Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2A.84/2003 /cas

Sentenza del 23 giugno 2003
II Corte di diritto pubblico

Composizione
Giudici federali Wurzburger, presidente,
Betschart, Hungerbühler, Müller e Merkli,
cancelliere Cassina.

Parti
Ufficio federale di giustizia, 3003 Berna,
ricorrente,

contro

A._____,
patrocinato dalla avv. Patrizia Bettè, via della Posta 6, casella postale 1050, 6601 Locarno,
Autorità di I.a istanza del Distretto di Locarno per l'applicazione della LAFE, 6600 Locarno,
Commissione di ricorso del Cantone Ticino per l'applicazione della LAFE, 6500 Bellinzona.

Oggetto
acquisto di fondi da parte di persone all'estero,

ricorso di diritto amministrativo contro la decisione del
30 gennaio 2003 della Commissione di ricorso del Cantone Ticino per l'applicazione della LAFE.

Fatti:
A.
Il 26 aprile 2002 A._____, cittadino tedesco, ha chiesto all'autorità di I.a istanza del Distretto di Locarno in materia di applicazione della legge federale del 16 dicembre 1983 sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (LAFE; RS 211.412.41) l'autorizzazione per l'acquisto, a titolo di abitazione di vacanza, della part. n. xxx di Ronco s/Ascona di complessivi mq. 3'859, composta - secondo l'estratto del Registro fondiario allegato all'istanza - da una strada di mq. 32, da un prato di mq. 209, da un bosco di mq. 3'584 e da una stalla di mq. 34.
Dopo avere esperito un sopralluogo, con decisione del 28 maggio 2002 la predetta autorità ha accolto la domanda malgrado che il fondo avesse una superficie superiore al limite di mq. 1'000 previsto dall'art. 10 cpv. 3 dell'ordinanza sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero, del 1°ottobre 1994 (OAFE; RS 211.412.411). Essa ha in sostanza rilevato che la particella, situata fuori zona edificabile, denota una pendenza molto marcata e, a causa della sua natura giuridica, non può essere frazionata.
In precedenza, con risoluzione del 16 aprile 2002 cresciuta in giudicato, la Sezione dell'agricoltura del Cantone Ticino aveva accertato che dal profilo della legge federale sul diritto fondiario rurale, del 4 ottobre 1991 (LDFR; RS 211.412.11), non era necessaria nessuna autorizzazione per la vendita del fondo, essendo la parte prativa ed agricola del medesimo inferiore a mq. 2'500.
B.
Con ricorso dell'8 luglio 2002 l'Ufficio federale di giustizia ha impugnato davanti alla Commissione di ricorso del Cantone Ticino per l'applicazione della legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero la decisione resa dall'Autorità di I.a istanza del Distretto di Locarno, domandando che la stessa fosse annullata e che l'autorizzazione richiesta fosse rifiutata. L'autorità federale ha argomentato che la superficie del fondo

litigioso era quasi quattro volte superiore al limite fissato dall'art. 10 cpv. 3 OAFE e superava largamente ogni margine di tolleranza dettato dal principio della proporzionalità.
Con giudizio del 30 gennaio 2003 l'autorità di ricorso adita ha tuttavia risolto di respingere il gravame, confermando integralmente la decisione impugnata. In particolare essa ha considerato che, tenuto conto delle circostanze del caso e del divieto di frazionamento del fondo sancito dall'art. 101 della legge ticinese sul raggruppamento e la permuta dei terreni, del 23 novembre 1970 (LRPT), si giustificava di ammettere una deroga alla superficie massima di cui all'art. 10 cpv. 3 OAFE e di concedere quindi l'autorizzazione richiesta.
C.
Il 28 febbraio 2003 l'Ufficio federale di giustizia ha inoltrato davanti al Tribunale federale un ricorso di diritto amministrativo con il quale chiede di annullare quest'ultima decisione cantonale e di negare ad A._____ il rilascio dell'autorizzazione per l'acquisto della part. n. xxx di Ronco s/Ascona. Censura in sostanza la violazione degli art. 12 lett. b LAFE e 10 cpv. 3 OAFE, nonché la disattenzione del principio della supremazia del diritto federale, ancorato all'art. 49 cpv. 1 Cost.
Chiamate ad esprimersi, sia l'Autorità di prima istanza del Distretto di Locarno che la Commissione cantonale di ricorso hanno rinunciato a presentare delle osservazioni e si sono rimesse al giudizio di questa Corte. Dal canto suo A._____ chiede che il gravame sia integralmente respinto.

