

PROFILI DI REGOLAMENTAZIONE DELL'ATTIVITA' DI ISPEZIONE IPOTECARIA

di Gaetano Petrelli

L'emanazione della legge 3 agosto 1998 n. 302, che consente di sostituire, nelle procedure espropriative immobiliari, ai certificati ipotecari una relazione notarile attestante le risultanze dei registri immobiliari, rende attuali le problematiche interpretative, mai sopite, relative alle concrete modalità di attuazione della pubblicità immobiliare, ed alle situazioni giuridiche soggettive del soggetto che richiede le ispezioni ipotecarie, e dell'ufficio che deve consentirle.

L'attività di ispezione ipotecaria costituisce un momento importantissimo dell'attività notarile, momento di attuazione di un'obbligazione che la prassi (art. 1340 c.c.) ha qualificato come parte integrante del contratto d'opera professionale concluso tra il notaio ed il proprio cliente, e la cui esecuzione non diligente espone il notaio a responsabilità civile (1). Di recente, questa attività si è arricchita di nuove connotazioni e di nuovi profili di rilevanza, a seguito dell'entrata in vigore della legge 3 agosto 1998 n. 302, che, nell'ambito di una parziale riforma del processo esecutivo, ha consentito (nuovo art. 567 c.p.c., secondo comma) la sostituzione dei certificati ipotecari che il creditore

precedente deve allegare all'istanza di vendita con una relazione notarile «attestante le risultanze delle visure catastali e dei registri immobiliari». Anticipando in parte i risultati dell'indagine, appare evidente che la nuova norma fornisce un rilevante argomento alla tesi secondo la quale il notaio non può «attestare» le «risultanze dei registri immobiliari» se non è messo in condizione di prendere visione, direttamente o a mezzo di persona di propria fiducia, ma comunque senza il necessario tramite del personale dell'ufficio, di tutti i registri che concorrono a produrre l'effetto della pubblicità immobiliare: in caso contrario al solo certificato notarile non potrebbe riconoscersi la piena efficacia sostitutiva che la legge richiede, quale condizione di procedibilità dell'istanza di vendita (2). Occorre, peraltro, analizzare attentamente l'attuale sistema normativo, in modo da evidenziare le norme che disciplinano le modalità di espletamento dell'attività ispettiva in oggetto, delineando conseguentemente la corretta sequenza procedimentale che l'ufficio dei registri immobiliari deve porre in essere al fine di applicare correttamente le norme di legge in materia.

La legge 27 febbraio 1985 n. 52 ha introdotto, come è noto, un sistema di elaborazione automatica nelle conservatorie dei registri immobiliari: rispetto alle formalità eseguite dopo l'entrata in vigore del servizio meccanografico, le relative modalità di ispezione sono disciplinate dall'articolo 20 della suddetta legge. Il

successivo articolo 27, al comma 2, dispone poi che «Le ispezioni, le certificazioni ed il rilascio di copie, in relazione a formalità eseguite fino a tutto il giorno precedente l'attivazione del servizio meccanografico, si effettuano secondo la normativa vigente alla data di entrata in vigore della presente legge». L'analisi deve quindi avere ad oggetto, separatamente, le due fattispecie.

Note:

(1) Sul punto mi permetto di rinviare a Petrelli, *Visure ipotecarie, responsabilità civile del notaio, limiti del danno risarcibile*, Milano 1994.

(2) Cfr. la circolare del Consiglio Nazionale del Notariato, *Espropriazione forzata immobiliare e compiti affidati al notaio (a proposito della legge 3 agosto 1998 n. 302)*, diffusa il 27 novembre 1998, laddove si afferma chiaramente che, per riconoscere alla certificazione notarile sostitutiva di cui al novellato art. 567 c.p.c. valore analogo alla certificazione ipotecaria «*deve essere ammesso l'accesso all'ufficio ove sono collocati i registri da consultare ... la certificazione notarile potrà essere completa e conseguire quindi il valore che la legge sembra assegnarle, solo a condizione che anche questa parte dell'archivio (le tavole alfabetiche: n.d.r.), tradizionalmente non pubblica, venga messa a disposizione per una consultazione funzionale a quella dei repertori e dei registri tradizionalmente ispezionabili. Se al contrario ciò non dovesse avvenire la completezza della documentazione potrebbe essere ugualmente assicurata dal certificato notarile, redatto sulla base delle risultanze emergenti dai repertori e registri ispezionabili, e da un documento rilasciato dalla Conservatoria ... che a tale riguardo dovrebbe assumere lo stesso valore probatorio della certificazione, attestante che i repertori ed i registri messi a disposizione sono stati desunti dai documenti "interni" e come tali non visionabili dal pubblico*».

A

ARGOMENTI

59

NOTARIATO
n. 1/1999

LE ISPEZIONI DELLE FORMALITÀ IPOTECARIE «MECCANIZZATE»

L'articolo 20 della legge 27 febbraio 1985 n. 52 disciplina le modalità di ispezione delle formalità eseguite dopo l'attivazione della meccanizzazione. Esso stabilisce, innanzitutto, che «per ogni ispezione ipotecaria» il richiedente deve presentare alla conservatoria apposita richiesta su moduli a stampa forniti dall'Amministrazione finanziaria, contenente l'indicazione delle generalità delle persone fisiche (quindi cognome, nome, eventualmente luogo e data di nascita e/o codice fiscale), la denominazione o ragione sociale delle società, persone giuridiche ed enti non riconosciuti.

A seguito di tale richiesta, la conservatoria rilascia al richiedente «l'elenco delle formalità riguardanti il nominativo richiesto», con l'indicazione delle eventuali annotazioni eseguite. Si prevede poi che:

– per le formalità presentate, ma non ancora registrate (e quindi non ancora definitivamente accettate), «è consentita l'ispezione sulle note presentate»;

– il richiedente può in ogni caso avere in visione la nota originale o il titolo.

La norma va coordinata con il disposto generale dell'articolo 2673, comma secondo, del codice civile (quale risultante dalle modifiche apportate con l'art. 4 della legge 52/1985), secondo cui il Conservatore deve «permettere l'ispezione dei suoi registri nei modi e nelle ore fissati dalla legge». È sicuramente questa la norma generale che disciplina l'oggetto del diritto soggettivo dell'utente («l'ispezione dei suoi registri»), con formula di ampia portata, idonea a ricomprendere tutti i registri tenuti dal Conservatore, e di cui sia obbligatoria la tenuta ai fini pubblicitari; la stessa norma, invece, rinvia ad un'ulteriore fonte di rango legislativo per la determinazione dei *modi* e delle *ore* in cui è consentita l'ispezione. Sotto tale profilo,

non è difficile dimostrare che l'articolo 20 della legge 52/1985 non contiene una disciplina esaustiva delle ispezioni ipotecarie, regolando invece, solo parzialmente, le modalità dell'attività di ispezione. Tale norma, infatti, a mero titolo esemplificativo:

– non disciplina espressamente l'ipotesi della richiesta di ispezione ipotecaria che riguardi una o più formalità indipendentemente dall'ispezione di un nominativo (ipotesi pure espressamente contemplata nella tariffa delle tasse ipotecarie allegata al D. Lgs. 347/1990);

– non prevede l'ipotesi della richiesta di ispezione su base «reale», pur contemplata dalla tariffa delle tasse ipotecarie (parte I, punto 2.2 e punto 2.3);

– non regola il rilascio dell'elenco dei soggetti presenti nelle formalità di un determinato giorno (tariffa delle tasse ipotecarie, parte I, punto 5.0) (3);

– non disciplina in alcun modo le modalità di ispezione dei registri tenuti dal conservatore.

Il fatto, peraltro, che l'esame di alcuni registri pubblici, ed in particolare del registro generale d'ordine, non sia compiutamente regolato quanto alle modalità non elimina l'efficacia precettiva del richiamato articolo 2673 del codice civile, secondo cui il Conservatore deve permettere l'ispezione dei suoi registri, genericamente considerati nella loro totalità (4). Questi registri sono oggi individuati dall'articolo 19 della legge 52/1985, ai sensi del quale il Conservatore, oltre ai registri di cui agli articoli 2678 e 2679 del codice civile, deve tenere gli archivi, i registri e gli elenchi stabiliti con decreto interministeriale. In attuazione di tale norma, è stato emanato il D.M. 30 luglio 1985 (pubblicato sulla *G.U.* n. 183 del 5 agosto 1985). Soffermando, in particolare, l'attenzione sul *registro generale d'ordine* (mod. 60), occorre ricordare che esso trova la sua disciplina nell'art. 2680 del codice civile: esso deve essere preventivamente numerato e vidimato, e, alla fine di ciascun

giorno, deve essere chiuso con l'indicazione del numero dei titoli annotati e firmato dal Conservatore. Ai sensi dell'articolo 2, numero 2), del D.M. 30 luglio 1985, con l'impiego dei sistemi meccanografici il Conservatore deve produrre, a fine giornata, il registro generale d'ordine con l'osservanza delle norme dell'articolo 2680, quindi con la sottoscrizione del Conservatore medesimo. Tale chiusura e tale sottoscrizione rappresentano la garanzia del corretto operato del Conservatore nell'esecuzione delle formalità pubblicitarie, e l'importanza del registro in esame è comprovata dal disposto dell'art. 23 della legge 52/1985, in base al quale il Conservatore deve inviare ogni quindici giorni al Procuratore della Repubblica competente copia del registro medesimo.

