

Messaggio

numero	data	Dipartimento
5603	1° dicembre 2004	ISTITUZIONI

Concerne

Rapporto del Consiglio di Stato sulla mozione 2 dicembre 2002 presentata da Filippo Gianoni (ripresa da Fabio Regazzi) "Adozione di norme chiare e uniformi in materia di ipoteche legali dirette e indirette a favore dell'ente pubblico"

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

con il presente rapporto sottoponiamo al vostro esame la presa di posizione del Consiglio di Stato sulla mozione 2 dicembre 2002 presentata da Filippo Gianoni (ripresa da Fabio Regazzi) in punto all'adozione di norme chiare e uniformi in materia di ipoteche legali dirette e indirette a favore dell'ente pubblico.

I. INTRODUZIONE

L'iniziativa si diparte dalla constatazione che nel Cantone Ticino l'istituto dell'ipoteca legale a garanzia di crediti di diritto pubblico sia attualmente regolato in modo sommario dall'art. 183 LAC oltre che da una ventina di altre leggi e privo di una soluzione uniforme. Postula pertanto citando l'esempio in particolare del Canton Vaud, la presentazione di un disegno di legge in materia suscettibile di ovviare a tali lacune incentrata segnatamente sui seguenti punti:

- elenco esaustivo delle leggi cantonali che prevedono la garanzia tramite ipoteca legale;
- momento della nascita dell'ipoteca legale;
- possibilità di costituire un pegno collettivo;
- obbligo di iscrizione oltre un determinato importo;
- iscrizione dell'ipoteca provvisoria;
- termine di estinzione dell'ipoteca;
- prescrizione del credito garantito;
- rango dell'ipoteca rispetto agli altri pegni;
- divieto per l'ex proprietario di invocare il beneficio dell'art. 41 LEF.

II. BASI LEGALI

Pur nell'intento di rimanere sintetici, va innanzi tutto indicato che la tematica delle ipoteche legali (in seguito IL) trova una sua base legale a livello federale all'art. 836 del Codice civile svizzero, che abilita i Cantoni a prevedere delle ipoteche legali a tutela di crediti di

diritto pubblico senza l'obbligo di iscrizione¹. Si tratta di una riserva a favore del diritto pubblico cantonale definita impropria (art. 6 CCS) sottoposta a tre precise condizioni, di cui pressoché tutti i Cantoni hanno fatto uso sia pure in modo disparato, atteso il vasto margine di azione loro riservato.

Art. 836 CC

Le ipoteche legali stabilite dalle leggi cantonali per i rapporti di diritto pubblico od altri rapporti di carattere obbligatorio generale per tutti i proprietari di fondi, non richiedono per la loro validità l'iscrizione nel registro fondiario, salvo contraria disposizione.

Da detto articolo del codice civile scaturiscono a loro volta le premesse indispensabili per giustificare l'ammissibilità dell'IL, ossia sinteticamente: una relazione particolare fra il credito da essa assistito con il fondo gravato, il fatto che la garanzia assuma la forma di un'ipoteca di diritto privato, ed a titolo facoltativo la possibilità di prevedere l'iscrizione a RF. E' poi necessaria una precisa base legale di natura formale².

A livello cantonale l'art. 183 della LAC prevede l'esistenza di ipoteche legali senza l'obbligo di iscrizione a RF come segue³:

Art. 183 LAC

Sono riconosciute le seguenti ipoteche legali senza l'obbligo di iscrizione nel registro fondiario (art 836):

- cifra 1 Allo Stato e ai Comuni sopra tutti gli immobili situati nel Cantone per il pagamento di tutte le imposte cantonali e comunali che hanno una relazione particolare con l'immobile;
- cifra 2 Abrogata;
- cifra 3 Ai consorzi di arginatura, miglioramento del suolo, raggruppamento terreni e simili per i rispettivi contributi sopra tutti i beni situati nel comprensorio.

Tutte queste ipoteche legali hanno il medesimo ordine e prevalgono agli altri pegni immobiliari.

