[AZA 0/2]
2A.184/2001

II CORTE DI DIRITTO PUBBLICO
**********

7 settembre 2001

Composizione della Corte: giudici federali Wurzburger, presidente,
Hartmann, Betschart, Hungerbühler e Müller.
Cancelliere: Cassina.

_____
Visto il ricorso di diritto amministrativo inoltrato il 12 aprile 2001 dall'Ufficio federale di giustizia, Berna, contro la decisione dell'8 marzo 2001 con cui la Commissione cantonale di ricorso del Cantone Ticino per l'applicazione della legge federale del 16 dicembre 1983 sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (LAFE) ha confermato la risoluzione n. 13717 dell'Autorità di prima istanza del Distretto di Lugano mediante la quale era stato accertato che la A._____ S.A., Massagno, rappresentata dall'avv.
dr. X._____ quale presidente del Consiglio di amministrazione, Zurigo, non è assoggettata al regime autorizzativo per quanto concerne l'acquisto dei crediti ipotecari gravanti in primo, secondo e terzo rango le part. n. WWW e YYY RFP di Sala Capriasca;
Ritenuto in fatto :

A.- In data non meglio precisata la società B._____ AG, con sede a Muzzano, acquistava per il prezzo di fr. 4'100'000.– tre crediti di complessivi fr.
12'132'952. 45, garantiti da 5 titoli ipotecari di nominali fr. 6'000'000.–, gravanti in primo, secondo e terzo rango le part. n. WWW e YYY RFP di Sala Capriasca, facenti parte della massa fallimentare C._____, Canobbio. L'operazione era stata finanziata dalla Banca Z._____ di Lugano tramite la concessione il 28 febbraio 1996 di un mutuo garantito dalle predette cartelle ipotecarie. Parimenti veniva aperto presso la banca un conto sul quale dovevano confluire le pigioni degli stabili abitativi esistenti sui due fondi in questione. Sino alla consegna dei titoli la banca era stata garantita dalla D._____ AG, società il cui beneficiario economico risultava essere un cittadino italiano residente all'estero.

Il 18 dicembre 1998, la B._____ AG ha quindi venduto alla E._____ AG, Vaduz (FL), i citati crediti ipotecari per il prezzo di fr. 4'400'000.–. Con contratto 1°/2 dicembre 1999 quest'ultima società ha poi ceduto i medesimi alla A._____ S.A. di Massagno dietro pagamento della somma di fr. 5'000'000.–.

B.- Agendo su segnalazione dell'avv. F._____, creditore nel fallimento di C._____, il 28 dicembre 1999 l'Autorità di prima istanza del Distretto di Lugano per l'applicazione della legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero, del 16 dicembre 1983 (LAFE; RS 211. 412.41) ha aperto un procedimento per accertare le modalità di finanziamento dell'acquisto da parte della A._____ S.A. dei crediti ipotecari gravanti le part. WWW e YYY RFP di Sala Capriasca, al fine di verificare l'esistenza di un'eventuale violazione degli art. 4 cpv. 1 lett.
g LAFE e 1 cpv. 2 lett. b dell'ordinanza sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero, del 1°ottobre 1984 (OAFE; RS 211. 412.411). Parallelamente a ciò veniva ordinata a titolo cautelare la sospensione della procedura d'incanto dei due fondi e il blocco del Registro fondiario.

Dopo aver svolto alcune indagini, il 16 giugno 2000 l'Autorità di prima istanza del Distretto di Lugano ha stabilito che la A._____ S.A. non era soggetta alla disciplina della legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero, essendo la stessa controllata da un cittadino svizzero, l'avv. X._____. Essa ha poi aggiunto che la violazione della legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero consumatasi con la cessione dei crediti alla E._____ AG di Vaduz, appariva ormai superata dall'ulteriore vendita degli stessi alla A._____ S.A. Di conseguenza è stata disposta la revoca delle predette misure cautelari.

