

GR_GERICHTE PVG 2017 5 vom 13. Februar 2026

GR Gerichte, 2026-02-13, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gr_gerichte_PVG_2017_5

FR: GR_GERICHTE PVG 2017 5 du 13 février 2026

IT: GR_GERICHTE PVG 2017 5 del 13 febbraio 2026

Erwägungen

E. 2

a) L'art. 2 cpv. 1 LAFE sancisce il principio secondo il quale per poter acquistare dei fondi situati in Svizzera, le persone all'estero devono chiedere un'autorizzazione all'autorità cantonale competente. Gli artt. 8 s. LAFE elencano i motivi per la concessione o l'eventuale diniego dell'autorizzazione, tra questi motivi l'art. 9 cpv. 2 LAFE prevede che i Cantoni possano inoltre stabilire per legge che l'autorizzazione possa 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 appartamento. Facendo uso di tale facoltà, i Grigioni hanno emanato la LI LAFE e in detta normativa confermata la liceità di fondo di un simile trapasso e le condizioni alle quali la vendita di un'abitazione di seconda mano fosse autorizzabile. Concretamente, giusta l'art. 7 LI LAFE, l'acquisto di un'abitazione di vacanza o di un'unità di abitazione in un appartamento di proprietà di un'altra persona residente all'estero è consentito (cpv. 1). Se il comune, nel quale si trova il fondo, ha introdotto limitazioni giusta l'articolo 8 lettera b), deve essere comprovata l'invendibilità al prezzo di costo ad una persona non soggetta all'obbligo di autorizzazione (cpv. 2). La liceità della possibilità di vendita prevista dalla normativa cantonale non è come tale contestata. L'UFG non reputa però che l'autorizzazione di massima alla vendita decisa dall'ispettorato del registro fondiario abbia una base legale. Nella decisione 22 novembre 2016 veniva da un lato concesso all'acquirente il diritto di massima di cedere le 40 azioni della società anonima con il relativo diritto d'uso esclusivo sulla PPP – dopo che giusta il diritto cantonale aveva dimostrato di non essere riuscito a vendere ad una persona non soggetta ad autorizzazione – ed al potenziale compratore concesso il benessere all'acquisto. Nella propria presa di posizione, l'ispettorato del registro fondiario riconosce che tale modo di evadere la pendenza possa dar adito a critiche e si ripromette di ovviare in futuro a questa situazione, prendendo due distinte misure. E' comunque contestato che in base alla normativa federale per l'acquisto di fondi le persone all'estero devono chiedere un'autorizzazione all'autorità cantonale competente (art. 2 cpv. 1 LAFE), mentre la legge non contempla il rilascio di un'autorizzazione di massima alla vendita. La presa di una sola decisione includente ambedue gli aspetti non ha comunque valenza sulla presente controversia, essendo qui essenzialmente contestato il rilascio di un'autorizzazione all'acquisto del fondo da parte di un residente all'estero. Trattandosi della vendita e dell'acquisto di azioni è allora evidente che se l'acquirente

5/5 Grundstückerwerb durch Personen im Ausland PVG 2017 55 quale residente all'estero non può acquistare le azioni, di riflesso neppure l'alienante può vendere le proprie azioni ad un residente all'estero. b) L'UFG reputa che in virtù della normativa di rango superiore la vendita potesse avvenire solo a una persona fisica e non tramite la vendita di partecipazioni ad una società. La delega di cui all'art. 9 cpv. 2 LAFE precisa che l'acquirente residente

all'estero debba essere una persona fisica e l'art. 8 OAFE specifica cosa vada inteso con questo termine. Giusta detto disposto è considerato acquisto di un'abitazione da parte di una persona fisica (art. 9 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. Non è contestato che il potenziale acquirente convenuto in ricorso intenda acquisire la PPP tramite l'acquisto delle 40 azioni della società e non con un acquisto diretto dell'abitazione in nome proprio. La C. SA non è né una società di azionisti-inquilini e la sua costituzione non è anteriore al 1974 per cui la fattispecie in esame non cade sotto la normativa di cui all'art. 8 OAFE.

E. 3

a) Per i due privati resistenti in ricorso, il fatto che l'art.

