Urteilskopf

101 Ib 371

64. Sentenza del 31 gennaio 1975 nella causa Divisione federale della Giustizia contro Czerski e Commissione di ricorso del Cantone Ticino.
Regeste (de):
Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland; BB vom 23. März 1961/21. März 1973 (BewB), Verordnung des Bundesrates vom 21. Dezember 1973 (BewV).

1. Eine als Flüchtling anerkannte Person ist hinsichtlich des Erwerbs inländischer Grundstücke nicht günstiger als andere Ausländer zu behandeln. Sie hat nicht das Recht zur Niederlassung in der Schweiz im Sinne von Art. 5 lit. a BB (Erw. 1).

2. Ein Ausländer, der zwar in der Schweiz lebt und arbeitet, sich hier aber nicht ununterbrochen seit mehr als fünf Jahren gemäss Art. 4 Abs. 2 BewB aufhält, kann sich auf ein berechtigtes Interesse im Sinne von Art. 6 Abs. 2 lit. a Ziff. 3 BewB auch dann, wenn die übrigen Voraussetzungen erfüllt wären, nicht berufen, falls er das Grundstück nicht nur als sekundäre, sondern als hauptsächliche Wohnstätte erwerben will (Erw. 2).

3. Art. 12 BewV: Begriff des Orts des Grundstücks im Sinne von Art. 6 Abs. 2 lit. a Ziff. 1 und 2 BewB; Anwendung im vorliegenden Fall (Erw. 3).

4. Art. 6 Abs. 2 lit. a Ziff. 1 BewB: Im vorliegenden Fall fehlen aussergewöhnlich enge geschäftliche oder andere schutzwürdige Beziehungen des Erwerbers zum Ort des Grundstücks (Erw. 4).

Regeste (fr):
Acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger; arrêté fédéral des 23 mars 1961/21 mars 1973 (AF), ordonnance d'exécution du Conseil fédéral du 21 décembre 1973 (OCF).

1. En ce qui concerne l'acquisition d'immeubles en Suisse, la personne au bénéfice du statut de réfugié ne peut pas exiger d'être traitée plus favorablement que les autres étrangers en général; elle n'a pas le droit de s'établir en Suisse au sens de l'art. 5 lettre a AF (consid. 1).

2. L'étranger qui vit et travaille en Suisse, mais qui n'y séjourne pas de façon ininterrompue depuis plus de cinq ans au sens de l'art. 4 al. 2 AF, ne peut pas se prévaloir d'un intérêt légitime au sens de l'art. 6 al. 2 lettre a ch. 3 AF, alors même que les autres conditions seraient remplies, s'il entend acquérir un immeuble pour y construire non pas une résidence secondaire, mais sa propre résidence principale (consid. 2).

3. Art. 12 OCF: notion du lieu de situation de l'immeuble en relation avec l'art. 6 al. 2 lettre a ch. 1 et 2 AF; application au cas d'espèce (consid. 3).

4. Art. 6 al. 2 lettre a ch. 1 AF: absence, dans le cas d'espèce, de rapports d'affaires extrêmement étroits ou d'autres relations dignes d'intérêt entre l'acquéreur et le lieu de situation de l'immeuble (consid. 4).

Regesto (it):
Acquisto di fondi in Svizzera da parte di persone con domicilio all'estero; decreto federale 23 marzo 1961/21 marzo 1973 (DF), ordinanza d'esecuzione del Consiglio federale del 21 dicembre 1973 (OCF).

1. Per quanto concerne l'acquisto di fondi in Svizzera, il rifugiato riconosciuto come tale non può invocare un trattamento più favorevole di quello riservato agli stranieri in generale. Egli non ha diritto di stabilirsi in Svizzera ai sensi dell'art. 5 lett. a DF (consid. 1).

2. Lo straniero che, pur vivendo e lavorando in Svizzera, non vi risiede ancora ininterrottamente da più di cinque anni ai sensi dell'art. 4 cpv. 2 DF, non può prevalersi dell'interesse legittimo di cui all'art. 6 cpv. 2 lett. a n. 3 DF, benché siano dati gli ulteriori presupposti, se intende acquistare il fondo per stabilirvi non una residenza secondaria, bensì la propria residenza principale (consid. 2).

