Urteilskopf

116 II 570

101. Estratto della sentenza 15 novembre 1990 della II Corte civile nella causa Immobiliare Tuscania S.A. contro Dipartimento di giustizia della Repubblica e Cantone del Ticino (ricorso di diritto amministrativo)
Regeste (de):
Art. 2 Abs. 1 des Bundesbeschlusses über eine Pfandbelastungsgrenze für nichtlandwirtschaftliche Grundstücke. Begriff des Eigentumserwerbs.

Unter den Begriff des Eigentumserwerbs fallen auch Verfügungen, die wirtschaftlich einer Übertragung des Eigentums an einem Grundstück gleichkommen, wie die Übernahme der Aktien einer Immobiliengesellschaft.

Regeste (fr):
Art. 2 al. 1 de l'arrêté fédéral concernant une charge maximale en matière d'engagement des immeubles non agricoles. Notion d'acquisition en propriété.

Dans la notion d'acquisition en propriété entrent aussi les actes de disposition qui, économiquement, équivalent à un transfert de la propriété du fonds, comme l'acquisition des actions d'une société immobilière.

Regesto (it):
Art. 2 cpv. 1 del Decreto federale concernente un limite di aggravio di pegni su fondi non agricoli. Concetto di acquisto.

Nel concetto di acquisto rientrano anche gli atti di disposizione che, economicamente, equivalgono al trasferimento della proprietà di un fondo, come l'acquisizione delle azioni di una società immobiliare.

Sachverhalt ab Seite 570

BGE 116 II 570 S. 570

A.- Il 10 novembre 1989 la Immobiliare Tuscania S.A., con sede a Kehrsatz (Canton Berna), ha presentato all'Ufficio del registro fondiario di Bellinzona tre istanze intese ad ottenere l'emissione di tre cartelle ipotecarie al portatore gravanti in quinto, sesto e settimo rango la particella n. 372 RFD di Sementina, rispettivamente per le somme di fr. 300'000.–, 200'000.– e 200'000–, dopo una

BGE 116 II 570 S. 571

precedenza fino al quarto rango di fr. 1'700'000.–. Con decisione del 13 novembre 1989 l'ufficiale del registro fondiario ha respinto le domande in applicazione del Decreto federale del 6 ottobre 1989 concernente il limite di aggravio dei fondi non agricoli, rilevando che il limite per la particella n. 372 RFD di Sementina era di fr. 1'584'000.–, corrispondente ai quattro quinti del valore attribuito al fondo al momento della cessione del

pacchetto azionario del 1o marzo 1988. Il Dipartimento di giustizia del Canton Ticino, autorità di vigilanza sul registro fondiario, ha respinto il 25 gennaio 1990 un ricorso dell'istante contro il rifiuto di iscrizione.

B.- La Immobiliare Tuscania S.A. ha introdotto il 15 febbraio 1990 un ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale in cui chiede che sia autorizzata l'emissione delle tre cartelle ipotecarie al portatore per complessivi fr. 700'000.–. L'autorità cantonale propone che il ricorso sia respinto. L'Ufficio federale di giustizia ne chiede invece l'accoglimento.

Erwägungen

Dai considerandi:

3. Il 7 ottobre 1989 sono entrati in vigore i decreti federali urgenti concernenti il divieto temporaneo di alienazione dei fondi non agricoli, il limite di aggravio di pegni su fondi non agricoli e gli investimenti delle istituzioni di previdenza professionale e degli istituti di assicurazione (RS 211.437.1 segg). a) Nella presente fattispecie controversa è l'interpretazione dell'art. 2 cpv. 1 del Decreto federale concernente il limite d'aggravio su fondi non agricoli (RS 211.437.3, DFLA) e, segnatamente, la nozione di acquisto in proprietà del fondo. Questa disposizione prevede che il limite di aggravio è applicabile durante cinque anni dall'ultimo acquisto in proprietà. A giudizio dell'ufficiale dei registri e dell'autorità cantonale per acquisto non si deve intendere solo l'operazione che ha termine con l'iscrizione a registro fondiario, ma anche ogni atto di disposizione giuridico o effettivo che, economicamente, equivale al trasferimento della proprietà di un fondo, come ad esempio la cessione di azioni di una società immobiliare. Per il calcolo della durata del limite di aggravio devono cioè valere i medesimi principi che si applicano per il calcolo del termine di divieto di alienazione secondo l'art. 3 cpv. 1 del relativo decreto. In concreto la cessione del pacchetto azionario è avvenuta il 1o marzo 1988 e da questa data decorre pertanto la data del limite

di aggravio, ciò che impedisce di dar seguito alla domanda di emissione delle cartelle ipotecarie.