Tale enunciato trova poi una numerosa serie di applicazioni in diverse leggi cantonali che spaziano nei settori più disparati, con formulazioni notevolmente differenziate. Da un profilo sistematico si cercherà di elencare per sommi capi le varie tipologie, indicandone i tratti principali, fermo restando che non appare qui luogo fornirne un elenco esaustivo.

III. TIPOLOGIE DI IPOTECA LEGALE

Preliminarmente si rammenta un'importante distinzione fra ipoteca legale diretta e indiretta alla quale la mozione fa riferimento, propria non solo alle ipoteche di diritto pubblico⁴. La prima categoria nasce ope legis, allorché sono adempiute le condizioni legali e parallelamente quindi al credito garantito. Si tratta delle IL per crediti di natura fiscale. Essa non richiede quindi un'iscrizione di alcun tipo ed appare a questo scopo necessaria un'espressa base legale. La seconda esige invece un intervento da parte dell'avente diritto

¹ Leemann ad art 836 CC n. 1 ss, secondo il quale tale istituto si riferisce a imposte in senso proprio, tasse e contributi.

² C. Allidi, l'ipoteca legale del fisco, lezioni di diritto fiscale svizzero, Bellinzona 1999 p. 321 ss; J. Hofstetter, Basler Kommentar, Basilea 1998, ad art. 836 CC n. 1 ss, P. Stähli, das Steuerpfandrecht nach art. 241 StG - ein kurzer Blick hinter die Kulissen, BN 2002 p. 273 ss.

³ Versione del 20.6.1988 in vigore dal 5.8.1988

⁴ DTF 101 III 16, P.H. Steinauer, les droits réels vol. III, Berna 1992 n. 2825 ss.

(creditore), tenuto a farsi parte attiva mediante richiesta di iscrizione a registro fondiario. Senza tale concorso l'ipoteca non viene posta in essere, e permane solo a livello virtuale. Stando alla concezione più accreditata, il diritto all'iscrizione è legato all'immobile e deve essere fatto valere contro il suo proprietario attuale, quand'anche egli non si identifichi con il debitore.

IV. L'IPOTECA LEGALE DEL FISCO

Fra i tributi assistiti da pegno maggiormente rilevanti vi sono innanzi tutto quelli previsti dalla legge tributaria (LT) per quanto attiene le imposte ordinarie dovute in relazione diretta con la proprietà immobiliare. In questo contesto va segnalato che a seguito della giurisprudenza del TF si è col tempo notevolmente precisato il campo di applicazione dell'art. 183 LAC che venne così adattato, nel senso che il credito di imposta garantito deve effettivamente denotare una stretta correlazione con l'immobile⁵. Nel contempo sono venute a cadere alcune restrizioni di carattere procedurale e temporale che in tempi antecedenti limitavano la nascita dell'ipoteca legale.

Da notare poi che nella vigente LT del 21 giugno 1994 si è proceduto a modificare ulteriormente la norma relativa all'IL proprio in previsione di assicurare una maggiore tutela dei terzi nei confronti del fisco, in particolare con l'introduzione del termine quinquennale, ossia un preciso limite temporale alla validità della garanzia ipotecaria (art. 252 cpv. 3 LT)⁶.

Questi pegni di natura extratabulare, ossia senza iscrizione a RF e quindi di carattere occulto, possono presentare alcuni inconvenienti in particolare in caso di trapasso di proprietà. Pertanto si è pure istituita la facoltà di chiedere all'Ufficio esazione un'attestazione vincolante dei debiti di imposta pendenti assistiti da ipoteca legale, onde garantirsi da sgradite sorprese. Inoltre sussiste da parte del notaio l'obbligo di informare le parti ex art. 254 LT. A titolo informativo si annota come fra altro il tema fu pure oggetto di interrogazione parlamentare da parte dei deputati Piazzini e Staffieri, evasa in data 10 novembre 1993 (n. 9840), allorché dato il momento congiunturale esso si prospettava di particolare attualità⁷.

