Urteilskopf

82 I 281

40. Sentenza della II Corte civile 11 dicembre 1956 nella causa Demetrio Ferrari SA contro lo Stato del Cantone Ticino.
Regeste (de):
Art. 954 ZGB und Art.21und 30 lit. a des tessinischen Tarifs für grundbuchliche Vorkehrungen.

1. Zulässigkeit der Erhebung sog. gemischter Abgaben als "Gebühren" für die grundbuchlichen Vorkehrungen (Erw. 1).

2. Die Gleichbemessung der Gebühren für die Eintragung eines Eigentumsüberganges und für die Eintragung eines Grundpfandes ist willkürlich (Art. 4 BV). (Erw. 2 und 3).

3. Übermässige tessinische Gebührenbelastung für die Eintragung und Ausgabe von Schuldbriefen auf den Inhaber in hohem Betrage. Verletzung von Art. 2 der Übergangsbestimmungen der BV (Erw. 4).

Regeste (fr):
Art. 954 CC,21 et30 litt. a du tarif tessinois concernant les opérations au registre foncier.

1. Possibilité de prélever des contributions dites mixtes à titre d'émolument pour les opérations au registre foncier (consid. 1).

2. Il est arbitraire de prélever un émolument du même montant pour l'inscription d'un transfert de propriété et celle d'un gage immobilier (art. 4 Cst.) (consid. 2 et 3).

3. Caractère excessif de l'émolument tessinois pour l'inscription et l'émission de cédules hypothécaires au porteur d'un montantélevé. Violation de l'art. 2 des dispositions transitoires de la Cst. (consid. 4).

Regesto (it):
Art. 954 CC e art.21e 30 lett. a della tariffa ticinese per le operazioni nel registro fondiario.

1. Ammissibilità della riscossione di cosiddette contribuzioni miste a titolo di "tasse" per le operazioni a registro fondiario (consid. 1).

2. L'equiparazione delle tasse per l'iscrizione d'un trapasso immobiliare e l'iscrizione d'un pegno immobiliare è arbitraria (art. 4 CF) (consid. 2 e 3).

3. Eccessiva onerosità delle tasse ticinesi per l'iscrizione ed emissione di cartelle ipotecarie al portatore d'un importo elevato. Violazione dell'art. 2 disp. transitorie CF (consid. 4).

Sachverhalt ab Seite 282

A.- La SA Demetrio Ferrari chiedeva all'Ufficio dei registri di Mendrisio l'iscrizione di quattordici cartelle ipotecarie al portatore, per un importo complessivo di 2 393 904 fr. sul proprio immobile a Chiasso. Per queste operazioni l'Ufficio dei registri, in applicazione del decreto legislativo 9 settembre 1941 sulla tariffa per le operazioni nel registro fondiario (TRF) e della legge cantonale sul bollo 9 gennaio 1931 (LCB), chiedeva a titolo di tasse e spese la somma di 36 002 fr. 20. La tassazione avveniva sulle seguenti basi:
a) 11 promille tassa per l'iscrizione di pegni immobiliari (art. 21 TRF); b) 3 promille tassa addizionale per l'iscrizione (emissione) di cartelle ipotecarie (art. 30 lett. a TRF); c) 1 promille tassa di bollo (art. 6 LCB)
oltre alla tassa per la controfirma delle cartelle da parte del Pretore (1 fr. 50 per cartella), le spese di scritturazione di 0 fr. 50 per pagina e quelle postali.

B.- La SA Demetrio Ferrari ricorreva al Dipartimento cantonale di giustizia, quale autorità di vigilanza sul registro fondiario, adducendo che la tassazione era esorbitante e, come tale, lesiva del diritto federale. Essa concludeva chiedendone la riduzione a 10 000 fr. Con decisione 29 febbraio 1956 il Dipartimento cantonale di giustizia respingeva il ricorso.

