Urteilskopf

111 Ib 176

37. Estratto della sentenza 7 ottobre 1985 della II Corte di diritto pubblico nella causa X. c. Commissione cantonale di ricorso del Cantone Ticino per l'applicazione del decreto federale 23 marzo 1961/21 marzo 1973 sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (ricorso di diritto amministrativo)
Regeste (de):
Bewilligung in einem Härtefall. Art. 4 Abs. 1 lit. b der Verordnung über den Erwerb von Grundstücken in Fremdenverkehrsorten durch Personen im Ausland vom 10. November 1976/18. Juni 1979 (BewVF), Art. 8 Abs. 3 des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG).

1. Wenn die kantonalen Behörden erster und zweiter Instanz ein Gesuch um Erteilung einer Bewilligung wegen eines Härtefalls aufgrund der altrechtlichen Bestimmung abgewiesen haben und das Bundesgericht sich mit einer Beschwerde nach Inkrafttreten des BewG (1. Januar 1985) zu befassen hat, hat es grundsätzlich neues Recht, insbesondere Art. 8 Abs. 3 BewG, anzuwenden. Ausnahme vom Grundsatz der Anwendung neuen Rechts wegen nicht durch den Gesuchsteller verursachter langer Verfahrensdauer? Frage offen gelassen, weil die Voraussetzungen für die Gewährung einer Bewilligung in einem Härtefall gemäss Art. 4 Abs. 1 lit. b BewVF gleich sind wie gemäss Art. 8 Abs. 3 BewG (E. 2).

2. Objektive und subjektive Voraussetzungen für die Gewährung einer Härtefall-Bewilligung; Situation im konkreten Fall (E. 3).

Regeste (fr):
Autorisation pour cas de rigueur. Art. 4 al. 1 lettre b de l'ordonnance sur l'acquisition d'immeubles dans des lieux à vocation touristique par des personnes domiciliées à l'étranger du 10 novembre 1976/18 juin 1979 (OAITE), art. 8 al. 3 de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger du 16 décembre 1983 (LFAIE).

1. Lorsque les autorités cantonales de première et seconde instance ont rejeté sur la base de l'ancien droit une requête visant à obtenir une autorisation pour cas de rigueur et que le Tribunal fédéral n'est saisi d'un recours qu'après l'entrée en vigueur de la LFAIE (1er janvier 1985), celui-ci doit, en principe, appliquer le nouveau droit et en particulier l'art. 8 al. 3 LFAIE. Exception au principe de l'application immédiate du nouveau droit en raison des longueurs de la procédure non imputables au recourant? Question laissée ouverte dès lors qu'en l'occurrence, les conditions d'octroi d'une autorisation pour cas de rigueur au sens de l'art. 4 al. 1 lettre b OAITE sont les mêmes que celles posées par l'art. 8 al. 3 LFAIE (consid. 2).

2. Conditions objectives et subjectives à l'octroi d'une autorisation pour cas de rigueur; situation dans le cas d'espèce (consid. 3).

Regesto (it):
Autorizzazione d'estremo rigore. Art. 4 cpv. 1 lett. b dell'ordinanza sull'acquisto di fondi in luoghi turistici da parte di persone all'estero del 10 novembre 1976/18 giugno 1979 (OAFTE), art. 8 cpv. 3 della legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero del 16 dicembre 1983 (LAFE).

1. Se le autorità cantonali di prima e di seconda istanza hanno respinto una richiesta volta all'ottenimento di un'autorizzazione detta d'estremo rigore in base alla vecchia normativa ed il Tribunale federale è chiamato ad occuparsi del caso dopo l'entrata in vigore della LAFE (1o gennaio 1985), esso deve applicare per principio il nuovo diritto ed in particolare l'art. 8 cpv. 3 LAFE. Eccezione al principio dell'applicabilità immediata del nuovo diritto in ragione di ritardi nella procedura non imputabili al richiedente? Questione lasciata aperta nel concreto caso poiché i presupposti per il rilascio d'una siffatta autorizzazione sono sostanzialmente identici

tanto secondo l'art. 4 cpv. 1 lett. b OAFTE, quanto secondo l'art. 8 cpv. 3 LAFE (consid. 2).

2. Condizioni oggettive e soggettive per il rilascio di un'autorizzazione di rigore; situazione nel caso concreto (consid. 3).