L'art. 252 LT recita:

¹Per il pagamento di tutte le imposte cantonali e comunali, che hanno una relazione particolare con l'immobile conformemente all'art. 836 CCS, è riconosciuta, per la durata di 5 anni dalla crescita in giudicato della tassazione, al cantone ed ai comuni un'ipoteca legale secondo l'art. 183 LAC.

²Essa è di rango prevalente agli altri pegni immobiliari e, per la sua validità, non necessita d'iscrizione a registro fondiario.

³L'ipoteca legale decade se, entro 5 anni dalla crescita in giudicato della cassazione a cui si riferisce, non è notificato il conteggio conformemente all'art. 253.

⁵DTF 62 II 24 ss; DTF 106 II 81; RF 1999 p. 53 ss; Messaggio governativo 26 gennaio 1988 n. 3262 in punto alla modifica degli artt. 229 LT e 183 LAC; rapporto commissionale 7 giugno 1988 n. 3262R, Verbali del Gran Consiglio (VGC), sessione ordinaria primaverile 1988 vol. II p. 940-947; E. Blumenstein / P. Locher, System des Steuerrechts, 6.a ed. Zurigo 2002 p. 326 ss; C. Ceppi, l'ipoteca legale per i crediti di diritto pubblico, RTT 1987 p. 633 ss.

⁶v. messaggio governativo n. 4169 del 13 ottobre 1993 in VGC vol II, sessione ordinaria primaverile 1994, p. 786 e 787, come pure il relativo rapporto di maggioranza della commissione tributaria n. 4169 R del 26 .4.1994, nei medesimi VGC p. 984 e 985.

⁷cfr. S. Rageth, Kommentar rund um das gesetzliche Pfandrecht, der Schweizerische Treuhänder (ST) 1/91 p. 37 ss; J. Küng, problematische Steuersicherung mittels gesetzlichen Grundpfandrechten, ST 9/01 p. 849 ss.

⁴L'autorità fiscale rilascia, a richiesta del notaio o di terze persone autorizzate dal debitore d'imposta, come pure a terze persone portatrici del pegni immobiliare sul fondo oggetto della domanda, attestazioni vincolanti sull'importo del credito garantito da ipoteca legale anche quando la relativa imposta non è ancora scaduta.

L'art. 252 che menziona l'IL per crediti di imposta, riprende quindi in parte almeno la sistematica dell'art. 183 LAC, rinunciando ad un'enumerazione esaustiva degli stessi⁸. Il relativo novero viene pertanto enucleato per via interpretativa e giurisprudenziale, ed è stato in anni recenti sensibilmente precisato. Sostanzialmente l'IL è stata ammessa per le imposte (aventi una relazione con l'immobile secondo l'art. 836 CCS) cantonali e comunali ordinarie sul reddito e la sostanza delle persone fisiche per la quota parte afferente a sostanza immobile imponibile nel cantone, sull'utile delle persone giuridiche per i redditi che derivano dagli immobili, per l'imposta cantonale di donazione e successione in quanto riferita al trasferimento di immobili, l'imposta immobiliare comunale per le persone fisiche e quella cantonale e comunale per le persone giuridiche, l'imposta cantonale sugli utili immobiliari per le persone giuridiche e fisiche di cui all'art. 124 LT, sancita dall'art. 127 LT in sostituzione del precedente regime della solidarietà istituito dalla cessata legge sull'imposta sul maggior valore immobiliare del 17 dicembre 1964 (LIMVI). Altri tipi di imposta sono per contro stati esclusi da parte della giurisprudenza, in particolare per il reddito di commercio immobiliare, sul capitale delle persone giuridiche, sulla ripresa di ammortamenti di valori immobiliari allibrati a bilancio⁹.

La casistica risulta in definitiva piuttosto lata e si rivela oggi il tipo di garanzia più efficace onde permettere al cantone e ai comuni di assicurare l'incasso dei crediti fiscali afferenti la sostanza immobiliare .

