

TI_GERICHTE 80.2014.176 vom 14. Juli 2014

TI Tribunale d'appello, 2014-07-14, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_80.2014.176

FR: TI_GERICHTE 80.2014.176 du 14 juillet 2014

IT: TI_GERICHTE 80.2014.176 del 14 luglio 2014

Regeste

Procedura: controllo di costituzionalità di una disposizione cantonale, competenza anche delle autorità amministrative, annullamento decisione dipartimentale, rinvio degli atti

Erwägungen

E. 11

volte più alta, mentre dal 2009 era solo poco più del doppio. L'Ufficio dei registri ha respinto il reclamo con decisione del 13 marzo 2014. Premesso che la tassa di iscrizione costituisce effettivamente un tributo misto e che le aliquote sono stabilite dalla legge cantonale, l'autorità adita si è dichiarata incompetente per verificare un'eventuale violazione del principio di equivalenza, "ciò segnatamente per il fatto che non compete a questo ufficio effettuare un controllo concreto o astratto di normative cantonali, facoltà questa di esclusiva competenza del Tribunale federale (art. 82 lett. b LTF)". C. La RI 1 ha interposto ricorso al Dipartimento delle istituzioni contro la decisione dell'Ufficio dei registri. I ricorrenti hanno lamentato che nei materiali legislativi non è proposta alcuna spiegazione per l'aumento dell'aliquota introdotto con la legge del 17 dicembre 2008. Ribadita la contestazione relativa alla violazione del principio di equivalenza, gli insorgenti hanno auspicato che l'autorità di ricorso entrasse nel merito di tutte le censure sollevate, senza "chiamarsi fuori", come aveva fatto l'Ufficio dei registri. La Divisione della giustizia del Dipartimento delle istituzioni ha respinto il ricorso con decisione del 14 luglio 2014. L'autorità dipartimentale ha dapprima ricordato che nel 1963 era stata ridotta l'aliquota per l'iscrizione dei trapassi alla comunione ereditaria, per diverse ragioni, fra le quali la mera natura dichiarativa dell'iscrizione, l'assoggettamento concomitante all'imposta di successione, la costituzione ope legis della comunione ereditaria; inoltre, allo scioglimento della comunione ereditaria, era dovuto un ulteriore tributo. Con la modifica in vigore dal 2009 era dunque stata "sovertita l'impalcatura legislativa preesistente, nel senso che la volontà espressa in origine di favorire i trapassi successoriali a favore di più eredi rispetto a quelli a favore di un solo beneficiario applicando un semplice emolumento amministrativo, è stata soppiantata da una più gravosa imposizione dei primi senza parallelamente modificare la seconda". In effetti, la devoluzione ad un solo erede è assoggettata con l'aliquota dell'1,375 %. L'autorità di ricorso ha concluso che l'aliquota del 5% "da un profilo sostanziale ha comportato l'instaurazione di un emolumento che esorbita oramai sensibilmente dalla commisurazione di una tassa amministrativa", ma corrisponde tuttavia "al tenore del testo legale", che "non presta il fianco a dubbi interpretativi". La Divisione della giustizia ha infine ritenuto che debba essere verificato se non violi il principio di uguaglianza "l'apparente discrasia venutasi a creare", cioè il trattamento differenziato a dipendenza della presenza di un unico erede o di una pluralità di eredi. Ha tuttavia affermato che "un eventuale esame in punto alla compatibilità della norma con il diritto