Sachverhalt ab Seite 177

BGE 111 Ib 176 S. 177

F. e S. X. sono proprietari a O. della particella n. 275, situata in parte in zona residua e in parte in zona forestale: trattasi di un terreno di 14'759 mq su cui sorge una lussuosa villa avente una superficie totale di oltre 500 mq e un volume di 6573 mc SIA. In data 6 dicembre 1982, i ricorrenti hanno chiesto all'Autorità di prima istanza del distretto di Lugano d'essere autorizzati a vendere una parte della loro proprietà a persone all'estero. A sostegno della propria domanda hanno fatto valere la situazione di grave disagio economico da essi attraversata specie nel 1981 e nel 1982, adducendo inoltre che tutti i tentativi compiuti in quegl'anni per vendere la proprietà sul mercato svizzero erano rimasti purtroppo senza risultato. Questa istanza è stata respinta dall'Autorità distrettuale il 30 maggio 1983 e la sua risoluzione negativa è stata poi confermata anche dalla Commissione cantonale di ricorso con decisione del 10 ottobre 1983, intimata alle parti il 18 gennaio successivo. I coniugi X. hanno impugnato questa decisione con tempestivo ricorso di diritto amministrativo, chiedendo al Tribunale federale di annullarla e postulando il rilascio dell"'autorizzazione a vendere come da richiesta". La Commissione cantonale di ricorso e l'Ufficio federale di giustizia hanno concluso alla reiezione del gravame.

BGE 111 Ib 176 S. 178

Erwägungen

Considerato in diritto:

2. La nuova legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero del 16 dicembre 1983 (LAFE) e la relativa ordinanza del 1o ottobre 1984 (OAFE) sono entrate in vigore il 1o gennaio 1985 ed hanno abrogato sia il decreto federale del 23 marzo 1961/21 marzo 1973, sia le due ordinanze del 21 dicembre 1973 (vOAFE) e del 10 novembre 1976 (OAFTE). In primo luogo, si deve dunque vagliare se il postulato rilascio dell'autorizzazione detta d'estremo rigore soggiaccia al nuovo diritto o sia ancora retto invece dalla cessata normativa.
a) Giusta la disposizione transitoria dell'art. 38 LAFE, la nuova legge e le disposizioni esecutive emanate in virtù di essa sono applicabili alle autorizzazioni concesse in prima istanza dopo la sua entrata in vigore, in quanto non siano fondate su autorizzazioni di massima definitive secondo il diritto previgente. Ne consegue che la vecchia normativa continua a disciplinare le procedure nel cui ambito è stata concessa un'autorizzazione prima del 1o gennaio 1985, mentre il nuovo diritto è immediatamente applicabile ove nessuna autorizzazione sia stata rilasciata prima della sua entrata in vigore (sentenza 8 febbraio 1985 in re Al Sabah, consid. 2; sentenza 11 luglio 1985 in re van Duisbourg, consid. 2). Questa soluzione è d'altronde conforme alla giurisprudenza instaurata dal Tribunale federale sotto l'impero del vecchio decreto, basandosi sulla prassi in materia di polizia edilizia (DTF 107 Ib 86 consid. 4, 195 consid. 3; RNRF 56/1975, pagg. 295/96). b) Nel caso in esame, le autorità cantonali di ambo le istanze hanno respinto la domanda dei ricorrenti e sarebbe quindi applicabile - in

linea di principio - il nuovo diritto ed in particolare l'art. 8 cpv. 3 LAFE. Sennonché, non può essere scordato che la nota istanza è stata introdotta dai coniugi X. il 6 dicembre 1982 e che il ricorso di diritto amministrativo è stato da questi interposto il 6 febbraio 1984, a circa 10 mesi dall'entrata in vigore della nuova normativa. Stando così le cose, ci si può seriamente chiedere se, a causa della durata della procedura - di cui i ricorrenti non sono responsabili - non potrebbe giustificarsi un'eventuale deroga al principio dell'applicabilità immediata del nuovo diritto, dal momento che dottrina e giurisprudenza ammettono un'eccezione a questo principio in caso di ritardo importante nella procedura, non imputabile al richiedente, ma alle varie autorità



che si sono occupate del caso (DTF 107 Ib 138, DTF 101 Ib 301 consid. 2 e rif.; GRISEL, Traité de droit administratif, pag. 154). c) Ai fini del giudizio, tale questione e quella più generale del diritto applicabile possono tuttavia rimanere aperte poiché le condizioni per il rilascio di un'autorizzazione d'estremo rigore sono sostanzialmente identiche secondo l'art. 4 cpv. 1 lett. b OAFTE e l'art. 8 cpv. 3 LAFE: il legislatore del 1983 ha infatti ripreso nel testo di legge la rigida definizione dei casi di rigore che il Tribunale federale aveva desunto dal cessato decreto del Consiglio federale del 21 dicembre 1973/11 luglio 1975 (RU 1975, pag. 1303) e successivamente dall'OAFTE del 10 novembre 1976/18 giugno 1979, precisando nondimeno che l'autorizzazione accordata a tal titolo dev'essere computata nel contingente cantonale di quelle per l'acquisto di abitazioni di vacanza e di unità d'abitazione in apparthotel. Ne consegue, in definitiva, che se il ricorso dei coniugi X. dev'essere disatteso secondo il vecchio diritto, la postulata autorizzazione di rigore dovrà necessariamente essere rifiutata anche in virtù della nuova disciplina.

