mentre nel 2024 erano già 75 con un patrimonio netto di 68,45 miliardi di franchi<sup>70</sup>. Secondo l'AIR, alla fine di settembre 2025, i fondi immobiliari quotati in borsa in Svizzera erano 44: 30 attivi nel settore abitativo, 11 in quello commerciale e 3 in entrambi. Il volume di affari complessivo ammontava a 78,75 miliardi di franchi (valore di mercato del portafoglio secondo l'ultima relazione di gestione), ossia 59,48 miliardi di franchi dedotto il capitale di terzi<sup>71</sup>. Anche se, secondo l'AIR, i detentori

---

<sup>66</sup> Per la versione originale in ted. cfr. Boll. Uff. **1972** N 2213, Boll. Uff. **1972** N 2221 e Boll. Uff. **1972** N 2187.

<sup>67</sup> Cfr. l'intervento della consigliera federale Sommaruga in merito alla mozione nella seduta del Consiglio degli Stati del 2 giu. 2014, Boll. Uff. **2014** S 401 seg.

<sup>68</sup> Cfr. l'intervento della consigliera federale Sommaruga, Boll. Uff. **2014** S 401

<sup>69</sup> N. 3.2 è ancora attuale il parere dell'Allianz Lex Koller del 29 mar. 2017 in occasione della consultazione sull'avamprogetto del 10 mar. 2017 sulla modifica della LAFE, consultabile in: [www.fedlex.admin.ch](http://www.fedlex.admin.ch) > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2017 > procedura 2017/19 (stato: 23.02.2026).

<sup>70</sup> Contributo della FINMA «Rischi in relazione agli immobili e alle ipoteche (2024)» dal monitoraggio dei rischi della FINMA, consultabile in: [www.finma.ch](http://www.finma.ch) > Documentazione > Dossiers > Dossier sul mercato ipotecario > Rischi in relazione agli immobili e alle ipoteche (2024) (stato: 23.02.2026).

<sup>71</sup> Cfr. AIR pag. 29 (nota a piè di pagina 56).

delle quote non sono noti e una stima di massima indica che fino al 13 per cento di tutte le quote potrebbe essere in mano straniera, il crescente interesse per i fondi immobiliari dimostra quanto sarebbe problematico se persone all'estero continuassero ad acquistare quote illimitatamente e gli utili corrispondenti finissero all'estero. Senza contare che anche le infrastrutture pubbliche finanziate dai contribuenti fanno aumentare il valore fondiario, ragion per cui le possibilità di investimento e le rendite fondiarie dovrebbero restare, per quanto possibile, in Svizzera a vantaggio anzitutto dei contribuenti residenti. Per evitare il deflusso della rendita fondiaria e garantire agli investitori residenti l'accesso a investimenti sicuri nel suolo svizzero, disponibile solamente in misura limitata, l'obbligo d'autorizzazione va esteso all'acquisto di quote di fondi e SICAV immobiliari negoziate regolarmente sul mercato. Secondo l'articolo 1 LAFE, la legge ha lo scopo di evitare l'eccessivo dominio straniero del suolo indigeno. L'obiettivo non consiste solo nel contrastare l'eccessivo dominio (fisico) del suolo, ossia impedire che una parte sproporzionata finisca in mano straniera, ma anche, e più in generale, nel tutelare l'accesso della popolazione residente al suolo svizzero. È ad esempio da considerarsi eccessivo dominio straniero del suolo indigeno anche il caso in cui la popolazione residente è estromessa dal mercato nazionale da fondi o SICAV immobiliari finanziariamente forti, che collocano il capitale nell'interesse dei loro investitori stranieri. A differenza di quanto sostiene l'AIR, l'identità ignota degli investitori o le difficoltà a identificarli non sono motivo sufficiente per consentire investimenti illimitati in fondi o SICAV immobiliari da parte di persone all'estero. Il progetto propone una serie di soluzioni (cfr. i controlli proposti sugli investitori stranieri che investono per la prima volta nel mercato immobiliare svizzero; v. n. 3, commenti all'art. 19b AP-LAFE e modifiche della LICol).

L'inasprimento delle condizioni d'acquisto per fondi per stabilimenti d'impresa (divieto o impossibilità di fatto di meri investimenti di capitali), quote di società immobiliari residenziali quotate in una borsa e quote di fondi e SICAV immobiliari negoziate regolarmente sul mercato dovrebbe nel complesso ridurre l'afflusso di capitale straniero nel mercato immobiliare svizzero e quindi contrastare l'eccessivo dominio straniero del suolo indigeno. Le persone all'estero o gli investitori stranieri non potranno più acquistare né quote di società, fondi e SICAV immobiliari né fondi per stabilimenti in Svizzera a mero titolo d'investimento di capitale. Non si tratta di un intervento di poco conto, ma di una restrizione mirata delle attività d'investimento, giustificata alla luce dell'obiettivo della Lex Koller e della necessità di tutelare il suolo indigeno, tanto più che non incide sull'acquisto di fondi per stabilimenti d'impresa ad uso proprio.

L'inasprimento delle condizioni d'acquisto di abitazioni principali da parte di cittadini di Stati terzi dovrebbe, in ultima analisi, ridurre l'interesse straniero per le abitazioni in Svizzera. Al riguardo gli autori dell'AIR ammettono che, in caso di trasferimento, l'acquirente potrebbe però mantenere l'abitazione principale come abitazione secondaria, con conseguenti effetti negativi sul mercato degli alloggi. Tuttavia non tengono conto del fatto che l'acquirente, appena arriva in Svizzera, può acquistare un'abitazione principale senza prima affittarne una; pertanto non è corretto affermare che l'acquisto di abitazioni principali rende molto probabilmente disponibile un numero uguale o perlomeno analogo di abitazioni in affitto perché gli acquirenti si trasferiscono nell'abitazione principale. Per le persone all'estero, l'inasprimento previsto implica una procedura di autorizzazione e l'obbligo di rivendere l'immobile se non lo utilizzano più come abitazione principale. Queste restrizioni risultano necessarie e giustificate alla luce

dell'obiettivo della Lex Koller; non sono di poco conto, ma nel complesso sono moderate visto che le persone all'estero potranno ancora acquistare un'abitazione principale nonostante l'obbligo di autorizzazione e di alienazione. È probabile che l'obbligo di alienazione faccia diminuire gli acquisti di abitazioni principali, con conseguente effetto positivo sul mercato degli alloggi. La precisazione secondo cui l'abitazione principale può comprendere *un'unica* unità codifica una prassi pluriennale, aumenta la certezza del diritto, promuove l'applicazione uniforme delle norme e risponde all'obiettivo di consentire alle persone residenti all'estero di acquistare un'abitazione ad uso proprio nel loro centro d'interesse. In linea con l'orientamento del progetto e alla luce della carenza di alloggi, si intende tuttavia limitare l'acquisto a una sola unità abitativa.