federale ed in specie della Costituzione attesa l'ampiezza della tematica, va opportunamente devoluto ad un organo giudiziario cui spetti pieno potere cognitivo". D. Con tempestivo ricorso alla Camera di diritto tributario, la RI 1 postula nuovamente l'annullamento della tassa di iscrizione. Lamenta dapprima che le due istanze precedenti si siano rifiutate di entrare nel merito delle censure, ritenendo "perlomeno incongruo" che ciononostante la Divisione della giustizia abbia poi messo a suo carico la tassa di giudizio. Ripropone poi le considerazioni già sottoposte all'Ufficio dei registri con il reclamo, prima, e al Dipartimento delle istituzioni con il ricorso, poi. Con le sue osservazioni del 23 luglio 2014, la Divisione della giustizia propone di respingere il gravame. Diritto 1. Secondo l'art. 40 cpv. 3 la Legge sulle tariffe per le operazioni nel Registro fondiario del 16 ottobre 2006 (LTRF; RL 4.1.3.1.2), contro la decisione del Dipartimento è dato ricorso alla Camera di diritto tributario del Tribunale di appello; sono applicabili le disposizioni procedurali della legge tributaria. Tale disposizione è stata modificata dalla legge del 24 settembre 2013, che ha adottato la revisione totale della legge di procedura per le cause amministrative, ed è entrata in vigore il 1° marzo 2014 (BU 2013, 473). La ricorrente si è fondata sulla versione precedente dell'art. 40 cpv. 3 LTRF, in vigore fino al 28 febbraio 2014, che prevedeva un termine di ricorso di 15 giorni. Il gravame, inoltrato entro i 15 giorni, è comunque tempestivo. 2. La LTRF è entrata in vigore il 1° gennaio 2007. La nuova legge è nata con l'intento dichiarato di procedere ad un riordino del Decreto legislativo che stabilisce la tariffa per le operazioni nel registro fondiario (del 9 settembre 1941 e successive modificazioni), Testo unico del 21 luglio 1966 (DL TORF), precedentemente in vigore. Il Consiglio di Stato, nel messaggio che accompagnava il disegno di legge, ha sottolineato di non aver toccato le imposte miste per l'iscrizione di negozi giuridici come la compravendita, la donazione e i pegni immobiliari (ipoteche, cartelle ipotecarie, ecc.) e di avere per contro sottoposto ad un "lieve adattamento verso l'alto" le tasse di cancelleria applicate ad operazioni minori del registro fondiario (cfr. Messaggio del Consiglio di Stato del 5 luglio 2005, n. 5675, concernente il progetto di alleggerimento della legislazione cantonale, p. 41). La nuova legge è stata poi ulteriormente modificata in occasione dell'esame del preventivo 2009 del Cantone, con cui sono state adottate diverse misure di contenimento delle uscite e di incremento delle entrate, finalizzate a ritrovare l'equilibrio del conto di gestione corrente entro il 2011 (cfr. il Messaggio del Consiglio di Stato n. 6133 del 15 ottobre 2008 concernente il Preventivo 2009 l'obiettivo di bilancio 2011). 3. 3.1. Secondo l'art. 3 LTRF, le tasse per le operazioni nel registro fondiario sono proporzionali e fisse (cpv. 1). La tassa proporzionale si applica a tutte le operazioni portanti somme determinate o determinabili (cpv. 2). La tassa fissa si applica alle operazioni non portanti somme determinate o determinabili, salvo le eccezioni previste dalla presente legge (cpv. 3). 3.2. Per l'art. 11 cpv. 1 LTRF, per l'iscrizione di un trapasso di immobili a titolo oneroso è applicata una tassa dell'11% del valore fatte salve le eccezioni previste dalla presente legge. L'art. 11 cpv. 2 LTRF precisa che, per l'iscrizione delle permutate, i valori dei fondi permutati sono addizionati. L'art.

E. 12

LTRF stabilisce che viene riscossa una tassa ridotta, cioè la tassa dell'art. 11 ridotta a un ottavo, nei seguenti casi: · iscrizione del trapasso dell'eredità devoluta a un solo erede, quando il valore di stima dei fondi supera fr. 20'000.--; · iscrizione della divisione di una comunione ereditaria, quando il valore di stima dei fondi supera fr. 20'000.--; · iscrizione del trapasso dalla comunione ereditaria o dall'erede, al legatario; · iscrizione a seguito di scioglimento di una comproprietà, se ognuno dei comproprietari riceve immobili il cui

valore corrisponde a quello della propria quota; · trasferimento di immobili tra coniugi per pretese riferite al regime matrimoniale o a indennità per contributi straordinari di un coniuge al mantenimento della famiglia, oppure a pretese fondate sul diritto del divorzio; · iscrizioni a favore di persone giuridiche che perseguono uno scopo pubblico o di utilità pubblica nel cantone o di interesse nella comunità svizzera o fini di culto, attinenti immobili esclusivamente e durevolmente destinati a tali scopi. L'art. 13 LTRF prevede poi, per l'iscrizione di un trapasso di eredità ad una comunione ereditaria, di valore superiore a fr. 20'000.–, la riscossione di una tassa del 5‰ del valore. Fino al 31 dicembre 2008, l'aliquota era dell'1 ‰ .

3.3. Le tasse previste dal DL TORF prima e dalla LTRF adesso sono calcolate in una percentuale del valore dell'immobile e crescono, in modo progressivo, con l'aumentare di quest'ultimo. Siccome gli introiti complessivi provenienti da tale tributo superano notevolmente i costi generati dalla tenuta del registro fondiario, la contribuzione in questione è un tributo misto: ha dunque contemporaneamente il carattere di una tassa e di un'imposta (RDAT II-1994 n. 16t, consid. 3b; DTF 72 I 391 consid. 3 p. 394 s.). Il tributo previsto dall'art. 12 LTRF, corrispondente ad un ottavo di quello dell'art. 11 LTRF, è costituito dalla sola tassa causale, ad esclusione dell'imposta.

4. 4.1. Con la decisione contestata, la comunione ereditaria ricorrente contesta il calcolo della tassa d'iscrizione del trapasso dell'immobile, precedentemente intestato al *de cuius*, con l'aliquota del 5 ‰. Lo fa sostenendo l'incostituzionalità dell'art. 13 LTRF, modificato come già ricordato a partire dal 1° gennaio 2009. Infatti, che la fattispecie concreta rientri nel campo d'applicazione dell'art. 13 LTRF e che quest'ultimo preveda l'applicazione dell'aliquota del 5‰ è difficilmente contestabile. Come già in precedenza l'Ufficio dei registri, così anche la Divisione della giustizia, con la decisione impugnata, si è tuttavia rifiutata di esaminare la conformità della disposizione cantonale con il diritto federale, pur mettendo in discussione la stessa conformità della norma in questione con l'art. 8 Cost. 4.2. Le autorità giudiziarie e amministrative possono verificare preliminarmente la legalità, compresa la costituzionalità, delle norme giuridiche che sono chiamate ad applicare, rifiutandosi di applicarle se non sono legittime (cosiddetto controllo accessorio; cfr. p. es. Häfelin/Haller/Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8 a ediz., Zurigo 2012, n. 2070, p. 677). Il diritto di controllo accessorio non è esplicitamente previsto dalla Costituzione federale o da una legge federale. Tuttavia, la struttura gerarchica dell'ordinamento giuridico implica che, in caso di contrasto fra due disposizioni applicabili ad una fattispecie concreta, quella superiore ("lex superior") abbia la preminenza, cioè la costituzione prevale sulla legge, l'ordinanza deve cedere alla legge, diritto cantonale in contrasto con il diritto federale non si può applicare. Si ritiene che il diritto di procedere al controllo accessorio sia fondato anche sull'art. 5 Cost., secondo cui il diritto è fondamento e limite dell'attività dello Stato (Häfelin/Haller/Keller, op. cit., n. 2073a, p. 679).

4.3. Anche autorità amministrative sono tenute ad applicare solo diritto valido e norme di grado inferiore non sono valide se contrastano col diritto superiore. Un'autorità che deve applicare il diritto, anche se non ha la qualità di un tribunale, incorre in un diniego di giustizia o in una violazione del diritto di essere sentito, se applica una disposizione che è in contrasto col diritto superiore (cfr. Looser, Verfassungsrechtliche Rechtskontrolle gegenüber schweizerischen Bundesgesetzen, Zurigo 2011, n. 120, p. 1109 s.). Certo, le autorità amministrative sono anche tenute ad osservare il principio della gerarchia dell'amministrazione. L'autorità inferiore deve infatti applicare un'ordinanza emanata da un ufficio gerarchicamente superiore, a meno che non sia palesemente incostituzionale (cfr. p. es. Looser, op. cit., n. 122, p. 1111 e giurisprudenza e dottrina citate). Tuttavia, il principio della preminenza del

diritto federale (art. 49 cpv. 1 Cost.) comporta che tutte le autorità giudiziarie e amministrative della Confederazione e dei cantoni abbiano il diritto e il dovere di verificare la conformità delle norme giuridiche cantonali – leggi e ordinanze cantonali, ma anche diritto comunale – con il diritto federale (Häfelin/Haller/Keller , op. cit., n. 2085, p. 682 e giurisprudenza citata), anche se la giurisprudenza in materia, quando si tratta di autorità amministrative non è univoca (Häfelin/Haller/Keller , op. cit., n. 1195, p. 381). 4.4. Venendo alla fattispecie in esame, è comprensibile che un’ autorità amministrativa cantonale provi disagio nella verifica della conformità con la Costituzione federale di un atto normativo adottato dal legislatore cantonale. Tuttavia, se si tratta di un’ autorità di ricorso dipartimentale, che esamina le contestazioni su cui si è già pronunciato a due riprese l’ ufficio competente, si deve ritenere che il principio gerarchico non possa prevalere sull’ art. 5 Cost., che come già ricordato subordina l’ attività dello Stato al diritto, e sull’ art. 49 cpv. 1 Cost., che afferma la preminenza del diritto federale (cfr. anche Häner , in: Häner/Rüssli/ Schwarzenbach [a cura di], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zurigo 2007, n. 8 ad art. 79, p. 740). Considerato il carattere delle censure sollevate dalla ricorrente, che mettevano chiaramente in discussione la legittimità, ed in particolar modo la costituzionalità, dell’ art. 13 LTRF, nella versione in vigore dal 1° gennaio 2009, la Divisione della giustizia avrebbe dovuto entrare nel merito delle stesse. 5. 5.1. L’ art. 29 Cost. fed. impone alle autorità amministrative e giudiziarie di pronunciarsi sulle allegazioni delle parti nei considerandi delle loro decisioni, riferendosi agli argomenti da queste addotti. Una motivazione può comunque essere ritenuta sufficiente quando l’ autorità menziona, almeno brevemente, i motivi che l’ hanno spinto a decidere in un senso piuttosto che nell’ altro e pone quindi l’ interessato nelle condizioni di rendersi conto della portata del giudizio e delle eventuali possibilità d’ impugnazione presso un’ istanza superiore (DTF 114 Ia 242 consid. 2, 112 Ia 109 consid. b e rimandi, 111 Ia 1; inoltre STF del 5 dicembre 1990 in re A.W). Per far ciò l’ autorità giudicante non deve pronunciarsi necessariamente su tutti gli argomenti e le eccezioni sollevati, ma può limitarsi a prendere posizione su quelli principali ed essenziali, atti a influire sulla decisione di merito (cfr. DTF 111 Ia 1, cons. 3a; DTF 107 Ia 248, cons. 3a; DTF 105 Ib 248/9, cons. 2a; DTF 101 Ia 3; STF dell’ 8 gennaio 1987 in re S. McL, cons. 3; sent. CDT n. 381 del 30 luglio 1981 in re St.; Imboden/Rhinow , Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Basilea 1986, vol. I, n. 85 B III a, p. 535; Känzig/Behnisch , Direkte Bundessteuer, II ediz., vol. III, Basilea 1992, p. 249). 5.2. Non essendo entrato nel merito delle censure di principio sollevate dalla comunione ereditaria ricorrente, il Dipartimento delle istituzioni ha violato il suo diritto di essere sentito. La decisione impugnata è pertanto annullata e gli atti sono rinviati dall’ autorità ricorsuale per una nuova decisione motivata. 6. Visto l’ esito del ricorso, non si prelevano né tassa di giustizia né spese processuali. Per questi motivi, visti per le spese gli art. 40 cpv. 3 LTRF e 231 LT dichiara e pronuncia 1. La decisione su ricorso del 14 luglio 2014 è annullata e gli atti sono rinviati al Dipartimento delle istituzioni, perché adotti una nuova decisione motivata. 2. Non si prelevano né tassa di giustizia né spese processuali. 3. Contro il presente giudizio è dato ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale in Losanna, entro 30 giorni (art. 82 ss. LTF). 4. Intimazione a: - ; - . per la Camera di diritto tributario del Tribunale d’ appello Il presidente: II segretario: