Urteilskopf

99 Ib 39

4. Estratto della sentenza 2 marzo 1973 nella causa Schubert contro Commissione cantonale ticinese di ricorso per l'applicazione del DF 23 marzo 1961 concernente l'acquisto di beni da parte di persone all'estero.
Regeste (de):
Österreichisch-schweizerischer Vertrag von 1875; BB von 1961/1970 über die Bewilligungspflicht für den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland.

1. Die Verletzung des Art. 2 des genannten Vertrags kann nicht mit Beschwerde beim Bundesrat im Sinne von Art. 73 Abs. 1 lit. b VwG geltend gemacht werden (Erw. 1).

2. Die verwaltungsrechtliche Kammer des Bundesgerichts prüft auch den mit der Rüge der Missachtung des eidgenössischen Verwaltungsrechts verbundenen Einwand, ein Staatsvertrag sei verletzt (Erw. 1).

Verhältnis zwischen dem internationalen Recht und dem Landesrecht.

1. Es ist zu vermuten, dass der eidgenössische Gesetzgeber sich an Vorschriften der ordnungsgemäss abgeschlossenen Staatsverträge halten wollte, es wäre denn, er hätte einen allfälligen Widerspruch zwischen einer Bestimmung des Landesrechts und dem internationalen Recht bewusst in Kauf genommen. Im Zweifel ist das Landesrecht entsprechend dem internationalen Recht auszulegen (Bestätigung der Rechtsprechung; Erw. 3).

2. Der Gesetzgeber war sich bewusst, dass der BB von 1961/1970 dem internationalen Recht widersprechen könnte. Dieser Erlass ist daher gemäss Art. 113 Ziff. 3 BV für das Bundesgericht massgebend (Erw. 4).

Regeste (fr):
Traité austro-suisse du 7 décembre 1875; arrêté fédéral de 1961/1970 concernant l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger.

1. La violation de l'art. 2 du traité austro-suisse de 1875 ne peut être invoquée dans un recours au Conseil fédéral, au sens de l'art. 73 al. 1 lit. b LPA (consid. 1).

2. La Chambre de droit administratif du Tribunal fédéral est compétente pour examiner le grief de violation d'un traité international, invoqué conjointement avec la prétendue violation de dispositions de droit administratif fédéral (consid. 1).

Rapports entre le droit international et le droit interne.

1. Il faut présumer que le législateur fédéral a entendu respecter les dispositions des traités internationaux régulièrement conclus, à moins qu'il ait en pleine connaissance de cause décidé d'édicter une règle interne contraire au droit international. En cas de doute, le droit interne doit s'interpréter conformément au droit international (confirmation de la jurisprudence; consid. 3).

2. Le législateur était conscient de ce que l'arrêté fédéral de 1961/1970 pourrait être en contradiction avec le droit international. Cet arrêté lie dès lors le Tribunal fédéral, en vertu de l'art. 113 ch. 3 Cst. (consid. 4).

Regesto (it):
Trattato austro-svizzero del 7 dicembre 1875; DF 1961/1970 concernente l'acquisto di beni da parte di persone all'estero.

1. La violazione dell'art. 2 del Trattato austro-svizzero del 1875 non può essere fatta valere con ricorso al Consiglio federale ai sensi dell'art. 73 cpv. 1 lett. b PAF (consid. 1).

2. La Camera di diritto amministrativo del Tribunale federale è competente a conoscere anche d'una pretesa violazione di un trattato internazionale, allorchè questa è denunciata insieme con un'asserita violazione del diritto amministrativo federale (consid. 1).

Relazione tra il diritto internazionale e il diritto interno.

1. Salvo che egli abbia risolto consapevolmente di emanare una disposizione di diritto interno eventualmente in contrasto con il diritto internazionale, si deve presumere che il legislatore federale abbia voluto rispettare le norme dei trattati internazionali legittimamente conclusi. In caso di dubbio, il diritto interno va interpretato in modo conformo al diritto internazionale (conferma della giurisprudenza; consid. 3).

2. Nel caso del DF 1961/1970, il legislatore federale è stato cosciente delle sue eventuali implicazioni in ordine al diritto internazionale. Tale decreto è quindi vincolante per il Tribunale federale ai sensi dell'art. 113 cpv. 3 CF (consid. 4).

