

BGer 2C_748/2017 vom 15. Juni 2018

Bundesgericht, 2018-06-15, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2C_748_2017

FR: TF 2C_748/2017 du 15 juin 2018

IT: TF 2C_748/2017 del 15 giugno 2018

Erwägungen

E. 1

Diretta contro una sentenza finale di un'autorità cantonale di ultima istanza con carattere di tribunale superiore (art. 86 e 90 LTF), l'impugnativa concerne una causa di diritto pubblico (art. 82 lett. a LTF) che non ricade sotto nessuna delle eccezioni previste dall' art. 83 LTF . Presentata nei termini (art. 46 cpv. 1 lett. b in relazione con l' art. 100 cpv. 1 LTF), facendo valere un interesse degno di protezione (art. 89 cpv. 1 LTF), la stessa è pertanto ammissibile quale ricorso ordinario ex art. 82 segg. LTF.

E. 2.1

Con il ricorso in materia di diritto pubblico può tra l'altro venir censurata la violazione del diritto federale (art. 95 lett. a LTF), nozione che comprende i diritti costituzionali dei cittadini (DTF 133 III 446 consid. 3.1 pag. 447 seg.). Di principio, il diritto federale è applicato d'ufficio (art. 106 cpv. 1 LTF). La violazione di diritti fondamentali è tuttavia esaminata solo se il ricorrente ha sollevato e motivato una critica in tal senso; è quindi necessario che egli specifichi quali diritti ritiene lesi ed esponga le sue censure in modo preciso (art. 106 cpv. 2 LTF ; DTF 134 II 244 consid. 2.2 pag. 246; 134 I 83 consid. 3.2 pag. 88).

E. 2.2

Per quanto riguarda i fatti, il Tribunale federale fonda il suo ragionamento giuridico sugli accertamenti svolti dall'autorità inferiore (art. 105 cpv. 1 LTF ; DTF 134 II 244 consid. 2.2 pag. 246; 133 II 249 consid. 1.2.2 pag. 252). Può scostarsene se sono stati eseguiti ledendo il diritto ai sensi dell' art. 95 LTF o in modo manifestamente inesatto, ovvero arbitrario (DTF 136 III 552 consid. 4.2 pag. 560). L'eliminazione del vizio deve poter influire in maniera determinante sull'esito della causa (art. 97 cpv. 1 LTF).

E. 2.3

Il gravame presentato in questa sede è conforme ai requisiti in materia di motivazione solo in parte. Per quanto non li rispetti, non può pertanto essere approfondito. Considerato che i ricorrenti non li mettono in discussione, con una motivazione che ne provi in particolare un accertamento arbitrario, i fatti che emergono dalla querelata sentenza vincolano inoltre il Tribunale federale anche nel caso concreto (art. 105 cpv. 1 LTF ; DTF 134 II 244 consid. 2.2 pag. 246; 133 II 249 consid. 1.2.2 pag. 252).

E. 3

La procedura trae origine dalla decisione del 22 novembre 2016, con cui l'ispettorato del registro fondiario e registro di commercio del Cantone dei Grigioni ha: da un lato, accordato ad A._____, cittadino italiano residente in Italia (ricorrente 1), un'autorizzazione "di massima" alla vendita di 40 azioni nominative da fr. 1'000.-- ciascuna della C._____

SA; dall'altra, riconosciuto a B. _____, cittadino italiano residente in Italia (ricorrente 2), il permesso di acquistare dette azioni, acquisendo così il "diritto di utilizzo esclusivo relativo all'appartamento di vacanza, fondo PPP xxx, incluso parcheggio nell'autorimessa, Comune di X. _____" correlato alle stesse.

Adito dall'Ufficio federale di giustizia, il Tribunale amministrativo grigionese ha: sul piano formale, constatato la tempestività dell'impugnativa davanti ad esso interposta; sul piano materiale, ritenuto che il ricorso fosse fondato e la decisione impugnata da annullare.

E. 4

Innanzitutto, davanti al Tribunale federale gli insorgenti mettono di nuovo in dubbio la tempestività del ricorso dell'Ufficio federale di giustizia a livello cantonale.

