Urteilskopf

101 Ib 441

72. Sentenza del 21 febbraio 1975 nella causa società X. c. Commissione cantonale di ricorso del Cantone Ticino per l'applicazione del DF 23 marzo 1961/21 marzo 1973
Regeste (de):
Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland; Anmeldung beim Grundbuch- oder Handelsregisteramt; Verfahren; BB vom 23. März 1961/21. März 1973, VwVG.

1. Art. 21 BB: Unterscheidung zwischen den in Abs. 1 und 3 geregelten Fällen; Folgen (Erw. 1).

2. Art. 21 Abs. 1 und 2 BB, Art. 5 VwVG: Die Abweisung der Anmeldung durch den Grundbuchverwalter oder den Handelsregisterführer ist eine Verfügung im Sinne des Art. 5 VwVG. Sie unterliegt der Beschwerde an die Rekursinstanz für die Anwendung des BB, nicht an die Aufsichtsbehörde für das Grundbuch oder das Handelsregister (Erw. 1a).

3. Art. 21 Abs. 3 BB, Art. 5 VwVG: Die Anordnung, mit welcher der Grundbuchverwalter oder der Handelsregisterführer den Anmeldenden an die Bewilligungsbehörde erster Instanz verweist, ist nicht anfechtbar, da sie keine Verfügung im Sinne des Art. 5 VwVG darstellt. Anfechtbar ist der Entscheid dieser Instanz, an die sich der Anmeldende infolge der Verweisung gewandt hat (Erw. 1b).

4. Art. 11 und 21 Abs. 3 BB, Art. 5 Abs. 1 lit. b und Art. 25 VwVG: Der an die Bewilligungsbehörde verwiesene Anmeldende kann von ihr vorab die Feststellung verlangen, dass keine Bewilligungspflicht besteht (Erw. 3).

Regeste (fr):
Acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger; réquisition présentée au registre foncier ou au registre du commerce; procédure; AF des 23 mars 1961/21 mars 1973, PA.

1. Art. 21 AF: distinction entre le cas de l'alinéa 1 et celui de l'alinéa 3; conséquences (consid. 1).

2. Art. 21 al. 1 et 2 AF, art. 5 PA: la décision par laquelle le conservateur du registre foncier ou le préposé au registre du commerce écarte une réquisition constitue une décision au sens de l'art. 5 PA; elle peut faire l'objet d'un recours auprès de l'autorité cantonale de recours instituée en application de l'AF, non pas auprès de l'autorité de surveillance du registre foncier ou du registre du commerce (consid. 1a).

3. Art. 21 al. 3 AF, art. 5 PA: la décision par laquelle le conservateur du registre foncier ou le préposé au registre du commerce renvoie le requérant devant l'autorité de première instance n'est pas attaquable, car elle ne constitue pas une décision au sens de l'art. 5 LPA. La décision attaquable est celle que rend l'autorité de première instance à laquelle s'est adressé le requérant à la suite dudit renvoi (consid. 1b).

4. Art. 11 et 21 al. 3 AF, art. 5 al. 1 lettre b et art. 25 PA: le requérant renvoyé devant l'autorité de première instance peut demander à cette autorité qu'elle constate préalablement le non-assujettissement au régime de l'autorisation (consid. 3).

Regesto (it):
Acquisto di fondi da parte di persone all'estero; notificazione presentata all'ufficio di registro fondiario o di commercio; procedura; DF 23 marzo 1961/21 marzo 1973, PA.

1. Art. 21 DF: distinzione tra il caso di cui al cpv. 1 e quello di cui al cpv. 3; effetti (consid. 1).

2. Art. 21 cpv. 1 e 2 DF, art. 5 PA: il provvedimento con cui l'ufficiale del registro fondiario o di commercio respinge la notificazione costituisce una decisione ai sensi dell'art. 5 PA. Tale provvedimento è impugnabile avanti l'autorità di ricorso per l'applicazione del DF, e non dinnanzi a quella di vigilanza in materia di registro fondiario o di commercio (consid. 1a).

