Urteilskopf

82 I 297

42. 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.

Abgrenzung zwischen Gebühr und Steuer bei der sog. gemischten Abgabe.

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

Distinction entre l'émolument et l'impôt en matière de contribution dite mixte.

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

Delimitazione tra la tassa e l'imposta nella cosiddetta contribuzione mista.

Sachverhalt ab Seite 298

BGE 82 I 297 S. 298

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 ‰ tassa per l'iscrizione di pegni immobiliari (art. 21 TRF); b) 3 ‰ tassa addizionale per l'iscrizione (emissione) di cartelle ipotecarie (art. 30 lett. a TRF); c) 1 ‰ tassa di bollo (art. 6 LCB)
oltre la 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 amministrativo al Tribunale federale. La ricorrente chiede che la querelata decisione sia riformata nel senso che le tasse d'iscrizione a registro fondiario vengano ridotte dal 14‰ al 4 ‰, subordinatamente che gli atti siano rinviati all'istanza cantonale per nuovo giudizio. A sostegno del suo gravame la ricorrente adduce in sostanza

quanto segue: Le tasse d'iscrizione a registro fondiario previste dagli art. 21 e 30 lett. a TRF sono esorbitanti e non reggono il confronto con quelle degli altri Cantoni. Esse hanno per conseguenza di rendere impossibile o eccessivamente gravosa una istituzione di diritto federale. Tale eccessiva onerosità costituisce una violazione del principio della forza derogatoria del diritto federale (art. 2 disp. trans. CF). Secondo la inequivocabile formulazione del decreto legislativo 9 settembre 1941 e gli intendimenti del legislatore ticinese le tasse litigiose sono "tasse amministrative" in senso stretto, che devono essere commisurate alle spese per la tenuta del registro fondiario. Orbene i dati statistici più aggiornati stanno a dimostrare la sproporzione esistente tra le entrate costituite dalle tasse e le spese degli uffici del registro fondiario del Cantone Ticino. In realtà, le tasse d'iscrizione sono abbinate ad un'imposta indiretta, con la conseguenza che l'onere complessivo diventa manifestamente abusivo. La possibilità d'un siffatto abbinamento non dovrebbe essere confermata se il provvido ed indispensabile principio, secondo cui il diritto cantonale non può rendere troppo onerosa un'istituzione di diritto federale, deve mantenere la sua reale efficacia. Degli altri argomenti della ricorrente si dirà, per quanto occorra, nei considerandi.

D.- Il Dipartimento cantonale di giustizia ha proposto la reiezione del ricorso, adducendo in compendio quanto segue: Dottrina e giurisprudenza sono concordi nell'ammettere la facoltà del Cantone di congiungere con la tassa di registro in senso stretto un'imposta di mutazione, che attiene esclusivamente al diritto cantonale. Incontroversa è altresì l'ammissibilità d'una siffatta imposizione per le iscrizioni ipotecarie. Le tasse previste dall'art. 21 TRF non sono sproporzionate all'onere che risulta allo Stato dall'istituzione del registro fondiario. Il rapporto non dev'essere fatto in base alle entrate e spese degli uffici del registro fondiario di un anno particolarmente favorevole, ma di un periodo più lungo (quinquennio). Le tasse

d'iscrizione ticinesi, comprese quelle di emissione delle cartelle ipotecarie (art. 30 lett. a TRF) e di bollo (art. 6 LCB), non risultano eccessivamente onerose e non sono, ad ogni modo, tra le più elevate della Svizzera. Il Dipartimento federale di giustizia e polizia, richiamato il principio che le tasse cantonali per le iscrizioni a registro fondiario non devono essere - anche nella forma di contribuzioni miste - talmente elevate da rendere illusoria un'istituzione del diritto federale, si è astenuto dal formulare una proposta concreta. Esso ha tuttavia aggiunto che, a suo modo di vedere, la chiesta riduzione dal 14‰ al 4‰ non sarebbe giustificata.