Gli inasprimenti previsti per i contingenti cantonali d'autorizzazioni per l'acquisto di abitazioni di vacanza ridurrebbero il numero complessivo di abitazioni di vacanza acquistate da persone all'estero. In primo luogo, perché comporterebbero un taglio dei contingenti cantonali annui: la media annua delle autorizzazioni dell'ultimo decennio potrebbe, infatti, calare di almeno 196 acquisti l'anno (=796-600, v. tabella nei commenti all'art. 11 cpv. 2 AP-LAFE sulla possibile ripartizione dei contingenti). Se poi i Cantoni non richiedessero l'attribuzione delle unità di contingente inutilizzate (art. 9 cpv. 4 OASE), gli acquisti potrebbero calare di quasi 300 unità l'anno (=196+111,9; v. commenti all'art. 11 cpv. 2 AP-LAFE). In secondo luogo, le abitazioni di vacanza acquistate da persone all'estero dovrebbero diminuire anche perché, computando nei contingenti anche gli acquisti tra persone all'estero, i Cantoni esaurirebbero più velocemente le unità di contingente a loro disposizione, con effetto dissuasivo sul potenziale acquirente poco incline ad aspettare. Infine, acquistare un'abitazione di vacanza potrebbe risultare meno interessante anche perché l'acquirente desideroso di rivendere rapidamente l'immobile temerebbe condizioni di alienazione meno favorevoli in assenza di unità di contingente disponibili. In un caso simile, la cerchia degli acquirenti si restringerebbe alle persone non soggette alla LAFE, il che inciderebbe sul prezzo di vendita. Al contempo, potrebbe però essere l'occasione di rimettere sul mercato immobiliare abitazioni di vacanza destinate alla popolazione residente.

Tutti gli inasprimenti proposti contribuiscono ad attuare in modo più efficace l'obiettivo della Lex Koller e ad aumentare la disponibilità di immobili, in particolare abitativi, per la popolazione residente in Svizzera. In questa sede è tuttavia difficile quantificare il loro impatto reale. Considerata la situazione molto tesa del mercato degli alloggi in alcune regioni, ogni abitazione disponibile contribuisce ad alleggerirla. Gli inasprimenti proposti non risolveranno tutti i problemi e per distendere la situazione abitativa è importante e necessario coordinare le varie misure. Gli inasprimenti della LAFE proposti dal Consiglio federale sono solo *una* tra numerose misure di accompagnamento decise per affrontare le sfide migratorie alla luce dell'iniziativa per la sostenibilità. Significa che

l'impatto non dipende da una singola misura, ma dal pacchetto nel suo insieme<sup>72</sup>. Indipendentemente dall'iniziativa per la sostenibilità, sono inoltre state adottate diverse misure per sgravare il mercato degli alloggi, mentre altre ancora sono previste. Va menzionato in particolare il Piano d'intervento contro la penuria di alloggi, presentato il 13 febbraio 2024, che la Confederazione ha elaborato in collaborazione con rappresentanti dei Cantoni, delle Città, dei Comuni e del settore edilizio e immobiliare e che sta attuando nell'ambito delle sue competenze. Inoltre, il postulato 23.4323 Promozione della proprietà di abitazioni, depositato dalla Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati, incarica il Consiglio federale di fare il punto della situazione sulla promozione della proprietà abitativa. Il 26 settembre 2025 il Consiglio federale ha deciso di aumentare la dotazione del fondo di rotazione a favore dell'edilizia di utilità pubblica di 150 milioni di franchi per il periodo 2030-2034 e il 5 dicembre 2025 ha proposto al Parlamento di stanziare un credito d'impegno di 1,92 miliardi di franchi per il periodo 2027-2033 allo scopo di garantire i prestiti della Centrale di emissione per la costruzione di abitazioni. Come ulteriore misura di accompagnamento all'iniziativa popolare «No a una Svizzera da 10 milioni», il 26 novembre 2025 ha adottato, insieme a una modifica dell'ordinanza sulla libera circolazione delle persone, una serie di provvedimenti per contrastare gli abusi in materia di soggiorno e di prestazioni sociali. Abitare è un bisogno vitale della popolazione. Vista la situazione estremamente tesa sul mercato degli alloggi, politicamente non è più sostenibile dispensare le persone all'estero dal fare la loro parte per migliorare situazione. È dunque necessario ridurre un po' l'attrattiva del settore immobiliare svizzero aumentando la disponibilità d'immobili per la popolazione residente e – in linea con lo scopo originario della Lex Koller – inasprire di nuovo le condizioni per l'acquisto di fondi da parte di persone all'estero. Gli inasprimenti proposti sono moderati e accettabili per l'economia e il turismo, dal momento che le persone all'estero potranno ancora, a determinate condizioni, acquistare immobili in Svizzera.

L'introduzione dei controlli preventivi degli acquisti di quote di società, fondi e SICAV immobiliari comporterà oneri aggiuntivi per gli operatori di borsa, e indirettamente anche per le borse svizzere. Gli operatori di borsa dovranno mettere in piedi procedure efficienti, formare il personale e conformare alla compliance i processi interni e i controlli. Tuttavia, già oggi le banche che vendono fondi non quotati devono procedere a controlli analoghi, mentre gli operatori di borsa e gli operatori fuori borsa in valori mobiliari quotati, possono seguire le procedure di «know your customer» praticate nella lotta al riciclaggio. Le tappe legislative successive mostreranno se, oltre alla prevista

---

<sup>72</sup> Per quanto riguarda il settore degli alloggi, il Consiglio federale ha inoltre prorogato di cinque anni, a partire dal 2030, il fondo che promuove la costruzione di abitazioni di utilità pubblica, aumentandone la dotazione di 150 milioni di franchi. Cfr. in merito e riguardo alle altre misure di accompagnamento all'iniziativa per la sostenibilità, il comunicato stampa del 29 gen. 2025 «Il Consiglio federale intende affrontare le sfide connesse all'immigrazione» consultabile su [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Documentazione > Comunicati stampa > Comunicati stampa del Consiglio federale (stato: 23.02.2026).

semplificazione del controllo (cfr. art. 19b AP-LAFE), sono necessarie disposizioni esecutive che agevolino la qualificazione dei prodotti finanziari sottoposti alla LAFE e riducano l'onere aggiuntivo. Le borse in Svizzera sono tenute a integrare i nuovi obblighi degli operatori di borsa nei loro regolamenti, a controllarne il rispetto e a sanzionare le infrazioni. Anche gli obblighi connessi ai nuovi contratti del fondo e ai nuovi regolamenti d'investimento per l'acquisto di quote di fondi e SICAV immobiliari potrebbero comportare oneri supplementari per le direzioni dei fondi: dovranno da un lato adeguare i contratti e i regolamenti esistenti e dall'altro verificare la cerchia degli investitori in applicazione delle nuove disposizioni. Per gli operatori di borsa, gli operatori professionisti fuori borsa in valori mobiliari quotati, le borse nonché i fondi e le SICAV immobiliari, l'onere aggiuntivo si farà sentire soprattutto al momento dell'introduzione dei nuovi obblighi, per poi diluirsi all'interno delle procedure di verifica esistenti. È probabile che gli operatori di borsa fatturino alla clientela eventuali spese supplementari. Alla luce dell'obiettivo perseguito, l'onere aggiuntivo ed eventuali spese supplementari sono giustificati e ragionevoli.