C.- La SA Demetrio Ferrari ha interposto ricorso di diritto pubblico al Tribunale federale, chiedendo che la querelata decisione sia annullata e gli atti siano rinviati all'istanza cantonale per nuovo giudizio. La ricorrente adduce in sostanza quanto segue: La decisione impugnata è arbitraria (art. 4 CF) e viola il principio della forza derogatoria del diritto federale (art. 2 disp. trans. CF) per eccessiva onerosità della tassa d'iscrizione a registro fondiario. È inammissibile che un Cantone, per l'iscrizione e l'emissione di quattordici cartelle al portatore d'un valore di complessivi 2 393 904 fr. riscuota

delle tasse del 15 promille, pari alla somma di 36 002 fr. 20. È evidente che non si tratta più d'una tassa amministrativa per una prestazione statale, ma d'una tassa fusa con un'imposta progressiva. Il decreto legislativo 9 settembre 1941, che stabilisce la tariffa per le operazioni nel registro fondiario, si richiama esclusivamente all'art. 954 CC e all'art. 21 della legge ticinese sul registro fondiario 2 febbraio/5 luglio 1933. Scopo del legislatore è stato appunto quello di determinare le tasse d'"iscrizione" di cui all'art. 954 CC, riservata l'applicazione dei diritti di bollo concorrenti (art. 9 TRF). È manifesta l'intenzione di stabilire, nel decreto legislativo, tasse amministrative in senso stretto. Manca dunque una base legale per una contribuzione mista, che ecceda il corrispettivo adeguato per la prestazione statale e che, oltre a coprire la spesa generale dell'istituzione del registro fondiario, lasci allo Stato un utile rilevante. I dati statistici concernenti gli uffici ticinesi del registro fondiario dimostrano infatti che contro un introito di tasse di 2 229 068 fr. 60 (1955) stanno delle uscite medie annue di 772 752 fr. La sproporzione è enorme. L'eccessiva onerosità delle tasse, che rende impossibile o eccessivamente gravoso l'istituto del registro fondiario, viola non solo il principio della forza derogatoria del diritto federale, ma anche quello dell'uguaglianza di diritto. S'impone quindi il rinvio degli atti affinchè l'istanza cantonale riduca le tasse che, per la loro fortissima progressione, non reggono il confronto con quelle di nessun altro Cantone.

D.- Il Dipartimento cantonale di giustizia ha proposto la reiezione del ricorso. Esso adduce in compendio quanto segue: È pacifica la facoltà del Cantone di congiungere con la tassa di registro in senso stretto un'imposta di mutazione, la quale attiene esclusivamente al diritto cantonale. È altresì pacifico che una tale imposizione è ammissibile anche per iscrizioni ipotecarie. Le tasse litigiose, prelevate conformemente alle leggi vigenti, non sono sproporzionate alla spesa media dello Stato per l'istituzione del registro fondiario. Esse non sono nemmeno eccessivamente onerose

e, ad ogni modo, non figurano tra le più alte della Svizzera. Cadono quindi le critiche mosse alla decisione querelata dal profilo degli art. 4 e 2 disp. trans. CF.

E.- Nella replica la ricorrente ha ribadito i suoi argomenti e si è confermata nelle conclusioni del ricorso.

F.- Contro la decisione dipartimentale 29 febbraio 1956 la ricorrente ha anche interposto un ricorso di diritto amministrativo, che sarà trattato in sede separata.