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

Erwägungen

Considerando in diritto:

1. Da esaminare nella procedura di diritto amministrativo è soltanto l'ammissibilità dell'ammontare della tassa d'iscrizione a registro fondiario. La questione se per la stessa operazione a registro possano essere prelevati anche altri tributi (tassa di bollo o imposte indirette) non si pone in questa procedura, ma si porrà e sarà esaminata in quella di diritto pubblico *). Siccome la ricorrente non ha impugnato la tassa per la controfirma delle cartelle

ipotecarie da parte del Pretore, le spese di scritturazione e postali, queste poste non debbono essere sindacate dal Tribunale federale.

2. Il registro fondiario è un'istituzione di diritto federale. L'art. 954 cp. 1 CC lascia tuttavia ai Cantoni il diritto di stabilire delle tasse per le iscrizioni a registro. La tassa riscossa dal Cantone Ticino per l'iscrizione delle cartelle litigiose, calcolata conformemente alle disposizioni cantonali vigenti in materia, consta di due contribuzioni: l'una ordinaria dell'11‰ per l'iscrizione vera e propria del pegno immobiliare (art. 21 TRF), l'altra addizionale *) Cfr. pag. 281.

BGE 82 I 297 S. 301

del 3 ‰, per l'iscrizione delle cartelle ipotecarie al portatore (art. 30 lett. a TRF). Anche se il termine "iscrizione" di quest'ultimo disposto appaia improprio, in quanto si riferisce in realtà all'operazione dell"'emissione" delle cartelle, la riscossione di una tassa addizionale a tale titolo non è contraria al diritto federale. Sebbene parli d"'iscrizioni", l'art. 954 cp. 1 CC autorizza il prelevamento di tasse per tutte le prestazioni dell'Ufficiale del registro fondiario, così anche per gli estratti, i certificati, ecc. (HOMBERGER commentario, nota 1 all'art. 954 CC). Per la maggior utilizzazione dell'istituzione del registro fondiario, rappresentata dall'emissione delle cartelle ipotecarie, il Cantone ben può quindi esporre un supplemento nella forma d'una tassa addizionale. Questa non è del resto, in via di massima, impugnata nel ricorso.

3. Con riferimento alle tariffe per le operazioni a registro fondiario di altri Cantoni, la ricorrente sostiene che le tasse confermate dall'istanza cantonale non rivestono più il carattere d'una "tassa" in senso tecnico del termine, bensì quello d'una vera e propria imposta progressiva. La questione sollevata va esaminata nella procedura di diritto amministrativo (RU 48 I 540). Poichè l'opinione giuridica comunemente ammessa fa una distinzione tra la tassa e l'imposta, il prelevamento di un'imposta invece d'una tassa a'sensi dell'art. 954 cp. 1 CC violerebbe infatti il diritto federale (art. 104 cp. 1 OG). a) A differenza dell'imposta, la tassa è un tributo causale, ossia il corrispettivo dell'utente per una prestazione concreta dell'amministrazione (E. BLUMENSTEIN, Sistema di diritto delle imposte, p. 2; IM HOF, Beitrag, Gebühr, Steuer und ihre Unterscheidung, Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, vol. 52 p. 393 sgg.; RU 47 I 299, 63 I 152, 72 I 86, 75 I 111 e 81 I 187). A motivo di questa sua funzione di corrispettivo, la tassa dev'essere adeguata al servizio per il quale è dovuta. Ciò non significa tuttavia che essa non possa eccedere il valore oggettivo della prestazione statale (RUCK, Verwaltungsrecht, vol. I p. 154). Se non può essere riscossa senza alcun