Le modifiche in attuazione della mozione Schmid Martin 22.4413 agevoleranno l'acquisto di abitazioni per il personale da parte di esercizi alberghieri in mano straniera. Sebbene l'impatto non sia ancora quantificabile, gli autori dell'AIR sono piuttosto ottimisti sul fatto che la misura permetterà di creare spazio abitativo supplementare e contribuirà a distendere in certa misura il mercato degli alloggi. In parallelo vengono tuttavia inasprite le condizioni per l'acquisto di fondi per stabilimenti d'impresa in modo da impedire alle persone all'estero di acquistare esercizi alberghieri a mero titolo d'investimento. Nel complesso l'impatto economico delle modifiche riguardanti gli stabilimenti alberghieri dovrebbe risultare piuttosto contenuto.

#### **4.4 Ripercussioni sulla società**

Al riguardo si rimanda ai commenti relativi alle ripercussioni sulle zone di montagna al numero 4.2.

#### **4.5 Ripercussioni sull'ambiente**

Il progetto non avrà alcuna ripercussione sull'ambiente.

### **5 Aspetti giuridici**

#### **5.1 Costituzionalità**

Data la scarsità del suolo e l'impossibilità di aumentarlo, è urgente e del tutto legittimo per uno Stato sovrano regolamentarne il commercio e la proprietà da parte di persone all'estero. Come la legge, anche il progetto si fonda sulla competenza della Confederazione nel campo degli affari esteri (art. 54 cpv. 1 della Costituzione<sup>73</sup> [Cost.]) e del

---

<sup>73</sup> RS 101

diritto civile (art. 122 cpv. 1 Cost). Ciò vale da un lato per gli inasprimenti volti ad abolire le agevolazioni passate (fondi per stabilimenti d'impresa, quote di società immobiliari residenziali nonché abitazioni principali e di vacanza) e per gli adeguamenti delle condizioni d'acquisto di abitazioni per il personale alberghiero (che costituiscono un'agevolazione rispetto al diritto vigente). Per quanto riguarda la costituzionalità si rimanda alle considerazioni riportate nel messaggio del 16 settembre 1981<sup>74</sup>, applicabili per analogia anche agli acquisti finora non disciplinati nella Lex Koller, ossia quelli portanti su partecipazioni a fondi immobiliari e azioni SICAV immobiliari negoziate regolarmente sul mercato.

Come già illustrato nel messaggio del 1981 sulla LAFE, la competenza della Confederazione di *legiferare in materia di diritto privato* comprende anche l'introduzione del sistema d'autorizzazione per l'acquisto di fondi da parte di persone all'estero. Nel caso dell'acquisto di fondi, la LAFE limita la libertà contrattuale delle parti contraenti in termini di diritto pubblico, oltre a limitare i diritti di proprietà del venditore e il godimento della proprietà e quindi dei diritti civili da parte dell'acquirente. Il diritto pubblico che va a modificare il godimento dei diritti civili è collegato al diritto privato a tal punto da potersi considerare diritto civile ai sensi dell'articolo 122 capoverso 1 Cost.<sup>75</sup>. Inoltre, nella competenza in materia di *affari esteri* prevista all'articolo 54 capoverso 1 Cost. non rientrano soltanto provvedimenti rivolti a Stati, ma anche misure destinate a individui, poiché compete agli affari esteri salvaguardare l'indipendenza del Paese, che può essere pregiudicata non soltanto da Stati, ma anche da singoli individui. Resta determinante in tale contesto che le norme previste non sono di puro diritto nazionale, ma esplicano un effetto transfrontaliero. Per le disposizioni in materia di autorizzazione per l'acquisto di fondi svizzeri da parte di persone all'estero, ciò è confermato dal fatto che l'obbligo dipende dal domicilio straniero. La Confederazione ha dunque la competenza di disciplinare l'acquisto di fondi (o dei relativi diritti) da parte di persone all'estero.

Gli inasprimenti per l'acquisto di partecipazioni a fondi immobiliari e di azioni di SICAV immobiliari rispettano il *principio della parità di trattamento* secondo l'articolo 8 Cost. poiché non comportano disparità di trattamento non fondate su motivi oggettivi seri (eccessivo dominio straniero del suolo indigeno). Il fatto che, in assenza di motivi di autorizzazione, tali inasprimenti possano comportare un divieto di acquisto per persone all'estero è la conseguenza necessaria dell'obiettivo perseguito. Il divieto si limita tuttavia a investimenti ben precisi e non esclude ogni possibilità di investire.

Infine, gli adeguamenti apportati al diritto di utilizzare e di disporre del fondo in seguito all'introduzione dei nuovi obblighi di autorizzazione, non compromettono la garanzia dell'istituzione e dei diritti individuali e non costituiscono dunque un intervento illecito nella *garanzia della proprietà*. La garanzia dei diritti individuali, che tutela i privati da ingerenze illecite nella loro proprietà, non è assoluta. È ammesso limitare i diritti di

---

<sup>74</sup> FF 1981 III 521, in part. 580 segg.

<sup>75</sup> Mess. del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente l'istituzione del sistema dell'approvazione per la vendita di terreni a persone all'estero (15 novembre 1960), FF 1960 II 1617, in part. 1634 segg.

proprietà concreti se l'intervento si fonda su una base legale sufficiente, risponde a un interesse pubblico ed è proporzionato. Eventuali limitazioni dei diritti patrimoniali dovute all'introduzione di nuovi obblighi d'autorizzazione per fondi e SICAV immobiliari sono ammesse poiché l'articolo 4 capoverso 1 lettere c e c<sup>bis</sup> AP-LAFE fornisce la base legale, la proporzionalità è garantita e l'interesse a tutelare l'eccessivo dominio straniero del suolo indigeno è senza dubbio un interesse pubblico ai sensi dell'articolo 36 capoverso 2 Cost. Tenendo conto dello scopo della LAE, l'obbligo d'autorizzazione per l'acquisto di partecipazioni a fondi immobiliari e di azioni di SICAV immobiliari negoziate regolarmente sul mercato costituisce l'unico mezzo possibile per realizzare gli obiettivi perseguiti dal progetto, ossia garantire l'accesso dei residenti agli investimenti fondiari e immobiliari in Svizzera e impedire che la rendita fondiaria finisca all'estero (v. n. 4.3.2 in merito all'eccessivo dominio straniero del suolo indigeno attraverso investimenti in fondi e SICAV immobiliari). L'estensione proposta dell'obbligo d'autorizzazione non lede la garanzia della proprietà che, in quanto garanzia dell'istituzione, tutela la proprietà privata come valore fondamentale dell'ordinamento svizzero, in quanto non vieta in assoluto l'alienazione e l'acquisto di partecipazioni a fondi immobiliari e di azioni di SICAV immobiliari negoziate regolarmente sul mercato. Le persone non soggette alla LAE possono continuare ad acquistare queste partecipazioni e azioni senza restrizioni. Poiché gli investitori possono influenzare la proprietà fondiaria e il mercato immobiliare (v. n. 4.3.2), è sostenibile non concedere alle persone all'estero gli stessi diritti di cui godono i residenti in Svizzera (non sottoposti alla LAE): l'offerta limitata produce un'acerrima concorrenza sul mercato immobiliare. Come illustrato al numero 4.3.2, il mercato immobiliare svizzero attira molti capitali stranieri, che possono finire per estromettere casse pensioni, assicurazioni e privati domiciliati in Svizzera. Sotto questo punto di vista, limitare l'accesso delle persone all'estero al mercato immobiliare nazionale risponde anche a una necessità sociopolitica. La garanzia dell'istituzione quale componente della garanzia della proprietà non può intendersi contraria a queste giustificate disparità di trattamento.