E. 4.1

Riferendosi all' art. 20 cpv. 3 LAFE , il Tribunale amministrativo grigionese ha osservato che il termine di trenta giorni previsto dal diritto federale aveva cominciato a decorrere soltanto alla fine delle ferie giudiziarie natalizie, come disposto dall'art. 39 cpv. 1 lett. c della legge cantonale sulla giustizia amministrativa del 31 agosto 2006 (LGA; RL/GR 370.100).

Constatato che, a differenza di quanto previsto per il ricorso alle autorità federali (art. 21 cpv. 1 LAFE) e dalla normativa in vigore in precedenza (art. 12 cpv. 3 del decreto federale sull'acquisto di fondi da parte di persone residenti all'estero del 23 marzo 1961), l' art. 20 cpv. 3 LAFE non contiene rinvii sul diritto applicabile alla procedura di ricorso, ha infatti spiegato che, anche in conformità all' art. 1 cpv. 3 PA (RS 172.021), la procedura di ricorso davanti al Tribunale amministrativo grigionese è retta dal diritto cantonale.

E. 4.2

Dal giudizio impugnato risulta che l'autorizzazione rilasciata il 22 novembre 2016 dall'ispettorato del registro fondiario e registro di commercio dei Grigioni è stata intimata all'Ufficio federale di giustizia il 19 dicembre successivo, e che quest'ultimo ha presentato ricorso contro la stessa il 31 gennaio 2017. La tempestività dell'impugnativa dipende pertanto proprio dalla questione a sapere se il termine di 30 giorni previsto dall' art. 21 cpv. 3 LAFE potesse essere o meno sospeso.

Come detto - rinviando in primo luogo al testo dell' art. 20 cpv. 3 LAFE , che non dice null'altro riguardo alla procedura applicabile e che quindi darebbe conto di un silenzio qualificato - gli insorgenti rispondono alla questione in maniera negativa. Sempre a sostegno dell'impossibilità di riferirsi al diritto cantonale, citano poi la DTF 110 Ib 10 nella quale, esprimendosi sul diritto precedentemente in vigore (già menzionato art. 12 cpv. 3 dell'abrogato decreto federale del 23 marzo 1961), il Tribunale federale era giunto alla conclusione che di spazio per una sospensione dei termini in base al diritto cantonale non ve ne fosse.

E. 4.3

L' art. 20 cpv. 3 LAFE indica solo che il termine per ricorrere davanti alle autorità cantonali è di trenta giorni dalla notificazione della decisione alle parti o all'autorità legittimata a ricorrere. Diversamente dall' art. 21 LAFE così come dall' art. 12 cpv. 3 del decreto del 23 marzo 1961, non contiene in particolare nessun rinvio alla procedura amministrativa federale rispettivamente agli art. 20-24 PA (RS 172.021).

Così stando le cose, esclusa a priori è per lo meno l'applicazione diretta dell' art. 22a PA , che prevede la sospensione dei termini per le procedure rette da quella legge. Del resto, come indicato dagli insorgenti medesimi, all'applicazione (diretta) di quel disposto osterebbe in casu anche l' art. 1 cpv. 3 PA (DTF 142 II 304 consid. 3.4 pag. 307).

E. 4.4

La seconda questione che si pone è ora quella a sapere se l' art. 20 cpv. 3 LAFE escluda anche l'applicazione di norme di diritto cantonale. Come spiegato nella sentenza del Tribunale federale 2A.16/1992 del 25 novembre 1992, a tale domanda va però data risposta negativa. Simile conclusione era effettivamente stata tratta nella DTF 110 Ib 10 con riferimento alla normativa previgente; l' art. 12 cpv. 3 del decreto federale del 23 marzo 1961 indicava però in maniera chiara che per il calcolo dei termini occorre applicare gli art. 20-24 PA , ciò che l' art. 20 cpv. 3 LAFE non fa. D'altra parte, i materiali relativi all' art. 20 cpv. 3 LAFE nemmeno contengono indizi in merito alla volontà del legislatore federale di regolare il computo dei termini in maniera esclusiva, scartando volutamente la possibilità di sospensione del termine di 30 giorni previsto per ricorrere. In un momento in cui l' art. 22a PA non esisteva ancora, e il Consiglio federale proponeva l'adozione di un articolo che conteneva il rinvio agli art. 20-24 PA , il Parlamento ha in effetti votato una norma che questo rinvio non lo conteneva più; nel contempo, neanche ha in altro modo segnalato di ritenere che una sospensione dei 30 giorni previsto dal diritto federale continuasse a non essere possibile (Messaggio concernente una legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero e l'iniziativa popolare «contro la svendita del territorio» del 16 settembre 1981, FF 1981 III 521; BU 1983 CN 189 e BU CS 1983 415).