BGE 82 I 297 S. 302

riguardo alla spesa complessiva che occasiona allo Stato l'insieme del servizio istituito per adempiere la funzione, la tassa non diventa già illegale quando il suo gettito, oltre che coprire le spese, lascia un certo utile allo Stato (IM HOF, op.cit. p. 406). Nella commisurazione della tassa si può tener conto, a norma della giurisprudenza: in primo luogo, accanto all'elemento spesa dello Stato, del profitto per l'utente, vale a dire dell'interesse che rappresenta per lui l'operazione; in secondo luogo, della necessità di compensare l'insufficienza delle tasse previste per operazioni analoghe nel caso in cui l'interesse in causa sia minimo. Le tasse possono quindi essere non soltanto proporzionali, ma, entro certi limiti, anche progressive (RU 72 I 396). b) Sempre secondo la giurisprudenza, i Cantoni possono inoltre prelevare, a titolo di tasse per le operazioni a registro fondiario, contribuzioni miste, aventi contemporaneamente il carattere di una tassa e quello di un'imposta indiretta sull'atto. La ricorrente insorge contro l'ammissibilità d'un siffatto abbinamento; le sue critiche non debbono però essere vagliate in questa procedura, ma in quella a dipendenza del ricorso di diritto pubblico. Chiamato a pronunciarsi

sulla tariffa ticinese in tema di tasse per l'iscrizione del trapasso d'immobili (art.11), il Tribunale federale ha dichiarato che si era in presenza d'una contribuzione mista, e che solo la metà poteva essere considerata quale tassa amministrativa (RU 72 I 391 sgg.; sentenza non pubblicata 23 novembre 1955 nella causa Soldati). Di massima, la stessa conclusione s'imporrebbe nella fattispecie, atteso che le tasse previste per l'iscrizione delle cartelle ipotecarie al portatore (art. 21 TRF) sono identiche a quelle previste per l'iscrizione del trapasso di immobili (art. 11 TRF). A motivo delle obiezioni di principio della ricorrente, che mettono in dubbio la natura stessa degli emolumenti riscossi, occorre tuttavia ancora esaminare se, anche solo nella misura della metà (7 ‰), essi possano essere considerati come una tassa amministrativa. Non è difatto così, come sostiene il Dipartimento

cantonale, che nella citata sentenza Soldati il Tribunale federale abbia statuito, una volta per tutte, che le tasse previste dalla tariffa ticinese in materia di registro fondiario non sono eccessive e non sono tra le più alte in Svizzera.

4. Come già si è esposto, gli emolumenti riscossi per le operazioni a registro perdono il carattere di una tassa vera e propria segnatamente quando per l'iscrizione di trapassi o pegni immobiliari di valore particolarmente elevato l'aliquota soggiaccia ad una progressione eccessiva e quando, a motivo di questa progressione, detti emolumenti fruttino allo Stato più che il corrispettivo della spesa generale per l'istituzione amministrativa e un modico utile. Nella sentenza RU 53 I 488 fu sollevata la questione se l'aliquota del 4 ‰ della tariffa vallesana per l'iscrizione di un'ipoteca di 25 milioni fosse ammissibile. La questione potè rimanere insoluta perchè il Cantone ridusse volontariamente l'aliquota all'1,75 ‰. Quest'aliquota fu confermata, sebbene l'importo delle tasse di 43 750 fr. fosse apparso "straordinariamente elevato". Considerata solo da questo punto di vista, la progressione della tariffa ticinese che per l'iscrizione delle cartelle ipotecarie di 2 393 904 fr. prevede una "tassa" in senso lato del 14 ‰ e una tassa propriamente detta del 7‰ con un corrispettivo di 33 500 fr., rispettivamente di 16 750 fr., dovrebbe essere dichiarata eccessiva. Quest'aspetto non può tuttavia essere disgiunto da quello relativo alla copertura della spesa generale per l'istituzione del registro fondiario. In questo connesso il Dipartimento rileva anzitutto che non si tratta d'una sola operazione per un valore di 2 393 904 fr., ma dell'iscrizione ed emissione di 14 diverse cartelle ipotecarie. Ciò è irrilevante, poichè per iscrizioni siffatte, chieste contemporaneamente dal medesimo interessato, è applicabile l'aliquota corrispondente al valore complessivo. L'amministrazione deve di conseguenza anche considerarle come una sola operazione. Maggior peso ha