C.- Contro quest'ultima decisione l'Ufficio federale di giustizia è insorto davanti alla Commissione di ricorso del Cantone Ticino per l'applicazione della legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero, chiedendo il suo annullamento e il rinvio degli atti alla precedente autorità di giudizio. Secondo l'autorità federale, la A._____ S.A. non è stata in grado di apportare prove sufficienti ad escludere che la stessa sia soggetta a dominazione straniera.

Con decisione 8 marzo 2001, la citata autorità cantonale di ricorso ha risolto di respingere il gravame. Essa ha innanzitutto escluso che si possa considerare la A._____ S.A. come una società dominata da cittadini stranieri, essendo comprovato che il suo capitale azionario è, almeno nella misura del 98%, nelle mani dell'avv. X._____. Ha poi aggiunto che l'acquisizione dei crediti ipotecari operata dalla A._____. S.A. non è in ogni caso suscettibile di conferire al finanziatore dell'operazione - quand'anche straniero - una posizione analoga a quella del proprietario di un fondo, ai sensi dei combinati art. 4 cpv. 1 lett. g LAFE e 1 cpv. 2 OAFE.
D.- Il 12 aprile 2001 l'Ufficio federale di giustizia ha inoltrato dinanzi al Tribunale federale un ricorso di diritto amministrativo con cui chiede l'annullamento della suddetta decisione cantonale e il rinvio dell'incarto alla precedente istanza per nuovo giudizio. Rimprovera in sostanza all'autorità cantonale di ricorso di non avere ottemperato agli obblighi d'esame derivantigli dall'art. 22 cpv. 1 LAFE e 18 OAFE. Afferma in particolare che non sussistono agli atti sufficienti elementi per poter affermare che l'avv. X._____ abbia acquisito il 98% delle azioni della A._____ S.A. per proprio conto e nel proprio interesse.

Contesta inoltre l'accertamento secondo cui, con l'acquisto dei citati crediti ipotecari, la A._____ S.A. non verrebbe a trovarsi in una posizione analoga a quella del proprietario dei fondi.

Chiamate ad esprimersi, sia la Commissione cantonale di ricorso che la A._____ S.A. hanno chiesto che il gravame sia respinto.

Considerando in diritto :

1.- a) Interposto in tempo utile dall'autorità federale legittimata a ricorre (art. 103 lett. c OG, 20 cpv. 2 lett. b e 21 cpv. 2 LAFE) contro una decisione cantonale di ultima istanza fondata sul diritto pubblico della Confederazione, il gravame risulta in linea di massima ricevibile, in virtù dei combinati art. 97 e segg. OG e 21 cpv. 1 lett. a LAFE. A questo proposito occorre sottolineare che, contrariamente a quanto obiettato dalla società resistente, l'atto di ricorso, firmato dal vice-direttore dell'Ufficio federale di giustizia, è immune da vizi di forma. In base alle informazioni e alla documentazione fornite il 15 agosto 2001 da quest'ultimo Ufficio, risulta infatti che il diritto di firma del vice-direttore Peter Müller è stato regolato nell'ambito dell"'Elenco degli obblighi" allestito per la sua funzione il 17 marzo 1994. Mediante tale atto, questi è stato chiaramente abilitato, tra le altre cose, a firmare autonomamente i ricorsi dell'autorità federale in materia di legislazione sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero.

b) Con il rimedio esperito il ricorrente può fare valere la violazione del diritto federale, compreso l'eccesso o l'abuso del potere di apprezzamento (art. 104 lett.
a OG) e l'accertamento inesatto o incompleto dei fatti rilevanti (art. 104 lett. b OG). Tuttavia, essendo l'istanza inferiore una commissione di ricorso indipendente dall'amministrazione (DTF 113 Ib 289 consid. 1b non pubblicato), codesto accertamento è sindacabile da parte del Tribunale federale soltanto se tali fatti dovessero risultare manifestamente inesatti o incompleti, oppure se gli stessi fossero stati constatati violando norme fondamentali di procedura (art. 105 cpv. 2 OG). Quale organo della giustizia amministrativa, il Tribunale federale esamina d'ufficio e liberamente l'applicazione del diritto federale, senza essere vincolato dai considerandi della decisione impugnata o dai motivi invocati dalle parti (art. 114 cpv. 1 OG).