3. Art. 12 OCF: nozione di luogo di situazione del fondo, in relazione con l'art. 6 cpv. 2 lett. a n. 1 e 2 DF; applicazione nella fattispecie (consid. 3).

4. Art. 6 cpv. 2 lett. a n. 1 DF: assenza nel caso concreto di strettissimi rapporti d'affari o di altre relazioni degne di protezione tra acquirente e luogo di situazione del fondo (consid. 4).

Sachverhalt ab Seite 372

BGE 101 Ib 371 S. 372

Stefan Czerski è un rifugiato polacco che, autorizzato dalla polizia degli stranieri, dimora in Svizzera dal 1972. Risiede a Lugano, dove è impiegato quale architetto dallo studio Prada e Notari. Czerski intende acquistare una serie di mappali a Morbio Superiore, d'una superficie complessiva di mq 1000, e costruirvi una casa d'abitazione per sé e la sua famiglia. Il 15 marzo 1974 l'Autorità di prima istanza del distretto di Mendrisio, a cui Czerski s'era rivolto per ottenere l'autorizzazione necessaria ai sensi del decreto federale 23 marzo 1961/21 marzo 1973, gli accordava tale permesso. Chiamata a statuire su ricorso presentato dalla Divisione federale della giustizia, la Commissione cantonale di ricorso respingeva il 22 maggio 1974 il gravame e confermava la decisione di prima istanza. Essa rilevava che Czerski acquistava il terreno a proprio nome e che né egli né la sua famiglia disponevano già in Svizzera di un fondo in proprietà. Osservava altresì che esistevano relazioni degne di protezione tra l'acquirente e Morbio Superiore, dato che Czerski svolgeva frequentemente la propria attività nel Mendrisiotto, dov'era progettista

BGE 101 Ib 371 S. 373

di 20 villette in costruzione. Distando il Mendrisiotto soltanto poco più di un quarto d'ora d'autostrada da Lugano, doveva ammettersi che la relazione tra il luogo d'abitazione e il luogo di situazione dei fondi fosse sufficientemente stretta ai sensi dell'art. 6 cpv. 2 lett. a n. 1. I terreni si trovavano inoltre in zona edificabile ed erano inclusi nel perimetro del progetto generale di canalizzazione. Con ricorso di diritto amministrativo del 16 ottobre 1974 la Divisione federale della giustizia ha chiesto l'annullamento dell'autorizzazione accordata.

Erwägungen

Considerando in diritto:

1. a) L'acquisto di fondi in Svizzera da parte di persone con domicilio o sede all'estero è subordinato all'autorizzazione dell'Autorità cantonale competente (art. 1 del decreto federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero,

del 23 marzo 1961/21 marzo 1973, chiamato in seguito: decreto federale). Il domicilio si determina, di regola, conformemente alle disposizioni del codice civile (art. 4 cpv. 1 del decreto federale). Nondimeno, una residenza in Svizzera autorizzata dalla polizia degli stranieri, o altrimenti legittima, non è considerata domicilio in Svizzera se non è durata ininterrottamente per più di cinque anni (art. 4 cpv. 2 del decreto federale; cfr. Boll.Sten. CSt. 1973, 16). Stefan Czerski risiede in Svizzera soltanto dal 1972. Egli non può pertanto essere considerato come persona con domicilio in Svizzera. Ne segue che, in quanto intenda acquistare un fondo in Svizzera, egli abbisogna di un'autorizzazione. L'art. 5 del decreto federale prevede eccezioni all'assoggettamento al regime autorizzativo. Il caso del richiedente non corrisponde tuttavia ad alcuna delle ipotesi colà esaurientemente elencate. In particolare, dallo statuto di rifugiato di cui Czerski sembra godere non sgorga un diritto di stabilirsi in Svizzera. b) Né la Convenzione sullo statuto dei rifugiati, conclusa a Ginevra il 28 luglio 1951, approvata dall'Assemblea federale il 14 dicembre 1954 ed entrata in vigore per la Svizzera il 21 aprile 1955 (RU 1954, 469 segg.), né la Convenzione sullo statuto degli apolidi, conclusa a Nuova York il 28 settembre 1954, approvata dall'Assemblea federale il 27 aprile 1972 ed entrata in vigore per la Svizzera il 1o ottobre 1972 (RU 1972 II