Di conseguenza, occorre concordare con il Tribunale amministrativo grigionese e confermare, in conformità a quanto deciso nella già citata sentenza 2A.16/1992 del 25 novembre 1992, che il termine di ricorso davanti alle autorità cantonali può anch'esso essere sospeso, secondo il diritto cantonale di procedura (URS MÜHLEBACH/ HANSPETER GEISSMANN, Lex F., Kommentar zum Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland, 1986, n. 4 seg. ad art. 20 LAFE). In assenza di riferimenti in merito ad una differente volontà del legislatore federale, si impone infatti una lettura dell' art. 20 cpv. 3 LAFE che, basandosi sul suo testo, tenga conto del fatto che, di principio, la regolamentazione della procedura davanti ai Tribunali cantonali compete ai Cantoni e la Confederazione può intervenire in tale ambito solo nella misura in cui ciò sia necessario a garantire l'applicazione del diritto federale (art. 47 Cost. ; DTF 128 I 254 consid. 3.8.2 pag. 264 seg.; 111 Ib 201 consid. 3a pag. 204; sentenza 2C_426/2012 del 18 gennaio 2013 consid. 4.1; PATRICIA EGLI, in: St. Galler Kommentar, Die Schweizerische Bundesverfassung, 3aed. 2014, n. 16 segg., 21-22, ad art. 47 Cost. ; PIERRE TSCHANNEN, in: VwVG, Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, 2008, n. 25 ad art. 1 PA).

E. 4.5

Visto che in merito all'applicazione del calcolo del diritto cantonale non viene sollevata nessuna critica specifica, occorre pertanto concludere che il ricorso dell'Ufficio federale di giustizia fosse tempestivo.

Preso atto del fatto che la decisione di prima istanza è stata intimata all'Ufficio federale di giustizia il 19 dicembre 2016, il termine di 30 giorni previsto dall' art. 20 cpv. 3 LAFE per ricorrere al Tribunale amministrativo grigionese ha cominciato infatti a decorrere solo dopo

la fine delle ferie giudiziarie natalizie (art. 39 cpv. 1 lett. c LGA/GR) ed il 31 gennaio 2017 non era ancora scaduto.

E. 5

Nel merito, i ricorrenti contestano che il modo di procedere dell'ispettorato del registro fondiario fosse contrario al diritto federale, come invece concluso dalla Corte cantonale con particolare riferimento all' art. 9 cpv. 2 LAFE in relazione con l' art. 8 OAFE .

E. 5.1

L' art. 9 cpv. 2 LAFE prevede che, in aggiunta ai motivi cantonali d'autorizzazione indicati nel capoverso 1, i Cantoni possano stabilire per legge che l'autorizzazione può essere accordata, nei limiti dei propri contingenti, a una persona fisica che acquista un fondo come abitazione di vacanza o come unità d'abitazione in un apparthotel.

Da parte sua, l' art. 8 OAFE precisa che è considerato acquisto di un'abitazione da parte di una persona fisica (art. 2 cpv. 2 lett. b, 7 lett. j, 8 cpv. 3 e 9 cpv. 1 lett. c e cpv. 2 LAFE) l'acquisto diretto in proprio nome e, quando si tratti di società di azionisti-inquilini costituite prima del 1° febbraio 1974, l'acquisto di quote in ragione corrispondente.

