

SENATO DELLA REPUBBLICA

———— XIV LEGISLATURA ————

N. 2434

DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori MAGNALBÒ, BOBBIO Luigi, PONTONE, GIRFATTI, MARINO,
FLORINO e BONGIORNO**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 24 LUGLIO 2003

—————
Trasferimento dei servizi di pubblicità immobiliare
al Ministero della giustizia
—————

Onorevoli Senatori. – Il sistema attualmente in vigore di pubblicità immobiliare, detto della «trascrizione», venne introdotto con il codice civile del 1865, poi riproposto, senza sostanziali modifiche, con il codice civile del 1942, nel libro VI intitolato «Della tutela dei diritti».

Le norme disciplinanti tale peculiare forma di pubblicità sono previste dagli articoli 2643 e seguenti del codice civile. Essi contemplano una pubblicità di tipo «dichiarativo» basata sui seguenti principi:

a) priorità della trascrizione che risolve il conflitto tra più aventi causa dello stesso diritto (articolo 2644 del codice civile.);

b) continuità delle trascrizioni, di modo che, se l’atto è soggetto a trascrizione, le successive trascrizioni od iscrizioni non producono effetto se non è trascritto l’atto anteriore d’acquisto (articolo 2650 del codice civile).

Lo stesso libro VI del codice civile prevede poi una pubblicità di tipo «costitutivo» la quale, con il mezzo dell’iscrizione, costituisce su determinati beni un diritto reale di garanzia (ipoteca, articolo 2808 del codice civile), attribuendo al creditore il diritto di espropriare, anche nei confronti del terzo acquirente, i beni vincolati.

Da questi brevi cenni appare evidente che il complesso sistema di pubblicità realizzato nei servizi ipotecari è uno strumento giuridico indispensabile perché:

a) è presupposto per il buon andamento del mercato immobiliare, giacché consente, mediante un sistema di ricerca su «base personale», di rilevare la situazione giuridica dei diritti reali immobiliari;

b) permette, vincolando i beni immobili, di dare garanzie al credito, che è essenziale per la vita economica della collettività.

I servizi di pubblicità immobiliare svolgono quindi, una funzione giuridico-pubblicistica diretta a garantire i diritti reali immobiliari. A questa funzione è correlato un fondamentale interesse pubblico alla corretta tenuta dei registri immobiliari, tant'è che l'articolo 33 della precedente legge ipotecaria 25 giugno 1943, n. 540, stabiliva una doppia dipendenza del conservatore, dal Ministero di grazia e giustizia per l'esercizio delle funzioni e l'adempimento degli obblighi previsti dal codice civile, e dal Ministero delle finanze per ogni altro aspetto.

La norma in questione veniva modificata con l'articolo 25 della legge ipotecaria 27 febbraio 1985, n. 52, prevedendo la sola vigilanza del Ministero di grazia e giustizia sulle funzioni attribuite al conservatore dal codice civile e la sua dipendenza gerarchica dal Ministero delle finanze.

La legge ipotecaria n. 52 del 1985, pur attuando le necessarie modifiche per consentire l'automazione dei servizi, ha lasciato immutato il sistema di pubblicità immobiliare e strettissimi permangono i rapporti tra i servizi ipotecari e gli organi dell'amministrazione giudiziaria. Infatti, a riprova della importanza pubblica che riveste la regolare tenuta dei registri immobiliari è stabilito:

a) l'obbligo del conservatore d'inviare al procuratore della Repubblica ogni quindici giorni copia del registro generale d'ordine (articolo 23 della legge n. 52 del 1985), preventivamente vidimato dal presidente del tribunale ai sensi dell'articolo 2680 del codice civile;

b) il divieto di rimozione dei registri, tranne che per ordine della corte di appello e con le modalità da essa stabilite (articolo 2681 del codice civile);

c) la comunicazione del pubblico ministero al Ministero della giustizia ed al Ministero delle finanze della decisione del tribunale sul ricorso avverso il rifiuto del conservatore alla pubblicazione di un atto (articolo 113-bis delle disposizioni attuative del codice civile);

d) il pubblico ministero unitamente al conservatore devono essere previamente sentiti dal tribunale prima che questi decida sui ricorsi *ex* articoli 113 e 113-bis delle suddette disposizioni attuative;

e) tutte le procedure, i tempi e le modalità di attuazione della meccanizzazione dei servizi sono stati stabiliti, come richiesto dall'articolo 16 della legge n. 52 del 1985, con decreti interministeriali di concerto tra i dicasteri della giustizia e delle finanze.