3. Art. 21 cpv. 3 DF, art. 5 PA: il provvedimento con cui l'ufficiale del registro fondiario o di commercio rinvia il richiedente avanti l'autorità di prima istanza non è impugnabile, perché non costituisce una decisione ai sensi dell'art. 5 PA. Impugnabile è la successiva decisione pronunciata dall'autorità di prima istanza adita dal richiedente in seguito al rinvio (consid. 1b).

4. Art. 11 e 21 cpv. 3 DF, art. 5 cpv. 1 lett. b, e 25 PA: rinviato avanti l'autorità di prima istanza, l'interessato può chiederle, anziché di rilasciargli l'autorizzazione, di accertare l'inesistenza dell'obbligo di quest'ultima (consid. 3).

Sachverhalt ab Seite 442

BGE 101 Ib 441 S. 442

Nell'aprile 1974 la società X., con sede in Svizzera, chiedeva all'Ufficio dei registri del distretto di Lugano l'annotazione a registro fondiario di un diritto di compera a suo favore di due mappali ubicati in quel distretto. Il prezzo d'acquisto era fissato a fr. 2'100'000.–. Richiamandosi all'art. 21 cpv. 3 del decreto federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero, del 23 marzo 1961/21 marzo 1973 (DF), l'ufficiale del registro fondiario rinviava la richiedente avanti l'Autorità di prima istanza, non essendovi, a suo avviso, certezza quanto all'obbligo dell'autorizzazione. La società X. contestava la legittimità di tale rinvio, ma l'ufficiale del registro fondiario confermava la propria decisione. L'Autorità di prima istanza assegnava alla società un

BGE 101 Ib 441 S. 443

termine di 10 giorni per fornire determinate informazioni che permettessero di stabilire se il negozio giuridico litigioso fosse soggetto all'obbligo dell'autorizzazione. Il 22 maggio 1974 la società X. chiedeva all'Autorità di prima istanza di emanare una decisione di principio sulla legittimità del rinvio. Proponeva inoltre la sospensione del termine assegnato per presentare le informazioni richieste. Con decisione 4 giugno 1974 l'Autorità di prima istanza negava la propria competenza a sindacare il rinvio disposto dall'ufficiale del registro fondiario e confermava l'obbligo della società X. d'assoggettarsi alla procedura d'accertamento, concedendo tuttavia una proroga di 10 giorni del termine utile per fornire i ragguagli sollecitati. La società X. impugnava tale decisione avanti la Commissione cantonale di ricorso per l'applicazione del DF (CCR). In via provvisionale, chiedeva che al gravame fosse accordato l'effetto sospensivo per quanto concerneva il termine di 10 giorni assegnatole dall'Autorità di prima istanza per produrre le informazioni richieste; nel merito, proponeva la restituzione degli atti all'ufficiale del registro fondiario perché procedesse all'annotazione del diritto di compera. Con decisione 5 settembre 1974 la CCR respingeva il gravame, rilevando che la decisione di rinvio emanata dall'ufficiale del registro fondiario era definitiva e, come tale, non impugnabile. Non essendo competente ad esaminarne il merito, la CCR reputava essere altresì incompetente ad accordare al gravame l'effetto sospensivo. Con ricorso di diritto amministrativo la società X. è insorta contro la decisione della CCR, chiedendone l'annullamento.

In via principale essa propone la restituzione degli atti all'ufficiale del registro fondiario per l'annotazione del diritto di compera; in via subordinata, il rinvio della causa alla CCR, perché si pronunci sul gravame proposto dinnanzi ad essa.

Erwägungen

Considerando in diritto:

1. a) Giusta l'art. 2 lett. b DF, l'acquisto di diritti di compera, di prelazione o di ricupera su un fondo è parificato all'acquisto di fondi in proprietà. È pacifico quindi che tale decreto si applica anche alla notificazione per l'annotazione nel registro fondiario di un diritto di compera. A norma dell'art. 21 cpv. 1 DF, l'ufficiale del registro fondiario è tenuto a respingere la notificazione se vi è certezza