Diritto:
1.
Interposto in tempo utile dall'autorità federale legittimata a ricorre (art. 103 lett. c OG, 20 cpv. 2 lett. b, 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.
2.
Con il rimedio esperito, il ricorrente può fare valere la violazione del diritto federale, compreso l'eccesso o l'abuso del potere d'apprezzamento, nonché la lesione dei diritti costituzionali (art. 104 lett. a OG); in quest'ultimo caso il ricorso di diritto amministrativo assume la funzione di ricorso di diritto pubblico (DTF 123 II 385 consid. 3, con rinvii). Quale organo della giustizia amministrativa, il Tribunale federale esamina d'ufficio l'applicazione del diritto federale (art. 114 cpv. 1 OG), senza essere vincolato dai considerandi della decisione impugnata o dai motivi invocati dalle parti. L'insorgente può inoltre censurare l'accertamento inesatto o incompleto dei fatti (art. 104 lett. b OG). Considerato comunque che nel caso concreto la decisione impugnata emana da una commissione di ricorso indipendente dall'amministrazione (DTF 113 Ib 289 consid. 1b non pubblicato), l'accertamento dei fatti da essa effettuato vincola il Tribunale federale, salvo che questi risultino manifestamente inesatti o incompleti oppure siano stati accertati violando norme essenziali di procedura (art. 105 cpv. 2 OG).
3.
3.1 L'art. 2 cpv. 1 LAFE sancisce il principio secondo il quale per poter acquistare fondi situati in Svizzera, le persone all'estero devono chiedere un'autorizzazione all'autorità cantonale competente. Giusta l'art. 12 lett. b LAFE, l'autorizzazione d'acquisto deve essere imperativamente rifiutata se la superficie del fondo è superiore a quanto è necessario per lo scopo dell'utilizzazione. L'art. 10 cpv. 2 dell'ordinanza precisa che la superficie abitabile netta delle abitazioni non deve superare di regola mq. 100 (mq. 200 dal 1°luglio 2003 [RU 2003 1635]) per le abitazioni secondarie, di vacanza e per le unità d'abitazione in apparthotel: detta superficie si determina in questi limiti secondo le necessità dell'acquirente e degli stretti congiunti, qualora questi ultimi usino l'abitazione in comune. Inoltre, in base all'art. 10 cpv. 3 OAFE, per le abitazioni secondarie e le abitazioni di vacanza che non sono costituite in proprietà per piani la superficie totale del fondo non deve di regola eccedere i mq. 1'000.
3.2 Nel caso di specie è pacifico che la part. n. xxx di Ronco s/Ascona dispone di una una superficie totale nettamente superiore al precitato limite di mq. 1'000 previsto dall'art. 10 cpv. 3 OAFE. Inoltre si deve rilevare che la parte interessata all'acquisto di detto fondo non ha mai fatto valere nel corso di causa l'esistenza di interessi personali o il perseguimento di scopi d'utilizzazione tali da giustificare una deroga al limite in questione. Il fatto poi che il diritto cantonale impedisca ogni frazionamento del fondo (art. 101 LRPT) non costituisce di per sé un motivo per poter derogare alla regolamentazione prevista dalla legislazione in materia di acquisto di fondi da parte di persone all'estero, anche se comunque si deve sottolineare che, contrariamente a quanto sostenuto dal ricorrente, nulla - nemmeno il principio costituzionale della supremazia del diritto federale - impedisce ai