L'introduzione dell'obbligo d'autorizzazione per l'acquisto di partecipazioni a fondi immobiliari e di azioni di SICAV immobiliari non viola la *libertà economica* poiché il progetto non ha finalità economiche, ma intende impedire l'eccessivo dominio straniero del suolo indigeno, rientrando quindi in un interesse pubblico preponderante. In tali circostanze, eventuali restrizioni della libertà economica vanno accettate alla luce della scarsità del suolo svizzero, degno di particolare protezione. I principi liberisti della domanda e dell'offerta non si applicano a questo mercato poiché il suolo non è una «merce», un bene riproducibile, bensì una risorsa limitata. Anch' in questo caso, infine, è rispettato il principio della proporzionalità: tenendo conto dell'obiettivo della legge, l'obbligo d'autorizzazione è l'unico mezzo atto a garantire agli investitori residenti la possibilità di investire nel suolo svizzero (v. in dettaglio n. 4.3.2 sull'eccessivo dominio straniero del suolo indigeno attraverso investimenti in fondi e SICAV immobiliari) e a evitare l'elusione della LAE per il mezzo di investimenti in fondi e SICAV immobiliari. La misura è anche ragionevolmente esigibile poiché agli investitori stranieri restano possibilità d'investimento in molti altri settori.

L'obbligo d'autorizzazione previsto per l'acquisto di partecipazioni a fondi immobiliari e di azioni di SICAV immobiliari negoziate regolarmente sul mercato è proporzionato e non viola né il principio della parità di trattamento (art. 8 Cost.) né la garanzia della

proprietà (art. 27 Cost.). In sostanza, gli inasprimenti non fanno che attuare con maggiore rigore l'obiettivo della LAFE (evitare l'eccessivo dominio straniero del suolo indigeno, art. 1) respingendo interessi finanziari stranieri.

## 5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Il progetto propone diversi inasprimenti della LAFE. Secondo il principio generale del primato del diritto internazionale su quello nazionale, in caso di conflitto prevalgono i trattati internazionali vigenti al momento dell'entrata in vigore delle presenti modifiche. Restano quindi invariati i diritti che una persona all'estero può far valere in relazione all'acquisto di un immobile in Svizzera in virtù di un trattato internazionale applicabile prima dell'entrata in vigore delle presenti modifiche. Le conseguenze dei singoli inasprimenti sugli impegni internazionali della Svizzera sono illustrate in dettaglio qui di seguito.

Per l'acquisto di *fondi per stabilimenti d'impresa* da parte di persone all'estero a mero titolo d'investimento, in particolare a scopo di affitto o locazione a terzi, è previsto l'obbligo d'autorizzazione e quindi, in pratica, il divieto poiché i motivi d'autorizzazione sono molto limitati (art. 6a cpv. 1 AP-LAFE). Gli adeguamenti previsti sono compatibili con il diritto internazionale.

- Secondo gli articoli 25 paragrafi 2 e 3 dell'allegato I dell'ALC nonché 24 paragrafi 2 e 3 dell'appendice 1 dell'allegato K della Convenzione AELS, 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 categorie di persone citate, i due trattati non incidono invece sulle norme vigenti in materia di investimento di capitali nonché di commercio di terreni non edificati e di abitazioni. Anche dopo l'entrata in vigore delle modifiche legislative proposte, i cittadini degli Stati membri dell'UE e dell'AELS, in quanto persone fisiche, non avranno bisogno di un'autorizzazione per acquistare un immobile da destinare all'esercizio della loro attività economica, a prescindere dal fatto che siano domiciliati o meno in Svizzera (cfr. art. 6a cpv. 1 AP-LAFE). Considerando questi impegni internazionali, il presente avamprogetto non si limita ad annullare l'agevolazione introdotta con la revisione del 1997 e a prevedere un motivo d'autorizzazione per l'acquisto di fondi per stabilimenti, bensì contempla un'eccezione (cfr. art. 6a cpv. 1 AP-LAFE). Altrimenti, i cittadini UE e AELS dovrebbero *sempre* seguire l'iter per ottenere un'autorizzazione dall'autorità di prima istanza. Alla modifica di legge prevista non si oppone neanche la clausola di standstill di cui all'articolo 13 ALC, che vieta a uno Stato membro di adottare nuove misure restrittive nei confronti dei cittadini dell'altra parte nel campo d'applicazione dell'ALC, poiché l'ambito in oggetto non rientra nell'accordo. In tal senso la modifica prevista è compatibile con l'ALC e la Convenzione AELS, e il primato del trattato internazionale non è applicabile. Lo stesso vale anche per l'obbligo di alienazione secondo l'articolo 6a capoverso 3 AP-LAFE. I cittadini degli Stati membri dell'UE e dell'AELS che hanno residenza principale all'estero e che, come persone fisiche, hanno acquistato