Appare evidente, a tal punto, l'importante funzione di garanzia assoluta dal registro generale d'ordine, e la necessità che dello stesso venga consentita la visione al pubblico, come del resto in passato riconosciuto dalla giurisprudenza, dal Ministero di Grazia e Giustizia e dal Ministero delle Finanze (5). Per tale motivo non appare condivisibile l'interpretazione – fondata sull'erroneo presupposto dell'esaustività della disciplina contenuta nell'art. 20 della legge 52/1985 – secondo cui, dopo l'automazione del servizio ipotecario, «la consultazione del modello 60 diverrebbe inutile e

Note:

(3) L'ispezione dell'elenco dei soggetti è regolata dalle disposizioni amministrative contenute nella Circolare del Ministero delle Finanze, Dipartimento del Territorio, n. 122/T del 6 maggio 1997.

(4) Secondo la Circ. Min. Fin., Dipartimento del Territorio, 6 maggio 1997 n. 122/T, sopra citata, «non pare possa dubitarsi sulla legittimità e, quindi, sulla ammissibilità di una richiesta di ispezione basata su criteri di accesso diversi da quelli ordinari».

(5) Cass. 24 febbraio 1968 n. 633, in *Riv. dir. ipotecario*, 1968, 128; Ris. Min. Fin. 17 febbraio 1975 n. 321033; Note Min. Grazia e Giustizia n. 5/3663/052 del 18 gennaio 1969 e 5/37492/052 del 1° luglio 1969.

A

ARGOMENTI

60

NOTARIATO
n. 1/1999

superflua, dal momento che tutte le formalità registrate su detto modello sono state automaticamente repertoriate» (6): sia la lettera dell'articolo 2673, secondo comma, c.c., sia la funzione cui tende l'intera disciplina delle ispezioni ipotecarie non possono non determinare la conclusione per cui *tutti i registri rilevanti ai fini della pubblicità devono essere messi a disposizione del pubblico, ivi compreso, in particolare, il registro generale d'ordine.*

Dall'articolo 20, penultimo comma, della legge 52/1985 si desume poi una regola importante: l'ispezione dei *titoli*, oltre che delle note originali, è consentita al richiedente senza limitazione alcuna, nell'ambito del generale diritto ad ottenere in visione tutto ciò che attiene alla pubblicità immobiliare, senza che sia legittimo alcun impedimento o limitazione a tale esame da parte dell'ufficio.

Per finire, occorre ricordare che l'articolo 20, ultimo comma, della legge 52/1985 consente le ispezioni ipotecarie anche mediante interrogazione a distanza dei dati elaborati dalle Conservatorie. Dette modalità sono oggi compiutamente disciplinate dal D.M. 10 ottobre 1992 (pubblicato sulla *G.U.* n. 295 del 16 dicembre 1992). Il nuovo comma 4 del medesimo art. 20, come introdotto dall'art. 10 del D.L. 20 giugno 1996 n. 323, convertito con legge 8 agosto 1996 n. 425, dispone inoltre che – a decorrere dalla data di attivazione del collegamento in rete tra i servizi meccanizzati di conservazione dei registri immobiliari – l'elenco delle formalità di cui al terzo comma può essere richiesto anche per ambiti circoscrizionali diversi da quello della Conservatoria ove la richiesta stessa è presentata.

L'ISPEZIONE DEI REGISTRI E DELLE FORMALITÀ «NON MECCANIZZATI»

L'articolo 27, al comma 2, della legge 52/1985 dispone, come

sopra rilevato, che «Le *ispezioni*, le certificazioni ed il rilascio di copie, in relazione a formalità eseguite fino a tutto il giorno precedente l'attivazione del servizio meccanografico, *si effettuano secondo la normativa vigente alla data di entrata in vigore della presente legge*». Si tratta di interpretare la norma riportata, in modo da individuare l'esatto ambito di applicazione: è evidente che il rinvio alla normativa preesistente non può riguardare profili di tipo fiscale (quali, ad esempio, la misura delle tasse ipotecarie), né può ovviamente riguardare l'orario per le ispezioni (oggi disciplinato, in via generalizzata per qualsiasi tipo di ispezione, dall'art. 24 della legge 52/1985, che prevede l'orario di apertura dell'ufficio dalle ore 8 alle ore 12); il rinvio alla normativa vigente all'entrata in vigore della legge 52/1985 concerne invece, con riferimento alle ispezioni, da un lato l'oggetto delle stesse (cioè i registri oggetto di ispezione), dall'altro lato, se ed in quanto trovino nella normativa previgente una disciplina, le modalità dell'ispezione.

Le fonti normative a cui far riferimento, per individuare le modalità di ispezione «non meccanizzata» sono:

– l'articolo 2673 del codice civile, che al secondo comma stabilisce che il conservatore deve «*permettere l'ispezione dei suoi registri nei modi e nelle ore fissati dalla legge*». La norma, quale risultante dalla modifica effettuata ad opera dell'art. 4 della legge 52/1985, ha sostituito la precedente, che recitava «*Deve altresì permettere l'ispezione dei suoi registri nelle ore fissate dai regolamenti; ma non è consentito di prendere copia delle trascrizioni, iscrizioni o annotazioni*». È rimasta invariata, come si vede, la portata estremamente generale della disposizione, che ha per oggetto tutti i registri tenuti dal conservatore (a condizione, ovviamente, che abbiano a che fare con la pubblicità immobiliare, oggetto della disciplina codicistica). Si può semmai rilevare

che, mentre la nuova disposizione fa rinvio alla legge per determinare *i modi e le ore* del pubblico servizio, la precedente faceva riferimento solo alle *ore*, con ciò escludendo qualsiasi valenza alle eventuali modalità fissate dai preesistenti regolamenti;

– l'articolo 2679 del codice civile, che va letto (per effetto del suindicato art. 27) nel testo precedente la modifica apportata con l'art. 11 della legge 52/1985, prevedeva che il conservatore dovesse tenere, oltre al registro generale d'ordine, i registri particolari per le iscrizioni, trascrizioni ed annotazioni, nonché «*gli altri registri che sono ordinati dai regolamenti*». Questi altri registri sono, più esattamente, quelli individuati dall'art. 3 del R.D. 25 settembre 1874 n. 2130, ed in particolare, per quanto concerne la pubblicità ipotecaria: il Repertorio dei debitori, il Repertorio dei creditori, il Repertorio per le trascrizioni, la Tavola alfabetica dei debitori, dei creditori e delle persone a favore delle quali o contro le quali si operano le trascrizioni, la Rubrica alfabetica dei cognomi (7). In concreto, l'ispezione si inizia sulla *rubrica alfabetica dei cognomi* e sulla *tavola alfabetica dei nomi*, nelle quali è possibile rinvenire i numeri dei *repertori* nei quali i soggetti sono intestatari di conti individuali in cui sono riportati gli estremi delle formalità.

Nel disporre che il Conservatore deve *permettere* l'ispezione dei suoi registri, l'art. 2673 c.c. presuppone evidentemente che l'ispezione venga eseguita *direttamente* dall'utente, e non tramite il personale dell'ufficio; principio costantemente affer-

Note:

(6) Circ. Min. Fin. 20 luglio 1987 n. 47/11216.

(7) Sulla funzione delle tavole alfabetiche, v. Circ. Min. Fin. 23 dicembre 1972 n. 313301, in *Fiv. Not.*, 1973, 1225: «Le tavole alfabetiche servono per classificare gli individui per i quali trovano aperti appositi conti nei repertori e per indicare, a fianco di ciascun nominativo, gli estremi dei rispettivi conti».

mato dalla dottrina e dalla giurisprudenza (su cui v. *infra*), e riconosciuto come principio generale dalla stessa Amministrazione, in particolare dall'affermazione secondo cui «il Conservatore ed il personale dell'Ufficio non sono tenuti ad eseguire ricerche nei registri per conto del richiedente, il quale ha diritto ad ispezionare i registri immobiliari» (8).

DIRITTO DI ISPEZIONE DIRETTA DELLE RUBRICHE E DELLE TAVOLE ALFABETICHE

È sorta questione, in passato, circa la ricomprensione delle tavole e rubriche alfabetiche di cui sopra nell'ambito dei registri di cui il conservatore è tenuto a consentire la visione diretta al pubblico, ai sensi dell'art. 2673 c.c.. Dottrina e giurisprudenza hanno risposto in senso affermativo (9), sulla base delle seguenti argomentazioni:

– in un sistema di *pubblicità a base personale*, la possibilità di consultazione dei registri alfabetici (indici) sui quali rintracciare i nominativi delle persone soggetti della pubblicità è parte «indispensabile ed integrante e non solo necessaria e sussidiaria» dell'ispezione ipotecaria; la pubblicità, limitata al registro d'ordine ed ai registri di formalità, «e non estesa agli indici occorrenti, sarebbe incompleta e pericolosa» (10);

– caratteristica fondamentale di ogni pubblicità, come lumeggiato da autorevole dottrina, è l'*effettività* della stessa, e quindi l'effetto di *conoscibilità legale* che ne deriva (11), che non si realizzerebbe sicuramente ove si volesse costringere il pubblico dei visuristi ad affidarsi alle ricerche effettuate da altri (il personale dell'ufficio) (12) ovvero, in mancanza, a consultare centinaia di volumi di registro d'ordine per completare le indagini nel ventennio; aggiungendosi a ciò che «l'interessato, come ha il diritto di approfondire le indagini nel caso che il nominativo di cui si occupa risulti sulle tavole,

così ha diritto di essere sicuro del risultato negativo delle ricerche ipotecarie» (13);

– la chiara *lettera del codice civile* sanziona la libera visionabilità delle tavole: l'articolo 2673 c.c. fa obbligo al conservatore di permettere l'ispezione dei suoi registri, i quali registri sono individuati dal successivo articolo 2679 (14), essendovi compresi quelli previsti dai regolamenti, e quindi anche le tavole alfabetiche.

Questo il panorama normativo alla data di entrata in vigore del codice civile del 1942. Con l'emanazione, peraltro, della legge 25 giugno 1943 n. 540 sulle imposte ipotecarie, nella tariffa allegata veniva espressamente stabilito che «non è consentita al pubblico l'ispezione della tavola

Note:

(8) Circ. Min. Fin. 6 maggio 1997 n. 122/T.

(9) Pugliatti, *La trascrizione*, II, Milano 1989, 40; Ettore-Silvestri, *La pubblicità immobiliare e il Testo Unico delle imposte ipotecarie e catastale*, Milano 1991, 237; Trib. Firenze 21 aprile 1941, in *Riv. dir. comm.*, 1941, II, 408, con nota adesiva di Funaioli, *Sulla esibizione dei registri e sulla responsabilità del conservatore delle ipoteche*; App. Firenze 31 maggio 1942, in *Foro it.*, 1942, I, c. 853; Cass. 30 aprile 1947, in *Riv. Not.*, 1947, 419, con note adesiva di Mariani e Giuliani.

(10) Trib. Firenze 21 aprile 1941, *cit.*, 413, ove si rileva che debbono essere messe a disposizione del pubblico le tavole e rubriche alfabetiche, «registro chiave per le ricerche ipotecarie, e che da niuna norma di legge o di regolamento risulta affatto essere di esclusivo servizio interno»; Funaioli, *op. cit.*, 410: «se la tavola alfabetica è il registro base, negarne l'ispezione al pubblico vale ostacolare le pubbliche ispezioni di tutti gli altri registri». Cass. 22 aprile 1997 n. 3477, in *Vita Not.*, 1997, 875, ha ravvisato nell'erronea indicazione del nome nella nota di trascrizione una causa di invalidità della pubblicità, proprio in quanto «la trascrizione sui registri immobiliari è informata al criterio della ricerca per nome (rubrica dei cognomi e tavola alfabetica) del soggetto cui si riferisce», con ciò ovviamente riconoscendo che parte integrante dell'ispezione ipotecaria è la ricerca del nominativo nelle apposite tavole e rubriche alfabetiche.

(11) Pugliatti, *La trascrizione*, I, Milano 1957, 225 ss.

(12) App. Firenze 31 maggio 1942, *cit.*, c. 855, ove si rileva che, in omaggio al principio di pubblicità, «gli uffici ipote-

cari non soltanto sono pubblici e a disposizione del pubblico, ma sono addirittura aperti al pubblico, nel senso che ognuno, per disposizione di legge, ha diritto di compiere direttamente e di persona sui registri le ispezioni che possono interessarlo ... pretendere di limitare il diritto di ispezione ai soli registri di formalità (trascrizioni, iscrizioni e annotazioni) e negarlo per le tavole alfabetiche e per i repertori ... registri chiave ai fini della sicurezza delle altre ricerche, è andare nettamente contro lo spirito e la finalità della legge, la quale ha inteso assicurare ad ogni interessato, attraverso la consultazione diretta di tutti i registri necessari a compiere una data ricerca ipotecaria, la massima garanzia di esattezza e di completezza dell'indagine».

(13) Mariani, *op. ult. cit.*, 421.

(14) Cass. 24 febbraio 1968 n. 633, in *Riv. dir. ipotecario*, 1968, 128, con nota favorevole di Pescatore, ha affermato che l'obbligo del Conservatore di permettere l'ispezione dei registri non è limitato altrimenti che con il riferimento temporale alle ore fissate dai regolamenti (ed ora, in base al nuovo art. 2673, con riferimento alle ore ed ai modi fissati dalla legge), sicché «il cittadino può ispezionare i registri immobiliari senza bisogno di allegare uno specifico suo interesse e può, quindi, prendere conoscenza anche di tutte le iscrizioni e trascrizioni eseguite in un certo periodo di tempo». Nello stesso senso, quanto alla facoltà di rilevare senza alcuna limitazione estremi e contenuto delle formalità pubblicate, Cons. Stato 24 ottobre 1994 n. 823, in *Foro it.*, 1995, III, c. 444, ed in *Gazz. Not.*, 1995, 1015. Sul punto v. anche Circ. Min. Fin. 6 maggio 1997 n. 122/T («il Conservatore non può rifiutare o limitare la consultazione dei registri immobiliari né può verificare la qualifica dei soggetti che richiedono la consultazione e, meno che mai, l'uso che delle notizie rilevate intendono fare»); Consiglio Nazionale del Notariato, *Ispezione del registro generale d'ordine mod. 60 tenuto dalla conservatoria dei registri immobiliari*, in Studi su argomenti di interesse notarile, VII, Roma 1970 («l'art. 2673 cpv. c. c., facendo obbligo di permettere l'ispezione dei registri nelle ore fissate dai regolamenti, non fa distinzione fra i vari tipi di registri; ed anzi menziona espressamente le limitazioni che condizionano questa misura diretta da parte del pubblico, con un'elencazione che, dato il fine della norma, non può non ritenersi tassativa. Sotto un altro profilo occorre precisare che il termine "ispezione", che si è visto potersi applicare al registro generale d'ordine, sarebbe svuotato di significato se esso dovesse indicare un esame del registro con l'aiuto indispensabile del personale dell'ufficio»). Pugliatti, *La trascrizione*, II, *cit.*, 384 («egli (il conservatore: n.d.r.) deve permettere l'ispezione dei registri, dei titoli e dei documenti: cioè, egli non ha il diritto di opporsi, non solo, ma deve eseguire o fare eseguire tutte le prestazioni necessarie, perché i privati possano prendere conoscenza di ciò che dai registri risulta»).

alfabetica». La disposizione, contenuta in una fonte di rango legislativo, risolveva negativamente il problema in oggetto, e veniva ripresa, anche in prosieguo, nelle successive tariffe delle tasse ipotecarie, emanate con legge 26 settembre 1954 n. 870, e con legge 19 aprile 1982 n. 165. La finalità di tali disposizioni era certamente di ordine fiscale, come dimostra sia la *sedes materiae* (tariffa delle tasse ipotecarie), sia l'esistenza di apposite voci di tariffa per la ricerca nelle tavole alfabetiche. Tuttavia, con l'emanazione del D. Lgs. 31 ottobre 1990 n. 347, la tariffa delle tasse ipotecarie veniva integralmente sostituita, eliminandosi completamente la prescrizione relativa al divieto di ispezione delle tavole alfabetiche, né detto divieto veniva riproposto nelle successive modifiche della tariffa (operate con l'art. 16, comma 1, della legge 24 dicembre 1993 n. 537 e, da ultimo, con l'articolo 10, comma 12, del D.L. 20 giugno 1996 n. 323, convertito in legge 8 agosto 1996 n. 425).