Erwägungen

Considerando in diritto:

1. A norma della dottrina e della giurisprudenza, i Cantoni hauno il diritto di prelevare a titolo di "tasse" per le operazioni a registro fondiario delle cosiddette "contribuzioni miste". A queste contribuzioni è peculiare l'abbinamento d'una tassa amministrativa, rappresentante il corrispettivo della prestazione statale concreta, ad un'imposta indiretta, destinata a coprire le spese generali dello Stato (BLUMENSTEIN, Schweiz. Steuerrecht, vol. I p. 7 e 199; HOMBERGER, nota 3 all'art. 954 CC; RU 53 I 482 sgg. e 72 I 394 sgg.). Il diritto di prelevare tributi che hanno il carattere d'imposta scaturisce direttamente dalla sovranità fiscale dei Cantoni; la loro facoltà di riscuotere contribuzioni miste nel senso esposto esiste pertanto anche quando la tariffa cantonale per le operazioni a registro fondiario non lo preveda espressamente. Che contribuzioni di questa natura siano poi ammissibili anche a norma della tariffa ticinese è già stato dichiarato dal Tribunale federale nella sentenza RU 72 I 397. Infondata è quindi l'eccezione sollevata dalla ricorrente, secondo cui le tasse litigiose non avrebbero base legale nella misura in cui rappresentano un'imposta perchè tanto la legge ticinese sul registro fondiario, quanto la tariffa stessa si richiamano unicamente alle tasse in senso stretto previste dall'art. 954 CC.

2. È pacifico che la tariffa ticinese prevede gli stessi emolumenti per l'iscrizione del trapasso di immobili (in seguito tasse di trapasso; art. 11 TRF) e per l'iscrizione di pegni immobiliari (in seguito tasse di pegno; art. 21

TRF). Alla tassa di pegno ordinaria va ancora aggiunta quella addizionale per l'emissione di cartelle ipotecarie al portatore (art. 30 lett. a TRF). Nella sentenza inedita 23 novembre 1955 su ricorso Soldati il Tribunale federale ha statuito che le tasse di trapasso contemplate dall'art. 11 TRF non sono inconciliabili con il diritto federale e non figurano tra le più elevate in Svizzera. Il Dipartimento cantonale invoca questa sentenza per giustificare anche le aliquote delle tasse di pegno previste dall'art. 21 TRF. La prima questione che si pone è dunque se, dal profilo dell'art. 4 CF, sia lecito riscuotere tasse di registro dello stesso ammontare per il trapasso di immobili e l'iscrizione di pegni immobiliari.

3. Tanto nell'ipotesi del trapasso, quanto nell'ipotesi del pegno le tasse di registro fondiario colpiscono la trasmissione di diritti. L'interesse economico che sta alla base dell'operazione non è però identico nelle due ipotesi. Con il trapasso il compratore acquista a titolo di proprietà un bene d'un valore determinato, che costi-

tuisce la base imponibile agli effetti della tassa. Esiste quindi una proporzione reale e senz'altro riconoscibile tra il suo interesse e il tributo che gli è imposto. Non così nell'ipotesi del pegno. Con la sua iscrizione il creditore intende anzitutto garantire un credito che già gli spetta. La garanzia immobiliare può inoltre essere piena, come può apparire dubbia sin dall'inizio o rivelarsi insufficiente in seguito. Anche se l'iscrizione del pegno può avere come ha sovente per iscopo di mobilizzare la proprietà fondiaria, e sotto questo aspetto può apparire anch'essa quale operazione "capitalistica" nel senso attribuitole dal Dipartimento cantonale, rimane pur sempre l'incertezza che per il creditore risiede nel rischio di essere coperto solo parzialmente dal pegno, per il debitore nel pericolo di doversene spossessare a sottoprezzo in un'esecuzione forzata. Si è quindi in presenza, per quanto riguarda l'interesse del privato all'operazione a registro, d'una situazione affatto diversa da quella del trapasso.