È utile ricordare che, già in sede di discussione del progetto di legge ipotecaria alla Commissione giustizia del Senato, il relatore trattando degli articoli 25 e 26, trovava ingiustificata la dipendenza della conservatoria dal Ministero delle finanze, considerata la prevalenza della funzione pubblicistica su quella fiscale.

Del resto la dipendenza dalla magistratura è ancora più stretta, di natura organica, per il sistema di pubblicità tavolare ancora in vigore nelle *ex* province asburgiche, attuali Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia. In queste regioni si è conservato il sistema tavolare austriaco, o del libro fondiario, introdotto nel nostro ordinamento con il regio decreto 28 marzo 1929, n. 499, e che è stato modificato ed integrato dalla legge 29 ottobre 1974, n. 594, che ne ha coordinato le norme con le disposizioni del codice civile, in attuazione dell'articolo 230 delle disposizioni transitorie. Trattasi di una pubblicità di tipo costitutivo e non dichiarativo come è il sistema della trascrizione del codice civile, in quanto la volontà dispositiva dell'alienante non è sufficiente a trasferire il diritto, ma occorre ad essa aggiungere l'iscrizione nel libro fondiario, così come dispone l'articolo 2 del citato regio decreto n. 499 del 1929: «il diritto di proprietà e gli altri diritti reali sui beni

immobili non si acquistano per atto tra vivi se non con l'iscrizione del diritto nel libro fondiario».

L'articolo 75 della legge n. 499 del 1929 prevede infatti che «le domande per le iscrizioni tavolari sono dirette al giudice tavolare che conserva la rispettiva partita tavolare».

Le domande di iscrizione sono accolte con un decreto del giudice tavolare. Trattasi di un provvedimento giurisdizionale che opera, insieme al relativo negozio, l'effetto traslativo: il diritto si acquista nella misura in cui è iscritto, in conformità alla domanda di intavolazione.

È da dire poi che sulla base della normativa vigente, viene in grande evidenza il collegamento funzionale tra i servizi di pubblicità immobiliare e gli ordini professionali, *in primis* il notariato e l'avvocatura, che trovano in questi servizi il presupposto essenziale per realizzare la loro attività pubblicistica. Tale collegamento tuttavia non trova corrispondenza nell'attuale quadro di riferimento amministrativo, in quanto gli ordini professionali, nella loro autonomia funzionale, sono sottoposti esclusivamente al controllo e alla vigilanza del Ministro della giustizia (si vedano gli articoli 10, 11, 14 della legge 3 agosto 1949, n. 577, sull'istituzione del Consiglio nazionale del notariato; gli articoli 15 e seguenti del regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578, sull'ordinamento delle professioni di avvocati e procuratori, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 gennaio 1934, n. 36, e il decreto luogotenenziale 24 agosto 1944, n. 217). Sarebbe quindi opportuno che i servizi di pubblicità immobiliare trovassero la loro naturale collocazione gerarchico-funzionale nell'ambito dell'amministrazione giudiziaria, come del resto lo è per gli archivi notarili, che sono incardinati nell'amministrazione giudiziaria ai sensi della legge 16 febbraio 1913, n. 89.

