Urteilskopf

99 Ib 401

53. Estratto della sentenza del 2 novembre 1973 nella causa LABAR SA contro Dipartimento federale di giustizia e polizia.
Regeste (de):
Art. 5 BRB betreffend Verbot der Anlage ausländischer Gelder in inländischen Grundstücken, vom 26. Juni 1972; Art. 12 und 13 VwG. Auskunftspflicht.

1. Legitimation zur Beschwerde gegen eine Zwischenverfügung des Eidg. Justiz- und Polizeidepartements, welche einer den Erwerb eines Grundstücks beabsichtigenden Gesellschaft zur Abklärung der Frage, ob der Kauf unter das Verbot des BRB vom 26. Juni 1972 fällt, eine ausgedehnte Auskunftspflicht auferlegt. Erfordernis des nicht wieder gutzumachenden Nachteils (Erw. 1).

2. Umfang der Auskunftspflicht hinsichtlich des Erwerbs inländischer Grundstücke durch Personen, die im Ausland domiziliert sein könnten (Erw. 2-4).

3. Will die Behörde feststellen, ob die Aktien der Mitglieder der erwerbenden Gesellschaft in der Schweiz deklariert und versteuert werden, so kann sie den Nachweis dafür nicht von der Gesellschaft verlangen; sie muss sich unmittelbar an die Aktionäre selber oder an die Steuerverwaltung wenden (Erw. 5). Gleich muss sie vorgehen, wenn sie sich die vollständigen Steuererklärungen der Aktionäre vorlegen lassen will (Erw. 6).

Regeste (fr):
Art. 5 de l'A CF interdisant le placement de fonds étrangers dans des immeubles en Suisse, du 26 juin 1972; art. 12 et 13 LPA. Obligation de renseigner.

1. Qualité pour recourir contre une décision incidente du Département fédéral de justice et police, imposant à une société qui projette d'acquérir un immeuble une obligation de renseigner étendue, aux fins de déterminer si l'opération ne tombe pas sous le coup de l'interdiction statuée par l'ACF du 26 juin 1972. Nécessité d'un dommage irréparable (consid. 1).

2. Etendue de l'obligation de renseigner en ce qui concerne l'acquisition d'immeubles en Suisse par des personnes qui pourraient être domiciliées à l'étranger (consid. 2-4).

3. L'autorité qui entend contrôler que les actions de la société qui acquiert l'immeuble sont déclarées en Suisse et soumises à l'impôt ne peut mettre la preuve de ces faits à la charge de la société, mais doit s'adresser directement aux actionnaires eux-mêmes ou à l'administration fiscale (consid. 5). Elle doit procéder de même si elle veut se faire produire les déclarations fiscales complètes des actionnaires (consid. 6).

Regesto (it):
Art. 5 DCF che vieta l'investimento di capitali stranieri in immobili svizzeri, del 26 giugno 1972; art. 12 e 13 PAF. Obbligo d'informare.

1. Legittimazione a ricorrere contro una decisione incidentale del Dipartimento federale di giustizia e polizia che pone a carico di una società acquirente di un immobile un esteso obbligo d'informazione,destinato ad accertare che la compravendita non sia contraria al divieto di cui al DCF del 26 giugno 1972. Presupposto del pregiudizio irreparabile; sussistenza nella fattispecie (consid. 1).

2. Estensione dell'obbligo d'informare in materia d'acquisto di immobili in Svizzera da parte di persone eventualmente domiciliate all'estero (consid. 2-4).

3. L'autorità che intende stabilire se le azioni dei membri della società acquirente siano dichiarate e tassate in Svizzera non può esigerne la prova dalla società, bensì deve rivolgersi direttamente agli azionisti stessi o all'ufficio fiscale (consid. 5). Analogamente deve procedere per quanto concerne la produzione delle dichiarazioni fiscali complete degli azionisti (consid. 6).