invece l'argomento del Dipartimento cantonale che la tassa vera e propria copre appena, in media, le spese amministrative, senza lasciare un utile notevole. È accertato che attualmente dette spese ammontano a 773 000 fr. in cifra tonda all'anno, mentre le entrate complessive a titolo di tasse si aggirarono nel 1955 sui 2 230 000 fr. e nella media degli ultimi cinque anni (1951/1955) a circa 1 496 000 fr. La metà di queste entrate medie (imputabile alle tasse vere e proprie) corrisponde press'a poco all'ammontare medio delle spese. È vero che in questi ultimi anni le entrate sono accresciute considerevolmente. La media del triennio 1953/1955 dà un importo di 1 780 000 fr., costituito per metà (890 000 fr.) dalle tasse amministrative. Per tale periodo le entrate hanno non solo coperto la spesa degli uffici del registro fondiario, ma lasciato un utile di circa 117 000 fr. all'anno. Tuttavia, come già si è visto, nella commisurazione delle tasse può essere tenuto conto di un certo utile in favore

dell'erario, e quello di cui si tratta non appare eccessivo. D'altra parte, in un'epoca caratterizzata dal rincaro della vita e dall'aumento dei salari è da attendersi anche ad una maggiore spesa per le istituzioni amministrative. Determinante non può quindi essere il risultato di pochi anni favorevoli, ma quello medio di un periodo più lungo. Non si può quindi affermare che il rapporto tra la prestazione amministrativa e il corrispettivo costituito dalla tassa propriamente detta sia nella fattispecie inconciliabile con il concetto della tassa in senso tecnico. Nonostante la forte progressione delle aliquote, gli emolumenti impugnati, sempre nella misura della metà (7 ‰), possono quindi ancora essere considerati come una tassa e non come un'imposta.

5. Contraria al diritto federale è altresì una tariffa cantonale, quando le tasse previste per le operazioni a registro hanno carattere proibitivo, in altri termini quando rendono impossibile o oltremodo gravoso un istituto del diritto federale (HOMBERGER, nota 1 all'art. 954 CC; RU 48 I 541 e 73 I 383/4). Questo è difatto l'addebito principale mosso dalla ricorrente alla tassazione impugnata.

Sennonchè, una tassa amministrativa del 7 ‰ del valore delle cartelle ipotecarie non può ancora essere considerata come proibitiva. Se si conta con un reddito medio delle cartelle del 3%, l'importo unico riscosso a titolo di tassa non raggiunge un quarto del reddito annuo. L'interesse di garantire con pegno immobiliare un credito di circa fr. 2,4 milioni e di mobilizzarlo nella forma di cartelle ipotecarie al portatore è considerevole; non si può pretendere che una tassa amministrativa di tale ammontare, riscossa una sola volta, renda impossibile o eccessivamente onerosa l'utilizzazione del registro fondiario.

6. Dalla tabella contenuta nel ricorso risulta invero che le tasse previste dagli art. 21 e 30 lett. a TRF per l'iscrizione ed emissione di cartelle ipotecarie d'un valore elevato sono di molto superiori a quelle di altri Cantoni. Se siffatta tabella illustra bene la diversità della "politica tariffale" cantonale, essa richiama però delle riserve per quanto riguarda l'onere effettivo imposto agli utenti del registro fondiario in altri Cantoni. La base sicura per un raffronto potrebbe essere fornita infatti soltanto da informazioni ufficiali sull'onere complessivo per un'iscrizione dell'importo concreto che interessa, inclusi eventuali altri tributi fiscali. Occorre inoltre considerare che il costo del servizio amministrativo può variare da Cantone a Cantone, segnatamente in relazione alle condizioni topografiche e d'ordine personale, all'impianto degli uffici e ad altre possibilità di razionalizzare i servizi. Per queste considerazioni e avuto riguardo alle condizioni peculiari del Cantone Ticino, le tasse previste dalla sua tariffa agli art. 21 e 30 lett. a non appaiono - sempre nella misura ridotta in cui hanno carattere di tassa amministrativa (7‰) - manifestamente eccessive e contrarie al diritto federale.

Dispositiv

Il Tribunale federale pronuncia:
In quanto ricevibile, il ricorso è respinto.