Quanto sopra depone chiaramente per l'*inesistenza, nell'attuale ordinamento, di alcun divieto di visionare le tavole e rubriche alfabetiche*, in quanto: – l'abrogazione del divieto, già contenuto nella tariffa delle tasse ipotecarie, è avvenuta con il D. Lgs. 347/1990, posteriormente quindi all'emanazione della disposizione transitoria contenuta nell'art. 27 della legge 52/1985;

– il divieto, di chiara matrice fiscale, non è stato riproposto nella successiva disciplina delle tasse ipotecarie, con ciò evidenziandosi che le ragioni di ordine fiscale che ne avevano determinato l'emanazione non sono state più ritenute dal legislatore meritevoli di tutela, forse anche per la prevalenza delle motivazioni di ordine civilistico sopra enunciate;

– la nuova tariffa delle tasse ipotecarie disciplina espressamente le ispezioni nelle conservatorie non meccanizzate, con ciò eliminandosi qualsiasi residuo dubbio sull'effetto abrogativo del divieto di cui sopra, come conse-

guenza del fatto che «la nuova legge regola l'intera materia già regolata dalla legge anteriore» (art. 15 delle preleggi).

In considerazione di quanto sopra, appare evidentemente erronea la presa di posizione dell'Amministrazione finanziaria (15) che, sia pure incidentalmente, ha presupposto che debba essere il personale della Conservatoria a fornire «ai visuristi i numeri di repertorio manuale o gli estremi delle formalità interessate dall'ispezione». È pacifico, del resto, che la circolare amministrativa non è fonte del diritto, e che la stessa, pur vincolando il dipendente della pubblica amministrazione, può produrre tale effetto solo in quanto non sia in contrasto con le leggi ed i regolamenti (16). L'articolo 17 del D.P.R. 10 gennaio 1957 n. 3 prevede anzi che l'impiegato al quale, dal proprio superiore, venga impartito un ordine che egli ritenga palesemente illegittimo, deve farne rimostranza allo stesso superiore, dichiarandone le ragioni, ed è tenuto a dare esecuzione allo stesso solo se l'ordine è rinnovato per iscritto (salvo il divieto assoluto di eseguire l'ordine quando l'atto sia vietato dalla legge penale).

Appare chiaro invece, *in subiecta materia*, il dettato legislativo desumibile dal più volte citato art. 2673 del codice civile, che impedisce al Conservatore, come ha chiarito la fondamentale Cass. 24 febbraio 1968 n. 633, sopra citata, di porre limiti all'ispezione dei suoi registri. Di recente la giurisprudenza ha avuto modo di ribadire questi concetti: è stato precisato, tra l'altro, che «*Per quanto riguarda l'esercizio del servizio attinente alla tenuta dei registri e alla attività di ammissione all'ispezione dei medesimi il Conservatore non esercita pubbliche potestà. Ciò perché il codice civile, che agli artt. 2643 e seguenti disciplina puntualmente le situazioni dei soggetti i quali intendono prendere in visione dei registri, riconosce un vero e proprio diritto soggettivo all'attuazione della pubblicità*

*patrimoniale sia nel momento della richiesta del compimento delle formalità che in quella di ispezione e richiesta di documentazione. Non a caso la relativa materia trova disciplina nel libro VI del Codice Civile intitolato "Della tutela dei diritti" ... Dal chiaro disposto dell'art. 2673 comma 2 c.c. emerge come l'attività di ispezione delle note di trascrizione non è assoggettata né ad autorizzazione né a concessione, poiché l'Amministrazione si limita semplicemente a mettere a disposizione la documentazione senza esercizio di attività provvedimento» (17). La posizione del privato che accede al servizio di pubblicità immobiliare è quindi definibile come situazione giuridica di diritto soggettivo e non di interesse legittimo, *non essendo sottoposta a limitazioni discrezionali da parte della pubblica amministrazione* (18). Ciò è ulteriormente comprovato dalla disciplina della giurisdizione sulle controversie aventi ad*

Note:

(15) Verbale delle riunioni dei conservatori svoltesi in data 5 marzo 1998 e 24 marzo 1998 presso la Direzione Compartimentale del Territorio di Torino, prot. n. 7076/98.

(16) Bassi, *Circolari amministrative*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, III, Torino 1989, 54; Chiti, *Circolare amministrativa*, in *Enc. giur. Treccani*, VI, Roma 1988; Bertolissi, *Circolari nel diritto tributario*, in *Digesto discipline privatistiche*, Sez. comm., III, Torino 1988, 86; Cass. 17 novembre 1995 n. 11931, in *Vita Not.*, 1996, 374 («La c.d. interpretazione ministeriale, proveniente, in materia tributaria, dagli uffici centrali della Amministrazione finanziaria, non vincola né i contribuenti né i giudici, né costituisce fonte di diritto ... trattandosi non di manifestazione di attività normativa, bensì di atti interni della medesima pubblica amministrazione»). Secondo Cass. 21 ottobre 1998 n. 10987, la sola osservanza di una direttiva amministrativa di servizio non elimina addirittura l'elemento del dolo nel delitto di omissione di atti d'ufficio, con ciò chiarendosi la limitata rilevanza delle circolari e risoluzioni ministeriali, quando non conformi a legge.

(17) T.A.R. Sicilia 15 aprile 1991 n. 220, in *Giur. amm. sic.*, 1991, 230, ed in *CNN Attività*, 1991, 2, 25.

(18) Pugliatti, *La trascrizione*, II, cit., 114, secondo cui, allorché «si tratta di attività vincolata, al privato spetta un vero e proprio diritto soggettivo».

oggetto i servizi pubblici: l'articolo 33, comma 2, lettera f) del D. Lgs. 31 marzo 1998 n. 80, che devolve alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo «tutte le controversie in materia di pubblici servizi», ne esclude (riservandole quindi alla cognizione del giudice ordinario) le controversie relative a «rapporti individuali di utenza con soggetti privati». Nello stesso senso depone, infine, il regime della responsabilità del Conservatore: ai sensi dell'articolo 6 della legge 21 gennaio 1983 n. 22, il Ministero delle finanze è responsabile dei danni cagionati, anche senza dolo o colpa grave, dal conservatore dei registri immobiliari, con diritto di rivalsa verso quest'ultimo; il privato può poi agire direttamente contro il Conservatore in caso di suo dolo o colpa grave (art. 232-bis delle disposizioni di attuazione del codice civile, ed art. 23 del D.P.R. 10 gennaio 1957 n. 3). La disciplina espressa della responsabilità del Conservatore muove infatti dal «presupposto che omissioni o errori nell'attività della Conservatoria determinando lesione di diritti soggettivi danno sempre titolo al risarcimento del danno» (19).

FACOLTA' DI PRENDERE COPIA O ESTRATTO DEI TITOLI

Come sopra rilevato, la disposizione attualmente contenuta nel secondo comma dell'articolo 2673 del codice civile, secondo cui il conservatore deve «*permettere l'ispezione dei suoi registri nei modi e nelle ore fissati dalla legge*», quale risultante dalla modifica effettuata ad opera dell'art. 4 della legge 52/1985, ha sostituito la precedente, che recitava «*Deve altresì permettere l'ispezione dei suoi registri nelle ore fissate dai regolamenti; ma non è consentito di prendere copia delle trascrizioni, iscrizioni o annotazioni*». Essendo abrogata la norma che inibiva l'attività consistente nel prender copia delle formalità pubblicate, ciò è divenuto oggi possibile. Né alcun dubbio può

sorgere dalla lettura dell'art. 27 della legge 52/1985, secondo cui «*Le ispezioni, le certificazioni ed il rilascio di copie, in relazione a formalità eseguite fino a tutto il giorno precedente l'attivazione del servizio meccanografico, si effettuano secondo la normativa vigente alla data di entrata in vigore della presente legge*»: la modifica dell'art. 2673 c.c. e quindi l'abrogazione del divieto in esame è avvenuta proprio con la legge 52/1985, la stessa che contiene la disposizione transitoria dell'art. 27, ed è evidente che, alla data di entrata in vigore della legge, il divieto già non esisteva più (20). Del resto, il rinvio alla normativa previgente, contenuto nell'art. 27, non può che avere l'ovvio significato di escludere l'applicabilità, per le ispezioni aventi ad oggetto le vecchie formalità, dell'art. 20 della nuova legge, individuando nel contempo *per relationem* i registri e le formalità oggetto di pubblicità (21).

PRINCIPIO DI IMPARZIALITA' DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E CRITERIO CRONOLOGICO

Con riferimento al problema se sia o meno consentito all'ufficio dei registri immobiliari preferire un utente rispetto ad un altro nell'accesso ai pubblici registri (ad esempio, il notaio ad un utente «privato», o viceversa), il problema è stato già analizzato (22), riscontrandosi, da un lato, l'inesistenza di norme che privilegino il notaio o altri pubblici ufficiali, esercenti una pubblica funzione, nell'accesso alla pubblicità immobiliare; dall'altro, e specularmente, il principio della «parità di diritti», che regola l'esercizio del diritto di trarre informazioni dai pubblici registri, segnalandosi che «Affinché il diritto di accesso da parte di chiunque sia concretamente garantito, il Conservatore nella sua qualità di titolare dell'ufficio e di responsabile del servizio dovrà provvedere in

modo da assicurare un servizio efficiente e giuridicamente ineccepibile. Male si adatterebbe a tale esigenza qualsiasi disposizione regolamentare o prassi che alterasse la *par condicio* degli interessati all'ispezione». Alle disposizioni ed ai principi della pubblicità immobiliare fa riscontro, per altro aspetto, l'art. 13, comma 5, del D.P.R. 10 gennaio 1957 n. 3 (statuto degli impiegati civili dello Stato), che testualmente recita: «Qualora non sussistano particolari ragioni da sottoporre al Capo dell'Ufficio, l'impiegato deve, di regola, trattare gli affari attribuiti alla sua competenza *tempestivamente* e secondo il loro *ordine cronologico*». Non ultimo, infine, il disposto dell'articolo 97 della Costituzione, che al primo comma dispone che i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che

Note:

(19) T.A.R. Sicilia 15 aprile 1991 n. 220, *cit.*

(20) Nel senso che il divieto di prender copia delle formalità pubblicate si intende abrogato con riferimento a qualsiasi formalità, anche eseguita anteriormente alla meccanizzazione, Vascellari, *Commentario alla legge 27 febbraio 1985 n. 52, in Le nuove leggi civili commentate*, 1986, 104.

(21) Già anteriormente alla sostituzione del testo dell'art. 2673 c.c., la disposizione contenente il divieto di copiatura veniva interpretata nel senso che fosse vietata la copia integrale della nota o del titolo, essendo consentito, viceversa, prendere appunti anche, eventualmente, stralciando porzioni del testo Ferri, *Trascrizione immobiliare*, in *Commentario del codice civile a cura di Scialoja e Branca*, Bologna-Roma 1983, 355. La più recente giurisprudenza, del resto, è ormai orientata nel senso di non attribuire alcuna valenza alla presunta esigenza di garantire il monopolio della Conservatoria nella gestione delle informazioni sulla pubblicità immobiliare, monopolio che non può in realtà essere minacciato né da una rilevazione sistematica dei dati pubblicati, né dall'occasionale copia di note o titoli: si vedano, in proposito, le chiare osservazioni di Cons. Stato 24 ottobre 1994 n. 823, in *Gazz. Not.*, *cit.*, 1017 ss..

(22) Franco, *Accesso «privilegiato» del notaio alle Conservatorie*, in Consiglio Nazionale del Notariato, *Studi su argomenti di interesse notarile*, I, Milano 1986, 146.

siano assicurati il *buon andamento* e l'*imparzialità* dell'amministrazione.

A tali fonti normative fa riscontro anche una ben precisa presa di posizione del Dipartimento del Territorio del Ministero delle Finanze, che ha avuto modo di precisare il principio per cui «*il Conservatore non può rifiutare o limitare la consultazione dei registri immobiliari né può verificare la qualifica dei soggetti che richiedono la consultazione*» (23).

A fronte di tali elementi, appare evidente che nessuna disposizione regolamentare, amministrativa, o prassi può legittimare il comportamento del pubblico dipendente che segua un criterio diverso da quello cronologico nel soddisfare la richiesta degli utenti relativa al servizio di pubblicità immobiliare (24).

PRINCIPIO DI PUBBLICITA' E LIMITI QUANTITATIVI ALLE VISURE

Con riferimento al problema della liceità del comportamento dei conservatori dei registri immobiliari di porre dei limiti quantitativi alle visure da effettuarsi dal singolo visurista, il Ministero delle Finanze (25), previo parere del Ministero di Grazia e Giustizia, ha affermato che gli stessi devono peraltro «*impartire quelle disposizioni di carattere organizzativo atte ad alleviare il disservizio, disciplinando in qualche modo l'utenza al fine di assicurare il più possibile il pari diritto di accesso di tutti i soggetti al servizio*»; conseguentemente si è precisato che, «*allorché specifiche esigenze di funzionalità dell'ufficio lo richiedano, i conservatori potranno legittimamente fissare un numero massimo di visure che ogni utente è facultato ad eseguire in unico turno, salvo il suo diritto a compiere un successivo numero massimo di visure dopo che gli altri utenti abbiano effettuato le proprie*».

Per un'esatta interpretazione delle disposizioni ministeriali,

occorre rilevare che le stesse sono state adottate tenendo conto della pronuncia della Corte di Cassazione n. 633 del 24 febbraio 1968, che ha sancito il principio per cui il conservatore deve «*astenersi dal porre in essere fatti che ledano ingiustificatamente l'esercizio del diritto di ispezione ipotecaria*», e nel contempo deve porre in essere l'attività necessaria affinché «*le visure possano venire effettuate il più agevolmente possibile da tutte le persone che accedono all'ufficio*, in maniera che non si pongano in essere sul piano pratico *ingiustificate ed inammissibili disparità di trattamento dell'utente*, sia esso facente parte di una agenzia o privato cittadino»; il tutto sulla base dell'ovvio presupposto, confermato dal Ministero di Grazia e Giustizia, che il diritto all'ispezione delle formalità «*non possa subire altra limitazione oltre quella temporale prevista dall'art. 2673 c.c.*» (26). In definitiva, la possibilità che il conservatore, nell'esercizio della propria discrezionalità amministrativa e potestà organizzativa, fissi un numero massimo di visure da eseguirsi in unico turno, subisce un duplice limite: – un limite di ordine teleologico: la limitazione è legittima solo se ed in quanto funzionale ad assicurare il più possibile il pari diritto di accesso di tutti i soggetti al servizio (*a contrario*, deve ritenersi sicuramente illegittima se rivolta a soddisfare esigenze interne dell'ufficio); – un limite di natura intrinseca: nel momento in cui non vi sono altri utenti che richiedano il servizio, o quando gli stessi abbiano effettuato le proprie, evidentemente diviene illegittima l'imposizione di un numero massimo di visure da effettuarsi, a prescindere da esigenze di altri utenti.

In conclusione:

– deve ritenersi illegittima, anche alla luce delle circolari ministeriali succitate, la fissazione in via standardizzata di un numero massimo di visure eseguibili, a prescindere quindi dalle esigenze del momento e

dall'esistenza di altri utenti che richiedano il servizio;

Note:

(23) Circ. Min. Fin. 6 maggio 1997 n. 122/T.

(24) Le uniche norme che prevedono un «accesso privilegiato» alle Conservatorie sono quelle contenute nell'art. 17, comma 8, della legge 30 dicembre 1991 n. 413, e nell'art. 8 del D.M. 1 settembre 1992 n. 465, nella misura in cui prevedono che, nell'ambito del procedimento di riscossione delle imposte dirette, i concessionari del servizio di riscossione sono autorizzati ad accedere direttamente alle Conservatorie dei registri immobiliari al fine di assumere informazioni sui contribuenti contro i quali si procede. Al di fuori di tale tassativa ipotesi non è consentito ad alcuno, né privato né pubblico ufficiale, accedere direttamente alle Conservatorie, *neanche al personale della polizia tributaria*; le disposizioni sull'accertamento in materia di Iva ed imposte dirette consentono infatti solamente ai competenti uffici di chiedere ed ottenere copia gratuita degli atti depositati presso la Conservatoria, senza in alcun modo consentire l'accesso diretto (art. 32, numero 6, del D.P.R. 29 settembre 1973 n. 600; art. 51, comma 2, numero 6 del D.P.R. 26 ottobre 1972 n. 633; art. 57 del D.P.R. 29 settembre 1973 n. 602). Lo stesso dicasi per le altre norme (art. 19 del D. Lgs. 31 ottobre 1990 n. 347; art. 11, comma 3, del D. Lgs. 30 dicembre 1992 n. 504) che esentano dal pagamento delle tasse ipotecarie per le ispezioni eseguite nell'interesse dello Stato o finalizzate all'accertamento dell'imposta comunale sugli immobili (ICI: Ris. Min. Fin. 29 novembre 1996 n. 259/T), ma che non prevedono alcun privilegio nell'accesso alle Conservatorie ed ai pubblici registri immobiliari. Altro e diverso discorso è quello relativo alla possibilità per il Conservatore, nell'ambito della sua potestà organizzativa, di consentire – senza disparità di trattamento tra un utente ed un altro, indipendentemente dalla natura pubblica o privata dello stesso – di *accedere direttamente, sotto il controllo del personale dell'ufficio, all'archivio ove sono depositati i pubblici registri*: per la legittimità di tale accesso diretto, soprattutto in caso di carenza di personale addetto (ma anche in attuazione dell'obbligo di garantire l'efficienza ed il buon andamento dell'ufficio), cfr. il verbale delle riunioni dei conservatori svoltesi in data 5 marzo 1998 e 24 marzo 1998 presso la Direzione Compartimentale del Territorio di Torino, prot. n. 7076/98 (punto 1, lettera a, in fine).

(25) Circ. Min. Fin. 12 gennaio 1987 n. 3, prot. n. 250977.

(26) Cfr. TAR Campania 28 ottobre 1992 n. 229, in *Foro amm.*, 1993, 813, secondo cui «il diritto di ispezione dei registri immobiliari non può essere in alcun modo limitato, ma solo possono essere regolamentate le modalità di accesso al servizio».

— è in ogni caso illegittima la pretesa dell'ufficio che, per motivi di ordine fiscale e/o organizzativo interno, ritiene che l'utente che abbia precedentemente richiesto un certo numero di nominativi, debba necessariamente ultimare l'indagine agli stessi riferita, prima di richiedere altri nominativi, a prescindere dall'afflusso di utenti del servizio.

PRINCIPIO DI PUBBLICITA' E NECESSARIO ESAME DEI TITOLI PER IL RISCONTRO DELLA VALIDITA' E EFFICACIA DEGLI STESSI

Le conclusioni suesposte, per cui il diritto all'ispezione delle formalità «*non possa subire altra limitazione oltre quella temporale prevista dall'art. 2673 c.c.*» valgono ovviamente per tutto quanto costituisce oggetto della pubblicità, ivi compresi i titoli depositati a corredo delle note di trascrizione. È infatti pacifico, in dottrina e giurisprudenza, che i titoli sono a pieno diritto oggetto della pubblicità immobiliare (27). Ciò vale, sicuramente, a seguito della meccanizzazione del servizio di pubblicità immobiliare, come risulta dal testuale disposto dell'articolo 20, penultimo comma, della legge 52/1985, oltre che dalla funzione stessa della pubblicità: dalle note meccanizzate (che riportano una descrizione standardizzata dell'oggetto, limitata ai numeri di mappa ed a pochissimi altri elementi, senza neanche l'indicazione dei confini) non si evince il più delle volte la reale consistenza dell'oggetto del trasferimento, senza parlare di una serie rilevantissima di profili, desumibili solo dall'esame del titolo, decisiva per valutarne la validità e l'efficacia: si pensi, a mero titolo esemplificativo, all'osservanza delle prescrizioni formali della legge 47/1985, della legge 165/1990, della stessa legge notarile, la cui man-

canza può determinare la nullità dell'atto.

Alle stesse conclusioni, peraltro, deve giungersi per quanto concerne l'esame dei titoli prodotti a corredo di formalità pubblicitarie «non meccanizzate»: in tal senso è l'orientamento unanime di dottrina e giurisprudenza, come sopra rilevato, e d'altra parte solo l'esame del titolo può garantire il riscontro della validità ed efficacia dello stesso, non essendo sufficienti, a tal fine, gli elementi che l'art. 2659 e l'art. 2839 c.c. impongono di riportare nelle note di trascrizione e iscrizione.

È evidente, quindi, che limitare il diritto di visione dei titoli significa, in concreto, vanificare la funzione della pubblicità. Ovvìa conclusione è quella per cui il conservatore, che stabilisca limiti arbitrari alla consultazione dei titoli, pone in essere un atto illegittimo, in aperta violazione dell'articolo 2673 del codice civile.

LA NORMATIVA SUL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO: OBBLIGHI DEL CONSERVATORE

La dottrina è concorde nel definire come attività amministrativa quella del conservatore, o di chi agisce in sua vece nell'ambito del procedimento di attuazione della pubblicità, che è quindi un procedimento amministrativo in senso proprio (28), che inizia con l'istanza del richiedente e si conclude con un atto del Conservatore medesimo o del soggetto incaricato nell'ambito dell'ufficio (29).

Le norme dell'ordinamento italiano regolano già da tempo il comportamento del pubblico impiegato nell'ambito del procedimento amministrativo: ai sensi dell'articolo 13 del D.P.R. 10 gennaio 1957 n. 3, «Nei rapporti con il pubblico, il comportamento dell'impiegato deve essere tale da stabilire completa fiducia e sincera collaborazione tra i cittadini e l'amministrazione. Qualora non sussistano

particolari ragioni da sottoporre al capo dell'ufficio, l'impiegato deve, di regola, trattare gli affari attribuiti alla sua competenza tempestivamente e secondo il loro ordine cronologico».

Recentemente, a disciplinare *ex novo* il procedimento amministrativo (e quindi anche quei particolari procedimenti amministrativi consistenti nell'espletamento dei servizi di pubblicità immobiliare, ivi compresi trascrizioni, iscrizioni, annotamenti, ed ispezioni ipotecarie) è intervenuta la legge 7 agosto 1990 n. 241. Nell'ambito dei provvedimenti attuativi di tale nuova normativa, È da segnalare il D.M. 19 ottobre 1994 n. 678 (pubblicato nel supplemento ordinario n. 155 alla G.U. 10.12.1994 n. 288) (30) con il quale sono state in concreto specificate alcune modalità dell'azione amministrativa, chiarendosi, in particolare, al punto 75 dell'allegato, che *l'attività di ispezione ipotecaria è un vero e proprio procedimento amministrativo*. Esso inizia con

Note:

(27) Ferri, *Trascrizione immobiliare*, cit., 354; Pugliatti, *La trascrizione*, cit., II, 372; Consiglio Nazionale del Notariato, *Ispezione dei titoli della Conservatoria dei registri immobiliari*, in *Studi su argomenti di interesse notarile*, VII, Roma 1970, 85 ss., ed ivi citazioni di dottrina conforme.

(28) V. per tutti Pugliatti, *La trascrizione*, II, cit., 84 ss..

(29) Con Circ. Min. Fin. 6 maggio 1997 n. 122/T è stato chiarito che l'atto posto in essere dal Conservatore in esito alla richiesta di ispezione ipotecaria, e consistente nel mettere a disposizione del pubblico i dati in possesso dell'ufficio rientra nella categoria delle «attestazioni», che «ricomprendono gli atti riproduttivi cui la legge non riconosce l'attitudine a far pubblica fede, e quelle dichiarazioni emanate sulla scorta di accertamenti e valutazioni di mera corrispondenza tecnica». Si rientra, viceversa, nella categoria delle «certificazioni» laddove venga emessa, dall'organo competente, una dichiarazione che, nei casi previsti dalla legge, faccia pubblica fede di quanto in essa affermato.

(30) Sull'efficacia normativa dei regolamenti che, attuando la legge 241/1990, disciplinano i termini finali del procedimento amministrativo, v. Cons. Stato 21 novembre 1991 n. 141, in *Foro it.*, 1992, III, c. 98.

l'istanza dell'utente (istanza scritta, in quanto consistente, per le visure relative all'archivio non meccanizzato, nella compilazione del mod. 310), e si conclude con l'esibizione dei registri richiesti. La norma in esame precisa che è il Conservatore l'organo competente ad adottare l'atto procedimentale finale relativamente all'ispezione delle formalità e dei registri immobiliari, e che la stessa ispezione deve essere consentita «*immediatamente*».

Chiarita l'applicabilità della legge 241/1990 all'attività di ispezione ipotecaria, è possibile, a questo punto, enucleare rapidamente le disposizioni più interessanti sotto il profilo in esame: 1) l'articolo 1, comma 1, dispone che l'attività amministrativa è retta dai criteri di *economicità*, di *efficacia* e di *pubblicità*; il requisito dell'*efficacia* o efficienza, già risultante dal dettato costituzionale (art. 97 Cost.), che prevede il buon andamento come criterio ispiratore dell'attività della P.A., comporta l'obbligo per il Conservatore di gestire l'attività del proprio ufficio con diligenza nel perseguimento di tale obiettivo, vigilando sull'attività compiuta dal personale dell'ufficio, e sul rendimento del personale medesimo (31). Conseguenza del principio di economicità è inoltre il *divieto di aggravare il procedimento*, contenuto nel secondo comma dell'articolo 1, che comporta la necessità di svolgere l'azione amministrativa in modo che l'utente possa usufruire del servizio di pubblicità immobiliare (ed effettuare il pagamento delle tasse dovute) con il minore numero di adempimenti possibili e nelle forme più agevoli e meno costose. Quanto al criterio di *pubblicità*, esso si risolve nella c.d. *trasparenza* dell'azione amministrativa, che è oggetto di una disciplina dettagliata. Ai sensi dell'articolo 3 del D.M. 678/1994, all'atto della presentazione della domanda (nella fattispecie, richiesta di visure) che dà avvio al procedimento «è rilasciata all'interes-

sato una *ricevuta* contenente, ove possibile, le indicazioni di cui all'articolo 8 della legge n. 241 del 1990» (e quindi, come minimo, l'oggetto del procedimento promosso – cioè l'indicazione delle visure richieste – e la persona del responsabile del procedimento). Il rilascio di tale ricevuta, così come la designazione del responsabile del procedimento (di cui *infra*), lungi dall'essere una mera complicazione burocratica, rispondono ad evidenti esigenze di trasparenza, in quanto costituiscono lo strumento attraverso il quale, tra l'altro, il notaio può dimostrare al proprio cliente di aver effettuato determinate visure, e può eventualmente ricorrere contro il comportamento illegittimo del responsabile del procedimento (32). Non vi sono, per converso, forme sacramentali da osservare, per cui la ricevuta può ben essere costituita da una copia della richiesta (mod. 310), integrata con gli ulteriori elementi richiesti (33).

2) l'articolo 2, comma 2, stabilisce che la pubblica amministrazione determina, per ciascun tipo di procedimento, il *termine* entro cui esso deve concludersi. Tale conclusione, per le ispezioni ipotecarie, deve essere *immediata*, come ha disposto la norma attuativa surriportata, contenuta nel D.M. 678/1994.

Note:

(31) Circ. Min. Fin. 13 febbraio 1995 n. 49/S/UCIP, in *CNN Strumenti*, voce 0950, 59.3: «Con la previsione del criterio di economicità/efficacia viene imposto alla P.A. la realizzazione del massimo risultato, quantitativo e qualitativo, in relazione ai mezzi a sua disposizione, ossia il conseguimento degli obiettivi previsti con il minor dispendio di risorse e strumenti». Secondo Corte dei Conti 17 marzo 1992 n. 21, in *Cons. Stato*, 1992, II, 1231, «L'amministrazione nell'uso della discrezionalità deve contenersi – per non incorrere in eccesso di potere – entro i limiti dell'uso razionale e motivato degli strumenti offerti dall'ordinamento, in relazione al migliore perseguimento del fine e del risultato dovuto, attraverso l'impiego delle risorse disponibili e, a questo scopo, vengono in rilievo ... anche e soprattutto quei precetti a contenuto positivo che ne indirizzano l'azione in senso teleolo-

gico e pragmatico ... e fra essi, collocato in primo piano, il criterio di buon andamento». Quanto sopra vale, ovviamente, anche per l'attività amministrativa diretta alla riscossione di imposte e tasse, e quindi anche delle tasse ipotecarie dovute per le ispezioni ipotecarie: con direttiva del Ministero delle Finanze in data 25 novembre 1996, in *G.U.* n. 58 dell'11 marzo 1997, ed in *CNN Strumenti*, voce 0950, 68.1. È stato infatti disposto che l'attività dell'Amministrazione finanziaria deve essere espletata «*in modo tale che il contribuente possa conseguentemente assolvere le obbligazioni tributarie con il minor numero di adempimenti possibili e nelle forme più agevoli e meno costose*». Non è forse superfluo ricordare che la legge consente il licenziamento del pubblico dipendente per scarso rendimento. La norma è stata ampiamente applicata dalla giurisprudenza: cfr., a solo titolo esemplificativo, *Cons. Stato* 24 agosto 1996 n. 1065, in *Foro it.*, 1997, III, c. 149; *Cons. Stato* 7 ottobre 1996 n. 1190, in *Cons. Stato*, 1996, I, 1494; *Cons. Stato* 24 agosto 1996 n. 1065, in *Foro it.*, 1997, III, c. 149; *Cons. Stato* 9 giugno 1994 n. 490, in *Cons. Stato*, 1994, I, 730; *Cons. Stato* 15 novembre 1991 n. 1308, in *Foro it.*, 1992, III, c. 259; *Cons. Stato* 25 febbraio 1991 n. 184, in *Cons. Stato*, 1991, I, 243; *Cons. Stato* 21 novembre 1990 n. 918, in *Foro it.*, 1991, III, c. 233; *Cons. Stato* 11 aprile 1990 n. 347, in *Riv. amm.*, 1990, 861; *Cons. Stato* 13 ottobre 1988 n. 560, in *Cons. Stato*, 1988, I, 1207.

(32) Circ. Min. Fin. 13 febbraio 1995 n. 49/S/UCIP, cit., p. 59.3: «Il principio di pubblicità (ex art. 1 legge 241/1990: n.d.r.) si sviluppa e si completa nel principio di trasparenza dell'azione amministrativa, secondo l'espressa previsione dell'articolo 22 della legge n. 241 del 1990. La regola della necessaria 'visibilità' dell'azione amministrativa mira essenzialmente a far conoscere ai cittadini, in modo semplice e completo, i contenuti e le forme di esercizio dell'attività amministrativa, di modo che i cittadini medesimi possano essere messi in grado di poter valutare l'attività amministrativa ed i risultati conseguiti». Secondo la direttiva del Ministero delle Finanze in data 25 novembre 1996, «Gli atti dell'amministrazione finanziaria destinati al contribuente devono essere redatti per iscritto».

(33) Essendo il procedimento per l'ispezione ipotecaria promosso su istanza di parte non è invece necessaria la comunicazione di avvio ex art. 8 legge 7 agosto 1990 n. 241: *Cons. Stato* 19 ottobre 1994 n. 904, in *Cons. Stato* 1996, I, 1845. Per le ispezioni delle formalità «meccanizzate», occorre tener conto che gli elementi oggettivi risultano dall'elenco delle formalità che viene rilasciato al richiedente ai sensi dell'articolo 20, comma terzo, della legge 52/1985, per cui deve ritenersi che la ricevuta da rilasciarsi all'utente possa legittimamente contenere solo gli elementi che da tale elenco non risultano.

Ciò comporta, quale evidente conseguenza, che l'eventuale rifiuto o ritardo del pubblico ufficiale o impiegato preposto al servizio rientra nel disposto del primo comma dell'art. 328 del codice penale (su cui v. *infra*). Inoltre la necessità di conclusione immediata del procedimento comporta l'esigenza che il Conservatore ponga in essere tutte le misure organizzative idonee al raggiungimento dello scopo, ed in particolare disponga che, nell'orario previsto dalla legge, il personale della Conservatoria debba essere prioritariamente adibito al servizio del pubblico per l'attività di ispezione – ed ovviamente per l'attività di ricezione delle richieste di trascrizione, iscrizione ed annotamento, usufruendo, per il disbrigo dell'attività interna dell'ufficio, degli altri orari di servizio del personale.

3) l'articolo 5, comma 1, prevede la designazione di un *responsabile del procedimento*; al comma 2 è previsto che, fino a tale designazione, è considerato responsabile del singolo procedimento il funzionario preposto alla unità organizzativa (e quindi, per il procedimento in esame, il Conservatore, ai sensi del suddetto D.M. 678/1994). Il nominativo del responsabile del procedimento deve essere comunicato, ai sensi dell'art. 5, comma 3, ai soggetti interessati (34).