In queste condizioni la parifica delle aliquote delle tasse per l'iscrizione dei trapassi e dei pegni negli art. 11 e 21 TRF urta con l'art. 4 CF. È difatto arbitrario trattare alla stessa stregua due fattispecie che per il loro interesse economico differiscono oggettivamente l'una dall'altra, così come viceversa è arbitrario trattare diversamente due fattispecie sostanzialmente identiche (RU 61 I 92, 77 I 107, 78 I 416, 81 I 184). Della differenza sostanziale che contraddistingue le operazioni di cui si tratta, gli altri Cantoni usano tener conto gravando maggiormente l'iscrizione d'un trapasso che l'iscrizione d'un pegno. Ciò sta a dimostrare che anche secondo l'opinione comunemente ammessa nel nostro paese un'equiparazione dell'aggravio per l'iscrizione a registro fondiario dei trapassi e dei pegni immobiliari, così come è prevista dalla tariffa ticinese, rappresenta un onere eccessivo ed inammissibile dell'iscrizione dei pegni.

4. La sentenza odierna prolata da questa Corte nella controversia di diritto amministrativo proposta contemporaneamente dalla ricorrente ha statuito che nelle tasse di registro litigiose di complessivamente 14promille (compresa la tassa addizionale del 3 promille per l'emissione delle cartelle ipotecarie) va ravvisata una contribuzione mista, costituita per metà (7 promille) d'una tassa amministrativa e per metà (7 promille) di un'imposta indiretta *). Come si legge in tale sentenza, già l'ammontare della tassa amministrativa vera e propria basta a coprire la spesa dell'istituzione del registro fondiario, anzi lascia un utile notevole. Se nell'ammontare del 7 promille la tassa non appara ancora esorbitante, essa lo diventa indiscutibilmente nell'ammontare complessivo del 14 promille , anche se il valore del pegno iscritto sia considerevole. L'onere non è più palesemente in rapporto adeguato con l'interesse del privato alle prestazioni del registro fondiario. Tasse, come quelle riscosse dal Cantone Ticino per l'iscrizione di cartelle ipotecarie al portatore d'un importo elevato, *) Cfr. pag. 297.

non sono conosciute da alcun altro Cantone. Lo comprova la ricorrente con il suo specchietto riassuntivo della legislazione di 21 Cantoni, dal quale risulta che l'iscrizione litigiosa sarebbe stata colpita altrove da tributi in un ammontare massimo di 7180 fr. 70, invece di 36 002 fr.20 come nel Cantone Ticino. Il Dipartimento cantonale non contesta i dati forniti dalla ricorrente e non adduce ad ogni modo nessun Cantone che, per l'iscrizione di cartelle ipotecarie d'un valore uguale a quello che ne occupa, chieda delle tasse così elevate come quelle risultanti dall'applicazione combinata degli art. 21 e 30 lett. a TRF. L'esempio del Cantone Basilea-Città, invocato dal Dipartimento, non calza, poichè vale unicamente per le tasse di trapasso e non d'iscrizione di pegno immobiliare. Con la riscossione d'un'imposta del 7 promille, fusa con una tassa amministrativa pure del 7 promille , il Cantone Ticino rende, a non dubitarne, oltremodo onerosa l'utilizzazione del registro fondiario, istituzione del diritto federale. Anche la censura di violazione dell'art. 2 disp. trans. CF è quindi pienamente giustificata. Di conseguenza, la tassazione impugnata dev'essere annullata nella misura in cui le aliquote dei combinati disposti 21 e 30 lett. a TRF eccedono il 7 promille , in altri termini nella misura in cui il Cantone preleva, oltre che

alla tassa amministrativa, anche un'imposta indiretta.

5. Lecita è invece la riscossione della tassa di bollo dell'1 promille (art. 6 LCB). Un tributo di siffatta natura, calcolato in applicazione di aliquote modiche, è usuale e non grava eccessivamente la ricorrente. Le altre tasse e spese riscosse (tassa per la firma delle cartelle ipotecarie, spese di scritturazione, ecc.) non sono impugnate dalla ricorrente.

Dispositiv

Il Tribunale federale pronuncia:
Il ricorso è parzialmente accolto e la querelata decisione 29 febbraio 1956 del Dipartimento di giustizia del Cantone Ticino è parzialmente annullata a norma dei considerandi.