Cantoni di stabilire per certe categorie di fondi delle superfici minime o, rispettivamente, di vietare che mediante frazionamento vengano costituite delle parcelle con delle superfici inferiori ad un determinato limite (cfr. art. 702 CC e art. 58 LDFR). Il che permette di escludere nella fattispecie in esame una violazione dell'art. 49 cpv.
1 Cost. Simili disposizioni cantonali non influiscono però sulle superfici massime previste dalla legge sull' acquisto di fondi da parte di persone all'estero e dalla relativa ordinanza, le quali conservano tutta la loro validità.
3.3 Fatta questa premessa, si deve comunque considerare che la regola generale secondo cui la superficie di un fondo non deve oltrepassare i mq. 1'000 previsti dall'art. 10 cpv. 3 OAFE non è assoluta, soprattutto quando si tratta d'apprezzare la grandezza di un terreno già costruito; delle deroghe sono infatti possibili, in particolare per una proprietà formante un'unità, la cui divisione appare difficile o inopportuna (sentenza del Tribunale federale del 28 agosto 1991 nella causa 2A.46/1989 consid. 3; Urs Mühlebach/Hanspeter Geissmann, Kommentar zum Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland, 1986 Brugg, pag. 237). Questa prassi, riferita soprattutto alle abitazioni primarie, vale per analogia anche per le residenze secondarie e per quelle di vacanza. La giurisprudenza ritiene tuttavia che il giudizio relativo alla superficie massima delle residenze principali non deve necessariamente avvenire in base ai medesimi criteri validi per le abitazioni di vacanza. In effetti se da un lato si può comprendere che l'acquirente straniero voglia disporre di un fondo più esteso allorquando è intenzionato a risiedervi permanentemente, dall' altro lato l'autorità competente deve dar prova di maggior rigore
allorquando si trova di fronte ad una domanda di autorizzazione riferita ad un fondo destinato ad essere sfruttato soltanto per poche settimane all'anno durante i periodi di vacanza (DTF 108 Ib 110 consid. 3b).
In ogni caso è bene rammentare che quella relativa alla concessione di eventuali deroghe ai limiti sanciti dall'art. 10 cpv. 3 OAFE è una questione essenzialmente di apprezzamento e di valutazione delle circostanze locali che il Tribunale federale esamina con un certo riserbo, intervenendo unicamente nei casi d'eccesso o d'abuso del potere d'esame di cui dispone la precedente autorità di giudizio (art. 104 lett. a OG; DTF 108 Ib 113 consid. 3a).
3.4
3.4.1 Nel suo gravame l'ufficio ricorrente sostiene che nel caso concreto la concessione di una deroga non si giustifica vista la destinazione del fondo e la sua ampiezza. A questo proposito afferma che lo spirito di liberalizzazione sviluppatosi negli ultimi anni per quanto attiene all'acquisto da parte di persone straniere di fondi in Svizzera si è concretizzato con la revisione 30 aprile 1997 della relativa legge (FF 1997 2086). In questa occasione il Parlamento federale ha deciso di non più assoggettare all'obbligo di autorizzazione l'acquisto di residenze principali (art. 2 cpv. 2 lett. b LAFE), ma ha mantenuto le limitazioni già esistenti per le case di vacanza. L'insorgente aggiunge quindi che il controllo della superficie di quest'ultime in funzione delle necessità relative allo scopo d'utilizzazione costituisce tuttora, nonostante i vari ammorbidimenti legislativi susseguitisi in questi ultimi anni, un punto cardine della legge in parola: negare questo aspetto significherebbe rimettere in discussione la medesima.
3.4.2 L'argomento non può essere condiviso. Certo, è vero che le ultime modifiche apportate alla legge sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero non hanno toccato in alcun modo le case di vacanza e ciò anche perché il legislatore ha voluto tenere conto dei motivi che avevano spinto il popolo svizzero ad accogliere il 25 giugno 1995 il referendum lanciato contro un precedente progetto di revisione della stessa legge (cfr. messaggio del 26 marzo 1997 sulle misure specifiche in materia di politica congiunturale, pubblicato in: FF 1997 II 1025 e segg., e in particolare pag. 1047). Questo fatto non permette però ancora di affermare, come sembra fare l'insorgente, che in seguito all'entrata in vigore il 1°ottobre 1997 della novella legislativa del 30 aprile 1997, le regole per le case di vacanza siano divenute più restrittive. Per questo genere di fondi permane dunque come prima la possibilità di concedere delle deroghe ai limiti imposti dall'art. 10 OAFE, allorquando le particolari circostanze del caso impongono l'adozione di soluzioni più flessibili, in grado di meglio tener conto del principio della proporzionalità.
3.4.3 Nella fattispecie concreta, emerge dagli atti che la part. n. xxx di Ronco s/Ascona è situata al di fuori della zona edificabile e non si presta a praticamente nessun tipo di sfruttamento dal punto di vista economico. L'interesse di A._____ al suo acquisto deriva essenzialmente dal fatto che sulla medesima esiste un rustico meritevole di conservazione che si presta ad essere convertito in una piccola abitazione di vacanza. Un eventuale frazionamento del fondo appare impraticabile, o perlomeno difficilmente esigibile, non soltanto per i motivi giuridici sopra evocati, ma anche per motivi pratici: in effetti, in base alle considerazioni dell'autorità cantona-