2150 segg.), prevedono un siffatto diritto (non risulta d'altronde dagli atti se una di tali Convenzioni, od ambedue, siano applicabili a Czerski, ossia se siano adempiute le condizioni poste dall'art. 1 della Convenzione sullo statuto dei rifugiati, o dall'art. 1 della Convenzione sullo statuto degli apolidi). Per quanto concerne la proprietà immobiliare, né l'art. 13 della Convenzione sullo statuto dei rifugiati, né il parallelo art. 13 della Convenzione sullo statuto degli apolidi conferiscono al rifugiato od apolide un trattamento più favorevole di quello concesso in tale materia agli stranieri in generale; tali norme si limitano a garantire un trattamento almeno pari a quello riservato agli stranieri in generale, e rinviano con ciò alla legislazione dello Stato di residenza per un eventuale trattamento preferenziale rispetto a quello applicabile agli stranieri in generale. Un tale trattamento preferenziale non è stato disposto dal diritto federale in materia di proprietà immobiliare. c) Le norme emanate in modo immediato dal legislatore svizzero sono silenti circa un eventuale diritto di stabilirsi in Svizzera sgorgante dallo statuto di rifugiato. L'esistenza di un siffatto diritto risulta tuttavia esclusa, allo stato attuale della legislazione, ove si esamini la normativa applicabile nell'ambito della polizia degli stranieri, in cui è da collocare la disciplina relativa ai rifugiati. L'art. 21 della legge federale concernente la dimora e il domicilio degli stranieri, del 26 marzo 1931 (LDDS; RS 142.20) consente al Consiglio federale di concedere asilo allo straniero al quale sia stato rifiutato un permesso e che dimostri in modo attendibile di cercare rifugio da una persecuzione politica. L'asilo è concesso obbligando un Cantone ad accoglierlo. Secondo l'art. 21 cpv. 2 dell'ordinanza d'esecuzione del 1o marzo 1949 della citata legge federale (ODDS, RS 142.201), le condizioni di residenza dei rifugiati sono disciplinate dalle autorità di polizia degli stranieri conformemente alle disposizioni di legge. Anche ove la Divisione federale di polizia o l'autorità di ricorso abbia accordato l'asilo, le autorità della polizia degli stranieri restano quindi formalmente libere per quanto concerne il rilascio del permesso di dimora o di domicilio. Le condizioni a cui tale rilascio è subordinato corrispondono, in linea di principio, a quelle applicabili per gli stranieri in generale. Ai sensi dell'art. 4 LDDS, l'autorità

decide pertanto liberamente, nei limiti delle disposizioni della legge e dei trattati con l'estero, circa la concessione del permesso di dimora o di domicilio. Questa libertà di decisione è attualmente soltanto limitata dall'obbligo che il Consiglio federale può imporre, come s'è visto, ad un Cantone di accogliere il rifugiato a

cui abbia accordato l'asilo, senza di che l'attuazione di tale provvedimento rischierebbe di rimanere illusoria (v. VIKTOR LIEBER, Die neuere Entwicklung des Asylrechts im Völkerrecht und Staatsrecht, tesi Zurigo 1973, pagg. 305/306; tale autore preconizza "de legge federenda" che al rifugiato il cui statuto sia riconosciuto venga attribuito un diritto d'ottenere il domicilio, cfr. op.cit. pagg. 312/313). Può inoltre rilevarsi che il rifugiato non soggiace a certe limitazioni specifiche in materia di polizia degli stranieri: in particolare, egli non è soggetto alla disciplina posta dall'ordinanza del Consiglio federale che limita l'effettivo degli stranieri esercitanti un'attività lucrativa, del 6 luglio 1973 (RS 823.21, v. art. 2 cpv. 3 lett. b). d) In base a quanto sopra va quindi tenuto fermo che Czerski, non totalizzando cinque anni di residenza ininterrotta in Svizzera, è soggetto, come qualsiasi altro straniero non appartenente alle categorie previste dall'art. 5 del decreto federale, all'obbligo di conseguire l'autorizzazione per l'acquisto di fondi in Svizzera.