Sachverhalt ab Seite 403

BGE 99 Ib 401 S. 403

Riassunto dei fatti:
La LABAR S. A. stipulava quale compratrice il 9 aprile 1973 un contratto di compravendita avente per oggetto un appartamento in proprietà di 5 locali e garage sito in Celerina/GR; il prezzo convenuto era di Fr. 225 000.–. La sua rappresentante rilasciava in tale occasione una dichiarazione, secondo cui persone con domicilio o sede all'esterno non partecipano al capitale azionario della società compratrice nè esercitano su quest'ultima un'influenza preponderante. Nutrendo dubbi sull'assenza di un controllo della società da parte di capitale straniero, l'ufficiale del registro fondiario comunicava il caso al Dipartimento federale di giustizia e polizia (qui appresso: il Dipartimento), il quale, fondandosi sugli art. 3, 4 e 5 del decreto del Consiglio federale che vieta l'investimento di capitali stranieri in immobili svizzeri, del 26 giugno 1972 (qui appresso DCF del 26 giugno 1972), e sugli art. 12 ss. PAF, disponeva quanto segue: 1. La ditta LABAR SA è tenuta a sottoporre al Dipartimento nel termine di 10 giorni dall'intimazione della presente decisione, la documentazione seguente al fine di poter determinare se sussiste nella fattispecie, ai sensi delle disposizioni citate, un negozio destinato ad eludere il divieto d'investimento di capitali stranieri in immobili svizzeri: a. lo statuto;
b. i bilanci degli ultimi cinque anni;
c. le dichiarazioni d'imposta, certificate conformi dall'autorità, degli ultimi cinque anni, ed in particolare anche la dichiarazione d'imposta 1973/74; d. l'estratto del registro di commercio;
e. l'elenco degli azionisti e le loro dichiarazioni d'imposta, certificate conformi dall'autorità, degli ultimi cinque anni, e in particolare la loro dichiarazione d'imposta 1973/74; f. la prova fornita dagli azionisti che le loro azioni sono tassate fiscalmente; g. la prova che il prezzo pagato per la compravendita proviene dalla ditta LABAR SA 2. L'iscrizione dell'acquisto dell'appartamento in proprietà di cinque locali n. 10 e della relativa autorimessa n. 2 è vietata sino a nuovo ordine. 3. Rimedi di diritto.
La LABAR S. A. ha impugnato detta decisione con ricorso di diritto amministrativo. Essa ritiene che il querelato provvedimento non possa essere fondato sul DCF del 26 giugno 1972 nè sulla PAF.

BGE 99 Ib 401 S. 404

Erwägungen

Considerando in diritto:

1. Il gravame della ricorrente é diretto contro una decisione incidentale del Dipartimento federale di giustizia e polizia. Il carattere incidentale di tale decisione non fa alcun dubbio, dato che l'ordine di produrre la richiesta documentazione ha solamente una funzione preparatoria e strumentale rispetto alla decisione finale, la quale ha per oggetto la questione se sia valida o nulla, secondo le norme che vietano l'investimento di capitali

stranieri in immobili svizzeri, la compravendita conclusa il 9 aprile 1973 e se, conseguentemente, possa o no essere iscritto a registro fondiario il relativo trasferimento di proprietà. Il ricorso di diritto amministrativo è, in virtù dell'art. 97 cpv. 1 OG, ammissibile contro decisioni ai sensi dell'art. 5 della legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa. Tra queste decisioni figurano quelle incidentali, che sono, come prevede l'art. 45 cpv. 1 PAF, impugnabili con ricorso a titolo indipendente ove siano suscettibili di cagionare un pregiudizio irreparabile. La presenza di questo requisito va esaminata secondo le circostanze concrete, e ciò anche per le categorie di decisioni incidentali impugnabili a titolo indipendente enumerate nel cpv. 2 del citato art. 45 PAF (v. RU 98 Ib 286 consid. 4). La ricorrente non si esprime in alcun modo nel suo gravame circa la natura della decisione impugnata e, in particolare, sul possibile pregiudizio irreparabile che essa potrebbe comportare. Tale problema va tuttavia esaminato d'ufficio, perchè dalla sua risposta dipende la ricevibilità del ricorso, la quale deve esistere obiettivamente e va giudicata senza riguardo alla circostanza che la parte interessata si sia pronunciata o meno su questo punto. Nella fattispecie il pregiudizio irreparabile ai sensi dell'art. 45 PAF può essere ammesso senza difficoltà. Ove, come sostenuto dalla ricorrente, il Dipartimento non fosse competente ad emanare la decisione impugnata, che prevede estesi obblighi di edizione, la società onerata verrebbe a dover fornire senza necessità e in modo contrario alla legge una serie di elementi di natura finanziaria e fiscale (concernenti non soltanto se stessa, bensì anche i suoi azionisti) che, conosciuti, sarebbero suscettibili di implicare per gli interessati conseguenze sfavorevoli.

Poichè la rivelazione dei dati pretesi dal Dipartimento, una volta effettuata, non può più, per la sua stessa natura, essere in fatto considerata come non avvenuta, coloro che ne sono toccati hanno un interesse immediato e meritevole di tutela a che sia deciso preliminarmente sulla legittimità dell'imperativa ma controversa richiesta dell'autorità. Per tale ragione il ricorso risulta ricevibile.