2.- L'art. 2 cpv. 1 LAFE sancisce il principio secondo il quale per poter acquistare dei fondi situati in Svizzera, le persone all'estero devono chiedere un'autorizzazione all'autorità cantonale competente. L'art. 4 LAFE elenca le diverse fattispecie che la legge considera alla stregua di un "acquisto di fondi" soggetto ad autorizzazione.

In particolare occorre rilevare che, giusta l'art. 4 cpv. 1 lett. g LAFE, è parificato all'acquisto di un fondo anche "l'acquisto di altri diritti che procurano all'acquirente una posizione analoga a quella del proprietario di un fondo". A tale proposito l'art. 1 cpv. 2 lett. b OAFE specifica che con quest'ultimo termine si intende pure il finanziamento dell'acquisto o dell'edificazione di un fondo qualora gli accordi, l'ammontare dei crediti o la situazione finanziaria del debitore pongono l'acquirente o il committente dell'opera in un particolare rapporto di dipendenza dal creditore. Si deve in effetti ammettere che attraverso l'acquisto di cartelle ipotecarie, e dei crediti astratti in esse incorporati, il creditore può in talune circostanze assumere una posizione tale da influire in maniera determinante sulle sorti del fondo gravato, come se ne fosse il proprietario (DTF 107 Ib 12 consid. 4, 107 II 440 consid. 1, 106 Ib 199 consid. 4). Ciò è il caso specialmente laddove il carico ipotecario risulta nettamente superiore al limite usualmente applicato in campo commerciale.
Secondo dottrina e giurisprudenza, una simile relazione di dipendenza esiste allorquando l'aggravio supera chiaramente i 2/3 del valore venale del fondo (Mühlebach/ Geissmann, Lex F. - Kommentar zum Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland -, Brugg/ Baden 1989, ad art. 4 n. 77). Come ammesso però anche dal ricorrente, attualmente per gli immobili d'abitazione le banche svizzere accordano prestiti garantiti da pegno immobiliare sino a concorrenza dell'80% del valore venale del fondo, ragione per la quale, ai fini dell'applicazione delle suddette norme di legge, fa stato di principio quest'ultimo limite percentuale.

3.- a) Per quanto attiene alla fattispecie in esame, si deve in primo luogo rilevare che, secondo quanto già accennato in narrativa, il valore nominale delle cartelle ipotecarie gravanti le part. n. WWW e YYY RFP di Sala Capriasca e acquistate dalla A._____ S.A. ammonta a fr.
6'000'000.–. Emerge inoltre dagli atti che il valore complessivo dei due fondi in questione è stato stimato in fr. 7'837'450.–, sulla base di una perizia fatta allestire dall'Ufficio dei fallimenti del Distretto di Lugano nell' ambito della procedura di fallimento aperta nei confronti di C._____. In simili circostanze, si deve convenire con la precedente istanza di giudizio sul fatto che il carico ipotecario che grava i due mappali risulta essere pari al 76,55% del loro valore, e quindi si situa al di sotto della soglia dell'80% a partire dalla quale l'acquisizione dei citati crediti dev'essere considerata alla stregua di una transazione soggetta alla procedura di autorizzazione prevista dalla legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero. Contrariamente a quanto afferma il ricorrente, il suddetto valore di stima peritale risulta determinante ai fini dell'esame circa l'applicabilità alla fattispecie concreta dei combinati art. 4 cpv. 1 lett. g LAFE e 1 cpv. 2 lett. b OAFE. Esso corrisponde in effetti al valore venale presumibile del fondo e dei suoi accessori (cfr. art. 9 cpv. 1 del regolamento del Tribunale federale concernente la realizzazione forzata dei fondi, del 23 aprile 1920 [RFF; RS 281. 42], riferito alla procedura di pignoramento ma applicabile per analogia anche in materia di fallimento [DTF 114 III 29
consid. 3]), in base al quale va calcolato l'aggravio ipotecario (cfr. DTF 107 Ib 12 consid. 4). D'altra parte l'argomento sollevato dall'Ufficio federale di giustizia, secondo cui il citato calcolo dovrebbe essere effettuato tenendo conto del prezzo che sarà realizzato al momento dell'aggiudicazione degli immobili agli incanti pubblici, non può essere ammesso. In effetti, se si dovesse seguire questa tesi, ogni volta che vi è un fallimento in corso, le autorità cantonali non potrebbero in pratica mai accertare, sino all'avvenuta vendita all' asta dei fondi ipotecati, se operazioni come quella intercorsa nel caso di specie tra la B._____ AG e la E._____ AG, nonché tra quest'ultima e la A._____ S.A., siano assoggettate o no al regime autorizzativo previsto dalla legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero. Il che significherebbe in sostanza impedire il trasferimento di crediti garantiti da pegno immobiliare durante buona parte della procedura di fallimento.