E. 5.2

Ora però, come indicato dai Giudici grigionesi, proprio una simile fattispecie non è qui data. Se infatti è vero che il Cantone dei Grigioni ha introdotto nella propria legislazione di applicazione alla LAFE una norma relativa alla vendita di abitazioni di vacanza o di unità di abitazione in apparthotel tra persone residenti all'estero (art. 7 della legge grigionesa del 5 aprile 1987 d'introduzione alla LAFE [LI LAFE/GR; RL/GR 217.600]), altrettanto vero è che questo disposto non costituisce una base legale alla quale l'ispettorato potesse richiamarsi.

Come risulta dal giudizio impugnato (art. 105 cpv. 1 LTF), l'acquirente, che è certo una persona fisica, intende infatti acquisire l'appartamento di vacanza in questione non già direttamente e in proprio nome, bensì attraverso l'entrata in possesso delle azioni della C. _____ SA e quest'ultima, fondata nel 1975, non è neanche una società di azionisti-inquilini costituita prima del 1° febbraio 1974, in relazione alla quale è possibile l'acquisto di quote in ragione corrispondente, di modo che le condizioni quadro previste dall' art. 9 cpv. 2 LAFE e 8 OAFE, su cui si basa l' art. 7 LI LAFE/GR, non sono rispettate (MÜHLEBACH/ GEISSMANN, op. cit., n. 15 e n. 37 ad art. 9 LAFE ; GIAN SANDRO GENNA, Personen im Ausland und schweizerisches Grundeigentum, in: Peter Uebersax e altri (curatori), Ausländerrecht, 2a ed. 2009, n. 19.41 segg.).

E. 5.3

Nel contempo, va rilevato che a tale conclusione non muta né il richiamo all'art. 4 cpv. 1 lett. e LAFE (che equipara all'acquisto di un fondo l'acquisto della proprietà o dell'usufrutto su una quota di una persona giuridica il cui scopo effettivo è l'acquisto di fondi, nella misura in cui le quote di questa persona giuridica non sono quotate in una borsa in Svizzera), né la messa in evidenza della specifica modalità di acquisizione delle azioni in questione, alla luce della quale - secondo i ricorrenti - non vi sarebbero ragioni per non applicare la prassi che si basa sulla decisione n. 1956/1995 del Governo del Cantone dei Grigioni anche ad un eventuale nuovo acquirente.

E. 5.3.1

Anche l'acquisto di quote di società ai sensi dell'art. 4 cpv. 1 lett. e LAFE, posto sullo stesso piano di quello di un fondo, può infatti avere luogo soltanto se è dato un motivo di autorizzazione indicato nel capitolo 3 della legge (art. 8 segg. LAFE; sentenze 2C_1070/2016 del 3 ottobre 2017 consid. 2.1 e 2C_1041/2016 del 28 settembre 2017 consid. 3.1; GENNA, op. cit., n. 19.29 segg.). Ma, per l'appunto, un tale motivo non è qui riscontrabile, poiché la fattispecie non ricade sotto nessuno dei due casi che sono previsti dall' art. 9 cpv. 2 LAFE in relazione con l' art. 8 OAFE .

E. 5.3.2

D'altra parte, non va dimenticato che l'autorizzazione concessa al ricorrente 1 con decisione del 26 ottobre 2016 - che non è oggetto della presente procedura, ma che ne costituisce comunque la premessa (precedente consid. A) - è stata rilasciata a titolo "eccezionale" e nell'ambito di un accordo di conciliazione che riconosceva a chiare lettere la sussistenza di "un rapporto di proprietà economico da ricondurre a un'elusione caduta in prescrizione", di modo che non può essere semplicemente richiamata a sostegno di un successivo passaggio di proprietà. In effetti, e la Corte cantonale lo ha pertinentemente evidenziato nel suo giudizio, ammettere un simile procedere equivarrebbe ad avallare la creazione di una nuova situazione di illegalità, in sostituzione della situazione di illegalità oramai prescritta accertata nell'ottobre 2016 dalle autorità del Canton Grigioni.