4. L'argomento sostenuto dall'ufficiale dei registri e dall'autorità cantonale, anche se non appare di per sé decisivo, non deve essere trascurato: ai decreti federali urgenti è comune lo scopo di ridurre, a breve termine, il numero delle transazioni, influendo sulla domanda, con l'introduzione di un divieto temporaneo di alienazione, e sul finanziamento, prevedendo un limite all'aggravio ipotecario, e, come conseguenza, di moderare l'aumento dei prezzi dei terreni (Messaggio del Consiglio federale del 16 agosto 1989, FF 1989 III pag. 163; KOLLER, Das bodenrechtliche Sofortprogramm im Siedlungsbereich: Entstehungsgeschichte und Konzept, in: Dringliches Bodenrecht, Zurigo 1990, pag. 12). Il terzo decreto relativo agli investimenti dei fondi di previdenza professionale, intende evitare che la proprietà immobiliare sia concentrata nelle mani di investitori istituzionali, garantendo una più ampia distribuzione della stessa (FF 1989 III pag. 167). Appare pertanto legittimo dare a fattispecie e nozioni, che figurano segnatamente nel primo e nel secondo decreto e regolano situazioni identiche o simili, una medesima interpretazione ed una stessa portata. Da questo punto di vista non si può condividere l'opinione dell'Ufficio federale di giustizia, secondo cui occorre attenersi strettamente al testo dell'art. 2 cpv. 1 del decreto concernente il limite di aggravio, per il solo fatto che, a differenza dell'art. 1 cpv. 3 del decreto sul divieto di alienazione, esso non contiene nessuna definizione della nozione di acquisto in proprietà. In assenza di una chiara dichiarazione di volontà del legislatore tendente a dare, nel decreto in questione, un'applicazione più ristretta al concetto di acquisto in proprietà che non nel primo decreto, non è quindi a priori fuori luogo far capo alla definizione di acquisto del decreto riguardante il divieto temporaneo di alienazione per interpretare

quella del decreto concernente il limite di aggravio. Ciò significa, in concreto, che secondo un'interpretazione grammaticale e sistematica, è possibile far rientrare nella nozione di acquisto in proprietà dell'art. 2 cpv. 1 del decreto sul limite di aggravio anche un atto di disposizione giuridica economicamente equivalente a un trasferimento di proprietà (art. 1 cpv. 3 del decreto relativo al divieto di alienazione, RS 211.437.1).

5. L'ufficio federale di giustizia fa poi valere che il legislatore intendeva fondarsi unicamente sulla nozione di acquisto della proprietà dell'art. 656 CC. Tale affermazione non trova tuttavia

conferma nel testo del progetto del Consiglio federale, del resto parzialmente modificato dal parlamento (cfr. Boll.uff. 1989 pag. 534). Anche la citazione tratta dall'articolo di BIBER (Bundesbeschluss über eine Pfandbelastungsgrenze für nichtlandwirtschaftliche Grundstücke, in: Dringliches Bodenrecht, pag. 80), non conferma la tesi dell'Ufficio nel senso che solo un trasferimento di proprietà che si manifesta con un'iscrizione al registro fondiario costituisce un "acquisto" ai sensi del decreto federale urgente.

6. È esatto, come rileva l'Ufficio federale di giustizia, che il limite di aggravio riguarda unicamente i crediti garantiti da pegno immobiliare, ad esclusione dei crediti personali (FF 1989 III pag. 175 in medio), e che oggetto del limite è solo il fondo gravato da pegno. Ciò non significa tuttavia necessariamente che l'acquisto possa riferirsi solo all'acquisizione del fondo come tale e non, ad esempio, delle azioni di una società proprietaria del fondo in questione. a) Il limite di aggravio è pari ai quattro quinti del valore venale. Per valore venale si intende il prezzo di acquisto indicato nell'atto o la stima ufficiale prevista all'art. 843 CC (art. 4 cpv. 1 e 2 del decreto). Giustamente l'Ufficio federale di giustizia fa rilevare che il prezzo pagato per il pacchetto di azioni di una società immobiliare non corrisponde necessariamente a quello del fondo, poiché l'attivo della società può comprendere altri fondi o beni di altra natura. In siffatti casi bisognerebbe procedere ad una stima ufficiale, il che ritarderebbe l'esecuzione dei decreti, nonostante il loro carattere di urgenza. Per accertare la data di cessione delle azioni l'ufficiale del registro fondiario dovrebbe accontentarsi di una dichiarazione scritta degli azionisti, senza la possibilità di controllarne la veridicità. A giudizio dell'Ufficio l'esecuzione del decreto si urterebbe quindi a grandi difficoltà se, per il calcolo del limite di aggravio, si tenesse conto di una nozione economica dell'acquisto della proprietà. b) Senza voler negare l'esistenza delle difficoltà segnalate dall'Ufficio, occorre tuttavia osservare che la necessità di procedere ad una stima ufficiale non ha niente di insolito, dal momento che essa è prevista dal decreto stesso (art. 4 cpv. 2). Del resto proprio nel caso in esame, l'ufficiale del registro aveva a disposizione il risultato ottenuto nell'ambito dell'imposizione sul maggior valore immobiliare. Quanto all'accertamento della data di acquisto, esso potrebbe essere fatto dipendere dalla produzione di attendibili convenzioni

o attestazioni, riservata la facoltà all'ufficiale del registro di respingere la domanda di iscrizione dei pegni qualora il contenuto di tali documenti apparisse insufficiente o equivoco. Dichiarazioni e conferme scritte, seppure nell'ambito delle eccezioni al limite di aggravio, sono previste dal decreto stesso (art. 3 cpv. 3). Le obiezioni mosse dall'Ufficio federale di giustizia non appaiono, pertanto, di portata tale da dover escludere dal concetto di acquisto di proprietà di un fondo le operazioni economicamente equivalenti.

7. Di conseguenza la soluzione deve essere trovata analizzando gli scopi perseguiti dal legislatore con il decreto qui applicabile. a) Secondo il messaggio del Consiglio federale (FF 1989 III pag. 165 seg. e 175) l'introduzione di un limite di aggravio doveva servire, come le misure previste dal divieto temporaneo di alienazione, a mitigare la domanda di edifici abitativi e di terreni edificabili. Più volte sarebbe stato constatato che istituti di credito concedevano crediti ipotecari fino all'ammontare del prezzo di acquisto e persino oltre, favorendo in tal modo operazioni speculative. Restrizioni nell'aggravio di un fondo e quindi nella possibilità di poter fruire di un credito, erano destinate anche a rendere meno attraenti i pagamenti sottobanco. Infine la restrizioni in questione dovevano pure servire ad obbligare gli eventuali acquirenti ad investire un minimo di fondi propri. Un credito meno facile era quindi considerato come misura idonea a frenare la richiesta di terreni e l'incremento dei prezzi. b) Ora, se il periodo di cinque anni da cui inizia la durata del termine di aggravio dovesse decorrere unicamente dall'iscrizione del trapasso di proprietà a registro fondiario, ciò significherebbe che tale limite potrebbe praticamente essere eluso in tutti i casi in cui una società immobiliare è, come in concreto (27 luglio 1972), proprietaria del fondo da più di cinque anni dall'entrata in vigore dei decreti urgenti. In tal modo si renderebbero possibili proprio quelle operazioni di eccessivo indebitamento ipotecario che il decreto federale, con l'introduzione di un limite di aggravio, intende prevenire o comunque ridurre. Per contro tale rischio è praticamente escluso qualora una società immobiliare diventi proprietaria del fondo, iscritta come tale a registro fondiario, successivamente all'entrata in vigore dei decreti federali urgenti - la durata del limite di aggravio di cinque anni essendo infatti quasi identica a quella dei decreti che è di cinque anni e 76

giorni - mentre esso si riduce progressivamente man mano che la data di acquisto, partendo dagli ultimi cinque anni, si avvicina a quella dell'entrata in vigore dei decreti. Nel caso in esame pertanto gli scopi voluti dal legislatore possono essere raggiunti compiutamente solo tenendo conto di un trasferimento economico della proprietà. Il divieto cesserà quindi il 1o marzo 1993. c) Difficoltà di interpretazione e di applicazione potrebbero nascere dalla nozione di alienazione contenuta nell'art. 1 cpv. 2 lett. c del decreto concernente il divieto temporaneo di alienazione, nel caso in cui il fondo in discussione non rappresentasse neppure la metà degli attivi della società oggetto della transazione oppure la cessione non riguardasse l'intero pacchetto azionario, ma solo una partecipazione di maggioranza o di minoranza (sull'argomento: SCHÖBI, Erläuterungen zur Sperrfrist, Berna e Stoccarda 1990, pag. 38 segg.; GEISSMANN, Die einer Sperrfrist unterliegenden Veräusserungsgeschäfte, in: Dringliches Bodenrecht, pag. 37 segg.). Ma la ricorrente non sostiene e non afferma che essa si troverebbe in tale situazione.