in Svizzera un fondo per stabilimenti d'impresa a proprio nome non dovranno rivenderlo quando lasciano il Paese, ma potranno conservarlo a fini commerciali, affittarlo oppure – ipotesi rara – lasciarlo inutilizzato. Sono fatte salve le elusioni della legge, in particolare se il fondo non è mai stato utilizzato per lo scopo fatto valere al momento dell'acquisto o se l'acquirente non ha mai avuto l'intenzione di utilizzarlo come dichiarato. È quanto indicano gli articoli 25 paragrafi 2 e 3 dell'allegato I dell'ALC nonché 24 paragrafi 2 e 3 dell'appendice 1 dell'allegato K della Convenzione AELS, secondo cui i diritti acquisiti non implicano alcun obbligo di alienazione alla partenza dallo Stato ospitante (ossia la Svizzera). L'espressione «quando egli lasci lo Stato ospitante» può riferirsi soltanto all'abbandono dell'attività economica in Svizzera, poiché tali categorie di cittadini UE e AELS possono procedere a questo tipo di acquisti anche senza residenza principale nel nostro Paese. All'acquisto di abitazioni per il personale alberghiero si applicano altre regole: poiché l'ALC e la Convenzione AELS non incidono sulle norme vigenti in materia di investimenti di capitali nonché di commercio di terreni non edificati e di abitazioni (cfr. art. 25 cpv. 2 e 3 all. I ALC e all. K app. 1 art. 24 cpv. 2 e 3 Convenzione AELS), i cittadini UE e AELS che lasciano la Svizzera devono, come tutte le altre persone all'estero, rivendere le abitazioni per il personale alberghiero secondo l'articolo 6b capoverso 3 AP-LAFE. Anche se acquistate insieme a uno stabilimento, le abitazioni per il personale non costituiscono, da sole, un fondo per uno stabilimento d'impresa. Va inoltre sottolineato che l'acquisto, in via eccezionale, di abitazioni sul fondo di uno stabilimento in ottemperanza a norme sulla quota abitativa (art. 6a cpv. 2 AP-LAFE) non è in alcun modo correlato all'acquisto di un'abitazione secondaria da parte di un frontaliere cittadino UE o AELS (art. 7 lett. j LAFE). Un frontaliere che ha acquistato un'abitazione secondaria nella regione del suo luogo di lavoro in virtù dell'articolo 7 lettera j LAFE può successivamente acquistarne un'altra insieme a un fondo per uno stabilimento se quest'ultima è imposta da norme sulla quota abitativa (art. 6a cpv. 2 AP-LAFE). Anche in questo caso sono fatte salve le elusioni della legge.

- Il presente progetto di revisione è compatibile con gli accordi di libero scambio ratificati o sottoscritti dalla Svizzera nella misura in cui prevede che un fondo per stabilimenti d'impresa serva esclusivamente all'attività economica dell'acquirente all'estero. Se, prima dell'entrata in vigore delle modifiche proposte, la Svizzera aderisse ad accordi di libero scambio che concedono ai cittadini dei Paesi interessati il diritto di acquistare senza autorizzazione fondi per stabilimenti d'impresa a scopo di affitto o locazione a terzi (mero investimento di capitali), prevarrebbero queste norme di diritto internazionale.

Anche gli adeguamenti proposti per l'acquisto di *abitazioni di vacanza* sono compatibili con il diritto internazionale:

- Per quanto riguarda gli inasprimenti per l'acquisto di abitazioni di vacanza, non è sicuro che l'ALC e la Convenzione AELS si applicano all'acquisto di tali abitazioni da parte di cittadini UE e AELS con residenza principale all'estero (art. 25 par. 2 e 3 all. I ALC e art. 24 par. 2 e 3 app. 1 all. K Convenzione AELS). Probabilmente non sono applicabili, in particolare perché gli Stati contraenti puntavano alla liberalizzazione totale del mercato delle abitazioni di vacanza solamente per i cittadini stranieri con residenza principale in Svizzera (art. 25 par. 1 all. I ALC e art. 24 par. 1 all. K app. 1

Convenzione AELS)<sup>76</sup>. Questo punto non è messo in discussione dagli inasprimenti previsti: i cittadini UE e AELS domiciliati in Svizzera continueranno ad essere equiparati ai cittadini svizzeri per quanto riguarda l'acquisto di abitazioni di vacanza.

Se invece si presuppone che l'acquisto di abitazioni di vacanza da parte di cittadini UE e AELS con residenza principale all'estero rientra nel campo d'applicazione dell'ALS e della Convenzione AELS, le restrizioni previste potrebbero violare i due trattati in virtù della clausola di standstill (art. 13 ALC e 13 all. K Convenzione AELS) se si rapportano alla situazione giuridica al momento della conclusione dell'ALC (21 giugno 1999) e della Convenzione AELS (21 giugno 2001).

In sostanza gli inasprimenti proposti (riduzione dei contingenti cantonali annui per l'acquisto di abitazioni di vacanza, ripristino del computo nel contingente cantonale annuo degli acquisti tra persone all'estero) andrebbero solo ad annullare le modifiche della LAFE risalenti al 2002<sup>77</sup> e poste in vigore dopo l'entrata in vigore dell'ALC e l'allegato K della Convenzione AELS. Prima della revisione del 2002, gli acquisti di abitazioni di vacanza soggetti ad autorizzazione tra persone all'estero erano computati nei contingenti cantonali che, per il 1999-2000 e il 2001-2002, ammontavano a 1420 unità per l'intero Paese<sup>78</sup>. All'epoca però era anche previsto che il Consiglio federale fissasse ogni due anni il numero massimo dei contingenti cantonali annui per l'insieme del Paese e lo riducesse progressivamente. A titolo eccezionale poteva rinunciare alla riduzione, ma solo se gli interessi economici del Paese lo esigevano imperativamente. Il numero massimo di 2000 unità di contingente l'anno per il primo biennio 1985/86 era sceso a 1800 per il 1987/88, a 1600 per il 1989/90 e a 1420 per il 1991/92. In seguito alla recessione, che aveva particolarmente colpito anche l'edilizia e il mercato immobiliare, dal 1993 il Consiglio federale aveva rinunciato a ulteriori riduzioni. La riduzione progressiva è stata tuttavia abolita solo nel settembre 2002, ossia dopo l'entrata in vigore dell'ALC e dell'allegato K della Convenzione AELS; si riteneva infatti che nell'arco di qualche anno non sarebbe più stato possibile ridurre ulteriormente il numero massimo, che si sarebbe avvicinato sempre più allo zero<sup>79</sup>. Visti il tenore dei trattati e il quadro giuridico al momento dell'entrata in vigore dell'ALC

---

<sup>76</sup> Cfr. Felix Schöbi, Das Abkommen über die Freizügigkeit der Personen und der Erwerb von Grundstücken in der Schweiz, in: D. Felder/C. Kaddous (ed.), *Bilaterale Abkommen (Kommentar)*, Basilea e a., 2001, pag. 428. La stessa tesi è sostenuta in modo implicito anche da Alvaro Borghi secondo cui l'acquisto di abitazioni di vacanza «reste soumis à autorisation». Cfr. Alvaro Borghi, *La libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE : commentaire article par article de l'accord du 21 juin 1999*, pag. 223

<sup>77</sup> N. I della LF del 22 mar. 2002, in vigore dal 1° set. 2002 (RU **2002** 2467; FF **2002** 964 e 2479)

<sup>78</sup> RU **1998** 2616, RU **2000** 2853

<sup>79</sup> FF **2002** 964, 969

e dell'allegato K della Convenzione AELS, gli Stati membri dell'UE e dell'AELS dovevano aspettarsi una riduzione costante e consistente dei contingenti annuali delle autorizzazioni per i loro cittadini con residenza principale all'estero. La clausola di standstill degli articoli 13 ALC e 13 dell'allegato K della Convenzione AELS tutelava i loro cittadini solamente da un divieto d'acquisto pressoché totale, risultante da un contingente azzerato<sup>80</sup>. Per queste ragioni, le misure proposte non costituiscono inasprimenti rispetto al quadro giuridico al momento dell'entrata in vigore dell'ALC e della Convenzione AELS e quindi sono compatibili con questi trattati.