E. 6

In caso di conferma della contrarietà al diritto federale della cessione al ricorrente 2 delle azioni della C._____ SA, i ricorrenti denunciano infine un cambiamento di prassi, per il quale le condizioni richieste dalla giurisprudenza non sarebbero date.

In particolare, mancherebbero dei motivi validi per abbandonare la prassi sin qui seguita; non sarebbe dato un cambiamento radicale e di principio, in quanto l'ispettorato del registro fondiario e registro di commercio dei Grigioni non si esprime sulle sue intenzioni future; gli interessi a favore del mantenimento della prassi attuale sarebbero prevalenti; tenuto conto del comportamento contraddittorio dell'Ufficio federale di giustizia, sarebbe leso anche il principio della buona fede.

E. 6.1

Confrontato con le richieste degli insorgenti, l'ispettorato del registro fondiario e registro di commercio dei Grigioni non ha cambiato la propria prassi, poiché ha in sostanza deciso come essi si attendevano che facesse. Ciò che disturba gli insorgenti è il comportamento dell'Ufficio federale di giustizia che, proceduto ad un nuovo esame della prassi cantonale, ha impugnato la decisione dell'ispettorato per denunciarne l'illegalità.

La questione che semmai si pone nella fattispecie non è pertanto quella del cambiamento di prassi, poiché questo non vi è stato, bensì quella di un eventuale diritto alla parità di trattamento nell'illegalità, che è stata constatata in sede cantonale su ricorso dell'Ufficio federale di giustizia e che ora è stata confermata anche dal Tribunale federale (precedente consid. 5).

E. 6.2

Di fatto, riguardo a tale aspetto - che viene trattato anche dai Giudici grigionesi, che attiene all'applicazione del diritto costituzionale (art. 8 Cost.) e che doveva pertanto essere oggetto di una critica conforme all'art. 42 cpv. 2 in relazione con l' art. 106 cpv. 2 LTF - i ricorrenti tuttavia non si esprimono.

Sia come sia, le condizioni per permettere una parità di trattamento nell'illegalità (al riguardo, cfr. DTF 139 II 49 consid. 7.1 pag. 61; 136 I 65 consid. 5.6 pag. 78 seg. e 132 II 485 consid. 8.6 pag. 510) non appaiono qui adempiute. In effetti, quando viene constatata l'illegalità di una prassi nell'ambito di una procedura giudiziaria, bisogna di principio ritenere che l'autorità che l'ha sviluppata e applicata si adegui alla legge e la cambi (sentenza 1C_436/2014 del 5 gennaio 2015 consid. 5 con ulteriori rinvii). E così è anche nella fattispecie che ci occupa. Se infatti è vero che l'ispettorato del registro fondiario e registro di commercio dei Grigioni continua a difendere il proprio agire e non si esprime espressamente riguardo alle sue intenzioni future (precedente consid. A), occorre presumere che esso si conformerà infine al diritto federale (DTF 122 II 446 consid. 4a pag. 451 seg.; 115 Ia 81 consid. 2 pag. 82 seg. menzionate nella già citata sentenza 1C_436/2014 del 5 gennaio 2015 consid. 5).

E. 6.3

Come rilevato dalla Corte cantonale, un'ulteriore garanzia del rispetto futuro della legge è data per altro dallo stesso diritto di ricorrere riconosciuto all'Ufficio federale di giustizia (art. 20 cpv. 2 lett. b LAFE).

Non vi sono infatti motivi di dubitare che, dopo avere riesaminato la situazione dal profilo giuridico, come era sua facoltà di fare senza che ciò gli possa essere rimproverato come contraddittorio, ed avere deciso di intervenire nella fattispecie che ci occupa, facendo uso del diritto di ricorrere che la legge gli conferisce, detto Ufficio non procederà in tal senso anche in eventuali nuovi casi analoghi.

E. 7

Per quanto precede, il ricorso dev'essere integralmente respinto poiché infondato. Le spese giudiziarie seguono la soccombenza e vengono poste a carico dei ricorrenti, in solido (art. 66 cpv. 1 e 5 LTF). Non si assegnano ripetibili (art. 68 cpv. 3 LTF).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.