La riforma dell'amministrazione finanziaria, pur sopprimendo gli *ex* uffici di conservatoria, non ha modificato le funzioni del conservatore, ma le stesse sono state attribuite prima agli uffici unici del dipartimento del territorio e poi agli uffici provinciali incardinati nell'attuale agenzia del territorio (decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300). Pertanto oggi le funzioni di conservatore sono svolte di diritto dal direttore dell'ufficio provinciale del territorio. Poiché quest'ultimo comprende anche i servizi tecnici erariali (*ex* catasto), di cui il direttore deve necessariamente occuparsi, si può facilmente immaginare la difficoltà di gestione che ne deriva, anche considerando il fatto che per la maggior parte i direttori di questi uffici sono ingegneri dotati di una formazione tecnica e non giuridica, come invece richiede la materia «pubblicità immobiliare».

Per tutto quanto sopra esposto appare auspicabile una riforma che incardini gli attuali servizi di pubblicità immobiliare nell'ambito del Ministero della giustizia, con la previsione di un apposito ruolo per il personale addetto.

Circa le competenze fiscali dei servizi in questione, si prevede l'autoliquidazione dell'imposta ipotecaria che rimarrebbe quindi di competenza del Ministero dell'economia e delle finanze, lasciando al Ministero della giustizia la percezione della sola tassa ipotecaria e dell'imposta di bollo.

L'articolo 1 del presente disegno di legge sostituisce l'articolo 25 della legge n. 52 del 1985, che nella attuale formulazione prevede che i conservatori sotto ogni altro riguardo dipendono dal Ministero delle finanze. La novella proposta fa dipendere i conservatori sotto tutti gli aspetti dal Ministero della giustizia. Si evita così la doppia dipendenza: di vigilanza da parte del Ministero della giustizia, e gerarchica da parte del Ministero delle finanze, oggi agenzia del territorio.

L'articolo 2 istituisce il ruolo speciale ed è giustificato dalle caratteristiche di particolare professionalità degli addetti ai servizi di pubblicità immobiliare, frutto di acquisizioni di conoscenze specifiche maturabili solo all'interno del settore, caratterizzato da un sapere prevalentemente giuridico-civile.

La scelta di incardinare un ufficio V, avente competenza esclusiva per le conservatorie, all'interno della direzione generale della giustizia civile, si giustifica con il fatto che la suddetta direzione ha già competenza di vigilanza e controllo sulle conservatorie, nonché sugli uffici tavolari nelle regioni ove sono previsti.

L'articolo 3, attraverso il comma 1 mira a valorizzare e recuperare la professionalità dei dipendenti che hanno acquisito esperienza nel settore; il comma 2 tratta l'organizzazione e la disciplina della nuova struttura, demandandola ad un apposito regolamento ministeriale che detti le norme particolari relative alla sua esecuzione.

L'articolo 4 consente di valorizzare le professionalità già esistenti all'interno dell'amministrazione al fine di garantire anche la continuità di prestazioni di qualità già sperimentate, nell'erogazione dei servizi. Il comma 2, inoltre, individua i conservatori degli archivi notarili, quali organi deputati in via transitoria ad occupare in qualità di reggenti i posti vacanti all'atto dell'entrata in vigore della presente legge, per la contiguità delle professionalità in questione.

L'articolo 5 mira alla salvaguardia del trattamento economico più favorevole per il personale in mobilità.

L'articolo 6 trasferisce al Ministero dell'economia e delle finanze in autoliquidazione l'imposta ipotecaria di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 31 ottobre 1990, n. 347, che ne fissava i criteri di competenza e di spettanza per gli uffici dei registri immobiliari. Tale modifica avviene nel rispetto dei criteri del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 237, che ha soppresso dal 1° gennaio 1998 i servizi autonomi di cassa; le relative entrate sono infatti riscosse dal concessionario del servizio di riscossione.

Sono fatti salvi gli adempimenti di cui al decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 463, come modificato dal decreto legislativo 18 gennaio 2000, n. 9, e al relativo regolamento di attuazione, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 18 agosto 2000, n. 308, laddove si prevede l'utilizzazione di procedure telematiche per gli adempimenti in materia di registrazione, trascrizione e voltura degli atti relativi ai diritti sugli immobili: cosiddetto adempimento unico.