V. ALTRE IPOTECHE LEGALI

Accanto all'IL della legge tributaria se ne annoverano molteplici altre, segnatamente quelle relative ad opere eseguite dall'ente pubblico ai cui costi viene chiamato a partecipare il singolo proprietario di fondi che ne traggono vantaggio, che si presentano in una serie variegata di tipologie sia per quanto attiene le modalità di iscrizione che il rango stabilito. Preliminarmente va accennato che in tali casi sovente entra in linea di conto l'iscrizione a RF, ma con varie modalità¹⁰. Infatti accanto **all'assenza di iscrizione (IL occulta)**, si annovera **l'iscrizione a titolo dichiarativo**, ossia in funzione informativa ed indipendente dalla reale consistenza del pegno stesso. Si tratta di una formula che si contrappone alla **iscrizione costitutiva**, analoga a quella conosciuta dal CCS per la nascita del pegno immobiliare e proprio delle IL indirette (cfr art. 799 cpv. 1 CCS). Infine va annoverata pure **l'iscrizione a carattere conservativo**, ossia una tipologia intermedia fra quelle succitate, nel senso che la nascita del pegno appare svincolata dalla sua iscrizione, ma il suo mantenimento é legato all'iscrizione a RF entro un determinato lasso di tempo.

In genere si ammette che l'iscrizione rende il credito garantito imprescrittibile ex art. 807 CCS, salvo disposizione contraria nella legge.

⁸DTF 84 II 91; A. Pedroli, aspetti sostanziali e procedurali dell'ipoteca legale per crediti d'imposta, RDAT II-1994 p. 416; lo stesso, l'ipoteca legale per crediti d'imposta, RDAT I-1995 p. 532; Soldini/Pedroli, l'imposizione degli utili immobiliari, commentario agli art. 123-140 LT, Lugano 1996 p. 156 ss; Richner/Frei/Kaufmann, Zürcher Steuergesetz, Zurigo 1999, § 208 n. 1 ss.

⁹DTF 110 II 236; DTF 122 I 351 consid. 2a; RDAF II/1999 p. 253 consid. 2b , C. Allidi, art. cit., p. 329/330.

¹⁰A. Zucker, das Steuerpfandrecht in den Kantonen, Zurigo 1988 p. 54 ss; R. Dunand, l'hypothèque légale de droit public, Aigle 1928 p. 65 ss.

La protezione offerta all'acquirente in buona fede (art. 973 CCS) é a priori esclusa per le IL extratabulari. In regime di iscrizione a carattere costitutivo, si tende oggi ad ammettere la natura di un obbligo a carattere reale, esercitabile nei confronti del proprietario attuale del fondo indipendentemente dalla sua buona fede o meno¹¹.

Talora non riesce neppure agevole determinare l'esatta valenza dell'IL, a motivo dell'enunciazione poco chiara della singola normativa. Citiamo un elenco esemplificativo:

quo alle IL definite dalla legge con iscrizione facoltativa (senza obbligo di iscrizione), si menziona la legge sui consorzi all'art. 20 che istituisce l'IL su tutti i beni soggetti al consorzio per il pagamento dei rispettivi contributi, la legge sul raggruppamento e la permuta dei terreni all'art. 45 a garanzia di contributi e conguagli, la legge dei contributi di miglioria all'art. 19 a garanzia dei contributi per la plusvalenza immobiliare, e la legge edilizia cantonale all'art. 43 a copertura delle spese di opere eseguite d'ufficio (demolizione o rettifica). Tale formulazione appare di scarsa trasparenza, nella misura in cui pur trattandosi verosimilmente di IL con iscrizioni a carattere dichiarativo ed affidate alla discrezionalità dell'ente titolare del pegno, appare in realtà doveroso procedere all'iscrizione nei confronti di tutti per chiarezza e parità di trattamento.

Vi è poi una categoria assai disparata di ipoteche legali che istituisce il comune quale creditore e che necessitano dell'iscrizione a registro fondiario. Si tratta in particolare della legge d'applicazione della legge federale contro l'inquinamento delle acque (LALCIA) che ha già dato adito a discussione in varie occasioni. In ogni caso il titolare del credito giusta l'art. 107 LALCIA deve chiedere l'iscrizione a RF entro un anno dal giudizio definitivo sull'importo del contributo di costruzione che l'IL è chiamata a garantire. Tale IL rientra in modo verosimile nella categoria delle ipoteche con iscrizione conservativa. Per parare al rischio che può comportare il protrarsi della procedura, la legge prevede la possibilità di iscrizione provvisoria, che presenta qualche non trascurabile problema di applicazione¹².

Vi sono varie altre leggi di minore momento; citiamo a titolo esemplificativo la legge sul turismo (art. 34), il DL sulla promozione dell'agriturismo (art. 19), la legge di applicazione della legge federale sugli stupefacenti (art. 28), la legge sull'integrazione sociale e professionale degli invalidi (art. 20), la legge sul promovimento coordinamento e sussidiamento delle attività sociali a favore delle persone anziane (art. 17), la legge sul promovimento e coordinamento delle colonie di vacanza (art. 18), la legge sull'agricoltura (art. 48), la legge sull'agricoltura del 3. 12. 2002 (art. 41), la legge sui musei (art. 14), la legge sull'assistenza sociale (art. 44), la legge sui beni culturali (art. 12), il DL di applicazione alla LF sulla protezione dell'ambiente (art. 7). In tali casi si tratta di garantire il rimborso di determinati sussidi o prestazioni somministrate dall'ente pubblico nei confronti dell'amministrato, qualora ne sopravvengano le condizioni previste dalla legge e non di crediti derivanti da leggi di carattere fiscale.

Come detto le condizioni di iscrिवibilità, rispettivamente di rango di queste ipoteche appaiono tutt'altro che univoche, ritenuta la diversa genesi di ciascuna di queste leggi. D'altro canto va rilevato che anche le esigenze poste dai vari tipi di tributo possono richiedere un trattamento diversificato.

¹¹ P.H. Steinauer, op. cit. n. 2842 ss

¹² P. Pasi, appunti sulla garanzia reale del comune ticinese per il credito derivante dal contributo di costruzione per l'esecuzione delle opere di canalizzazione: l'art. 107 LALCIA, RDAT I- 2000 p. 225 ss.

VI. VALUTAZIONE E PROSPETTIVE

Non è qui luogo per elencare partitamente tutte le problematiche che possono sorgere a proposito delle singole legislazioni. Occorrerebbe uno studio di maggiore ampiezza. In linea di principio l'intento di promuovere in tale contesto una maggiore uniformità ed esaustività a livello regolamentare può apparire senz'altro condivisibile.

E' innegabile che il diritto positivo oggi lasci parecchio a desiderare sotto questo aspetto, e che i diversi punti menzionati dall'iniziativa relativi alle regole che disciplinano l'IL sono trattati dalle singole leggi in modo frammentario ed eterogeneo.

La mozione cita a titolo esemplificativo il caso del Canton Vaud, che da tempo ha proceduto ad inserire delle norme comuni nella legge di introduzione del Codice civile svizzero agli art. 188-190, sulla scorta di uno studio assai approfondito redatto da parte del prof. P. Piotet e dell'allora ispettore cantonale del registro fondiario C. Besson¹³. Questo esempio indubbiamente fra i più articolati delle varie legislazioni cantonali potrebbe assurgere a parametro al fine di verificare l'opportunità di rendere maggiormente omogenee e complete le vigenti regolamentazioni in materia.

Al di là del fatto che ciò comunque esige un non trascurabile sforzo di approfondimento e di documentazione trattandosi di concetti che non possono semplicemente venire trasposti nella nostra realtà senza un'attenta valutazione preliminare e un coinvolgimento di tutti i dipartimenti interessati, va comunque ancora evidenziato che in realtà sul piano concreto il tema non appare altrettanto problematico. In effetti una volta definita l'effettiva estensione del novero dei pubblici tributi fondati sulla LT assistiti da IL, si deve constatare che la sicurezza giuridica è oggi già garantita in modo efficace dal suaccennato istituto dell'attestazione vincolante previsto dalla vigente LT (art. 252 cpv. 4 LT) del 21 giugno 1994, e si affianca alle ulteriori precisazioni volute dal legislatore segnatamente il limite temporale quinquennale, permettendo ai notai, oltre che al contribuente come pure a terze persone autorizzate o persone portatrici del pegno sul fondo, di ottenere una situazione aggiornata e fedefacente quo ad eventuali importi del credito garantito da IL derivanti da pubblici tributi.

In tal modo sono ovviati gran parte degli inconvenienti lamentati da parte dei contribuenti in merito alla conclamata insicurezza giuridica presente sotto il regime della previgente LT a cagione di IL non iscritte.

Il ricorso alla domanda preventiva risulta infatti assai utilizzato a dimostrazione della sua efficacia, in particolare in occasione di trapassi immobiliari per atto pubblico. Esso come visto si estende infatti anche all'imposta sugli utili immobiliari, e del resto difficilmente potrebbe venire soppiantato nella sua funzione da un'eventuale obbligo generalizzato di iscrizione dell'IL alle condizioni prospettate dall'iniziativa, oltretutto con un dispendio amministrativo che è sicuramente maggiormente contenuto di quello che richiede l'iscrizione a registro di ogni singola IL. Nei confronti dei trapassi immobiliari il ricorso all'attestazione vincolante si è anzi rivelata un mezzo utile a ridurre sensibilmente le procedure di iscrizione di IL, atteso che le pendenze oggetto dell'attestazione vengono di regola liquidate in breve tempo evitando la necessità di avviare la notifica del relativo diritto di pegno immobiliare, che di fatto raramente interviene. Ciò equivale a dire che l'effetto delle IL assume soprattutto un carattere deterrente che l'attestazione vincolante rende operativo. Da notare poi che in tali circostanze il credito d'imposta nasce solo in virtù del trapasso (ossia al momento dell'iscrizione a RF almeno nei casi di cui all'art. 656 cpv. 1 CCS), e che quindi l'iscrizione della relativa IL appare in ogni caso di tenue portata.

Per quanto attiene le IL dipendenti da altre legislazioni, non sono note contestazioni di rilievo in materia. La questione riveste verosimilmente un'importanza limitata, fatta

¹³P. Piotet, les hypothèques légales de droit public vaudois, ZBGR 1963/44 p. 65 ss.

astrazione come visto dalla LALCIA per la quale é però da tempo allo studio una revisione che coinvolge anche il regime dell'IL ivi istituito, e che d'altronde già prevede l'obbligo di iscrizione entro il termine decadenziale di un anno (art 107 LALCIA). Appare quindi indubbio che almeno dal profilo pratico la mozione si riferisce in primo luogo all'IL istituita per i tributi previsti dalla LT.

Da un profilo generale va poi ancora aggiunto come il discorso sia suscettibile di implicare un riesame globale dell' impostazione soggiacente alle varie IL istituite in passato dal legislatore con indubbia larghezza. Si pensi in particolare alle varie leggi promozionali o previdenziali che fondano IL per crediti che possono anche risultare sprovvisti di una relazione particolare con il fondo, ciò che inclina a propendere per ritenere maggiormente adeguata in tali casi l' ipoteca di carattere convenzionale.

Decisivo appare poi il fatto che si prospetta all'orizzonte l'intervento del legislatore federale con il progetto posto in consultazione da parte del DFGP in materia di revisione parziale del CC sulle disposizioni dei diritti reali e del registro fondiario (avanprogetto del marzo 2004), tramite una sostanziale modifica fra altro all'art. 836 CC, nel senso di prescrivere per le IL dei cantoni di carattere occulto l'obbligo di iscrizione nel termine di due anni dalla nascita del credito d'imposta e di sei mesi dalla sua esigibilità, con il seguente tenore:

Art. 836 APCC

Cpv. 1 Se la legge accorda al creditore il diritto alla costituzione di un pegno immobiliare, le ipoteche legali stabilite dalle leggi cantonali per rapporti di diritto pubblico o altri rapporti di carattere obbligatorio generale per tutti i proprietari di fondi, nascono soltanto con l'iscrizione nel registro fondiario.

Cpv. 2 Le ipoteche legali che secondo le leggi cantonali nascono senza iscrizione nel registro fondiario ed il cui importo supera 1000 franchi sono opponibili dopo il termine di iscrizione ai terzi in buona fede che si sono riferiti al registro fondiario, soltanto se vi sono state iscritte entro sei mesi dalla loro esigibilità, ma al più tardi entro due anni dalla nascita del credito.

Cpv. 3 Sono fatte salve le normative cantonali più restrittive.

Questa modifica per molti versi ispirata al modello vodese, implica senz'altro un adattamento della relativa legislazione cantonale in materia di IL. Essa appare peraltro degna di approfondimento nella misura in cui dal profilo della sua attuazione si delineano anche problemi pratici non indifferenti, segnatamente per l'iscrizione di IL per crediti d'imposta della legge tributaria. Innanzitutto a motivo della relativa esiguità dei termini assoluti e relativi che la disposizione introduce, allorché appare acquisito che specie nell'ambito della tassazione postnumerando testé introdotta dal 1.1.2003 su impulso della LAID, la definizione del credito d' imposta richiede tempi di attuazione che mal si conciliano con i termini perentori previsti dall'art. 836 APCC. L'assenza di ulteriori accorgimenti precluderebbe quindi spesse volte al fisco la possibilità concreta di fare valere per motivi di tempestività il diritto all'IL. Inoltre la somma limite minima stabilita di fr. 1000.-- in materia dalla legge di applicazione al CCS del Canton Vaud risalente al 27 febbraio 1963, allorché il potere di acquisto del franco era assai diverso da oggi, a motivo soprattutto del fenomeno inflativo e dell'erosione monetaria. Di conseguenza una simile norma implicherebbe un notevole dispendio amministrativo e di risorse da parte degli organi preposti dell'ente pubblico, spesso non commisurato all'entità in gioco. Si pensi pure all'aggravio di lavoro che ne deriverebbe anche per gli Uffici dei registri in merito all'esame delle condizioni poste per una eventuale iscrizione a RF (art. 31 del regolamento concernente la legge sul Registro Fondiario del 28 febbraio 1998).

Va poi sottolineato come tale incombenza valga non solo a livello cantonale, ma in modo parallelo anche per comuni ed altri enti interessati, e che oltre all'iscrizione occorre pure predisporre in seguito la relativa cancellazione a registro, operazione in base all'esperienza non di rado negletta e di non indifferente portata. Queste problematiche meritano la dovuta attenzione.

VII. CONCLUSIONI

Pur con innegabili lacune, il vigente sistema legislativo in materia di IL di diritto pubblico risulta oggi almeno dal profilo pratico abbastanza soddisfacente e non denota come fu invece il caso in passato necessità di interventi di carattere urgente.

La mozione Gianoni appare destinata almeno in gran parte ad essere prefigurata a livello federale, ciò che implica pure la necessità di adeguare la legislazione cantonale di applicazione. Riesce quindi a questo stadio prematuro anticipare i tempi per una sua attuazione senza disporre di un quadro legale ben definito. Si rischierebbe altrimenti di dovere modificare ulteriormente a breve termine le varie norme cantonali con grave pregiudizio per la sicurezze del diritto e notevoli inconvenienti e complicazioni amministrativi e legali.

A queste condizioni é quindi preferibile attendere l'adozione del nuovo art. 836 CC prima di procedere in un secondo tempo ad adattare le disposizioni della legislazione ticinese in modo confacente, tenendo conto se del caso dei suggerimenti formulati dalla mozione.

Si reputa pertanto su questi presupposti di ritenere la stessa evasa.

Vogliate gradire, signor Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, G. Gendotti

Il Cancelliere, G. Gianella

Annessa: Mozione 2.12.2002

MOZIONE

Adozione di norme chiare e uniformi in materia di ipoteche legali dirette e indirette a favore dell'Ente pubblico

del 2 dicembre 2002

Secondo gli artt. 61 e 836 CC, i Cantoni, in virtù della loro sovranità legislativa in materia fiscale, possono conservare o introdurre diritti cantonali di pegno per crediti di diritto pubblico.

Questi diritti di pegno devono essere conformi al tipo dell'ipoteca del Codice civile svizzero, essendo destinati a concorrere per i loro effetti con i diritti privati di pegno immobiliare (sentenza del Tribunale federale, pubblicata in DTF 84 II 37 e riferimenti).

Al momento dell'entrata in vigore del CC, il Cantone Ticino ha regolamentato in modo molto sommario l'introduzione di un'ipoteca legale privilegiata per determinati crediti di diritto pubblico. L'art. 183 della legge di applicazione e complemento del Codice civile svizzero (RL 4.1.1.1) elenca le ipoteche riconosciute senza obbligo di iscrizione nel registro fondiario e dispone che esse hanno il medesimo "ordine" e prevalgono sugli altri pegni immobiliari. La legge tributaria (LT; RL 10.2.1.1) contiene una regolamentazione più completa, ma non esaustiva (cfr. agli art. 252 segg. LT).

Vi sono poi circa 20 leggi cantonali che introducono ipoteche legali (dirette o indirette), il più delle volte senza prevedere regolamentazione¹.

Al fine di poter garantire più chiarezza ed uniformità alle ipoteche legali di diritto pubblico e, soprattutto, per garantire una maggior pubblicità e quindi il rispetto del principio della sicurezza del diritto² e delle transazioni, appare indispensabile adottare un regime uniforme per le ipoteche legali, operazione facilmente realizzabile mediante l'introduzione di norme specifiche nella legge di applicazione e complemento al Codice civile svizzero, legge che, sia detto per inciso, deve essere rivista al più presto, atteso che essa contiene ancora disposizioni riprese dal Codice civile ticinese del 13 giugno 1837, non più applicabili. Ad ogni modo anche nell'ottica dello snellimento del Corpus iuris ticinese, appare opportuna l'adozione di una legge che metta ordine in questa materia.

Diversi Cantoni hanno introdotto un regime uniforme attraverso le loro leggi di applicazione e complemento al Codice civile³.

Le norme uniformi dovrebbero perlomeno prevedere:

- l'elenco esaustivo delle leggi cantonali che prevedono la garanzia;
- quando nasce l'ipoteca legale;
- la possibilità di costituire un pegno collettivo;
- l'obbligo di iscrivere l'ipoteca se essa supera un determinato importo entro un termine preciso;

¹ Si veda a titolo di esempio l'art. 43 della legge edilizia (RL 7.1.2.1) e l'art. 45 della legge sul raggruppamento e la permuta dei terreni (RL 7.3.2.1).

² Le ipoteche legali di diritto pubblico per la loro natura comportano una insicurezza giuridica (DTF 85 I 38), che è opportuno limitare al minimo.

³ Per un ottimo esempio si vedano gli artt. da 188 a 190 della legge vodese (RSV 3 1 A).

- la possibilità di iscrivere l'ipoteca in via provvisoria;
- il termine di estinzione dell'ipoteca;
- la prescrizione del credito;
- il privilegio dell'ipoteca sugli altri pegni;
- il divieto per chi non è più proprietario del bene gravato di invocare nell'ambito dell'esecuzione il beneficio di escussione reale previsto dall'art. 41 della legge federale sull'esecuzione e fallimenti (LEF)⁴.

Chiedo quindi, in applicazione dell'art. 54 della legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato, che quest'ultimo presenti un disegno di legge sulle ipoteche legali.

Filippo Gianoni

⁴ Attualmente, in difetto di norme, ciò è possibile, con l'assurda conseguenza che, pur disponendo il debitore dei mezzi per pagare il credito, nell'ambito della procedura esecutiva egli può chiedere che sia dapprima realizzato il fondo di proprietà di una terza persona! (si veda DTF 84 III 67).