quanto all'obbligo dell'autorizzazione e quest'ultima non è stata concessa. La decisione dell'ufficiale del registro fondiario può essere impugnata avanti l'autorità cantonale di ricorso per l'applicazione del DF; tale ricorso sostituisce quello normalmente esperibile avanti l'autorità di vigilanza in materia di registro fondiario (vedasi art. 21 cpv. 2 DF). È da rilevare che il testo italiano di questa disposizione è peraltro errato: dicesi colà che "se gli ufficiali del registro fondiario e del registro di commercio respingono la notificazione, per ambedue i registri il ricorso secondo l'art. 12 è sostituito a quello dell'autorità di vigilanza". In realtà doveva dirsi, in aderenze al chiaro senso voluto dal legislatore, quale emerge inequivocabilmente dal testo tedesco e francese: "...il ricorso secondo l'art. 12 è sostituito a quello all'autorità di vigilanza" o, meglio dal punto di vista redazionale: "... il ricorso secondo l'art. 12 sostituisce quello all'autorità di vigilanza". Usando erroneamente il genitivo anziché il dativo con riferimento all'autorità di vigilanza, il testo italiano può indurre il lettore superficiale a incresciosi malintesi, tenuto conto del fatto che esiste altresì un'autorità cantonale di sorveglianza legittimata a ricorrere. Se non vi è certezza quanto all'obbligo dell'autorizzazione, l'ufficiale del registro fondiario rinvia il richiedente davanti all'Autorità di prima istanza e gli assegna un termine di 30 giorni per chiedere l'autorizzazione, avvertendolo che, trascorso infruttuosamente questo termine, la notificazione sarà respinta (art. 21 cpv. 3 DF). Una siffatta procedura è applicabile ove l'ufficiale del registro fondiario nutra dubbi sull'obbligo dell'autorizzazione (cfr. FF 1972 II 1053), come pure ove siano adempiuti i presupposti dell'art. 21 cpv. 2 dell'ordinanza del Consiglio federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero, del 21 dicembre 1973 (OCF). Da questa normativa risulta che la decisione dell'ufficiale del registro fondiario può essere impugnata presso l'autorità cantonale di ricorso soltanto se tale ufficiale abbia respinto la notificazione. In questo caso egli sostituisce l'autorità cantonale di prima istanza (cfr. art. 11 DF), mentre la CCR sostituisce l'autorità di vigilanza in materia di registro fondiario. La reiezione della notificazione costituisce in questo contesto una vera e propria decisione, poiché regola in modo vincolante un determinato rapporto giuridico ai sensi dell'art. 5 PA.

b) Diversa è la situazione allorquando l'ufficiale del registro fondiario dubiti se l'autorizzazione sia necessaria. In tal caso, egli non respinge la notificazione, ma, procedendo in vista della risoluzione di una questione pregiudiziale, rinvia il richiedente all'Autorità di prima istanza perché questa accerti in modo vincolante se esista un obbligo autorizzativo. All'uopo l'ufficiale del registro fondiario assegna al richiedente un termine di

30 giorni per chiedere all'Autorità di prima istanza l'autorizzazione o, eventualmente, una decisione che accerti l'inesistenza dell'obbligo autorizzativo. La notificazione rimane nel frattempo pendente presso l'Ufficio dei registri; ciò risulta già dal fatto che essa è respinta qualora l'interessato non chieda nel termine assegnatogli l'autorizzazione all'Autorità di prima istanza (cfr. art. 21 cpv. 3 DF). L'Autorità di prima istanza non può tuttavia pronunciarsi sulla legittimità del rinvio o sulla fondatezza dei dubbi dell'ufficiale del registro fondiario. D'altronde, ove si fosse voluto conferire agli interessati la possibilità di impugnare il rinvio all'Autorità di prima istanza disposto dall'ufficiale del registro fondiario, il ricorso si sarebbe dovuto verosimilmente proporre non all'Autorità di prima istanza, bensì - come nel caso della reiezione della notificazione - all'autorità cantonale di ricorso. L'Autorità di prima istanza è esclusivamente competente ad accordare o negare le autorizzazioni e ad accertare l'inesistenza dell'obbligo autorizzativo (cfr. art. 11 DF). Il provvedimento con cui l'ufficiale del registro fondiario rinvia il richiedente avanti l'Autorità di prima istanza non è una decisione ai sensi dell'art. 5 PA, poiché non regola in modo vincolante un determinato rapporto giuridico. Esso è un atto che dà luogo all'apertura di un procedimento destinato a concludersi con una decisione ai sensi dell'art. 5 PA (v. F. GYGI, Verwaltungsrechtspflege und Verwaltungsverfahren im Bund, 2a ed., pag. 98; DTFA 1968, pag. 224, consid. 3).