Gli inasprimenti proposti per i contingenti (cfr. art. 9 e 11 AP-LAFE) sono dunque compatibili con l'ALC e la Convenzione AELS anche partendo dal presupposto che l'acquisto di abitazioni di vacanza da parte di cittadini UE e AELS con residenza principale all'estero rientri nel campo d'applicazione dei due trattati e che quindi si applichi la clausola di standstill dell'articolo 13 ALC. Esiste tuttavia un limite nella misura in cui la riduzione del contingente è sottoposta a determinate restrizioni. Se si arrivasse a un divieto d'acquisto di fatto, vi sarebbe incompatibilità con i citati trattati internazionali, secondo cui ai cittadini UE e AELS non va preclusa la possibilità di acquistare un'abitazione di vacanza. Il presente progetto lo garantisce sebbene i contingenti disponibili siano destinati a subire forti tagli in futuro. Lo stesso varrebbe anche per l'ALC riveduto; infatti il protocollo di modifica dell'ALC, recentemente negoziato con l'UE, riprende l'eccezione finora applicata all'acquisto di immobili senza modificarla. Anche la clausola di standstill continua ad applicarsi e a fondarsi sul quadro giuridico vigente in Svizzera (e nell'UE) al momento della conclusione dell'ALC il 21 giugno 1999, a prescindere da eventuali modifiche dell'ALC.

- Gli inasprimenti per l'acquisto di abitazioni di vacanza (compreso un eventuale divieto) non violerebbero neppure gli accordi di libero scambio conclusi dalla Svizzera, poiché tali acquisti non compromettono lo scambio di servizi. La possibilità di acquistare un'abitazione di vacanza non cambia minimamente le condizioni di concorrenza per la prestazione di servizi. Le riserve espresse in molti accordi di libero scambio sulle restrizioni per l'acquisto di abitazioni di vacanza hanno carattere informativo e garantiscono una certa trasparenza, ma non impediscono al legislatore svizzero di introdurre unilateralmente altre limitazioni.

Il progetto intende inoltre vietare di nuovo l'acquisto da parte di persone all'estero di *quote di società immobiliari residenziali quotate in borsa* (art. 4 cpv. 1 lett. e AP-LAFE). L'obbligo d'autorizzazione è previsto anche per l'acquisto di partecipazioni a *fondi immobiliari* e di azioni di *SICAV immobiliari* negoziate regolarmente sul mercato (art. 4 cpv. 1 lett c e c<sup>bis</sup> AP-LAFE). In alcuni accordi di libero scambio la Svizzera concede ai cittadini della controparte la possibilità di acquistare senza autorizzazione tali partecipazioni di società o fondi immobiliari svizzeri. A queste disposizioni vigenti al momento dell'entrata in vigore delle modifiche proposte si applica il principio generale del primato del diritto internazionale su quello nazionale. In questa sede si rinuncia ad «abrogare» tali regole generali a scapito degli obblighi internazionali assunti, altrimenti la Svizzera

---

<sup>80</sup> Di altro parere: Schöbi op. cit., pag. 428.

dovrebbe adattare gli impegni presi nel quadro di ogni singolo accordo di libero scambio, il che comporterebbe lunghi negoziati e il rischio di contropartite a favore dei partner interessati. L'ALC e la Convenzione AELS non concedono ai cittadini UE e AELS alcun diritto speciale per i meri investimenti di capitali e la compravendita di abitazioni e di terreni non edificati. Pertanto, l'inasprimento proposto per l'acquisto di quote di società immobiliari residenziali quotate in borsa e di partecipazioni a fondi immobiliari o azioni di SICAV immobiliari negoziate regolarmente sul mercato è applicabile senza riserve ai cittadini UE e AELS, a meno che non abbiano domicilio legale ed effettivo in Svizzera. In quest'ultimo caso non sono considerati «persone all'estero» (art. 5 cpv. 1 lett. a LAFE) e non sono soggetti all'obbligo d'autorizzazione.

L'inasprimento per l'acquisto di *un'abitazione principale* (art. 8 cpv. 1 lett. e AP-LAFE) non riguarda i cittadini UE e AELS. L'acquisto di un'abitazione principale ai sensi dell'articolo 8 capoverso 1 lettera e AP-LAFE presuppone infatti che l'acquirente abbia il domicilio legale ed effettivo in Svizzera e utilizzi l'abitazione come residenza principale. Tuttavia, i cittadini UE e AELS che trasferiscono il proprio domicilio legale ed effettivo in Svizzera non sono comunque soggetti ad autorizzazione secondo la LAFE e, per quanto riguarda l'acquisto di immobili, sono equiparati ai cittadini svizzeri. L'inasprimento proposto riguarderà quindi unicamente i cittadini di Stati terzi, per cui non è incompatibile né con l'ALC né con la Convenzione AELS. Se, prima dell'entrata in vigore della modifica proposta, la Svizzera firmasse un trattato che esentasse i cittadini di determinati Stati dall'alienare l'abitazione principale in caso di partenza, i cittadini interessati potrebbero far valere il primato di questo impegno internazionale.

La prevista revisione dell'ALC non modifica l'articolo 25 allegato I ALC in termini di diritto materiale, per cui quanto illustrato vale anche per l'ALC riveduto.

### **5.3 Forma dell'atto**

Il progetto prevede disposizioni importanti che contengono norme di diritto da emanare sotto forma di legge federale in virtù dell'articolo 164 capoverso 1 Cost. Sottostà a referendum facoltativo.

### **5.4 Subordinazione al freno alle spese**

Il progetto non è subordinato al freno alle spese secondo l'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost., poiché non contiene nuove disposizioni in materia di sussidi né nuovi crediti d'impegno o dotazioni finanziarie.

### **5.5 Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale**

L'avamprogetto modifica la ripartizione dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni unicamente per quanto riguarda la compilazione della statistica sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero. La modifica non incide in modo sostanziale sulla ripartizione e l'adempimento dei compiti da parte di Confederazione e Cantoni, e le ripercussioni

finanziarie previsibili per i Cantoni saranno trascurabili. Inoltre interesserà solo i Cantoni che hanno ripreso nel loro ordinamento il motivo di autorizzazione per un'abitazione di vacanza e/o un'unità abitativa in un apparthotel (v. n. 4.2).

## **5.6 Conformità alla legge sui sussidi**

L'avamprogetto non prevede sussidi.