2. Ai sensi dell'art. 6 cpv. 1 del decreto federale, l'autorizzazione dev'essere concessa se l'acquirente dimostra un interesse legittimo all'acquisto del fondo. Per le persone fisiche, questo interesse legittimo è dato se il fondo è destinato anzitutto alla dimora dell'acquirente o della sua famiglia, se egli lo acquista in nome proprio e se egli, il suo coniuge o i suoi figli minorenni non hanno acquistato a tal fine altri fondi in Svizzera. Oltre tali presupposti cumulativi, occorre che sia adempiuta una delle seguenti condizioni:
1. Esistenza di strettissimi rapporti d'affari o di altre relazioni degne di protezione tra acquirente e luogo di situazione del fondo; 2. Residenza duratura dell'acquirente nel luogo di situazione del fondo (cfr. Boll.Sten. CSt. 1973, 8), autorizzata dalla polizia degli stranieri o altrimenti legittima; 3. Stretta dipendenza economica del luogo di situazione del fondo dal movimento turistico, cosicché si richieda, per il promovimento

di quest'ultimo, l'allestimento di residenze secondarie, segnatamente nelle regioni montane. L'ultima delle condizioni testé menzionate presuppone che l'acquirente intenda acquistare un fondo per adibirlo a sua residenza secondaria, e che egli non risieda in modo duraturo in Svizzera. Ciò risulta dall'espressione "allestimento di residenze secondarie" (in francese: "établissement de résidences secondaires"; in tedesco: "Ansiedlung von Gästen"), che si contrappone chiaramente alla nozione di residenza a titolo permanente (cfr. Boll.Sten. CSt. 1973, 8, come pure Boll. Sten. CN 1972 II 2228 segg.; per la rilevanza del turismo in alloggio proprio, Boll.Sten. CN 1972 II 2244). Tale punto è di particolare importanza nella fattispecie, dato che Morbio Superiore figura, secondo l'Appendice I al decreto del Consiglio federale del 21 dicembre 1973 sull'acquisto di fondi in luoghi turistici da parte di persone all'estero, tra i luoghi turistici di stretta dipendenza economica dal movimento turistico, in cui l'acquisto di case da adibirsi a residenza secondaria, o di terreni destinati alla costruzione di tali case, è considerato come interesse legittimo. Ciò significa che se Czerski intendesse costruire a Morbio Superiore una residenza secondaria l'autorizzazione per l'acquisto del relativo terreno non potrebbe essergli negata. Egli non ha tuttavia questo proposito, bensì vuole risiedere a Morbio Superiore in modo duraturo. Ne segue che non può fondare la sua domanda di autorizzazione sull'art. 6 lett. a n. 3 del decreto federale. Non incombe al Tribunale federale, vincolato in virtù degli art. 113 e 114bis cpv. 3 Cost. alle leggi federali e alle risoluzioni di carattere generale emanate dall'Assemblea federale, esaminare se tale disciplina, creata con il decreto federale, sia giudiziosa o conforme alla Costituzione. Essa potrebbe, d'altronde, giustificarsi, almeno in certa misura, considerando che non appare desiderabile favorire la residenza duratura di stranieri che non abbiano ancora stretti rapporti con il luogo di situazione del fondo, autorizzando loro l'acquisto di fondi prima che siano risieduti per cinque anni in Svizzera; l'art. 6 cpv. 2 lett. a n. 3 del decreto federale mira esclusivamente ad agevolare il turismo in alloggio proprio.

3. Czerski intende acquistare il terreno a suo nome e destinarlo a dimora sua e della sua famiglia. Nessun altro membro della sua famiglia, ai sensi dell'art. 6 cpv. 2 lett. a del