Ai fini di una celere approvazione del provvedimento giova ricordare, infine, che la normativa proposta non comporta alcuna variazione di gettito.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Vigilanza dei conservatori dei registri immobiliari)

1. L'articolo 25 della legge 27 febbraio 1985, n. 52, è sostituito dal seguente:

«Art. 25. – *1.* Dalla data di entrata in vigore della presente disposizione i conservatori dei registri immobiliari, per quanto concerne l'esercizio delle funzioni e l'adempimento degli obblighi loro attribuiti dal codice civile, sono sottoposti alla vigilanza del Ministero della giustizia, da cui dipendono anche sotto ogni altro riguardo».

Art. 2.

(Ruolo speciale delle conservatorie dei registri immobiliari)

1. A partire dalla data di entrata in vigore della presente legge, è istituito, nell'ambito dell'amministrazione del Ministero della giustizia, il ruolo speciale delle conservatorie dei registri immobiliari e sono istituiti i relativi uffici e servizi.

2. Tutti i beni mobili ed immobili attualmente utilizzati dai servizi ipotecari passano nella disponibilità degli istituendi uffici delle conservatorie del Ministero della giustizia.

3. È istituito presso il dipartimento per gli affari di giustizia del Ministero della giustizia, nell'ambito della direzione generale della giustizia civile, l'ufficio V, avente competenza per l'amministrazione ed il funzionamento delle conservatorie dei registri immobiliari.

Art. 3.

(Ruoli e piante organiche)

1. Per la prima copertura degli organici delle conservatorie di cui all'articolo 2, transitano a domanda i dipendenti dell'agenzia del territorio nonché delle altre agenzie fiscali che abbiano svolto continuativamente per un anno negli ultimi tre anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, mansioni relative ai servizi ipotecari, con destinazione negli uffici di ultima appartenenza.

2. Le modalità di accesso, l'ordinamento professionale e l'individuazione delle sedi per la copertura dei posti di conservatore, nonché la pianta organica relativa al personale, sono stabiliti da apposito regolamento ministeriale da adottarsi entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

Art. 4.

(Nomina e assegnazione delle sedi)

1. In fase di prima attuazione il direttore generale del personale e della formazione del dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi del Ministero della giustizia nomina conservatori i funzionari di area C o i dirigenti, muniti di diploma di laurea in giurisprudenza od equipollente, che hanno svolto per almeno cinque anni le funzioni di gerente di cui all'articolo 34 della legge 25 giugno 1943, n. 540. Essi sono assegnati alle sedi delle conservatorie ove hanno prestato l'ultimo servizio.

2. In via transitoria e fino alla copertura mediante pubblico concorso degli ulteriori posti resisi disponibili, il direttore generale del personale e della formazione del dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi del Ministero della giustizia nomina conservatori reggenti i conservatori degli archivi notarili per le sedi rimaste vacanti dopo la copertura dei posti di cui all'articolo 3.

Art. 5.

(Status, prerogative e indennità)

1. Al personale appartenente al ruolo speciale delle conservatorie dei registri immobiliari è riconosciuta l'indennità di amministrazione di cui alla legge 22 giugno 1988, n. 221.

2. Il personale di cui al comma 1 conserva, ove più favorevole, il trattamento economico e giuridico in godimento all'atto del trasferimento mediante l'attribuzione della differenza con il trattamento economico previsto per la qualifica di inquadramento.

Art. 6.

(Imposta ipotecaria)

1. L'imposta ipotecaria di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 31 ottobre 1990, n. 347, già liquidata dagli uffici provinciali dell'agenzia del territorio è versata in autoliquidazione al Ministero dell'economia e delle finanze, secondo i criteri di cui al decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 237, e successive modificazioni.

2. Sono fatti salvi gli adempimenti di cui al decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 463, e successive modificazioni, e al regolamento concernente l'utilizzazione di procedure telematiche per gli adempimenti tributari in materia di atti immobiliari, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 18 agosto 2000, n. 308.

3. Sono di competenza del Ministero della giustizia l'imposta di bollo e la tassa ipotecaria liquidata dalle conservatorie.