

# GR\_GERICHTE U 2017 11 vom 28. Juni 2017

GR Gerichte, 2017-06-28, IT

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gr\\_gerichte\\_U\\_2017\\_11](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gr_gerichte_U_2017_11)

FR: GR\_GERICHTE U 2017 11 du 28 juin 2017

IT: GR\_GERICHTE U 2017 11 del 28 giugno 2017

## Regeste

acquisizione di immobili da parte di persone residenti all'estero | Grundstückerwerb durch Personen im Ausland

## Erwägungen

### E. 1

a) Formalmente, viene messa in dubbio la tempestività del ricorso sulla base della decisione del Tribunale federale del 17 gennaio 1984 pubblicata in DTF 110 Ib 10 e che concerneva un procedimento riguardante i Grigioni. All'epoca di tale giudizio era determinante – per i procedimenti a livello

- 6 - cantonale – quanto previsto all'art. 12 cpv. 3 del decreto federale sull'acquisto di fondi da parte di persone residenti all'estero del 23 marzo 1961. Il cpv. 3 di questo disposto stabiliva un termine di ricorso di 30 giorni e prevedeva espressamente che per il computo dei termini di ricorso trovassero applicazione gli artt. da 20 a 24 della legge federale sulla procedura amministrativa (PA; RS 172.021), che nella sua versione di allora non prevedeva le ferie giudiziarie. Nel citato giudizio, il Tribunale federale censurava pertanto l'istanza cantonale che reputava salvaguardato il termine di ricorso di 30 giorni grazie ad un computo di tale termine che includeva la sua sospensione durante delle ferie giudiziarie in base al diritto procedurale cantonale. b) Alla situazione del caso in esame trova invece applicazione una normativa diversa. Giusta l'art. 20 cpv. 3 dell'attuale legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (LAFE; 211.412.41), il termine di ricorso è di trenta giorni dalla notificazione della decisione alle parti o all'autorità legittimata a ricorrere. Contrariamente a quanto previsto per il ricorso alle autorità federali (vedi art. 21 cpv. 1 LAFE) ed alla normativa precedente (art. 12 cpv. 3 del decreto federale sull'acquisto di fondi da parte di persone residenti all'estero del 23 marzo 1961), la normativa federale attuale non contiene rinvii sul dritto applicabile alla procedura di ricorso a livello cantonale. Giusta l'art. 21 cpv. 1 LAFE il ricorso alle autorità federali è retto dalle disposizioni generali sull'amministrazione della giustizia federale, mentre per la procedura di prima istanza la normativa federale è silente. Ne risulta che anche in conformità a quanto sancito all'art. 1 cpv. 3 della legge federale sulla procedura amministrativa (PA; RS 172.021), la procedura cantonale è da considerarsi retta dal diritto cantonale, che nei Grigioni è la legge sulla giustizia amministrativa (LGA; CSC 370.100). Nell'evenienza comunque la questione del diritto procedurale applicabile è meramente teorica in quanto sia la normativa procedurale federale (art. 22a cvp. 1 lett. c PA)

- 7 - che quella cantonale (art. 39 cpv. 1 lett. c LGA) prevedono la sospensione dei termini di ricorso dal 18 dicembre al 2 gennaio incluso. c) Su richiesta del giudice dell'istruzione, l'UFG ha introdotta al Tribunale amministrativo la decisione contestata che reca come

timbro di entrata presso la sede federale il 19 dicembre 2016. Che l'intimazione sia avvenuta a tale data non viene posto in dubbio. Infatti, dopo la rinuncia scritta a proporre ricorso introdotta da parte di tutti gli interessati al procedimento cantonale (l'ultima rinuncia è datata 15 dicembre 2016), l'autorizzazione del 22 novembre 2016 era stata trasmessa all'UFG il 18 dicembre 2016. L'intimazione dell'autorizzazione, avvenuta il giorno successivo, ovvero il 19 dicembre 2016 cadeva pertanto durante un periodo – quello tra il 18 dicembre e il 2 gennaio – nel quale i termini non decorrevano, a seguito delle ferie giudiziarie natalizie (art. 39 cpv. 1 lett. c LGA). Ne consegue che il termine di 30 giorni per presentare ricorso iniziava a decorrere al più presto il 3 gennaio 2017 per cui con la presentazione del ricorso il 31 gennaio 2017 (data del timbro postale) esso è in ogni caso salvaguardato e il ricorso è tempestivo.

## **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 apparthotel. Facendo uso di tale facoltà, i Grigioni hanno emanato la legge d'introduzione alla legge federale del 16 dicembre 1983 sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (LI LAFE; CSC 217.600) 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

- 8 - 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 apparthotel 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 benestare 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 incontestato 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 quale residente all'estero non può acquistare le azioni, di riflesso neppure l'alienante può vendere le proprie azioni ad un

residente all'estero.

- 9 - 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 dell'ordinanza sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (OAFE; RS 211.412.411) 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. 4 cpv. 1 lett. e LAFE preveda la possibilità di acquistare anche una quota di una persona giuridica dovrebbe permettere di concludere che la normativa federale non intendesse vietare completamente l'acquisto attraverso persone giuridiche. Per dirimere fattispecie come quella in esame, la LAFE presenterebbe una lacuna legale che spetterebbe al Tribunale amministrativo colmare. La legge è da interpretare in primo luogo procedendo dalla sua lettera. Tuttavia, se il testo non è perfettamente chiaro, se più interpretazioni del medesimo sono possibili, dev'essere ricercato quale sia la vera portata della norma, prendendo in considerazione tutti gli elementi d'interpretazione, in particolare lo scopo della disposizione, il suo spirito, nonché i valori su cui essa prende fondamento. Pure di rilievo è il senso che essa assume nel suo contesto (DTF 135 II 81 cons. 2.2, 135 V 157 cons. 4.1, 135 V 252 cons. 4.1, 134 I

- 10 - 193 cons. 5.1 e 134 II 252 cons. 2.3). I lavori preparatori, segnatamente laddove una disposizione non è chiara oppure si presta a diverse interpretazioni, costituiscono un mezzo valido per determinarne il senso ed evitare così di incorrere in interpretazioni erranee. Soprattutto nel caso di disposizioni recenti, la volontà storica dell'autore della norma non può essere ignorata se ha trovato espressione nel testo oggetto d'interpretazione (DTF 134 V 174 cons. 4.1 con riferimenti). Occorre prendere la decisione materialmente corretta nel contesto normativo, orientandosi verso un risultato soddisfacente sotto il profilo della ratio legis. Il Tribunale federale non privilegia un criterio d'interpretazione in particolare; per accedere al senso di una norma preferisce, pragmaticamente, ispirarsi a un pluralismo interpretativo (DTF 137 V 188 cons. 6.2.1 e 135 III 486 cons. 5.1). b) Già nel 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 veniva ricordato che a la regolamentazione che si intendeva introdurre ammetteva "la partecipazione personale ad una società senza personalità giuridica, ma non l'acquisto di una quota del suo patrimonio" (FF 1981 556). L'eventuale possibilità di acquistare un appartamento di vacanza tramite una quota azionaria in applicazione analoga dell'art. 4 cpv. 1 lett. e LAFE – disposizione introdotta dopo la modifica della LAFE dell'8 ottobre 2004 – è stata del legislatore federale negata. Nel messaggio concernente una modifica della legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero del 28 maggio 2003 veniva in primo luogo ricordato che "Per quanto riguarda l'acquisto, da parte di persone all'estero, di

quote di società operanti nel settore degli immobili abitativi e non quotate in borsa, l'obbligo di autorizzazione deve sussistere anche se tale acquisto non si traduce nel controllo della società da parte di azionisti esteri. Diverrebbe altrimenti fin troppo semplice eludere le disposizioni legali. Si pensi in particolare ad una società anonima il cui unico attivo è rappresentato da uno chalet di vacanza. Un acquirente straniero difficilmente acquisterebbe azioni di una tale società semplicemente al solo fine di investire del capitale; con ogni probabilità lo scopo dell'acquisto sarebbe invece di

- 11 - acquistare indirettamente lo chalet in qualità di comproprietario al fine di poterlo utilizzare, il che è tuttavia vietato dalla LAFE" (FF 2003 3757). Per quanto riguardava poi specificamente l'introduzione dell'art. 4 cpv. 1 lett. e LAFE il citato messaggio precisava: "L'emendamento del 30 aprile 1997 ha modificato il senso di questa disposizione, pur lasciandone inalterato il tenore. L'acquisto di fondi necessari all'esercizio di un'attività economica da parte di un'impresa è stato infatti esentato dall'obbligo di autorizzazione (art. 2 cpv. 2 lett. a LAFE). Di conseguenza, anche l'acquisto di quote di società che acquistano o possiedono tali fondi non è più soggetto ad autorizzazione (abrogazione dell'art. 4 cpv. 1 lett. d LAFE). Secondo la lettera e, l'autorizzazione permane necessaria soltanto per l'acquisto di quote di società il cui scopo è l'acquisto o il commercio di abitazioni, vale a dire le società immobiliari operanti nel settore abitativo o società immobiliari in senso stretto. Un'autorizzazione può tuttavia essere concessa unicamente a istituti d'assicurazione o a fondi di previdenza in favore del personale o a eredi (art. 8 cpv. 1 lett. b e c e cpv. 2 LAFE)" (FF 2003 3761). Da tale messaggio risulta che la possibilità di acquistare fondi in Svizzera tramite quote di una società era limitata ad una ben definita cerchia di interessati e non poteva essere estesa all'acquisto da parte di un cittadino straniero di un appartamento di vacanza. Non è allora difendibile l'argomentazione stando alla quale un'acquisizione di quote di una società anonima dovrebbe essere possibile colmando una lacuna che non è manifestamente tale.

#### **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

- 12 - 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.

## **E. 8**

a) In conclusione il ricorso merita conferma e l'autorizzazione del 22 novembre 2016 è annullata. Il convenuto 1 non è legittimato a vendere il proprio pacchetto azionario ad una persona residente all'estero e l'autorizzazione all'acquisto delle 40 azioni nominative della C.\_\_\_\_\_ SA concessa al convenuto 2 viene negata. Giusta quanto previsto dall'art. 73 cpv. 1 LGA, l'esito della controversia giustifica l'accollamento dei costi occasionati dal presente procedimento all'UFG che con il proprio repentino cambiamento della prassi ha dato avvio ad un procedimento evitabile. Infatti, qualora detto ufficio avesse agito nell'ambito dei compiti di vigilanza che gli spettano, informando debitamente l'autorità cantonale sulla necessità di modificare la propria prassi, il presente ricorso non avrebbe avuto luogo nei termini che stanno qui in discussione. Dal canto

- 20 - suo, per l'ispettorato del registro fondiario una modifica unilaterale (nel senso di un riconoscimento a posteriori del ricorso) dell'autorizzazione rilasciata non era possibile senza pregiudicare i legittimi diritti dei privati convenuti. In questo senso quindi la completa responsabilità del procedimento ricade sull'UFG. b) L'UFG è conseguentemente anche tenuto a rifondere ai due privati convenuti in ricorso – che si sono avvalsi della collaborazione di un patrocinatore legale – un'indennità a titolo di ripetibili in conformità a quanto stabilito dall'art. 78 cpv. 1 LGA. Nella propria nota d'onorario del 4 aprile 2017, il legale applica una tariffa oraria di fr. 300.--. In mancanza di un esplicito accordo in merito – inoltrato all'inizio della procedura di ricorso davanti al Tribunale amministrativo – a mente degli art. 2 cpv. 1, 3 cpv. 1 e 4 cpv. 1 dell'ordinanza cantonale sull'onorario degli avvocati (OOA; CS 310. 250) può essere riconosciuto unicamente l'importo orario massimo della tariffa corrente di fr. 270.-- (sentenze del Tribunale amministrativo U 13 49 e U 12 107), comprensiva pure delle spese di scritturazione. Se le spese vive non sono comprovate, come nell'evenienza, viene applicata una percentuale del 3 %. Alla tariffa di fr. 3'383.10 vengono pertanto aggiunte le spese del 3 % per un ammontare di fr. 3'484.60. Pur trattandosi di due patrocinati residenti all'estero, la controversia concerneva un immobile sito in Svizzera per cui sulla prestazione fornita dal legale è stato giustamente applicato il tasso IVA dell'8 %. Le ripetibili ammontano allora complessivamente a fr. 3'763.40. Il Tribunale decide: 1. Il ricorso è accolto e la decisione del 22 novembre 2016 è annullata.

- 21 - 2. Vengono prelevate - una tassa di Stato di fr. 2'500.-- - e le spese di cancelleria di fr. 447.-- totale fr. 2'947.-- il cui importo sarà versato dal Dipartimento federale di giustizia e polizia DFGP, Ufficio federale di giustizia (UFG), entro trenta giorni dalla notifica della presente decisione all'Amministrazione delle finanze del Cantone dei Grigioni, Coira. 3. Il Dipartimento federale di giustizia e polizia DFGP, Ufficio federale di giustizia UFG, versa a A.\_\_\_\_\_ e B.\_\_\_\_\_ complessivamente fr. 3'763.40 (IVA inclusa) a titolo di ripetibili. 4. [Vie di diritto] 5. [Comunicazioni] L'interposto ricorso al Tribunale federale è stato respinto in data 15 giugno 2018 (2C\_748/2017).

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