

## S. 163 / Nr. 29 Befreiung von kantonalen Abgaben (i)

BGE 65 I 163

29. Sentenza del 25 maggio 1939 nella causa Confederazione svizzera contro Cantone Ticino.

Regeste:

Gli alloggi di servizio, che l'Amministrazione federale delle dogane ha dati a pigione al proprio personale, sono al beneficio dell'immunità fiscale prevista dall'art. 10 della legge 26 marzo 1934 sulle garanzie politiche e di polizia in favore della Confederazione.

Gebäude, welche die eidgenössische Zollverwaltung für Dienstwohnungen des Zollpersonals verwendet, dürfen von den Kantonen nicht mit direkten Steuern belagt werden (Art. 10 GarG).

Les cantons ne peuvent frapper d'impôts directs les immeubles que l'Administration fédérale des douanes emploie pour le

Seite: 164

logement de son personnel (art. 10 de la loi fédérale sur les garanties politiques et de police en faveur de la Confédération, du 26 mars 1934).

A. - Pel 1938 le Autorità fiscali ticinesi sottoponevano all'imposta cantonale e comunale sulla sostanza l'Amministrazione federale delle dogane in quanto adibisce i suoi immobili ad alloggio del personale che le corrisponde una pigione.

L'Amministrazione delle dogane affermava di essere esente dall'imposta.

La Commissione di tassazione del I circondario respingeva il gravame.

La Commissione cantonale di ricorso declinava invece la sua competenza, ritenendo che la decisione spetta al Tribunale federale.

B. - Con domanda 18 gennaio 1939 la Direzione generale delle dogane, in nome della Confederazione svizzera, ha chiesto che i fabbricati in parola, i cui appartamenti sono dati a pigione a funzionari doganali od a guardie di confine, siano dichiarati esenti dall'imposta. E ciò sostanzialmente per i seguenti motivi: Si tratta di sapere se gli alloggi di servizio in parola siano destinati ad uno scopo federale immediato ai sensi dell'art. 10 della legge sulle garanzie politiche e di polizia in favore della Confederazione del 26 marzo 1934 (LGP). Questi alloggi sono necessari affinché il servizio possa svolgersi senza attrito. Essi si trovano in immobili situati nell'immediata vicinanza del confine. Alloggi privati o mancano completamente o distano troppo dal luogo di servizio o sono sprovvisti delle più modeste comodità o costano troppo. Nessuna località offre un sufficiente numero di appartamenti privati adatti. Se una parte del personale occupa appartamenti privati, ciò è dovuto all'insufficienza di alloggi di servizio. Appunto in questo caso s'incontrano difficoltà ad avere pronto, in ogni momento, il personale. Gli assistenti doganali sono alloggiati negli edifici doganali affinché possano sempre essere a disposizione per i bisogni

Seite: 165

del servizio. Il corpo delle guardie di confine, che ha soprattutto funzioni di polizia ed è perciò organizzato militarmente, deve essere acuartierato ed alloggiato separatamente dalla popolazione di confine soggetta alla sua particolare sorveglianza. La pigione riscossa non è superiore, anzi, se si tiene conto delle comodità degli alloggi di servizio, è piuttosto inferiore a quella che di consueto chiedono i proprietari privati. Gli edifici in parola furono acquistati o costruiti dalla Confederazione a scopo esclusivamente amministrativo, cioè per alloggiare il personale nelle vicinanze del confine, non a scopo di lucro.

C. - Il Cantone Ticino ha proposto il rigetto della domanda, osservando essenzialmente quanto segue:

Gli alloggi di servizio dati a pigione al personale delle dogane non servono ad un immediato scopo federale, come quelle parti dei fabbricati doganali adibite a uffici, magazzini, archivi, ma hanno soltanto un rapporto mediato col servizio doganale.

L'attrice non ha provato che non ci siano a disposizione alloggi privati in vicinanza sufficiente ed a prezzi adeguati. Il contrario si evince dai documenti prodotti dall'attrice.

a) Si tratta, nella maggior parte dei comuni, di pochi locali od appartamenti necessari all'Amministrazione doganale. In tutti i comuni indicati, vuoi per la crisi del traffico di frontiera, vuoi per la costante diminuzione della popolazione, sono disponibili locali e stabili che i proprietari sarebbero disposti a riattare e locare alla Confederazione per l'alloggio dei suoi funzionari a condizioni anche miti e normali.

b) Le pigioni riscosse dalla Confederazione non sono inferiori, ma pari o superiori a quelle chieste dai proprietari privati.

c) La necessità di alloggi di servizio per la lontananza dei posti doganali dai finitimi centri abitati non esiste: soltanto pochissimi posti sono fuori dall'abitato e sempre solo per alcune centinaia di metri.

Seite: 166

Non esiste quindi necessità assoluta che l'Amministrazione doganale lochi al proprio personale alloggi di servizio e in tal modo assuma una specie di monopolio a scapito dell'economia privata e degli interessi fiscali del cantone e dei comuni; eserciti, senza base legale, un'attività locativa di carattere lucrativo. Le pigioni riscosse dalla Confederazione si elevano complessivamente a 48817 fchi. all'anno.

Il giudice non deve pertanto facilitare, con l'interpretazione estensiva dell'art. 10 LGP, una tale attività, tanto più se si tiene equo conto delle particolari condizioni del Cantone Ticino. La parte di valore immobiliare che, accogliendo la domanda di esenzione formulata dalla Direzione generale delle dogane, sarebbe sottratta all'imposta, si eleverebbe a 1008930 fchi. 64.

Secondo la giurisprudenza concernente l'art. 10 LGP, l'esenzione dall'imposta è accordata soltanto dove esiste una stretta, indispensabile, immediata relazione tra l'immobile ed uno scopo federale.

A titolo sussidiario si chiede il rinvio degli atti alla competente autorità cantonale affinché stabilisca in ogni singolo caso quali locali sono dati a pigione ad impiegati ed agenti doganali per inderogabili esigenze di servizio e di ubicazione dei posti di frontiera e quali altri potrebbero essere sostituiti con abitazioni private, ritenuto che soltanto per il primo caso si dovrebbe riconoscere l'esenzione dall'imposta.

Considerando in diritto:

1.- Ci si trova in presenza di una contestazione prevista dall'art. 18 lett. a GAD: è infatti controverso se, in virtù dell'art. 10 LGP, la Confederazione svizzera sia esente dall'imposta sulla sostanza per quanto concerne gli alloggi di servizio che occupa il personale delle dogane nel Cantone Ticino. Il Tribunale federale è quindi competente a giudicare quale istanza unica (cfr. anche l'art. 15 LGP).

Seite: 167

La Direzione generale delle dogane ha prodotto una procura del Dipartimento federale delle finanze e dogane, il quale, secondo l'art. 33, cifra 1, no. 3 della legge 26 marzo 1914 sull'organizzazione dell'amministrazione federale, è incaricato di amministrare gli immobili federali e può quindi rappresentare la Confederazione in una vertenza di natura fiscale concernente tali immobili.

2.- Giusta l'art. 10 LGP, gli immobili della Confederazione destinati ad uno scopo federale «immediato» sono esenti da ogni imposta diretta cantonale.

La giurisprudenza ha interpretato questa disposizione in modo non restrittivo. Così il Tribunale federale ha dichiarato che l'esenzione dall'imposta, di cui gode il castello di Wildegg legato per testamento alla Confederazione, si estende anche a quei fondi dati in affitto che costituiscono, secondo la volontà del testatore, i fondi inalienabili circondanti il castello, quantunque essi servano anche a scopi agricoli (RU 46 I no. 28). E per quanto concerne specialmente gli alloggi di servizio dei funzionari, il Consiglio federale si è pronunciato per l'esenzione dalle imposte in un caso concernente il personale delle dogane a Vallorbe e in un caso riguardante il personale dell'Amministrazione federale degli alcool a Delémont (BURCKHARDT, Droit fédéral suisse, no. 262 I e III). Nello stesso senso ha deciso il Tribunale federale per quanto riguarda le case degli operai del Polverificio militare di Wimmis (sentenza 26 settembre 1924 nella causa Confederazione svizzera contro Cantone di Berna e cons.). Il Tribunale federale ha infatti ritenuto a dass, wenn sie (die Arbeiterwohnungen) den Arbeitern der Pulverfabrik nicht zur Verfügung stünden, diese die notwendige oder passende Unterkunft nicht fänden und es daher dem Bunde schwierig oder unmöglich wäre, die für die Fabrik nötigen Arbeiter zu bekommen. Zudem liegt es nach den Akten im Interesse der Hilfsleistung bei Brandausbrüchen, dass eine gewisse Zahl von Arbeitern in der Nähe der Fabrik wohnt. Der Bund besitzt somit die Arbeiterhäuser im Interesse der

Seite: 168

Sicherung des Betriebes der Pulverfabrik; er hat sie nicht deshalb erstellt, um aus seinem Kapital einen finanziellen Nutzen zu ziehen, was auch der verhältnismässig geringe Ertrag zeigt. Demnach bilden diese Grundstücke als solche, vermöge ihrer Lage und Beschaffenheit, eine für den Betrieb der genannten öffentlichen Anstalt erforderliche Anlage, sind also im Sinn des Art. 7 des GarantieG unmittelbar hierfür bestimmt (vgl. BGE 35 I S. 782 u. 784, wo auf Grund ähnlicher Verhältnisse die notwendige Beziehung von Dienstwohnungen zum Bahnbetrieb angenommen worden ist).» La stessa sentenza ammette l'esenzione dall'imposta anche pel terreno affittato circostante magazzini delle polveri non utilizzati provvisoriamente ma sempre utilizzabili e pel terreno affittato che in caso di mobilitazione dovrebbe stare a disposizione delle autorità militari.

Da queste sentenze emerge che l'esenzione fiscale è applicabile quando lo scopo principale, cui è destinato l'immobile, stia in stretto rapporto con uno scopo federale ed anche quando l'immobile, pur

non essendo utilizzato dall'amministrazione, serve a creare condizioni favorevoli per garantire la regolarità e la sicurezza di un ramo dell'amministrazione.

Mediata è invece la destinazione di un fondo se esse serve soltanto col suo ricavo ad uno scopo federale. Tuttavia l'esenzione dall'imposta non è esclusa pel semplice fatto che da un fondo destinato ad uno scopo federale si ricavi: un utile finanziario, come il canone di affitto nei casi sopra citati o la pigione degli alloggi di servizio. Che il funzionario debba pagare un compenso per l'alloggio di servizio è previsto dall'art. 17 cp. 2 StFF e va senz'altra ammesso: si tratta di una parte dello stipendio fornita in certo qual modo in natura.

3.- Lo scopo federale «immediato», così concepito come fu esposto nel considerando secondo, corrisponde essenzialmente al criterio adottato per l'esenzione dall'imposta degli immobili delle Strade ferrate federali

Seite: 169

criterio che risiede nel rapporto di necessità tra l'immobile e l'esercizio ferroviario (art. 10 della legge sul riscatto, del 15 ottobre 1897; art. 3 della legge sull'organizzazione delle Strade ferrate federali, del 1° febbraio 1923).

Per l'applicazione dell'art. 10 LGP può quindi entrare in linea di conto anche la prassi relativa all'esenzione delle Strade ferrate federali dall'imposta sui loro immobili. Secondo questa prassi (RU 29 I 195; 32 I no. 69 consid. 3 e 6; 33 I 782, 33 I 784 e 787; 42 I 368; 46 I 158; 60 I 149), affinché un immobile debba ritenersi necessario all'esercizio ferroviario, non occorre che l'esercizio non possa concepirsi senza di esso, ma basta che appaia effettivamente destinato a funzioni pertinenti all'esercizio o, quanto meno, serva a creare condizioni favorevoli alla sicurezza e regolarità dell'esercizio.

4.- Ci si chiede pertanto come vada risolta sulla base di queste considerazioni generali la presente controversia relativa all'imponibilità della Confederazione svizzera per quanto concerne gli alloggi di servizio del personale delle dogane di stanza nel Cantone Ticino. Nel caso concreto gli alloggi si trovano in parte negli edifici doganali, il parte in ispeciali edifici che l'Amministrazione delle dogane ha acquistati o costruiti. E' certo che la Confederazione non ha creato questi alloggi di servizio per impiegare capitali od esercitare un'attività economica di carattere monopolistico più o meno accentuato, ma per soddisfare alle esigenze ed ai bisogni del servizio doganale, adunque per motivi di carattere amministrativo. Non si può quindi affermare che la Confederazione, costruendo questi alloggi di servizio e lasciando che il personale delle dogane li abiti dietro pagamento di un indennizzo, abbia oltrepassato i limiti delle sue competenze di fronte ai cantoni od all'economia privata.

Il servizio doganale esige che il personale abiti in molte località di frontiera, spesso piccole e fuor di mano. E' quindi obbligo dell'Amministrazione delle dogane di occuparsi delle possibilità e delle condizioni di alloggio del suo personale

Seite: 170

e di provvedervi adeguatamente. Secondo le allegazioni dell'attrice, in molte località non si possono ottenere alloggi privati che entrerebbero in linea di conto. Ciò appare attendibile, date le condizioni locali. Il convenuto l'ha bensì contestato, ma soltanto in modo generale e senza fornire ulteriori dati circa le condizioni locali. Una tale contestazione non può però essere considerata come sufficiente di fronte all'affermazione dell'attrice che appare fededegna.

E' chiaro che i bisogni del servizio doganale più di quelli di altri servizi esigono che il personale sia pronto ad ogni chiamata. A ciò si soddisfa nel miglior modo mediante alloggi nell'edificio di servizio o in sua vicinanza. Questo vincolo del funzionario col luogo ove esercita la sua attività ufficiale è quindi nell'interesse dell'amministrazione. Gli alloggi di servizio evitano inoltre che gli agenti doganali abbiano uno stretto contatto con la popolazione, contatto che non è desiderabile.

D'altra parte, secondo l'art. 17 cp. 1 StFF, il funzionario federale è tenuto ad abitare nell'alloggio di servizio stabilito dall'autorità che l'ha nominato. Per le guardie di confine questo obbligo è anche previsto specialmente dall'art. 137 cp. 5 della legge sulle dogane.

A dir vero, in numerose località singoli funzionari doganali abitano in alloggi privati. Non se ne può però concludere che tutti i funzionari potrebbero essere alloggiati in tale modo ed in particolare che ciò sarebbe compatibile con gli interessi e i bisogni dell'amministrazione. L'amministrazione può adattarsi a questo stato di cose per una parte del personale, se almeno per l'altra parte le necessità di carattere amministrativo sono tutelate mediante alloggi di servizio. Dal punto di vista dell'amministrazione sarebbe forse desiderabile che tutto il personale abitasse in alloggi di servizio. Ma vi possono essere motivi d'indole finanziaria che si oppongono ad un forte aumento degli alloggi di servizio.

Da quanto sopra emerge che gli alloggi in questione

Seite: 171

stanno col servizio doganale in un rapporto che, secondo la prassi, è immediato ai sensi dell'art. 10 LGP.

5.- .....

Il Tribunale federale pronuncia:

La domanda è ammessa e quindi i fabbricati della Confederazione svizzera nel Cantone Ticino, i cui appartamenti sono dati a pigione a funzionari doganali o a guardie di confine, sono esenti da imposta