2. Da quanto sopra risulta che la questione della legittimità dell'operato dell'ufficiale del registro fondiario non deve essere esaminata in questa sede. Nella fattispecie tale operato è stato d'altronde conforme alle prescrizioni determinanti della legislazione federale in materia d'acquisto di fondi da parte di persone all'estero. Il provvedimento dell'ufficiale del registro fondiario si è fondato sull'art. 21 cpv. 1 lett. b OCF. A mente di tale disposizione, l'ufficiale del registro fondiario deve rinviare il richiedente davanti all'Autorità di prima istanza se

l'acquirente che non produce l'autorizzazione definitiva è una persona giuridica o una società di persone senza personalità giuridica e con capacità patrimoniale, che ha sede in Svizzera e un cui scopo principale, secondo gli statuti o il contratto di società, è l'acquisto, l'alienazione, l'interposizione o altre operazioni inerenti a diritti su fondi. La società X. è una società immobiliare con sede a Zugo e con un capitale sociale di fr. 50'000.– (diviso in 100 azioni al portatore di fr. 500.– cadauna), liberato a concorrenza di fr. 20'000.–. Con la sua richiesta dell'aprile 1974, essa voleva far annotare a registro fondiario un diritto di compera del valore di fr. 2'100'000.–, di cui fr. 300'000.– già versati alla stipulazione del rogito. V'era pertanto un'evidente sproporzione tra i mezzi propri della società e quelli necessari all'acquisto dei due mappali. In queste concrete circostanze, la provenienza dei fondi necessari all'acquisto del diritto di compera doveva assolutamente essere acclarata (cfr. Zeitschrift für Beurkundungs-und Grundbuchrecht, vol. 55, pag. 48 segg.).

3. L'ufficiale del registro fondiario non s'è tuttavia limitato a rinviare la ricorrente davanti all'Autorità di prima istanza, ma, contemporaneamente, le ha assegnato un termine di 30 giorni per chiedere l'autorizzazione d'acquistare il diritto di compera sui due mappali. L'ufficiale s'è fondato in proposito sull'art. 21 cpv. 3 DF, che prevede la reiezione definitiva della notificazione ove il richiedente non presenti la sua domanda nel termine prescritto dalla legge. Nel caso concreto la società X. non ha presentato alcuna domanda d'autorizzazione e, in tal modo, non si è conformata all'intimazione dell'ufficiale del registro fondiario. Giova tuttavia ricordare che, dal profilo giuridico, la presentazione di tale domanda non poteva comunque essere da lei pretesa senz'altro, dato che essa aveva sempre contestato l'esistenza dell'obbligo autorizzativo. Sarebbe bastato che la ricorrente chiedesse all'Autorità di prima istanza d'accertare l'inesistenza di tale obbligo (cfr. art. 25 in relazione con l'art. 5 lett. b PA).
Il fatto che la ricorrente non abbia chiesto l'autorizzazione, o l'accertamento dell'inesistenza del suo obbligo, non significa tuttavia nella fattispecie che la sua notificazione debba essere considerata come respinta.

L'Autorità di prima istanza le ha infatti assegnato un termine per fornire le informazioni richieste, come se fosse pendente una domanda d'autorizzazione.

BGE 101 Ib 441 S. 447

Poiché nelle circostanze concrete non poteva pretendersi dalla ricorrente una domanda d'autorizzazione, ma l'Autorità di prima istanza ha agito come se ne fosse stata presentata una, deve escludersi una perenzione della notificazione; eventuali omissioni di carattere procedurale in cui fosse incorsa la società X. sono da ritenersi sanate.