3. Indipendentemente dalle continue modifiche apportate al testo dell'art. 4 cpv. 1 lett. b, risp. lett. c del citato decreto del Consiglio federale e dell'OAFTE, l'adempimento delle condizioni ivi previste è stato sempre valutato in senso restrittivo. Come il Tribunale federale ha ripetutamente precisato, l'applicazione di detta norma è subordinata, per un verso, all'esistenza di un rapporto di causalità fra le circostanze nuove subentrate dopo l'acquisto dell'immobile ed in quel mentre imprevedibili e la situazione di particolare disagio che ne risulta per l'alienante o per la sua famiglia, ed esige, per altro verso, che l'acquisto da parte di una persona all'estero rappresenti il solo mezzo per evitare questa conseguenza. Il richiedente deve poi anche dimostrare che la vendita del fondo costituisce per lui una necessità oggettiva dettata da una situazione finanziaria particolarmente difficile o eventualmente da precise ragioni mediche, e deve comprovare infine che tutti i tentativi volti a locare l'immobile o a venderlo a persone legittimate ad acquistarlo sono risultati vani, malgrado gli sforzi che da lui si potevano ragionevolmente esigere nel caso specifico; sotto questo profilo, l'alienante deve evidentemente astenersi da qualsiasi speculazione e deve adattare il prezzo di vendita, nella misura del possibile, alle condizioni attuali del mercato immobiliare svizzero



(DTF 107 Ib 180 /81 consid. 4a, DTF 104 Ib 19 /20 consid. 4 e 5, DTF 102 Ib 331 consid. 1, 333/34 consid. 3; RDAT 1979 n. 78, 1978 n. 97). a) Con la decisione impugnata la Commissione cantonale di ricorso ha rilevato fra l'altro che la situazione economica dell'arch. X. era "oltremodo precaria", come lo dimostravano "le indicazioni contabili fornite e le numerose e rilevanti procedure esecutive promosse nei suoi confronti", deducendone da questo profilo che "la situazione di estremo disagio non altrimenti risolvibile potrebbe anche considerarsi acquisita". Questa conclusione, a cui l'Autorità di prima istanza non era del resto approdata, è giustamente revocata in dubbio anche dall'Ufficio federale di giustizia.

Con l'autorità federale bisogna riconoscere infatti che l'arch. X. non ha saputo fornire particolari ragguagli sulle sue condizioni finanziarie, come che sia atti a comprovare una situazione di estremo disagio ai sensi dell'art. 4 cpv. 1 lett. b OAFTE. Certo, egli ha prodotto una voluminosa documentazione e segnatamente un bilancio e un conto perdite e profitti da cui risultano perdite, a fine settembre 1982, per un ammontare complessivo di Fr. ..., nonché una lista delle spese annue di manutenzione del fondo e una serie di precetti esecutivi spiccati fra il 1979 e il 1982 e colpiti perlopiù da opposizione; d'altra parte è pure noto che la particella litigiosa è gravata da ipoteche e cartelle ipotecarie per un valore complessivo che supera il milione di franchi. Sennonché i ricorrenti si sono limitati in pratica a fornire indicazioni parziali, producendo ad esempio i conteggi d'imposta senza indicare i diversi fattori ed elementi imponibili. Stando così le cose, non è quindi possibile farsi un'idea precisa sull'evoluzione progressiva della situazione nel corso degli anni passati, né ancor meno accertare se i ricorrenti non posseggano eventualmente altri beni immobili o non dispongano d'altre fonti di reddito; e a questo proposito si deve perlomeno rilevare che l'arch. X. è comproprietario della particella n. 240 di C., ove sono state costruite 29 casette di vacanza, in parte già vendute a cittadini svizzeri. Da quanto sopra discende che se le condizioni economiche dei coniugi X. appaiono oggi verosimilmente precarie, ancora non è provato che essi si trovino in una situazione d'estremo rigore, ovvero di particolare disagio finanziario ai sensi dell'art. 4 cpv. 1 lett. b OAFTE e della relativa prassi del Tribunale federale: ritenendo adempiuta questa prima condizione oggettiva, la Commissione di ricorso ha quindi disatteso le