## **5.7 Delega di competenze legislative**

Competenze normative possono essere delegate mediante legge federale, sempreché la Costituzione non lo escluda (art. 164 cpv. 2 Cost.). La Costituzione stessa limita la delega delle competenze prevedendo in particolare che tutte le disposizioni importanti e fondamentali contenenti norme di diritto devono essere emanate sotto forma di legge federale (art. 164 cpv. 1 Cost.). L'avamprogetto definisce quindi il margine legislativo del Consiglio federale. Delega esplicitamente all'Esecutivo una nuova competenza normativa (art. 6b cpv. 4 AP-LAFE): la possibilità concessa ai Cantoni di prevedere nel proprio ordinamento l'eccezione all'obbligo d'autorizzazione per l'acquisto di abitazioni per il personale alberghiero è abbinata alla competenza del Consiglio federale di definirne i dettagli nell'ordinanza. Il Consiglio federale può emanare altre disposizioni esecutive necessarie fondandosi sull'attuale articolo 36 LAFE. Se l'Assemblea federale approva gli adeguamenti proposti della LAFE, andranno poi decise le modifiche da apportare alle disposizioni esecutive della OAFE (v. prime indicazioni in merito nei commenti alle singole disposizioni al n. 3).

## **5.8 Protezione dei dati**

Per adempiere all'obbligo di notifica cui sono sottoposte, le autorità comunali preposte al controllo abitanti devono trattare e comunicare i dati personali (nome, statuto di soggiorno, nuovo indirizzo). Secondo l'avamprogetto, queste autorità notificano alla competente autorità di prima istanza secondo la LAFE i nomi delle persone all'estero ai sensi dell'articolo 5 capoverso 1 lettera a<sup>bis</sup> LAFE (cittadini di Stati terzi titolari di un permesso di dimora B). L'autorità di prima istanza chiede il nuovo indirizzo della persona solamente se le ha rilasciato un'autorizzazione per l'acquisto di un'abitazione principale, ossia se deve controllare che l'obbligo di alienazione sia stato rispettato. Non è invece possibile incaricare l'autorità preposta al controllo abitanti di segnalare tutte le persone che possiedono beni immobili nel Comune: sarebbe un onere eccessivo e presupporrebbe inoltre che abbia accesso ai dati dei proprietari nel registro fondiario.

I dati da trattare e da comunicare non sono dati personali degni di particolare protezione. Il trattamento dei dati non metterà neppure a rischio la personalità o i diritti fon-

damentali della persona interessata. Si può dunque rinunciare a una valutazione d'impatto sulla protezione dei dati secondo l'articolo 22 della legge del 25 settembre 2020<sup>81</sup> sulla protezione dei dati.

## **Allegati**

---

<sup>81</sup> RS 235.1

## **Allegati con panoramica degli acquisti autorizzati di abitazioni di vacanza e unità abitative in apparthotel da parte di persone all'estero tra il 2015 e il 2024**

I dati sono ripresi dalla statistica compilata dall'UFG secondo l'articolo 24 capoverso 3 LAFE.

- **Allegato 1:**  
tutta la Svizzera
- **Allegato 2:**  
Cantoni di Appenzello Esterno, Berna e Friburgo
- **Allegato 3:**  
Cantoni di Glarona, Grigioni e Giura
- **Allegato 4:**  
Cantoni di Lucerna, Neuchâtel e Nidvaldo
- **Allegato 5:**  
Cantoni di Obvaldo, Sciaffusa e Svitto
- **Allegato 6:**  
Cantoni di San Gallo, Ticino e Uri
- **Allegato 7:**  
Cantoni di Vaud e Vallese

## Allegato 1: tutta la Svizzera

Anno	Numero di autorizzazioni per trasferimenti da cittadini svizzeri <sup>82</sup> a persone all'estero <sup>83</sup>	Numero di autorizzazioni per trasferimenti tra persone all'estero	Totale
2025	571	202	773
2024	495	208	703
2023	503	200	703
2022	799	226	1026
2021	724	277	1001
2020	554	264	818
2019	524	264	789
2018	508	282	790
2017	432	258	690
2016	418	247	665
<b>Media</b>	<b>552,80</b>	<b>242,80</b>	<b>795,60</b>

---

<sup>82</sup> Per «cittadino svizzero» si intende chiunque non è una persona all'estero ai sensi dell'articolo 5 LAFE e quindi non sottostà a tale legge.

Tale definizione vale anche per le successive panoramiche dei singoli Cantoni.

<sup>83</sup> Per «persona all'estero» si intende ogni cittadino straniero domiciliato all'estero (non sono persone all'estero p.es. i cittadini UE e AELS con permesso di dimora B o i cittadini di Stati terzi con permesso di domicilio C che hanno il loro domicilio effettivo, e quindi il loro centro di interesse, in Svizzera).

Tale definizione vale anche per le successive panoramiche dei singoli Cantoni.

## Allegato 2

Cantone di Appenzello Esterno	Anno	Numero di autorizzazioni per trasferimenti da cittadini svizzeri a persone all'estero	Numero di autorizzazioni per trasferimenti tra persone all'estero	Totale
	2025	1	0	1
	2024	4	0	4
	2023	0	0	0
	2022	4	0	4
	2021	1	0	1
	2020	0	0	0
	2019	0	0	0
	2018	0	0	0
	2017	0	0	0
	2016	0	0	0
	<b>Media</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>1</b>

Cantone di Berna	Anno	Numero di autorizzazioni per trasferimenti da cittadini svizzeri a persone all'estero	Numero di autorizzazioni per trasferimenti tra persone all'estero	Totale
	2025	65	14	79
	2024	56	26	82
	2023	38	12	50
	2022	67	20	87
	2021	59	16	75
	2020	37	22	59
	2019	37	20	57
	2018	38	26	64
	2017	42	33	75
	2016	37	20	57
	<b>Media</b>	<b>47,6</b>	<b>20,9</b>	<b>68,5</b>

Cantone di Friburgo	Anno	Numero di autorizzazioni per trasferimenti da cittadini svizzeri a persone all'estero	Numero di autorizzazioni per trasferimenti tra persone all'estero	Totale
	2025	1	1	2
	2024	3	0	3
	2023	2	0	2
	2022	5	0	5
	2021	3	0	3
	2020	3	5	8
	2019	2	0	2
	2018	0	0	0
	2017	1	3	4
	2016	4	1	5
	<b>Media</b>	<b>2,4</b>	<b>1,0</b>	<b>3,4</b>

### Allegato 3

Cantone di Glarona	Anno	Numero di autorizzazioni per trasferimenti da cittadini svizzeri a persone all'estero	Numero di autorizzazioni per trasferimenti tra persone all'estero	Totale
	2025	2	0	2
	2024	1	0	1
	2023	1	0	1
	2022	3	0	3
	2021	4	0	4
	2020	2	1	3
	2019	1	0	1
	2018	3	0	3
	2017	5	0	5
	2016	3	0	3
	<b>Media</b>	<b>2,5</b>	<b>0,1</b>	<b>2,60</b>