E. 4

a) Dalla cronistoria della normativa volta a limitare l'eccessivo dominio straniero del suolo indigeno appare evidente che il fatto di partecipare ad una società immobiliare i cui attivi sono essenzialmente costituiti da appartamenti di vacanza in qualità di azionista e di possedere tramite detta società un'abitazione di vacanza in Svizzera contravviene alla LAFE. Ad eccezione delle società di inquilini costituite prima del 1974, solo una persona fisica residente all'estero può acquistare un'abitazione in Svizzera (vedi sulla questione MÜHLEBACH/GEISSMANN, Kommentar zum Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland, Brugg/Baden 1986 n. 15 all'art. 9 LAFE). Di fatto, l'ispettorato dal registro fondiario si trovava però in seguito confrontato con numerose società anonime che erano state costituite per aggirare le disposizioni sulla limitazione dell'acquisto di fondi da parte di residenti all'estero. Su intervento del Consiglio federale, onde evitare lo scioglimento di tali società (la cui creazione risultava affetta da nullità giusta l'art. 26 cpv. 2 LAFE) e per ovviare alla devoluzione dei beni immobiliari al cantone di situazione dell'immobile (art. 27 cpv. 1 lett. b LAFE), i Grigioni venivano agli inizi degli anni 90 invitati a voler modificare la loro prassi, riconoscendo agli azionisti di tali società la possibilità di acquistare tramite un pacchetto di azioni nominative il diritto esclusivo su di una unità abitativa dell'immobile della società (vedi scritto del Consiglio federale al Governo cantonale del 9 marzo 1992). Il diritto era limitato ad un solo appartamento e vincolato al deposito del libro delle azioni con il divieto di rivendere le azioni per 5 anni. Per l'autorità federale la possibilità di acquistare quote di una società veniva fatta ricadere sotto l'egida dell'art. 8 OAFE. Allora si partiva dal presupposto che tali società fossero state costituite prima del 1° febbraio 1974 e che a queste potesse essere riservato lo stesso trattamento spettante alle società di azionisti-inquilini anche se era evidente che non si

5/5 Grundstückerwerb durch Personen im Ausland PVG 2017 58 trattasse di società di azionisti-inquilini. La soluzione proposta ai cantoni, anche se legalmente molto fragile, aveva il vantaggio di ovviare allo scioglimento della società e di garantire a tali azionisti l'autorizzazione a possedere con il loro pacchetto azionario di titoli nominativi un diritto esclusivo su di un appartamento di vacanza. Per l'autorità cantonale, la soluzione presentava pure dei benefici essendo in questo modo possibile conoscere il nominativo dei proprietari fondiari e prelevare – sulle richieste di autorizzazione all'acquisto di determinate azioni in vista di una regolamentazione della situazione di illegalità – delle tasse sostanziose. b) Nell'evenienza non è contestato che entro i limiti fissati dal Consiglio

federale ai cantoni agli inizi degli anni 90, l'ispettorato del registro fondiario abbia autorizzato il 26 ottobre 2016 il convenuto 1 all'acquisto di 40 azioni della C. SA a nome personale con diritto d'uso esclusivo su di una ben determinata PPP, incluso il posto nell'autorimessa. Evidentemente questa autorizzazione era stata richiesta nell'ambito di una "rivelazione volontaria" dell'interessato, molto probabilmente in vista della concreta intenzione di alienare in seguito il fondo. L'autorizzazione al formale acquisto delle azioni della società anonima era legato a determinate spese. Permettendo formalmente questo "acquisto" la situazione di proprietà della persona straniera veniva resa pubblica e per certi aspetti sanata una situazione latentemente illegale. Questa decisione cresceva incontestata in giudicato. c) Per l'ispettorato del registro fondiario, dopo che la prassi cantonale ammetterebbe la possibilità di autorizzare l'acquisto delle azioni di una società anonima nel senso concesso al convenuto 1 il 26 ottobre 2016 un identico diritto andrebbe parimenti riconosciuto all'attuale potenziale compratore. La tesi non merita ascolto, non trovandosi venditore e compratore nella stessa situazione giuridica. Il convenuto 1 era azionista di una società anonima e l'autorizzazione all'acquisto del 26 ottobre 2016 gli era stata concessa nell'ottica di chiarire una situazione di illegalità latente. A questo fine era stato applicato un costrutto legale discutibile, ma proprio a mettere fine ad una situazione incerta e comunque decisamente più pregiudizievole al socio di quella acquisita dopo l'autorizzazione all'acquisto formale del pacchetto azionario da parte dell'ispettorato del registro fondiario. Per il convenuto 2 non vi sono invece motivi per autorizzare l'acquisto di un appartamento di vacanza tramite quote di una società anonima, anche se le azioni fossero nominative.

5/5 Grundstückerwerb durch Personen im Ausland PVG 2017 59 d) In primo luogo, l'acquisto di una PPP a scopo di vacanza tramite quote di una società anonima è contraria alla LAFE. Un'eccezione – nel senso operato in precedenza per quelli che erano comunque già azionisti della società e in un ben preciso contesto (onde evitare conseguenze ancora più gravi) – non si giustifica per un'ulteriore alienazione in quanto così facendo verrebbe nuovamente creata una situazione di illegalità. Tale conclusione rende almeno in parte superflua l'autorizzazione concessa il 26 ottobre 2016, ma tale conseguenza non ha alcuna rilevanza ai fini del giudizio in quanto la prassi applicata nei Grigioni aveva il mero scopo di "legalizzare" la situazione dell'azionista e non quello di consentirgli poi il ripetersi di situazioni illecite al momento della vendita del pacchetto azionario. Nell'ambito di una compravendita come quella in oggetto, anche qualsiasi altro proprietario legale di un fondo non può vendere l'abitazione in Svizzera che a una persona fisica straniera. e) Per l'ispettorato del registro fondiario, con l'autorizzazione rilasciata verrebbe reso noto il nome del nuovo proprietario con diritto esclusivo sulla PPP per cui nell'ottica della trasparenza dei rapporti il negozio non darebbe adito a critiche. In effetti, il costrutto giuridico che lega le azioni al diritto d'uso esclusivo di una determinata unità abitativa consente di conoscere i nomi di coloro che detengono l'immobile. E' vero che in questo senso lo scopo di trasparenza che la normativa federale si prefiggeva – vietando l'acquisto di quote di una società per in effetti ottenere di fatto il diritto su di un immobile – è nel caso in esame salvaguardato. Permettendo però ad un azionista di vendere il proprio pacchetto azionario nel senso operato dall'ispettorato del registro fondiario, la situazione di illegalità della società come tale viene a persistere, mentre è chiaro che applicando alla lettera le disposizioni legali nel senso preteso dalla sede federale la liquidazione della società diventerà col tempo la sola opzione possibile, ciò che dal profilo legale non è che auspicabile.

E. 5

a) Un cambiamento di prassi va applicato a tutti i casi pendenti al momento di tale modifica. Una limitazione a questo principio può imporsi nell'ottica della buona fede, quando la nuova prassi riguarda delle norme procedurali la cui applicazione priverebbe o restringerebbe i diritti del cittadino di impugnare debitamente il provvedimento, come ad esempio in caso di calcolo dei termini di ricorso (DTF 130 IV 43 cons. 1.5, 122 I 57 cons. 3c/bb, 110 Ia 176 cons. 2b). In questi casi si impone una previa audizione

5/5 Grundstückerwerb durch Personen im Ausland PVG 2017 60 deli interessati (sentenza del Tribunale federale 1A.254/2005 del 13 gennaio 2006 cons. 5.1). Nel caso in oggetto, il cambiamento non riguarda aspetti procedurali, ma una questione di applicazione materiale del diritto. b) Non è contestato che finora l'ispettorato del registro fondiario abbia consentito l'acquisto a delle persone residenti all'estero di pacchetti azionari come quello acquistato dal convenuto 1 dalla società anonima – di cui era comunque già socio in precedenza – il 26 ottobre 2016 per poi rivenderli a residenti all'estero. Per l'autorità federale, la prassi cantonale contravverrebbe alla normativa federale e andrebbe pertanto abbandonata. In precedenza, l'autorità federale si sarebbe trovata in errore sull'illegalità della pratica per cui non avrebbe impugnato i relativi provvedimenti. Per quanto è stato esposto al considerando 4, materialmente l'autorizzazione all'acquisto di diritti esclusivi su immobili a persone residenti all'estero tramite l'acquisto di un pacchetto azionario non è conforme ai dettami della LAFE. Si tratta pertanto di una prassi illegale, il cui cambiamento può effettivamente essere applicato a tutti i procedimenti pendenti al momento della sua adozione. L'interesse all'abbandono della precedente prassi ed al ritorno allo stato di legalità è dato dal fatto che le autorizzazioni rilasciate finora concorrono al perseverare di uno stato illecito, mentre tramite la nuova prassi, lo stato di illegalità verrà gradualmente a scomparire.

E. 6

a) Le parti convenute al ricorso non contestano fondamentalmente che l'autorizzazione rilasciata possa prestare fianco a critiche in senso strettamente formale-legale. Esse si appellano però al diritto all'uguaglianza di trattamento. In principio, non esiste un diritto alla parità di trattamento nell'illegalità (DTF 126 V 392 cons. 6a, 124 IV 47 cons. 2c, 122 II 451 e 116 Ia 140), in quanto il principio della supremazia della legge è reputato prevalere su quello dell'uguaglianza di trattamento (DTF 117 Ib 266 cons. 3f, 414 cons. 8c, 112 Ib 387 cons. 6). Il fatto che la legge non sia stata in altri casi rispettata non accorda ancora al cittadino il diritto di essere posto parimenti al beneficio di un regime illegale. Questo vale però solo se la pratica illegale è riferita ad un caso o ad alcuni casi isolati. Per contro, se l'autorità rifiuta di scostarsi in altre situazioni che comportano lo stesso stato di fatto dalla propria pratica illegale, il privato ha il diritto di pretendere di essere posto al beneficio della prassi illegale alla stessa stregua degli altri (DTF 136 I 78 cons. 5.6, 134 V 34 cons. 9, 131 V 9 cons. 3.7, 127 I 2 cons. 3a, 123 II 253 cons. 3c e 115 Ia 83 cons. 2 e sentenza del Tribunale federale 1C_398/2011 del 7 marzo 2012 cons. 3.6). In tali casi il principio della parità di

5/5 Grundstückerwerb durch Personen im Ausland PVG 2017 61 trattamento è reputato prevalere su quello della legalità (DTF 122 II 451 cons. 4a e 112 Ib 387 cons. 6). Viceversa, qualora un'autorità riconosca esplicitamente l'illegittimità di una determinata prassi anteriore e affermi chiaramente di volersi in futuro conformare alla legge, il principio dell'uguaglianza di trattamento deve cedere il passo a quello della legalità (DTF 139 II 49

cons. 7.1, 136 I 65 cons. 5.6, 131 V 9 cons. 3.7 e 127 I 1 cons. 3a). Se l'autorità non si esprime su quella che sarà la prassi futura, vi è da presumere che d'ora in poi essa si atterrà alla normativa legale stabilita in sede giudiziaria. In ogni caso poi, il Tribunale federale non è legato ad una prassi illegale cantonale: nell'interesse dell'esecutività del diritto federale esso deve negare il diritto ad favoritismi illegali e vegliare all'applicazione uniforme e conforme del diritto (DTF 122 II 452 cons. 4a). b) In principio, la parità di trattamento nell'illegalità pre-suppone l'esistenza di una prassi illegale dell'autorità competente, dalla quale la stessa non intenderebbe scostarsi. Nella propria prassi di posizione, l'ispettorato del registro fondiario non si esprime sulle sue intenzioni future, ma difende il proprio operato ritenendo che la prassi finora applicata garantirebbe comunque la necessaria trasparenza auspicata anche dalla normativa federale. Non vi sono però motivi per ritenere che l'autorità cantonale intenda anche in futuro mantenere questa prassi qualora la stessa venisse sanzionata in questa sede. Incontestato è invece che l'UFG non intenda più tollerare simili autorizzazioni. c) Il Tribunale federale (vedi DTF 127 II 121 cons. 9a) ha negato l'applicazione del principio della parità di trattamento nell'illegalità in presenza di una prassi cantonale diversa da quella perseguita dall'istanza federale superiore (nel citato giudizio si trattava dell'amministrazione federale delle imposte) ritenendo che la stessa potesse indubbiamente vagliare all'introduzione e uniformizzazione della nuova prassi. Pertanto, anche qualora un'autorità cantonale volesse perseverare in una prassi illegale, grazie alla possibilità di ricorso che spetta all'UFG, la tutela al limite in sede giudiziaria di una tale prassi è da escludere. Nel caso concreto questo significa che per il cittadino d'ora in poi, anche qualora l'autorità cantonale dovesse – per delirio di ipotesi – persistere nel voler mantenere la propria prassi, l'UFG interverrà impugnando il provvedimento contrario alla LAFE. Con questo non vi è più alcuna possibilità che tale prassi illegale possa venire applicata anche in futuro a situazioni come quella in oggetto. Non è allora in queste condizioni dato appellarsi al principio della parità di trattamento nell'illegalità.

5/5 Grundstückerwerb durch Personen im Ausland PVG 2017 62

E. 7

a) Per i convenuti, il modo d'intervento scelto dall'UFG sarebbe contrario alle regole della buona fede. Il principio della buona fede ancorato all'art. 9 Cost. – applicabile a tutto l'ambito dell'attività dello Stato – conferisce ad ogni individuo la facoltà di esigere che l'autorità statale si conformi alle sue promesse e sia coerente nei propri comportamenti, evitando di contraddirsi o di deludere la fiducia da essa ragionevolmente suscitata (DTF 131 II 627 cons. 6.1, 130 I 26 cons. 8.1, 125 I 219 cons. 2c, 122 II 123 cons. 3b/cc e 121 I 181 cons. 2a). Esso vuole che l'amministrazione e gli amministrati si comportino reciprocamente in modo leale. In particolare, l'amministrazione deve astenersi da qualsiasi comportamento proprio a trarre in inganno l'amministrato e non deve poter trarre alcun vantaggio da un atteggiamento scorretto o poco chiaro da parte sua (DTF 129 II 381 cons. 7.1 e 124 II 269 cons. 2a). b) Per il Tribunale amministrativo, l'operato dell'UFG suscita una certa perplessità e non si conforma ai canoni che dovrebbero reggere i rapporti tra l'autorità cantonale preposta al rilascio delle autorizzazioni e l'autorità di vigilanza federale, tanto più se si considera che la prassi cantonale (punto di partenza per il costrutto in oggetto) era sorta a seguito della possibilità di legalizzare la situazione dell'azionista nei termini proposti dallo stesso Consiglio federale alle autorità esecutive cantonali. Se effettivamente finora l'UFG fosse incorso in un errore di valutazione, l'intervento che giustamente ci si poteva attendere da un'autorità federale di vigilanza era quello di

contattare l'autorità cantonale e di discutere con essa l'ulteriore procedere nel senso richiesto da una conforme applicazione della LAFE, anche considerati gli analoghi precedenti riguardanti i Grigioni che non si sono verificati anni or sono, ma che erano stati autorizzati fino al 2016. Intentando ricorso in un caso concreto contro una decisione di autorizzazione, l'UFG ha messo l'autorità cantonale di fronte ad una situazione per lei del tutto nuova e che non poteva certo prevedere. Per il Tribunale amministrativo, il cui compito consiste nel dover vegliare ad una corretta applicazione del diritto, il provvedimento impugnato non può essere protetto a seguito del criticabile modo di agire dell'UFG avverso l'autorità d'esecuzione cantonale. Nella definizione delle spese del procedimento verrà comunque tenuto nella debita considerazione il fatto che il presente procedimento introduce un cambiamento della prassi e che il procedimento è una diretta conseguenza di tale modifica. c) Per il potenziale alienante e acquirente l'appello alle regole della buona fede non muta le sorti del giudizio. Certo l'alie-

5/5 Grundstückerwerb durch Personen im Ausland PVG 2017 63 nante, dopo aver ottenuta la legalizzazione della propria situazione di azionista, poteva attendersi che la vendita venisse in seguito di massima autorizzata. La decisione del 26 ottobre 2016 legalizzava però solo la sua situazione di azionista, mentre era nel provvedimento del 22 novembre 2016 che veniva autorizzata la vendita. La legalizzazione della situazione dell'azionista era stata introdotta per non dover liquidare immediatamente le società (con relative conseguenze fiscali) e per permettere agli azionisti di mantenere le loro proprietà immobiliari, ma non per consentire la vendita del pacchetto azionario in caso di alienazione dell'abitazione in un momento successivo. Per il resto quando si chiede un'autorizzazione, il rifiuto della stessa a seguito di un cambiamento legale della prassi, come si è rivelato essere quello in parola, non permette alle parti di appellarsi al principio della fiducia. U 17 11 Sentenza del 28 giugno 2017 L'interposto ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale è ancora pendente.

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