decreto federale, ha acquistato a tal fine un fondo in Svizzera. Come già si è visto, l'ipotesi menzionata nell'art. 6 cpv. 1 lett. a n. 3 non entra in considerazione nella fattispecie. Neppure ricorre l'ipotesi espressa nell'art. 6 cpv. 1 lett. a n. 2, ossia la residenza duratura dell'acquirente nel luogo di situazione del fondo, autorizzata dalla polizia degli stranieri o altrimenti legittima. Czerski non è infatti mai risieduto a Morbio Superiore. Nella sua ordinanza d'esecuzione del 21 dicembre 1973 sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero, il Consiglio federale ha definito in modo ampio la nozione di luogo di situazione del fondo (art. 12). Essa comprende infatti anche i comuni limitrofi o, per le città, i comuni dell'agglomerato a tenore della statistica federale (in senso critico; THOMAS BÄR, in Kritische Bemerkungen zur VO über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland vom 21. Dezember 1973, Schweizerische Juristen-Zeitung 1974, pag. 237). Morbio Superiore non è tuttavia un comune limitrofo di Lugano né appartiene all'agglomerato di tale città (v. Annuario statistico federale 1974, pag. 17). Anche ammettendo che il luogo di lavoro di Czerski sia principalmente Mendrisio, dato che lo studio d'architettura in cui egli svolge la sua attività vi ha un secondo ufficio, le condizioni stabilite dall'art. 12 dell'ordinanza non sarebbero adempiute; è infatti pacifico che Morbio Superiore non è comune limitrofo di Mendrisio, che Mendrisio non è città ai sensi della statistica federale (v. Annuario statistico federale 1974, pag. 62) e che, persino se fosse città, Morbio Superiore non farebbe parte del suo agglomerato.
È superfluo esaminare se la nozione di luogo di situazione del fondo, quale delimitata dall'art. 12 dell'ordinanza, sia conforme all'art. 6 cpv. 2 lett. a del decreto federale. Ove tale conformità non esistesse, sarebbe esclusivamente nel senso di una delimitazione eccessivamente ampia, contenuta nell'art. 12 dell'ordinanza, del che Czerski non potrebbe dolersi, dandogli per l'appunto questa disposizione la possibilità di comprare un fondo non solamente nel suo luogo di dimora o di lavoro in senso stretto, ma anche in un comune limitrofo o facente parte dell'agglomerato.

4. Resta così da determinare se Czerski mantenga con il luogo di situazione del fondo strettissimi rapporti di affari od altre relazioni degne di protezione, ai sensi dell'art. 6 cpv. 2

lett. a n. 1 del decreto federale. Da quanto appare dagli atti, possono escludersi rapporti d'affari strettissimi tra Czerski e Morbio Superiore. Né emerge l'esistenza di altre relazioni degne di protezione. L'art. 10 dell'ordinanza enumera le categorie di relazioni che possono essere riconosciute come degne di protezione. Czerski non versa manifestamente in alcuna delle ipotesi ivi enunciate. In particolare, egli non intende esercitare la propria professione a Morbo Superiore o in un comune limitrofo. Né sono addotte, ai sensi dell'art. 10 cpv. 1 lett. e dell'ordinanza, altre circostanze la cui considerazione sia giustificata da un pubblico interesse. Non sussiste un siffatto interesse a che Czerski possa abitare a Morbio Superiore. Né risulta che il richiedente intenda costruire o riprendere abitazioni economiche su un fondo situato in un luogo dove vi sia penuria di abitazioni, ai sensi dell'art. 6 cpv. 2 lett. d del decreto federale. Pur essendo comprensibile che egli desideri edificare in vicinanza del luogo in cui egli svolgerà presumibilmente il proprio lavoro nel prossimo futuro, tale circostanza non è sufficiente per dar luogo ad un interesse degno di protezione. Ci si potrebbe chiedere se l'art. 10 dell'ordinanza contenga un'enumerazione esauriente, oppure solamente esemplificativa, delle relazioni dell'acquirente degne di protezione. Tale questione può nondimeno rimanere indecisa nella fattispecie. I motivi che Czerski può invocare a sostegno della sua domanda di autorizzazione non giustificano infatti in alcun modo una tutela maggiore di quella garantita dall'art. 10 dell'ordinanza. Al richiedente resta la possibilità di acquistare un fondo a Lugano o in un comune del suo agglomerato, od eventualmente a Mendrisio o in un comune

limitrofo. Inoltre, alla stregua della legislazione in vigore, in quanto continui a risiedere in Svizzera, egli non soggiacerà più al regime autorizzativo a partire dal quinto anno della sua residenza ininterrotta in Svizzera, ossia dal 1977.

Dispositiv

Il Tribunale federale pronuncia:
Il ricorso è accolto.