Urteilskopf

106 Ib 77

14. Estratto della sentenza 29 aprile 1980 della II Corte di diritto pubblico nella causa X. c. Commissione cantonale di ricorso del Cantone Ticino per l'applicazione del DAFE (ricorso di diritto amministrativo)
Regeste (de):
Erwerb von Grundstücken in Fremdenverkehrsorten durch Personen im Ausland (Verordnung vom 10. November 1976/12. Dezember 1977). Verwaltungsgerichtsbeschwerde; Zulässigkeit neuer Behauptungen und Beweismittel, wenn das Bundesgericht im Sinne von Art. 105 Abs. 2 OG unter Vorbehalt offensichtlich unrichtiger Sachverhaltsfeststellung und Verletzung wesentlicher Verfahrensbestimmungen an die Feststellung des Sachverhalts gebunden ist.

Nach der Rechtsprechung sind neue Beweise zulässig, welche die letzte kantonale Instanz im Sinne von Art. 105 Abs. 2 OG von Amtes wegen hätte erheben müssen und deren Nichterhebung einen wesentlichen Verfahrensmangel darstellt; im Gebiete der Bundesgesetzgebung über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland stellt Art. 23 BewV eine wesentliche Verfahrensbestimmung dar. Sachlage im konkreten Fall: Tragweite des Untersuchungsgrundsatzes nach dieser Bestimmung im Verhältnis zur Mitwirkungspflicht des Gesuchstellers, wonach er alle für die Erteilung der Bewilligung wesentlichen Tatsachen vor der letzten kantonalen Instanz zu behaupten und zu belegen hat.

Regeste (fr):
Acquisition d'immeubles dans des lieux à vocation touristique par des personnes domiciliées à l'étranger (OCF du 10 novembre 1976/12 décembre 1977). Recours de droit administratif; recevabilité de nouvelles allégations et de nouveaux moyens de preuve devant le Tribunal fédéral alors que l'art. 105 al. 2 OJ est applicable.

Selon la jurisprudence, sont admissibles les preuves que l'instance inférieure aurait dû administrer d'office et dont le défaut d'administration constitue la violation d'une règle essentielle de procédure. Dans le cadre de la législation fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger, l'art. 23 OAIE représente une règle essentielle de procédure. Situation dans le cas concret; en particulier, portée du principe de l'instruction d'office prévu par cette disposition en relation avec le devoir du requérant d'alléguer et de justifier par pièces devant la dernière instance cantonale tous les faits essentiels pour l'octroi éventuel de l'autorisation.

Regesto (it):
Acquisto di fondi in luoghi turistici da parte di persone all'estero (OCF del 10 novembre 1976/12 dicembre 1977). Ricorso di diritto amministrativo; ammissibilità di nuove allegazioni e nuovi mezzi di prova dinanzi al Tribunale federale allorché torna applicabile l'art. 105 cpv. 2 OG.

Secondo la giurisprudenza sono ammissibili quelle prove che l'istanza inferiore avrebbe dovuto assumere d'ufficio e la cui mancata assunzione determina la violazione di norme essenziali di procedura: tra queste norme rientra - nell'ambito della legislazione federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero - l'art. 23 OAFE. Situazione nel caso concreto; in particolare, portata del principio inquisitorio stabilito da codesta norma per rapporto all'obbligo che incombe al richiedente di allegare e documentare davanti all'istanza cantonale tutti i fatti rilevanti per l'eventuale rilascio dell'autorizzazione.

Sachverhalt ab Seite 78

BGE 106 Ib 77 S. 78

Il dott. X. è proprietario a L. di un appartamento di cinque locali, comprato nel 1974 per un prezzo di Fr. 343'500.–. Nel marzo del 1979, il ricorrente chiedeva all'Autorità di prima istanza d'essere autorizzato a vendere la proprietà a persone domiciliate all'estero, richiamando in proposito l'art. 4 cpv. 1 lett. c dell'ordinanza 10 novembre 1976/12 dicembre 1977 sull'acquisto di fondi in luoghi turistici da parte di persone all'estero (OAFTE). La domanda veniva però respinta con decisione dell'11 maggio 1979, confermata in seguito dalla Commissione cantonale di ricorso

BGE 106 Ib 77 S. 79

per l'applicazione del DAFE (CCR) con pronunzia del 10 luglio successivo. Il dott. X. è insorto con ricorso di diritto amministrativo contro la decisione della CCR, chiedendone l'annullamento e protestando spese e ripetibili. Dinanzi al Tribunale federale il ricorrente ha inoltre prodotto una serie di prove documentali nuove, di cui si dirà nei considerandi.