Cantone dei Grigioni	Anno	Numero di autorizzazioni per trasferimenti da cittadini svizzeri e persone all'estero	Numero di autorizzazioni per trasferimenti tra persone all'estero	Totale
	2025	100	19	119
	2024	101	40	141
	2023	102	32	134
	2022	148	37	185
	2021	193	44	237
	2020	161	54	215
	2019	157	46	203
	2018	131	60	191
	2017	89	28	117
	2016	84	35	119
	<b>Media</b>	<b>126,6</b>	<b>39,6</b>	<b>166,20</b>

Cantone del Giura	Anno	Numero di autorizzazioni per trasferimenti da cittadini svizzeri a persone all'estero	Numero di autorizzazioni per trasferimenti tra persone all'estero	Totale
	2025	0	0	0
	2024	0	0	0
	2023	0	0	0
	2022	0	0	0
	2021	0	0	0
	2020	0	0	0
	2019	0	0	0
	2018	0	0	0
	2017	0	0	0
	2016	0	0	0
	<b>Media</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

## Allegato 4

Cantone di Lucerna	Anno	Numero di autorizzazioni per trasferimenti da cittadini svizzeri a persone all'estero	Numero di autorizzazioni per trasferimenti tra persone all'estero	Totale
	2025	0	0	0
	2024	0	0	0
	2023	0	0	0
	2022	1	0	1
	2021	2	0	2
	2020	0	0	0
	2019	0	2	2
	2018	0	2	2
	2017	1	0	1
	2016	1	0	1
	<b>Media</b>	<b>0,5</b>	<b>0,4</b>	<b>0,9</b>

Cantone di Neuchâtel	Anno	Numero di autorizzazioni per trasferimenti da cittadini svizzeri a persone all'estero	Numero di autorizzazioni per trasferimenti tra persone all'estero	Totale
	2025	1	0	0
	2024	1	0	1
	2023	1	0	1
	2022	2	0	2
	2021	6	1	7
	2020	0	0	0
	2019	1	0	1
	2018	1	0	1
	2017	2	0	2
	2016	1	0	1
	<b>Media</b>	<b>1,6</b>	<b>0,1</b>	<b>1,70</b>

Cantone di Nidvaldo	Anno	Numero di autorizzazioni per trasferimenti da cittadini svizzeri a persone all'estero	Numero di autorizzazioni per trasferimenti tra persone all'estero	Totale
	2025	3	1	4
	2024	3	2	5
	2023	2	0	2
	2022	7	0	7
	2021	3	0	3
	2020	4	2	6
	2019	1	0	1
	2018	2	0	2
	2017	6	0	6
	2016	8	1	9
	<b>Media</b>	<b>3,9</b>	<b>0,6</b>	<b>4,50</b>

## Allegato 5

Canone di Obvaldo	Anno	Numero di autorizzazioni per trasferimenti da cittadini svizzeri a persone all'estero	Numero di autorizzazioni per trasferimenti tra persone all'estero	Totale
	2025	6	1	7
	2024	6	1	7
	2023	1	3	4
	2022	5	1	6
	2021	6	1	7
	2020	9	0	9
	2019	2	1	3
	2018	7	4	11
	2017	5	2	7
	2016	3	0	3
	<b>Media</b>	<b>5,0</b>	<b>1,4</b>	<b>6,40</b>

Cantone di Sciaffusa	Anno	Numero di autorizzazioni per trasferimenti da cittadini svizzeri a persone all'estero	Numero di autorizzazioni per trasferimenti tra persone all'estero	Totale
	2025	0	0	0
	2024	0	0	0
	2023	0	0	0
	2022	0	0	0
	2021	0	0	0
	2020	0	0	0
	2019	0	0	0
	2018	0	0	0
	2017	0	0	0
	2016	0	0	0
	<b>Media</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

Cantone di Svitto	Anno	Numero di autorizzazioni per trasferimenti da cittadini svizzeri a persone all'estero	Numero di autorizzazioni per trasferimenti tra persone all'estero	Totale
	2025	0	0	0
	2024	1	0	1
	2023	0	0	0
	2022	6	0	6
	2021	4	2	6
	2020	3	0	3
	2019	1	0	1
	2018	1	2	3
	2017	2	0	2
	2016	6	0	6
	<b>Media</b>	<b>2,4</b>	<b>0,4</b>	<b>2,80</b>

## Allegato 6

Cantone di San Gallo	Anno	Numero di autorizzazioni per trasferimenti da cittadini svizzeri a persone all'estero	Numero di autorizzazioni per trasferimenti tra persone all'estero	Totale
	2025	7	2	9
	2024	3	1	4
	2023	10	0	10
	2022	11	1	12
	2021	11	3	14
	2020	12	1	13
	2019	4	6	10
	2018	8	1	9
	2017	6	5	11
	2016	6	2	8
	<b>Media</b>	<b>7,8</b>	<b>2,2</b>	<b>10,00</b>

Cantone Ticino	Anno	Numero di autorizzazioni per trasferimenti da cittadini svizzeri a persone all'estero	Numero di autorizzazioni per trasferimenti tra persone all'estero	Totale
	2025	115	15	130
	2024	76	4	80
	2023	108	6	114
	2022	125	14	139
	2021	100	23	123
	2020	79	7	86
	2019	87	20	107
	2018	85	25	110
	2017	81	25	106
	2016	79	29	108
<b>Media</b>	<b>93,5</b>	<b>16,8</b>	<b>110,30</b>	

Cantone di Uri	Anno	Numero di autorizzazioni per trasferimenti da cittadini svizzeri a persone all'estero	Numero di autorizzazioni per trasferimenti tra persone all'estero	Totale
	2025	4	0	4
	2024	2	0	2
	2023	2	0	2
	2022	2	0	2
	2021	2	0	2
	2020	5	2	7
	2019	2	0	2
	2018	2	0	2
	2017	2	2	4
	2016	1	2	3
<b>Media</b>	<b>2,4</b>	<b>0,4</b>	<b>2,80</b>	

## Allegato 7

Cantone di Vaud	Anno	Numero di autorizzazioni per trasferimenti da cittadini svizzeri a persone all'estero	Numero di autorizzazioni per trasferimenti tra persone all'estero	Totale
	2025	57	32	89
	2024	62	30	92
	2023	42	28	70
	2022	86	32	118
	2021	49	38	87
	2020	30	29	59
	2019	45	24	69
	2018	46	39	85
	2017	39	25	64
	2016	39	31	70
	<b>Media</b>	<b>49,5</b>	<b>30,8</b>	<b>80,30</b>

Cantone del Vallese	Anno	Numero di autorizzazioni per trasferimenti tra cittadini svizzeri e persone all'estero	Numero di autorizzazioni per trasferimenti tra persone all'estero	Totale
	2025	209	117	326
	2024	176	104	280
	2023	194	119	313
	2022	327	120	447
	2021	281	149	430
	2020	209	141	350
	2019	184	145	329
	2018	184	123	307
	2017	151	137	288
	2016	146	126	272
	<b>Media</b>	<b>206,1</b>	<b>128,1</b>	<b>334,2</b>