regole imperative degli art. 23 cpv. 1 e 2 vOAFE e 22 cpv. 1 LAFE, regole che impongono alle competenti autorità di esperire una procedura d'accertamento facendo tutto ciò che di necessità occorre per poter chiarire i fatti ed apprezzare in tal modo la reale situazione dei richiedenti (cfr. DTF 106 Ib 76 consid. 5a). b) La Commissione di ricorso ha nondimeno confermato la decisione negativa dell'autorità distrettuale poiché le condizioni soggettive per l'applicazione dell'art. 4 cpv. 1 lett. b OAFTE non erano adempiute. A ragione, essa ha osservato infatti che le difficoltà finanziarie di cui i ricorrenti si prevalevano erano già manifeste e si sarebbero potute ravvisare senza soverchie difficoltà già durante il periodo di costruzione dell'immobile. Basti ricordare in questo contesto che il Tribunale federale ha sempre subordinato l'applicazione della clausola di rigore all'esistenza di un rapporto di causalità fra la situazione di disagio dell'alienante e le circostanze nuove e imprevedibili sopravvenute dopo l'acquisto o la costruzione dell'immobile, e che tale esigenza figura ora esplicitamente nel testo dell'art. 8 cpv. 3 LAFE. Ciò significa in altre parole che l'autorizzazione di rigore dev'essere rifiutata se il richiedente si trovava già in una situazione di incomodo al momento dell'acquisto o dell'edificazione del fondo o se le difficoltà subentrate in seguito dovevano o potevano essere ragionevolmente previste (DTF 107 Ib 181 consid. 4a, 186 consid. 6).
Nel caso in esame non si può negare che il ricorrente, al momento dell'acquisto del terreno e dell'approvazione del progetto, conseguisse un reddito professionale relativamente importante: cionondimeno, egli ha assunto il rischio di costruire una villa particolarmente lussuosa e costosa senza disporre dei fondi necessari e sapendo altresì di dover far fronte per parecchi anni ad impegni finanziari importanti, in un momento in cui s'era già manifestata una certa compressione del mercato edilizio ticinese ed in cui egli poteva quindi paventare una sensibile diminuzione dei propri redditi. Come giustamente rilevato dall'autorità cantonale, il ricorrente s'è imbarcato in pratica in un'operazione immobiliare di notevoli dimensioni quando risultava evidente - specie dal 1973 innanzi - che egli non avrebbe potuto fronteggiare i relativi oneri a lungo termine, "tanto più che a quell'epoca erano già avvertibili sintomi di stasi nell'edilizia, che non avrebbero dovuto sfuggire all'occhio attento

di un professionista quotidianamente a contatto con questa realtà". Se ne deve concludere che l'autorizzazione di rigore doveva esser negata in casu per mancanza, quantomeno, dei requisiti soggettivi e che all'autorità cantonale non si può quindi rimproverare d'aver violato il diritto federale, d'aver abusato del suo potere di apprezzamento o di averlo eventualmente ecceduto (cfr. per un caso analogo, ancorché di proporzioni più modeste, la sentenza 6 marzo 1981 in re Ufficio federale di giustizia, consid. 6 riassunto in DTF 107 Ib 186 e pubblicato nella RDAT 1982 n. 106, pagg. 244/45): il ricorso di diritto amministrativo si avvera pertanto infondato e dev'essere respinto già per tal motivo.
c) Stando così le cose, torna superfluo esaminare se i ricorrenti abbiano realmente compiuto numerosi ma vani tentativi per sanare o migliorare la loro situazione economica, senza vendere l'immobile ad una persona all'estero; si rilevi comunque che, a tal proposito, possono sussistere ragionevoli dubbi, ove si pensi che i ricorrenti hanno sì prodotto una lista di persone - residenti in Svizzera e all'estero - interessate all'acquisto dell'immobile, ma non hanno fornito nessuna indicazione sulle condizioni di vendita e segnatamente sul prezzo, che dev'essere adattato - nella misura del possibile - alla situazione del mercato svizzero (DTF 107 Ib 181; RDAT 1978 n. 97). Del pari, non occorre neppure vagliare se la villa dei ricorrenti non sia a priori inalienabile come residenza secondaria a persone all'estero, a causa dell'estensione della superficie abitabile netta, giusta gli art. 12a vOAFE, risp. 10 cpv. 2 OAFE in rel. con l'art. 12 lett. b LAFE (DTF 108 Ib 312 segg.; Rep. 1981, pagg. 49/50 consid. 3b).

Dispositiv

Per questi motivi,
il Tribunale federale pronuncia:
Il ricorso di diritto amministrativo è respinto.