4. a) L'invito rivolto il 17 maggio 1974 alla ricorrente di fornire determinate informazioni costituisce un provvedimento in materia di prove adottato nell'ambito della procedura autorizzativa. In linea di principio, questi provvedimenti non sono impugnabili a titolo indipendente. Potrebbero esserlo soltanto ove il diritto processuale cantonale prevedesse esplicitamente tale possibilità. Per quanto concerne la procedura avanti l'Autorità di prima istanza, il diritto federale non prescrive nulla di simile, pur essendovi ragioni per ammettere l'impugnabilità a titolo indipendente dei provvedimenti con cui è imposto un obbligo d'informazione (cfr. DTF 99 Ib 404 in relazione con DTF 99 Ib 394; F. GYGI, op.cit., pag. 29). b) Nel caso concreto, la ricorrente stessa non ha comunque considerato come una decisione impugnabile a titolo indipendente il provvedimento con cui le era stato assegnato un termine per produrre la documentazione richiesta. Essa si era rivolta all'Autorità di prima istanza perché si pronunciasse sulla pretesa illegitimità dell'operato dell'ufficiale del registro fondiario e aveva nel contempo chiesto la sospensione del termine assegnatole. L'Autorità di prima istanza negava la propria competenza a sindacare la legittimità di tale operato e accordava alla ricorrente una proroga di 10 giorni del termine in questione. La società X. impugnava detta decisione avanti la CCR, proponendo nel merito che la notificazione fosse restituita all'ufficiale del registro perché procedesse all'annotazione del diritto di compera. In via provvisionale instava perché al gravame fosse accordato l'effetto sospensivo per quanto concerneva la fissazione del termine per la presentazione dei documenti e delle informazioni richieste dall'Autorità di prima istanza. Dalla motivazione risulta tuttavia che la ricorrente intendeva chiedere in realtà non il menzionato effetto sospensivo, bensì la sospensione del provvedimento con cui era assegnato il termine. Nella sua decisione del 5 settembre 1974, la CCR s'è attenuta a quanto formulato nelle conclusioni e non a quanto

BGE 101 Ib 441 S. 448

risultava dalla motivazione. Nel confermare l'incompetenza dell'Autorità di prima istanza e quella propria a decidere sulla legittimità del rinvio della ricorrente dinnanzi all'Autorità di prima istanza, disposto dall'ufficiale del registro fondiario, la CCR s'è dichiarata altresì incompetente a decidere sulla domanda d'effetto sospensivo presentata dalla stessa ricorrente. Nel gravame proposto al Tribunale federale, la ricorrente ha chiesto in via subordinata che gli atti siano rinviati all'autorità cantonale di ricorso perché si pronunci sulla domanda di effetto sospensivo. Alla luce delle considerazioni di cui sopra appare che la CCR non ha violato il diritto federale allorché ha considerato come tale la domanda di effetto sospensivo presentata dalla ricorrente, non conferendo al gravame detto effetto. La ricorrente non ha d'altronde dimostrato in alcuna guisa per quale ragione la decisione della CCR debba essere ritenuta su questo punto contraria al diritto federale. Dall'esame degli atti emerge invero che alla confusa situazione processuale ha contribuito la stessa ricorrente con le sue conclusioni e motivazioni poco chiare e contraddittorie. Anche la sua domanda subordinata deve pertanto essere respinta.

5. La reiezione del gravame non nuoce alla ricorrente. L'Autorità di prima istanza del distretto di Lugano dovrà infatti ora decidere circa l'obbligo dell'autorizzazione e, ove l'esistenza di tale obbligo fosse accertata,

pronunciarsi sul rilascio dell'autorizzazione. Essa dovrà accordare alla ricorrente ancora un'occasione per produrre i mezzi di prova richiesti o per opporsi a tale richiesta (cfr. art. 13 cpv. 2 PA). La conclusione formulata in via subordinata dalla ricorrente e tendente al rinvio degli atti alla CCR perché decida sulla domanda d'effetto sospensivo, non è d'altra parte più sorretta da alcun interesse legittimo apprezzabile, dato che per tutta la durata della procedura dinnanzi al Tribunale federale la società X. è stata dispensata dall'obbligo di produrre la documentazione richiesta.

Dispositiv

Il Tribunale federale pronuncia:
Il ricorso è respinto.