2. La ricorrente contesta che ad essa o ai suoi organi incomba un obbligo d'informazione dato che, a suo avviso, le norme relative concernono solamente casi in cui già risulti l'esistenza di un negozio giuridico soggetto al divieto di cui all'art. 1 del DCF del 26 giugno 1972. Diversamente da quanto disposto nell'art. 3 dell'ordinanza concernente l'investimento di fondi stranieri, anch'essa del 26 giugno 1972 (RULF 1972, p. 1241), l'obbligo di collaborare imposto nel DCF del 26 giugno 1972, applicabile nella fattispecie, non varrebbe laddove ancora sia dubbio se si sia in presenza di capitali stranieri. Fine della decisione impugnata è quello di stabilire se persone con domicilio o sede all'estero esercitino un influsso finanziariamente preponderante sulla ricorrente (v. art. 2 cpv. 2 dell'ordinanza di esecuzione del decreto federale concernente l'autorizzazione per l'acquisto di fondi da parte di persone all'estero, del 30 maggio 1961, RS 211.412.411). Chiedendo d'essere iscritta a registro fondiario come proprietaria dell'appartamento di cui trattasi, la ricorrente ha dato luogo all'apertura del procedimento in corso. I suoi organi sono pertanto tenuti già in virtù dell'art. 13 cpv. 1 PAF a cooperare all'accertamento dei fatti. L'art. 5 del DCF del 26 giugno 1972 estende tale obbligo ai consulenti, mediatori, agenti fiduciari e persone analoghe, per i quali l'art. 13 PAF non lo prevede. Il suddetto obbligo si riferisce precisamente alla questione se un negozio sia soggetto alla disciplina disposta dal DCF del 26 giugno 1972.

3. La ricorrente ritiene tuttavia che l'imposizione a suo carico di tale obbligo d'informare "viola il diritto fondamentale dell'anonimato implicitamente contenuto nelle azioni al portatore". Un siffatto diritto a favore del possessore di azioni al portatore non sussiste in diritto svizzero. Le autorità hanno, al contrario, il diritto, ed eventualmente addirittura il dovere, d'accertare, allorchè sono chiamate ad applicare il decreto federale concernente l'autorizzazione per l'acquisto

dei fondi da parte di persone all'estero, del 23 marzo 1961 (in seguito: DF del 23 marzo 1961) e del DCF del 26 giugno 1972, la veridicità delle dichiarazioni fatte dal compratore o da un suo rappresentante in occasione della conclusione del contratto di compravendita. Con l'ordine impartito alla ricorrente, il Dipartimento intende acclarare in prima linea l'identità degli azionisti ed il loro domicilio. Nelle piccole società anonime le generalità degli azionisti sogliono essere note al consiglio d'amministrazione; questi è quindi tenuto a comunicarle. Qualora eccezionalmente il consiglio d'amministrazione non sia in grado di assolvere tale obbligo, l'art. 4 cpv. 2 dell'ordinanza d'esecuzione del DF del 23 marzo 1961 prevede espressamente che in questo caso "può essere parimenti ritenuta una partecipazione finanziaria preponderante di persone con domicilio o sede all'estero". L'impossibilità per l'organo che rappresenta la società di accertare i fatti costituisce comunque un indizio importante d'una tale partecipazione finanziaria.

4. Con ragione il Dipartimento non si limita a voler accertare se gli azionisti della ricorrente hanno il loro domicilio in Svizzera. Esso ritiene esattamente che, ai sensi del DF del 23 marzo 1961 e del DCF del 26 giugno 1972, debba anche essere chiarito se gli azionisti possiedano le azioni in proprio e non solamente a titolo fiduciario, in luogo e vece di persone con domicilio all'estero. La semplice dichiarazione della ricorrente, secondo cui i suoi azionisti hanno tale qualità in virtù d'un diritto proprio, non può essere considerata necessariamente sufficiente per fugare ogni dubbio intorno ad un'eventuale influenza finanziaria preponderante esercitata da persone domiciliate all'estero. In determinati casi può rivelarsi necessario esigere la cooperazione non soltanto degli organi della società anonima che appaia come acquirente, bensì anche dei suoi azionisti. Alla luce di questi principi conviene esaminare se nella fattispecie il Dipartimento abbia proceduto correttamente nei confronti della ricorrente.

5. L'iscrizione a registro fondiario della ricorrente quale compratrice non può aver luogo, in quanto sia verosimile che persone con domicilio o sede all'estero esercitano su di essa un influsso finanziariamente preponderante (art. 2 cpv. 2 dell'ordinanza d'esecuzione del 30 maggio 1961 del DF del 23 marzo 1961; la legittimità di tale ordinanza è stata riconosciuta nella sentenza del 10 novembre 1972 nella causa Verein der Lehrer der transzendenten Meditation c. Canton Uri, consid. 3). Le

autorità competenti hanno il dovere di raccogliere le prove idonee a rendere verosimile l'esistenza di questo influsso preponderante. Originariamente suole invero sorgere un semplice sospetto; esso basta nondimeno ad avviare una procedura d'accertamento e a giustificarne la prosecuzione sino a che risulti chiaro se detto sospetto è fondato o meno. La circostanza che un azionista sia tassato per determinate azioni figuranti agli effetti fiscali come parte del suo patrimonio costituisce un indizio idoneo a chiarire la questione se egli possieda queste azioni in proprio oppure a semplice titolo fiduciario. Contrariamente a quanto ritiene il Dipartimento, non è peraltro consentito all'autorità conseguire la prova della menzionata circostanza (ossia della tassazione di dette azioni da parte del fisco) stabilendo un obbligo corrispondente a carico dell'organo che rappresenta la società e che diverrebbe così responsabile del suo adempimento. Un tale modo di procedere non si giustifica nè è opportuno, perchè comporta un'indebita ingerenza del consiglio d'amministrazione della società nei rapporti patrimoniali e fiscali degli azionisti, lesiva del segreto d'ufficio di cui questi beneficiano nei confronti della società. L'autorità potrà invece, fondandosi sull'obbligo d'edizione di terzi risultante dall'art. 19 PAF in relazione con l'art. 51 della legge di procedura civile federale, del 4 dicembre 1947 (PCF), rivolgersi direttamente agli azionisti, intimando loro di fornirle, ove esista, detta documentazione, oppure informarsi essa stessa al proposito presso il competente ufficio fiscale (ai sensi dell'art. 5 cpv. 1 del DCF del 26 giugno 1972). Da evitare, per ragioni pratiche e di principio, è un ordine impartito all'organo che rappresenta la società d'invitare gli

azionisti a presentare direttamente all'autorità la prova della tassazione fiscale delle loro azioni. In questo senso, la letteraf della decisione impugnata va annullata, fermo restando il diritto del Dipartimento di procurarsi, ricorrendo alle due vie cennate e senza far capo al consiglio d'amministrazione della società, la certificazione dell'ufficio fiscale relativa all'imposizione delle azioni in parola quale patrimonio dei singoli azionisti. Si intende che, facendo salvo il caso di tassazione intermedia successiva, la dichiarazione fiscale deve riferirsi al 10 gennaio 1973 e non entra in considerazione ove l'azionista provi d'aver acquistato la proprietà delle azioni dopo tale data.

6. Il Dipartimento esige dalla ricorrente nella lettera e della decisione impugnata non solo l'elenco degli azionisti (che è certamente in diritto d'esigere), bensì anche copia certificata

conforme delle dichiarazioni d'imposta da questi presentate nel corso degli ultimi cinque anni, e in particolare di quella relativa al 1973/74. Anche a tal riguardo il Dipartimento ha ecceduto il potere attribuitogli dalla legge. Il contenuto d'una dichiarazione d'imposta rientra in principio nel segreto d'ufficio e non può ammettersi che un contribuente sia tenuto a presentare al consiglio d'amministrazione di una società di cui è azionista una copia delle sue dichiarazioni d'imposta perchè la società possa acquistare un determinato immobile. Il Dipartimento dovrà piuttosto sforzarsi d'accertare, interrogando il consiglio d'amministrazione, la provenienza dei mezzi finanziari con cui è stato pagato il prezzo d'acquisto. Solamente nel caso in cui tale modo di procedere restasse infruttuoso, esso potrà passare ad occuparsi della situazione finanziaria dei singoli azionisti. Il Dipartimento potrà, come già illustrato per quanto concerne la letteraf dell'impugnata decisione, rivolgersi direttamente (in virtù dell'art. 19 PAF in relazione con l'art. 51 PCF) agli azionisti con una decisione emanata nei loro confronti, ed essi dovranno fornire le richieste informazioni direttamente al Dipartimento stesso, il quale sarà tenuto a mantenere il segreto d'ufficio. Anche qui rimane salvo il diritto del Dipartimento d'informarsi direttamente presso l'ufficio fiscale competente, ai sensi dell'art. 5 cpv. 1 del DCF del 26 giugno 1972. Per quanto eccede l'obbligo di fornire l'elenco degli azionisti, la lettera e della decisione impugnata va pertanto annullata in questo senso.

Dispositiv

Il Tribunale federale pronuncia:
Il ricorso è parzialmente accolto, nel senso che la ricorrente è esonerata dall'obbligo, imposto nella lettera f della decisione impugnata, di procurare al Dipartimento federale di giustizia e polizia la prova della tassazione delle azioni di cui dispongono i suoi azionisti, nonchè dall'obbligo, contenuto nella lettera e della decisione impugnata, di procurare al Dipartimento copia delle dichiarazioni fiscali presentate nel corso degli ultimi cinque anni suoi azionisti.