le, se separato dal rustico, il terreno circostante non potrebbe essere sfruttato in maniera autonoma, e questo a causa soprattutto della sua configurazione impervia che lo rende per buona parte addirittura inaccessibile. Ora, la disamina della situazione compiuta dalla precedente autorità di giudizio - che trova puntuale riscontro nella descrizione del fondo fatta dall'autorità di prima istanza in base a quanto constatato in sede di sopralluogo, nonché nella documentazione fotografica agli atti - sfugge a qualsiasi critica. Pertanto, tenuto conto della situazione della
parcella dal profilo pianificatorio, della particolare conformazione del terreno e del fatto che sul fondo esiste comunque un rustico convertibile in una residenza di vacanza rispettosa della superficie abitabile di cui all'art. 10 cpv. 2 OAFE, non si può affermare che le autorità cantonali abbiano abusato del loro potere d'apprezzamento concedendo all'istante una deroga alla superficie massima fissata dall'art. 10 cpv. 3 OAFE. Il fatto poi che il fondo in questione sia destinato ad essere utilizzato quale residenza di vacanza, non permette ancora di scostarsi da questa conclusione: in effetti, a prescindere dall'ampia superficie complessiva della parcella, si deve riconoscere che la porzione effettivamente utilizzabile per il suddetto scopo è alquanto esigua e in ogni caso non può essere ritenuta eccessiva o sproporzionata rispetto alle necessità dell'istante.
Del resto si deve ancora considerare che il rilascio dell'autorizzazione litigiosa non vanifica gli scopi perseguiti dalla legislazione federale in materia di acquisto di fondi da parte di persone all'estero, che consistono principalmente nell'evitare l'eccessivo dominio straniero del suolo indigeno e nel contrastare la speculazione fondiaria. Si deve infatti considerare che nel caso in esame l'acquisto di un fondo di otre mq. 3'800 non è certo dettato dalla volontà dell'istante di effettuare un importante investimento immobiliare in Svizzera (il prezzo di vendita del mappale risulta essere stato pattuito a fr. 70'000.–), quanto semmai dall'impossibilità, per le surriferite ragioni pratiche e giuridiche, di separare l'edificio ivi esistente dal terreno circostante.
3.5 Di conseguenza, è senza incorrere nella violazione del diritto federale, e segnatamente gli art. 12 lett. b LAFE, 10 cpv. 3 OAFE e 49 cpv. 1 Cost., che la Commissione di ricorso cantonale ha ritenuto che fossero dati gli estremi per confermare il rilascio dell'autorizzazione litigiosa.
4.
Stante tutto quanto precede, il ricorso dev'essere respinto. Malgrado l'esito del gravame, si prescinde dal prelievo di una tassa di giustizia, in quanto non si può considerare che l'Ufficio federale di giustizia abbia agito per tutelare i suoi interessi pecuniari (art. 153 cpv. 1, 153a e 156 cpv. 2 OG). Quest'ultimo verserà tuttavia al resistente A._____, patrocinato da un legale, un'indennità per ripetibili della sede federale (art. 159 cpv. 1 OG).

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:
1.
Il ricorso è respinto.
2.
Non si preleva tassa di giustizia.
3.
L'Ufficio federale di giustizia rifonderà ad A._____ fr. 2'000.– a titolo di ripetibili della sede federale.
4.
Comunicazione alle parti, all'Autorità di I.a istanza del Distretto di Locarno per l'applicazione della LAFE e alla Commissione di ricorso del Cantone Ticino per l'applicazione della LAFE.
Losanna, 23 giugno 2003
In nome della II Corte di diritto pubblico
del Tribunale federale svizzero
Il presidente: Il cancelliere: