

S. 391 / Nr. 68 Verwaltungs- und Disziplinarrecht (i)

BGE 72 I 391

68. Sentenza 18 ottobre 1946 nella causa Confederazione svizzera contro lo Stato del Cantone Ticino.

Regeste:

Art. 954 CC e att. 11 della tariffa ticinese per le operazioni nel registro fondiario. Delimitazione tra la tassa e la cosiddetta contribuzione mista (tassa e imposta).

Art. 954 ZGB und Art. 11 des Tessiner Grundbuchgebührentarifs. Abgrenzung von Gebühr und Steuer bei Gemengsteuern.

Art. 951 CC et 11 du tarif tessinois concernant le registre foncier.

Distinction des parts afférentes à l'émolument et à l'impôt dans le cas de contributions dites «mixtes» qui comprennent à la fois ces deux espèces de redevances.

Ritenuto in fatto:

A. L'art. 121 della legge generale sul registro fondiario (LGRF), promulgata dal Cantone Ticino il 2 febbraio 1933, dispone: «Il Gran Consiglio determina con speciale regolamento le tasse dovute dagli interessati per le iscrizioni nel registro fondiario, dopo che ne sia stata decretata l'entrata in vigore (art. 954 CCS)».

In applicazione di questo disposto, il Gran Consiglio ticinese emanava, mediante decreto legislativo 9 settembre

Seite: 392

1941, la tariffa per le operazioni nel registro fondiario (TRF), il cui art. 11 è del seguente tenore:

«Per l'iscrizione di un trapasso di immobili a titolo oneroso, di successione ereditaria o di legato, la tassa è di:

cent. 40 per cento franchi sino a fr. 2000 di valore

cent. 50 per cento franchi fr. 4000 di valore

cent. 60 per cento franchi fr. 10000 di valore

cent. 70 per cento franchi fr. 50000 di valore

cent. 90 per cento franchi fr. 100000 di valore

fr. 1.10 per cento franchi oltre fr. 100000 di valore

Per l'iscrizione delle permutate, i valori dei fondi permutati vengono addizionati.»

B. Durante gli anni 1942, 1943 e 1944, la Confederazione acquistò vari terreni nei dintorni di Lodrino per la costruzione d'un campo d'aviazione militare.

Gli uffici del registro fondiario chiesero il pagamento delle tasse previste dall'art. 11 TRF; dei notai che avevano rogato gli atti di compravendita alcuni pagarono queste «tasse», altri invece si rifiutarono di solverle, invocando l'art. 10 della legge federale sulle garanzie politiche e di polizia in favore della Confederazione o l'art. 164 dell'Organizzazione militare (OM).

Con lettera 29 settembre 1944 il Dipartimento di giustizia del Cantone Ticino segnalò al Dipartimento militare federale (DMF) un siffatto rifiuto, che a suo giudizio appariva ingiustificato, poichè l'art. 10 della legge sulle garanzie esonera la Confederazione soltanto dalle imposte dirette e l'art. 164 OM non può essere applicato alle tasse riscosse dagli uffici del registro fondiario pel trapasso degli immobili, le quali non sono altro che il corrispettivo dovuto allo Stato per la responsabilità incumbentegli a dipendenza della conservazione e della regolare tenuta del registro fondiario.

Il primo novembre 1944, il DMF rispose che la Confederazione era effettivamente tenuta a pagare, come aveva pagato in altri cantoni, le tasse d'iscrizione nel registro fondiario: le obiezioni sollevate contro un siffatto pagamento erano dovute ad un malinteso.

Il DMF versò integralmente gli ammontari chiesti, in tutto 4384 fr. 10, così ripartiti:

Seite: 393

a) tasse giusta l'art. 11 TRF fr. 3863.90

b) tasse giusta altre disposizione della TRF:

estratti, art. 35 fr. 50.--

iscrizione di servitù, art. 17 fr. 10.--

cancellazioni, art. 18b fr. 9.70

comunicazioni d'ufficio, art. 41 fr. 10.-- fr. 79.70

c) marche da bollo fr. 83.--

d) tasse d'archivio fr. 354.--

e) spese postali e telefoniche fr. 3.50

fr. 4384.10

Con lettera 22 gennaio 1945 il DMF comunicò al Dipartimento cantonale di giustizia che, esaminata nuovamente la pratica, era giunto alla conclusione che non si potevano considerare quali tasse le somme in parola, come risultava del resto dalla decisione con cui il Consiglio federale aveva approvata la TRF, ma erano effettivamente delle imposte, alle quali non sono soggetti i trapassi d'immobili a scopi militari.

Il 28 febbraio 1945, la Direzione degli aerodromi militari a Dübendorf chiese il rimborso della somma pagata di fr. 4384,10.

Avendo il Consiglio di Stato respinto una tale richiesta con decisione 20 aprile 1945, la Confederazione fece notificare un precetto esecutivo al Cantone Ticino che interpose opposizione.

a. Con domanda 3 ottobre 1945 la Confederazione svizzera, rappresentata dal DMF, conveniva, davanti al Tribunale federale, lo Stato del Cantone Ticino ai sensi dell'art. 111 lett. a OGF, chiedendo che le siano restituiti i suddetti fr. 4384,10.

Rispondendo, il Cantone Ticino ha dichiarato di essere disposto a restituire le tasse d'archivio ammontanti a fr. 354 ed i diritti di bollo elevantisi a fr. 83, ma ha invece chiesto il rigetto della domanda pel rimanente.

Considerando in diritto:

1. ...

2. Il registro fondiario è un'istituzione di diritto civile federale. Ne segue che in massima il diritto federale disciplina il funzionamento del registro fondiario e

Seite: 394

segnatamente le condizioni, alle quali gli interessati possono ottenere le iscrizioni. L'art. 954 CC lascia tuttavia ai Cantoni il diritto di decidere se delle tasse debbano essere riscosse per queste iscrizioni e, nell'affermativa, di fissarne l'ammontare. Gli importi che i Cantoni sono così autorizzati a riscotere sono delle tasse nel senso tecnico del termine e più specialmente delle tasse dette amministrative (RU 66 I 8; HOMBERGER, commento, note 1 e 3 all'art. 954 CC). Si tratta della remunerazione del servizio reso dallo Stat (BLUMENSTEIN, Schw. Steuerrecht, pag. 5; HOMBERGER, note 1 e 3 ad art. 954 CC; RU 53 I 482; 66 I 100). Nella misura in cui non si tratta più d'una siffatta remunerazione a motivo delle aliquote stabilite dalla tariffa cantonale, il diritto dei Cantoni non si basa più sull'art. 954 CC. Ma, siccome questo disposto non limita in alcun modo la sovranità fiscale dei Cantoni, essi sono liberi di riscotere, per l'iscrizione d'un atto, diritti destinati semplicemente ad alimentare la Cassa cantonale e a procurarle delle entrate per coprire le spese generali dello Stato, diritti che hanno quindi il carattere d'un'imposta (RU 38 I 534; 40 I 320; 48 I 542; 49 I 501; 53 I 191; HOMBERGER, nota 3 all'art. 954 CC). In massima il Cantone ha il diritto di fondere la tassa d'iscrizione nel registro fondiario con l'imposta indiretta sull'atto, cui quest'iscrizione si riferisce. Si è allora di fronte ad una cosiddetta contribuzione mista, che ha contemporaneamente il carattere d'una tassa e quello d'un'imposta (RU 53 I 478; BLUMENSTEIN, loc. cit., pag. 7 e 199; HOMBERGER, nota 3 all'art. 954 CC). Anche cantonalmente possono però risultarne delle difficoltà quando si debba applicare una disposizione che concerne le imposte ad esclusione delle tasse, o viceversa.

3. Contrariamente alla tesi principale dell'attrice, non si può condannare il Cantone Ticino a restituire integralmente gli ammontari riscossi perchè non si tratterebbe affatto di tasse.

A torto l'attrice invoca a questo proposito, nel suo reclamo 22 gennaio 1945 e nella sua domanda giudiziale,

Seite: 395

la sentenza pronunciata dal Tribunale federale il 27 ottobre 1938 su ricorso della Confederazione svizzera contro il Cantone di Lucerna (RU 64 I 296). Se, in quella sentenza, il Tribunale federale ha ammesso integralmente l'esonero della Confederazione, gli è che il Cantone di Lucerna non contestava nè poteva del resto contestare che i diritti chiesti avessero esclusivamente il carattere d'un'imposta (RU 64 I 300, consid. 2). Non si era in presenza d'una contribuzione mista, ma d'un puro diritto di mutazione. La lite era sorta perchè il Cantone di Lucerna sosteneva a torto che l'art. 164 cp. 2 OM non abbracciasse i diritti di mutazione e, subordinatamente, esonerasse soltanto gli immobili della Confederazione già acquistati e adibiti a scopi militari. La lite e le questioni litigiose si presentavano quindi diversamente che in concreto, ove il Cantone Ticino riconosce che l'acquisto dei terreni di Lodrino da parte della Confederazione non potrebbe essere colpito, ostando l'art. 164 cp. 2 OM, da un'imposta cantonale, ma sostiene che la TRF, e segnatamente il suo art. 11, non prevedono un diritto di mutazione.

A torto l'attrice nega completamente il carattere di tassa agli ammontari previsti dall'art. 11 TRF pel motivo che la loro importanza varierebbe secondo il valore dell'immobile cui l'iscrizione si riferisce e potrebbe quindi raggiungere un ammontare molto elevato. Una siffatta affermazione non tiene in alcun

conto i principi posti dalla giurisprudenza del Tribunale federale, che precisa segnatamente la sentenza 9 dicembre 1927 su ricorso Lonza (RU 53 I 472 e seg.).

Secondo questa giurisprudenza, la tassa può essere fissata non soltanto con riguardo alle spese occasionate dall'operazione richiesta, ma anche in considerazione della spesa totale che causa allo Stato l'insieme del servizio istituito per adempiere la funzione, a motivo della quale la prestazione ha potuto essergli domandata. È stato quindi ammesso che, per le tasse d'approvazione dei conti di tutela, potevasi tener conto della spesa totale

Seite: 396

dell'organo di controllo (RU 29 I 45) e, per i diritti di bollo in materia giudiziaria, delle spese causate allo Stato dall'amministrazione della giustizia (RU 33 I 127 e 608 /609). Così pure, per quanto concerne gli emolumenti delle iscrizioni nel registro fondiario, la sentenza Lonza (RU 53 I 486) ammette che si può prendere in considerazione l'insieme delle spese occasionate dall'istituzione del registro fondiario.

D'altra parte, secondo la giurisprudenza, si può tenere calcolo, accanto all'elemento «spese», dell'interesse che rappresenta l'operazione per il richiedente. Le tasse possono quindi variare, non soltanto secondo la misura dell'utilizzazione del servizio pubblico, ma anche secondo l'entità degli interessi in causa (ammontare della sostanza del pupillo, valore dell'immobile trapassato, importo della garanzia ipotecaria, ecc.), e ciò anche in modo che le tasse pagate per le operazioni importanti possano compensare eventualmente l'insufficienza delle tasse previste per il caso in cui l'interesse in causa è minimo. In altri termini, le tasse possono essere non soltanto proporzionali, ma, entro certi limiti, anche progressive (RU 53 I 486 /487; sentenza 10 dicembre 1926 su ricorso Gurtner).

Se, trattandosi di tasse d'utilizzazione, si è talora ammesso che potevano essere stabilite secondo il valore della prestazione per l'utente, anche quando il loro gettito dovesse superare l'onere imposto allo Stato e lasciare quindi un utile (RU 52 I 44), così non è per le tasse amministrative. È quanto dichiarano più o meno esplicitamente le suddette sentenze Gurtner e Lonza. Quest'ultima sentenza riserva il caso in cui, a motivo dell'importo eccezionalmente elevato d'una «tassa», le entrate d'un esercizio eccedessero le uscite. Ma è ovvio che non potrebbe più trattarsi di tasse, quando, normalmente, il loro gettito, oltre che coprire il costo del servizio pubblico, lascia un utile notevole che va in aumento dei mezzi generali di cui dispone lo Stato per sopperire alle spese pubbliche: allora, secondo la definizione stessa delle due nozioni, si

Seite: 397

lascia il campo della tassa per entrare in quello dell'imposta.

Se si esamina la TRF ticinese alla luce di questi principi, si deve rilevare anzitutto che, nel caso della procedura d'approvazione, le autorità ticinesi erano state invitate ad esaminare se il gettito delle tasse eccedeva notevolmente le spese causate al Cantone dagli uffici del registro fondiario, e avevano ammesso che così era. Ma, benché fossero state avvertite che, in queste condizioni, non si sarebbe trattato di tasse propriamente dette, le autorità ticinesi hanno tuttavia voluto mantenerle, data la situazione generale del loro Cantone e, a questo scopo, mettersi eventualmente al beneficio del diritto riconosciuto ai Cantoni di cumulare la tassa d'iscrizione nel registro fondiario con un'imposta indiretta di mutazione. Risulta bensì dalla duplice che l'aliquota massima, la quale era nel progetto del quindici per mille, è stata ridotta all'undici per mille. Tuttavia non risulta che con tale riduzione s'intendesse contenere il gettito delle tasse nei limiti delle spese occasionate dalla tenuta del registro fondiario. D'altra parte, come rileva il Consiglio federale nella sua decisione di approvazione, il fatto che, contrariamente a quanto era avvenuto precedentemente, le autorità ticinesi hanno adottato per la tariffa la forma del decreto legislativo indica che esse intendevano entrare, ove occorresse, nel terreno fiscale.

...

4. Per stabilire se e in quale misura le tasse litigiose siano delle imposte, occorre indagare, sulla scorta dei principi posti dalla giurisprudenza, quale è la spesa totale che rappresenta per il Cantone Ticino il registro fondiario, poiché essa è il limite che il gettito delle tasse non può eccedere normalmente.

Sorge anzitutto la questione di sapere ciò che si debba includere nelle spese concernenti il registro fondiario. Nella lettera 9 marzo 1939 all'Ufficio federale del registro fondiario, il Dipartimento cantonale di giustizia prendeva

Seite: 398

in considerazione soltanto le spese necessarie per assicurare la tenuta regolare del registro, ossia essenzialmente il costo degli uffici del registro fondiario. Giusta i dati forniti dalla parte convenuta, per il periodo di quattro anni che è trascorso dall'entrata in vigore della TRF, la spesa annua è stata in media di fr. 239762, ossia, in cifra tonda, di fr. 240000, mentre il gettito annuo medio delle «tasse» si

è elevato a fr. 457332, ossia, in cifra tonda, a fr. 460000. Se ne conchiude che le «tasse» previste dalla TRF sono grosso modo troppo elevate di metà. Un siffatto risultato è stato voluto, poichè nella lettera summenzionata del Dipartimento cantonale di giustizia si dichiarava che, secondo i calcoli fatti, «le entrate superano in modo più che sensibile le spese e che quindi questo ramo dell'amministrazione statale è notevolmente attivo.»

Ma si potrebbe chiedersi se possano entrare in linea di conto anche le spese d'impianto del registro fondiario. La risposta dev'essere negativa. In virtù della legge ticinese 2 febbraio 1933 sul registro fondiario, i proprietari interessati debbono contribuire sia alle spese delle misurazioni catastali preliminari all'impianto propriamente detto del registro (art. 80), sia alle spese di quest'impianto (art. 119). Se ne deve dedurre che solo in tale misura lo Stato intende mettere queste spese a carico degli interessati. Così stando le cose, le «tasse» previste dall'art. 121 della legge e dalla TRF sono destinate a coprire le sole spese risultanti dal normale funzionamento dell'istituzione. La prova che così sia sta nel fatto che, quando dovette indicare se le «tasse» previste dal progetto della TRF rimarrebbero nei limiti delle tasse propriamente dette, il Dipartimento cantonale di giustizia prese in considerazione le spese relative alla tenuta del registro fondiario, escluse quelle d'impianto. Questo modo di vedere è del resto conforme alla retta nozione della tassa amministrativa, che presuppone l'esistenza d'un apparato amministrativo messo, in virtù della legge, alla disposizione del pubblico. Ciò non è in contrasto con la giurisprudenza che accenna alla «Gesamtkosten der

Seite: 399

staatlichen Anstalt» (RU 53 I 485). Infatti la giurisprudenza fa capo a questa nozione unicamente per opporre la spesa generale, che comporta per lo Stato l'attività del servizio in causa, alle spese speciali causate dalla prestazione chiesta, spese che talora si sono considerate come sole entranti in linea di conto per determinare l'importanza della tassa.

Giova infine osservare che il registro fondiario, se rende servizio direttamente ai privati, presenta pure un grande interesse pubblico dal lato della sicurezza del diritto e dei negozi, segnatamente in materia di credito immobiliare. Anche questa considerazione induce a non tenere conto delle spese d'impianto per il calcolo delle aliquote delle tasse.

5. Da quanto si è andati esponendo la riduzione di metà delle tasse dell'art. 11 TRF si giustifica completamente, anche se, come il Tribunale federale ha dichiarato nella sentenza Lonza (RU 53 I 489), devesi considerare, fissando le tasse del registro fondiario, la responsabilità dei Cantoni a dipendenza della tenuta di esso (art. 955 CC).

Nonostante questa riduzione, l'aliquota massima della TRF ticinese supera la tassa massima del 4 della tariffa vallesana che nel caso Lonza le autorità vallesane stesse non avevano ritenuto di poter applicare e che, a motivo dell'importanza del valore in causa (prestito ipotecario di 25 milioni) avevano ridotta all'1,75 Promille. Come allora, così in concreto il Tribunale federale deve riservare il caso in cui la tassa ridotta di metà della tariffa ticinese fosse applicata a trapassi d'immobili o a pegni immobiliari di valore particolarmente elevato.

6. Nei precedenti considerandi si è trattato soltanto della «tassa» dell'art. 11 TRF. Quanto alle «tasse» previste da altre disposizioni della tariffa, ossia dagli art. 35 (estratti), 17 (iscrizione di servitù), 18b (cancellazione) e 41 (comunicazione d'ufficio), si deve rilevare ch'esse non eccedono i limiti delle tasse vere e proprie, come nella decisione d'approvazione il Consiglio federale ha

Seite: 400

espressamente rilevato per quanto concerne gli estratti conformemente all'art 105 cp. 3 RRF. Non si potrebbe quindi ammettere che la Confederazione ne sia esonerata in concreto; pure escluso è l'esonero per i disborse e le spese postali, al quale l'attrice ha del resto rinunciato nella sua replica. Siccome, d'altra parte, il convenuto ha ammesso, in ossequio alla giurisprudenza, di restituire i diritti di bollo e le tasse d'archivio, ne segue che dell'importo versatogli di fr. 4384.10 il Cantone Ticino deve restituire:

a) la metà delle «tasse» riscosse in virtù dell'art. 11 TRF, ossia fr.

3863.90: 2 = fr. 1931.95

b) i diritti di bollo » 83.--

c) le tasse d'archivio » 354.--

e complessivamente fr. 2368.95

Il Tribunale federale pronuncia:

La domanda è accolta parzialmente. Di conseguenza lo Stato del Cantone Ticino deve restituire alla Confederazione svizzera la somma di fr. 2368.95 con l'interesse del 5% a contare dal 28 maggio 1945