Erwägungen

Considerando in diritto:

2. Col gravame in questa sede, il ricorrente ha offerto in esame nuove prove documentali che evidenziano gli ulteriori tentativi compiuti per locare o vendere l'appartamento, che comprovano l'entità delle spese supplementari sostenute per arredarlo (Fr. 143'544.10), e che motivano infine l'accensione di un mutuo supplementare di ca. Fr. 220'000.– presso la Banca del Sempione. A sostegno di codesta produzione, il ricorrente invoca da un lato la giurisprudenza del Tribunale federale, e rileva dall'altro che tali indispensabili documenti non sarebbero stati richiesti dall'autorità cantonale. a) Allorché, come nella fattispecie in esame, torna applicabile l'art. 105 cpv. 2 OG, la facoltà di far valere nuovi mezzi di prova innanzi al Tribunale federale è limitata in larga misura: secondo la giurisprudenza sono sicuramente ammissibili soltanto quelle prove che l'istanza inferiore avrebbe dovuto assumere d'ufficio e la cui mancata assunzione determina la violazione di norme essenziali di procedura, tra cui rientra - per prassi costante - l'art. 23 OAFE (v. DTF 102 Ib 127 consid. 2a; DTF 98 V 223; sentenza inedita 2 luglio 1975 in re Divisione federale della giustizia [DFG]c. C. S.A., consid. 1). Ora, nel caso concreto, è fuor di dubbio che le autorità di prima e seconda istanza non hanno chiesto al ricorrente ragguaglio alcuno, vuoi sulle particolarità della sua posizione debitoria, vuoi sui costi effettivi dell'appartamento di L. (prezzo d'acquisto più spese supplementari), vuoi, soprattutto, sui tentativi da lui stesso compiuti per locare l'appartamento o per venderlo a persone legittimate ad acquistarlo. Esse si sono limitate invece ad assumere i mezzi di prova prodotti dal ricorrente, chiedendogli unicamente la dichiarazione fiscale, e proferendo poi le relative decisioni in base all'istanza del 13 marzo 1979 e, risp., al gravame del 15 giugno successivo. In queste circostanze, ci si deve pertanto chiedere se le

BGE 106 Ib 77 S. 80

autorità cantonali non hanno eventualmente disatteso l'art. 23 OAFE, dal momento che esse debbono accertare i fatti d'ufficio e fondarsi su allegazioni da esse esaminate e di cui hanno all'occorrenza assunto le prove (cpv. 1 e 2). Se ciò fosse il caso, non solo si potrebbero giudicare ammissibili le prove documentali offerte, ciò che permetterebbe al Tribunale federale di statuire liberamente senza esser vincolato dagli accertamenti di fatto dell'istanza inferiore (art. 105 OG; DTF 103 Ib 373, DTF 102 Ib 127), ma potrebbe anche entrare in linea di conto l'accoglimento del ricorso già per violazione della suddetta norma (con rinvio della causa alla CCR per nuova decisione), ove si dovesse constatare che, malgrado l'importanza di questi documenti, la questione litigiosa non può comunque esser decisa sulla sola scorta degli atti acquisiti all'incarto o che la sua soluzione dipende da circostanze di fatto che l'autorità cantonale può meglio apprezzare (cfr. DTF 100 Ib 360; DTF 99 Ib 109 /110 consid. 4; sentenza 28 novembre 1975 in re H., apparsa nella Rivista di diritto amministrativo ticinese (RDAT) 1977, n. 98, pag. 193).

aa) Il dovere di accertare i fatti d'ufficio sancito dall'art. 23 cpv. 1 OAFE esprime nella legislazione federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero il cosiddetto principio inquisitorio che regge la procedura amministrativa (v. art. 12 PA e 18 della legge ticinese di procedura per le cause amministrative; DTF 102 Ib 131 consid. 3c; DTF 100 Ib 360 consid. 1; IMBODEN/RHINOW, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, n. 88, pag. 550 I; GYGI, Verwaltungsrechtspflege und Verwaltungsverfahren im Bund, II ediz., pag. 61; SALADIN, Das Verwaltungsverfahrensrecht des Bundes, pag. 113 segg.). È pacifico tuttavia che, nello spirito della cennata legislazione, il principio inquisitorio non esenta il richiedente dall'obbligo di allegare e documentare i fatti rilevanti, poiché codesto principio implica soltanto che la competente autorità deve acclarare la fattispecie indipendentemente dalle eventuali allegazioni degli interessati (cfr. DTF 81 I 375 segg.), ma non può certo sfociare in una soppressione pura e semplice dell'onere probatorio che incombe pur sempre al richiedente stesso (v. DTF 96 V 96; DTF 92 I 255 consid. 2; GYGI, op.cit., pagg. 61 e 157 segg.; SALADIN, op.cit., pag. 121 segg.). Come già rilevato dal Tribunale federale, l'art. 8 CC ha in effetti una portata generale e si applica, almeno per analogia, anche nel diritto pubblico (v. DTF 99 Ib 359 consid. 2; DTF 95 I 58 consid. 2; Gygi, op.cit.,

pag. 159; DESCHENAUX, Le titre préliminaire du Code civil, Traité de droit civil suisse, vol. II/1, pag. 231; KUMMER, Berner Kommentar, n. 55 all'art. 8 CC); per conseguenza, anche nell'ambito della legislazione sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero, chi vuol dedurre il suo diritto da una circostanza di fatto da lui asserita deve necessariamente fornirne la prova, poiché la mancata prova di questo stesso fatto torna, se del caso, a suo detrimento (v. DTF 96 V 96; DTF 95 I 58 consid. 2; DTF 92 I 257 consid. 3; IMBODEN/RHINOW, op.cit., n. 88, pag. 551 I). D'altra parte, secondo un principio generale del diritto processuale, le parti sono tenute a cooperare all'accertamento dei fatti (cfr. art. 13 PA; SALADIN, op.cit., pagg. 119 e 125), e questo dovere è particolarmente importante allorché il procedimento è avviato - come in casu - dall'interessato con la presentazione di una richiesta specifica all'autorità competente (v. IMBODEN/RHINOW, op.cit., n. 88, pag. 552 II/b). È pacifico infatti che la persona all'estero che intende acquistare un fondo in Svizzera non può limitarsi a postulare la relativa autorizzazione senza fornire all'autorità cantonale quei dati che sono oggettivamente indispensabili per l'eventuale rilascio dell'autorizzazione stessa. Chi si prevale di un interesse legittimo all'acquisto del fondo deve dimostrarlo di propria iniziativa in virtù dell'art. 6 cpv. 1 DAFE e deve ad esempio comprovare che la sua residenza nel luogo di situazione del fondo è durata almeno un anno, con tutta probabilità durerà più a lungo ed adempie inoltre le condizioni del domicilio (art. 6 cpv. 2 lett. a n. 2 DAFE; cfr. sentenza inedita 9 novembre 1979 in re DFG c. Conti, consid. 3a). Ora, in un caso eccezionale come quello previsto dall'art. 4 cpv. 1 lett. c OAFTE, è finanche evidente che l'alienante deve produrre con la richiesta tutte le prove documentali ch'egli è in grado di fornire e, come risulta d'altronde dalla prassi, deve quindi dimostrare di moto proprio l'esistenza d'una situazione d'estremo rigore che può esser superata soltanto con la vendita del bene immobile a persone all'estero (v. DTF 104 Ib 19 /20 consid. 5; DTF 102 Ib 333 /34 consid. 3; sentenze 12 gennaio 1979 in re DFG e 7 dicembre 1976 in re L., parzialmente pubblicate nella RDAT 1979, n. 78 e 1978, n. 97; sentenza inedita 4 marzo 1977 in re Paveri, consid. 2). In caso contrario, il richiedente deve invece sopportare le conse-

guenze della mancata prova e la postulata autorizzazione dev'esser rifiutata. In effetti, malgrado il

BGE 106 Ib 77 S. 82

principio inquisitorio enunciato dall'art. 23 OAFE, la competente autorità può limitarsi, in casi di questa indole, ad esaminare le allegazioni del richiedente ed assumere le prove da lui stesso offerte, senza dover procedere di regola ad ulteriori accertamenti: un complemento d'istruzione potrebbe tutt'al più essere esperito se, in base a codeste adduzioni ed a siffatte prove, dovessero ancora sussistere ragionevoli dubbi o incertezze che, verosimilmente, potrebbero esser rimossi con nuovi accertamenti eseguiti d'ufficio (v. decisione 24 aprile 1961 del Tribunale amministrativo del Canton Zurigo in ZR 60/1961, n. 117, pagg. 278/79; GAAC 1975, n. 65; IMBODEN/RHINOW, op.cit., n. 88, pagg. 551/52 II/b). Ora, nel concreto caso la CCR, alla quale erano state segnatamente sottoposte delle fotocopie di inserzioni e l'elenco dei debiti fiscali e bancari, non aveva ragione alcuna per promuovere ulteriori accertamenti o per chiedere al ricorrente nuove prove che quest'ultimo, d'altronde, se avesse fatto prova della necessaria diligenza, già avrebbe potuto e dovuto produrre dinanzi ad essa. bb) In queste circostanze, non si può quindi pretendere che l'autorità cantonale avrebbe senz'altro dovuto assumere quelle prove che il ricorrente ha prodotto soltanto in questa sede, né si può pertanto addebitarle d'aver accertato i fatti violando una norma essenziale di procedura ai sensi dell'art. 105 cpv. 2 OG (cfr. ancora DTF 102 Ib 127 e 131). Ciò rende non solo inammissibili le prove offerte, ma esclude altresì qualsiasi accoglimento del ricorso per violazione del principio inquisitorio sancito dall'art. 23 OAFE (cfr. DTF 100 Ib 360). b) Vero è che in DTF 102 Ib 127 il Tribunale federale ha sollevato e lasciato indeciso il problema di sapere se siano proponibili nuove allegazioni e nuovi mezzi di prova allorché essi sono stati resi necessari dalla sentenza cantonale o si riferiscono a cambiamenti della fattispecie verificatisi dopo l'emanazione della sentenza stessa (v. inoltre ASA 46, 516 consid. 4; sentenza inedita 19 ottobre 1977 in re Keller, consid. 1b). Ora, se nel concreto caso la seconda di queste possibilità dev'essere esclusa d'acchito poiché i documenti esibiti dal ricorrente si riferiscono a circostanze di fatto verificatesi prima dell'inoltro dell'istanza o comunque nelle more della procedura innanzi alle autorità cantonali, la prima merita invece maggiore attenzione poiché, a prima vista, si potrebbe anche ritenere - ed il ricorrente lo rileva implicitamente - che la

BGE 106 Ib 77 S. 83

produzione dei nuovi documenti è stata resa necessaria dall'impugnata decisione della CCR. Sennonché, ancora una volta, la possibilità di proporre per questo rispetto nuove allegazioni o mezzi di prova non può sfociare in una soppressione dell'onere probatorio che incombe al richiedente dinanzi alle istanze cantonali giusta l'art. 4 cpv. 1 lett. c OAFTE (supra consid. 2a/aa). È pacifico infatti che le sue omissioni in tal senso non possono esser sanate davanti al Tribunale federale qualora il richiedente, facendo uso della necessaria diligenza, avesse già potuto presentare - come in casu - alle istanze cantonali tutte le prove utili oggettivamente reperibili. c) Essendo inammissibili secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, i citati documenti non possono quindi esser considerati ai fini del giudizio, che deve così esser basato sui soli atti precedentemente acquisiti all'incarto cantonale.