Sachverhalt ab Seite 41

A.- Ernst Schubert, cittadino austriaco domiciliato a Vienna, è proprietario delle particelle 739 e 740 (con una superficie totale di 1205 mq) a Brissago, sulle quali sorge una casa d'abitazione. Il 22 marzo 1972 Schubert comprava da Elisabeth Reinhardt, da Muri AG, domiciliata a San José, California (Stati Uniti d'America), la particella 1134 (mq 651), nonchè la metà della particella 1135 (strada di mq 64), per il prezzo complessivo di fr. 40 000.–. La particelle 1134 confina a levante-settentrione con la proprietà di Schubert. Secondo costui, tale prossimità avrebbe dato luogo a controversie, che potrebbero essere eliminate in caso di acquisto. L'interessato si propone di destinare la particella 1134, attualmente in stato d'abbandono, a giardino e frutteto, ed eventualmente all'ampliamento della casa esistente.

B.- Con decisione del 13 aprile 1972 l'Autorità di prima istanza del distretto di Locarno negava l'autorizzazione dell'acquisto delle due particelle, in base all'art. 1 del decreto federale concernente l'autorizzazione per l'acquisto di fondi da parte di persone all'estero, del 23 marzo 1961/30 settembre 1965/24 giugno 1970 (designato qui appresso: DF 1961/1970). Il gravame interposto da Schubert contro tale decisione era respinto l'11 settembre 1972 dalla Commissione cantonale di ricorso. Questa riteneva che non sussisteva nella fattispecie l'interesse legittimo richiesto dall'art. 6 DF 1961/1970, dato che per i bisogni dell'interessato era sufficiente la proprietà di cui già dispone, senza che occorresse estenderla ulteriormente.

C.- Schubert ha proposto tempestivo ricorso di diritto amministrativo avverso detta decisione cantonale. Egli sostiene essenzialmente che il diniego dell'autorizzazione d'acquisto viola l'art. 2 del Trattato tra la Confederazione Svizzera e la

Monarchia austro-ungherese per regolare i rapporti di domicilio, l'esenzione dal servizio militare e dalle imposte militari, la parificazione degli attinenti dei due Stati in fatto d'imposte, la cura reciprocamente gratuita in casi di malattia e di infortuni e la comunicazione reciproca franca di spese degli estratti officiali dei registri di nascita, di matrimonio e di decesso, del 7 dicembre 1875 (CS 11, 565) (designato qui appresso: il Trattato del 1875). L'art. 2 di tale trattato prevede espressamente che "in quanto all'acquisto, al possesso e all'alienazione di beni stabili e di terreni di ogni sorta, come pure in quanto al disporne e al pagamento di imposte e tasse per causa di tale disposizione, gli attinenti di ciascuna delle Parti contraenti dovranno nel territorio dell'altra Parte godere dei diritti dei nazionali." Nell'accordo tra il governo svizzero e quello austriaco del 5 gennaio 1950 sulla validità di questo trattato (RULF 1950, I 89), l'Austria riconosce che "i provvedimenti attualmente presi dalla Svizzera per quanto concerne il soggiorno e la dimora degli stranieri non sono contrari alle disposizioni del Trattato". Le misure adottate dalla Svizzera per limitare l'acquisto di fondi da parte di persone all'estero non costituiscono peraltro provvedimenti in materia di polizia degli stranieri ai sensi di quell'accordo. Schubert ritiene quindi di poter invocare l'art. 2 del Trattato del 1875, che, quale norma speciale, deve prevalere nella fattispecie sul DF 1961/1970.

D.- La Commissione cantonale di ricorso e il Dipartimento federale di giustizia e polizia postulano la reiezione del ricorso. Il Dipartimento osserva che il Trattato del 1875 non impedisce di applicare il DF 1961/1970. L'uguaglianza di diritti di cui all'art. 2 del Trattato si riferisce infatti alla nazionalità, mentre il DF 1961/1970 si riferisce al domicilio.

Erwägungen

Considerando in diritto:

1. Il ricorrente allega che la decisione impugnata viola il Trattato austro-svizzero del 1875, a cui a suo avviso il DF 1961/1970 deve cedere il passo. Ove tale censura fosse fondata, l'istanza cantonale avrebbe applicato erroneamente il DF 1961/1970. La sua decisione sarebbe nello stesso tempo lesiva del diritto amministrativo federale e del diritto internazionale. In questi casi il ricorrente può disporre, quale impugnativa

ordinaria, del ricorso di diritto amministrativo, e la Camera di diritto amministrativo è competente ad esaminare anche la pretesa violazione del trattato internazionale. Ai sensi dell'art. 73 cpv. 1 lett. b PAF, la violazione delle disposizioni dei trattati internazionali che riguardano il commercio e i dazi, le tasse per brevetti d'invenzione, la libera circolazione e il domicilio, deve essere fatta valere con ricorso al Consiglio federale. Benchè il Trattato del 1875 regoli (come lo prova il suo prolisso titolo) una molteplice serie di rapporti - tra i quali quelli di domicilio -, il suo art. 2, invocato dal ricorrente, disciplina esclusivamente l'acquisto, il possesso e l'alienazione di beni stabili e il pagamento delle relative imposte; esso concerne, cioè, una materia diversa da quelle enumerate nell'art. 73 cpv. 1 lett. b PAF. La competenza del Consiglio federale è quindi esclusa nella fattispecie. Ne segue che può essere entrato nel merito del gravame proposto.

2. ...

3. Il ricorrente invoca un conflitto tra il Trattato del 1875 e il DF 1961/1970, ossia tra una norma recepita dal diritto internazionale, qual'è indubbiamente l'art. 2 del Trattato, e una norma originaria del diritto interno,

qual'è quella, sancita dal DF 1961/1970, che stabilisce, per le persone domiciliate all'estero che intendano acquistare un fondo in Svizzera, l'obbligo d'una autorizzazione. Egli sostiene che s'impone l'applicazione della norma del diritto internazionale, da lui nella fattispecie considerata speciale rispetto a quella generale che pone l'obbligo summenzionato. Conviene al proposito ricordare la giurisprudenza del Tribunale federale sulla relazione vigente nel nostro ordinamento tra il diritto internazionale e quello interno. Nella sentenza Frigerio c. Dipartimento federale dei trasporti e delle energie, del 22 novembre 1968, è stato rilevato (RU 94 I 678/79) che il legislatore federale intende rispettare le norme dei trattati internazionali legittimamente conclusi, salvo che risolva con piena consapevolezza di emanare una disposizione di diritto interno eventualmente in contrasto con il diritto internazionale. In caso di dubbio, il diritto interno dev'essere interpretato in modo conforme al diritto internazionale, ossia in guisa che non esista un contrasto con quest'ultimo. Tale principio, che, come illustrato nella citata sentenza, consente di evitare di

regola veri e propri conflitti tra i due diritti, va mantenuto. Esso riconosce, in linea di massima ed ove sussista un autentico conflitto, la prevalenza del diritto internazionale, sia esso anteriore o posteriore alla norma del diritto interno. La possibilità d'una eventuale e consapevole deroga da parte del legislatore, fonte suprema del diritto interno, consente di mitigare certi rigori e di salvaguardare in pratica determinati imperiosi interessi. Una siffatta deroga consapevole, pur non potendo, ove sussista effettivamente, modificare la sfera dei diritti e degli obblighi dello Stato nell'ambito della comunità internazionale, è determinante nell'ordinamento interno e vincola il Tribunale federale (art. 113 cpv. 3 CF).

4. Nella fattispecie, la questione d'un eventuale conflitto tra l'art. 2 del Trattato del 1875 e le norme del DF 1961/1970 non deve essere esaminata dal Tribunale federale. Consta infatti dai dibattiti che ebbero luogo a suo tempo nell'Assemblea federale in occasione della deliberazione del decreto federale del 1961 e dei suoi successivi rinnovi (accompagnati da modifiche) nel 1965 e nel 1970, che gli aspetti relativi al diritto internazionale di detto decreto sono stati considerati in tale sede ed hanno dato occasione ad approfondite discussioni (v. in particolare sullo specifico tema della controversa compatibilità del decreto con taluni trattati internazionali conclusi dalla Svizzera: Boll. sten. CN 1965, p. 376-404 e 422-424; Boll. sten. CSt. 1965, p. 23-25 e 125-130). L'Assemblea federale, introducendo e rinnovando l'obbligo d'una autorizzazione per le persone domiciliate all'estero che intendono acquistare un fondo in Svizzera, è stata pertanto consapevole dei riflessi e delle implicazioni che tale disciplina legale poteva eventualmente comportare in ordine al diritto internazionale, ed in particolare ai trattati che garantiscono ai cittadini di determinati paesi una più o meno estesa uguaglianza di trattamento rispetto ai cittadini svizzeri. Vuoi perchè ritenesse la nuova disciplina non in contrasto con detti trattati (tesi sostenuta, tra l'altro, da autorevoli giuristi), vuoi perchè la ritenesse comunque fondata su imperiose necessità, il Parlamento non ha considerato le possibili obiezioni concernenti la conformità del decreto federale a certe norme di accordi internazionali tali da giustificare una rinuncia all'assoggettamento generale delle persone all'estero all'onere dell'autorizzazione.

Essendo pacifico che l'Assemblea federale era cosciente dell'eventuale rilevanza sotto il profilo del diritto internazionale della regolamentazione da essa posta in essere, non incombe al Tribunale federale d'analizzare tale aspetto. Poichè, per i motivi illustrati, la validità del DF 1961/1970 nei confronti dei cittadini austriaci domiciliati all'estero non è pregiudicata dal Trattato del 1875, il Tribunale federale è tenuto ad applicare tale decreto federale ai sensi dell'art. 113 cpv. 3 CF.