b) Stante quanto precede, si deve dunque concludere che l'operazione con la quale la A._____ S.A. ha comperato dalla E._____ AG i crediti ipotecari gravanti in primo, secondo e terzo rango le part. n. WWW e YYY RFP di Sala Capriasca non costituisce un negozio giuridico assimilabile ad un acquisto di fondi, secondo quanto inteso dai combinati art. 4 cpv. 1 lett. g LAFE e 1 cpv. 2 lett. b OAFE; ragione per la quale tale transazione non necessitava di nessuna autorizzazione in base alla legge federale sull' acquisto di fondi da parte di persone all'estero. Allo stadio attuale delle cose, appare dunque superfluo determinare se la A._____ S.A. debba essere considerata come una persona all'estero, ai sensi dell'art. 5 LAFE, o se vi sia all'interno di questa società una persona all'estero che occupa una posizione preponderante, in virtù della sua partecipazione finanziaria, del suo diritto di voto o per altri motivi, così come sancito dall'art. 6 LAFE. In simili circostanze, può restare aperta la questione di sapere se le autorità cantonali, nell'effettuare i loro accertamenti sulla A._____

S.A. e sul suo azionariato, si siano attenuti a quanto prescritto dagli art. 22 LAFE e 18 OAFE.
D'altra parte, nel momento in cui i mappali in oggetto saranno venduti all'asta, l'Autorità di prima istanza per l'applicazione della legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero dovrà comunque riesaminare la situazione, in funzione dell'acquirente degli stessi. Un simile esame non può ancora essere svolto in questa sede.
Innanzitutto perché, pur trovandosi senz'altro in una posizione particolarmente favorevole per l'acquisto dei fondi, non è detto che la A._____ S.A. diverrà la proprietaria degli stessi; in secondo luogo per il fatto che, l'azionariato e i finanziatori della A._____ S.A. potrebbero ancora cambiare prima che si verifichi un simile trapasso di proprietà.

4.- Stante tutto quanto precede, il ricorso dev' essere respinto. Visto l'esito del gravame, si prescinde dal prelievo di una tassa di giustizia, dal momento che non si può considerare che la Confederazione abbia agito per tutelare i suoi interessi pecuniari (art. 153 cpv. 1, 153a e 156 cpv. 2 OG). Inoltre non può essere riconosciuta nessuna indennità per ripetibili alla A._____ S.A., dal momento che la stessa non è patrocinata da un legale (art. 159 cpv. 1 OG). Risulta infatti che l'avv. X._____ abbia rappresentato in giudizio la A._____ S.A. nella sua veste di presidente del suo consiglio di amministrazione, e non sulla base di un mandato di patrocinio conferitogli dalla società.

Per questi motivi

il Tribunale federale

pronuncia :

1. Il ricorso è respinto.

2. Non si preleva tassa di giustizia e non si assegnano ripetibili.

3. Comunicazione all'Ufficio federale di giustizia, al rappresentante della resistente, alla Commissione di ricorso del Cantone Ticino per l'applicazione della legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero e all'Autorità di prima istanza del Distretto di Lugano.
Losanna, 7 settembre 2001 MDE

In nome della II Corte di diritto pubblico
del TRIBUNALE FEDERALE SVIZZERO:
Il Presidente,

Il Cancelliere,