4) l'Amministrazione finanziaria (da cui dipendono, in definitiva, gli uffici del territorio e le conservatorie dei registri immobiliari) ha chiarito (35) che *l'attività amministrativa è costantemente vincolata in modo rigoroso al perseguimento dell'interesse pubblico determinato dal legislatore*, non potendo essere piegata ad altri scopi non enunciati nei modi e nelle forme prescritte: rapportato alla nostra materia, questo principio comporta che la finalità dell'azione amministrativa, nell'ambito del servizio di pubblicità immobiliare, è e deve essere prioritariamente quella di *garantire la conoscibilità legale dei registri pubblici di cui il conservatore è*

depositario, mentre il profilo fiscale (riscossione delle tasse ipotecarie, quale corrispettivo delle visure effettuate) non è in alcun modo il fine dell'attività dell'ufficio, rappresentando solo il «corrispettivo» del servizio reso (36). Forse è proprio questo l'equivoco di fondo che a volte determina comportamenti dei Conservatori non conformi a legge: la convinzione – nascente forse dalla dipendenza gerarchica dal Ministero delle Finanze – che la Conservatoria sia una sorta di ufficio fiscale, preposto all'esazione di determinati tributi (imposte e tasse ipotecarie, bolli), piuttosto che un ente che svolge in via primaria la fondamentale funzione di attuazione della pubblicità patrimoniale. È possibile, viceversa, dimostrare che, *nel sistema delle tasse ipotecarie, è richiesto il pagamento anticipato solo ed esclusivamente per la richiesta di nominativi* (tabella delle tasse ipotecarie, punto 2.1 e nota b), allegata al D. Lgs. 347/1990). Argomentando *a contrario* ed *ex silentio*, è facile evidenziare che, laddove il legislatore ha voluto condizionare l'espletamento di un dato servizio dell'Amministrazione, ed in particolare della Conservatoria, lo ha fatto espressamente: così, ad esempio, nell'articolo 13 del D. Lgs. 347/1990, laddove si dice che gli uffici dei registri immobiliari riscuotono – relativamente alle formalità di trascrizione, iscrizione ed annotazione – l'imposta ipotecaria di loro competenza «all'atto della richiesta della formalità», e che «il pagamento delle imposte non può essere dilazionato». Nulla di tutto ciò, a parte la norma che prevede il pagamento anticipato per la richiesta di nominativi, nel sistema delle tasse ipotecarie. Del resto, la stessa Amministrazione finanziaria lo ha espressamente riconosciuto, laddove ha affermato che «qualora l'ufficio si trovi nella impossibilità di riscuotere le tasse ipotecarie, connesse a servizi obbligatoriamente resi, devono essere tempestivamente attivate le procedure che regolano la riscossione

coattiva» (37). In definitiva, dal coordinamento delle norme e dei principi che disciplinano il procedimento amministrativo e la riscossione delle tasse ipotecarie emerge che – a parte l'obbligo di pagare anticipatamente le tasse ipotecarie per la richiesta di nominativi – il Conservatore non può aggravare il procedimento imponendo più pagamenti nel corso della giornata per esigenze interne dell'ufficio, ma deve consentire all'utente il pagamento in unica soluzione delle altre tasse ipotecarie, al momento dell'ultimazione dell'ispezione.

LA VIGILANZA SULL'ATTIVITÀ DEL CONSERVATORE

L'articolo 25 della legge 27 febbraio 1985 n. 52 (che riprende analoga disposizione già contenuta nell'art. 33 della legge 25 giugno 1943 n. 540) stabilisce che «*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 di grazia e giustizia; sotto ogni altro riguardo dipendono dal Ministero delle*

Note:

(34) La mancata comunicazione del responsabile del procedimento rileva in termini di responsabilità disciplinare dell'agente che ha omesso la relativa comunicazione (T.A.R. Friuli Venezia Giulia 3 febbraio 1996 n. 64, in *Giust. civ.*, 1996, I, 245), e può rilevare quale omissione di atti d'ufficio (Trib. Roma 12 maggio 1994, in *Foro it.*, 1995, II, c. 135).

(35) Circ. Min. Fin. 13 febbraio 1995 n. 49/S/UCIP, cit..

(36) Sul concetto di «tassa» (quale prestazione dovuta da parte di coloro che, trovandosi in una determinata situazione di fatto che si riannoda ad un'attività di un ente pubblico, risentono un particolare vantaggio economico per effetto dell'esplicazione dell'attività amministrativa), in contrapposizione a quello di «imposta» (prestazione che non ha altro fondamento giuridico se non quello della soggezione alla potestà finanziaria dello Stato), v. Amatucci, *Trattato di diritto tributario*, IV, Padova 1994, 297 ss.

(37) Circ. Min. Fin. 19 luglio 1996 n. 189/T.

finanze». L'osservanza dei doveri prescritti dalle norme codicistiche, e segnatamente, per quanto ci riguarda, di quelli relativi al servizio di ispezioni ipotecarie, è sottoposta alla vigilanza del Ministero di Grazia e Giustizia, salva la dipendenza gerarchica dal Ministero delle Finanze (38). Quanto alla modalità di esercizio di tale potere-dovere di vigilanza, dipendendo gerarchicamente il Conservatore dal Ministero delle Finanze, deve ritenersi che l'organo competente del Ministero di Grazia e Giustizia possa e debba promuovere l'applicazione della sanzione, e che la determinazione di quest'ultimo ufficio debba essere considerata alla stregua di un parere vincolante da parte del titolare dell'azione disciplinare nell'ambito del Ministero delle Finanze. Per ciò che concerne l'esercizio concreto della vigilanza, la dottrina ha ritenuto che esso avvenga tramite la Procura della Repubblica competente per territorio (arg. ex artt. 113 e 113-bis delle disposizioni di attuazione del codice civile, ed ex art. 23 della legge 52/1985) (39): soluzione indubbiamente corretta, nella misura in cui si ritenga sussistere in via concorrente, sia in capo al Procuratore della Repubblica, sia in capo alla competente Direzione Generale del Ministero di Grazia e Giustizia, il potere-dovere di vigilanza, comprendente quello di attivarsi presso l'organo del Ministero delle Finanze gerarchicamente competente anche per l'esercizio dell'azione disciplinare, e fatto salvo l'obbligo del Procuratore della Repubblica, che riscontri violazioni di legge con rilevanza penale, di promuovere l'azione penale. Sia gli uffici competenti del Ministero di Grazia e Giustizia, sia il Procuratore della Repubblica, in quanto organi preposti alla vigilanza, saranno legittimati ad impartire direttive di comportamento al Conservatore (40), la cui violazione deve ritenersi configurare, tra l'altro, la contravvenzione di inosservanza dei provvedimenti dell'Autorità, di cui all'articolo 650 del codice

penale. È dubbio, invece, se il Ministero di Grazia e Giustizia possa, tramite il proprio servizio ispettivo, effettuare direttamente ispezioni straordinarie (41).

LA RESPONSABILITÀ CIVILE E DISCIPLINARE DEL CONSERVATORE

L'inosservanza della suddetta disciplina in merito al servizio di pubblicità immobiliare espone il Conservatore a responsabilità. Vi è innanzitutto la responsabilità civile del Conservatore (42), nei confronti del quale il privato può agire direttamente nei casi di dolo o colpa

Note:

(38) Con l'attuazione della riforma di cui alla legge 29 ottobre 1991 n. 358 (artt. 6 e 7), e del conseguente D.P.R. 27 marzo 1992 n. 287, l'attività di conservazione dei registri immobiliari viene affidata ad un Ufficio del Territorio, dipendente dal Dipartimento del Territorio del Ministero delle Finanze e, a livello regionale, dalla Direzione compartimentale del Territorio. Questa nuova normativa non ha in alcun modo modificato la disciplina della vigilanza del Ministro di Grazia e Giustizia sull'attività del Conservatore dei Registri Immobiliari. Precedentemente, lo stesso Ministero delle Finanze ha riconosciuto la rilevanza delle attribuzioni attribuite al Ministero di Grazia e Giustizia, «nella cui esclusiva competenza rientrano le questioni concernenti l'esercizio delle funzioni e l'adempimento degli obblighi che il Codice civile pone a carico dei Conservatori dei registri immobiliari».

(39) Ettore-Silvestri, *La pubblicità immobiliare e il testo unico delle imposte ipotecaria e catastale*, cit., 23 ss. La legittimazione del Procuratore della Repubblica a concorrere nell'esercizio della vigilanza demandata al Ministero di Grazia e Giustizia risulta, oltre che dalla competenza istituzionale demandatagli - con riferimento all'attuazione della pubblicità - dagli artt. 113 e 113-bis delle disposizioni di attuazione del codice civile, e dall'art. 23 della legge 52/1985, da altre norme e principi generali:

- l'art. 73 del R.D. 30 gennaio 1941 n. 12 (Ordinamento giudiziario) dispone che il Pubblico Ministero «veglia alla osservanza delle leggi ... alla tutela dei diritti dello Stato ... richiedendo, nei casi di urgenza, i provvedimenti cautelari che ritiene necessari», e «Ha pure azione diretta per fare eseguire ed osservare le leggi d'ordine pubblico ... sempre che tale azione non sia dalla legge ad altri organi attribuita»;

- numerose norme, in tema di vigilanza sugli Archivi Notarili, sui notai, sugli ordini professionali, prevedono che il Ministero di Grazia e Giustizia eserciti la propria funzione di vigilanza anche tramite il Procuratore della Repubblica: cfr. art. 57 R.D. 23 ottobre 1925 n. 2537; art. 20 R.D. 25 novembre 1929 n. 2248; art. 20 R.D. 25 novembre 1929 n. 2365; art. 27 R.D. 11 febbraio 1929 n. 274; art. 20 R.D. 11 febbraio 1929 n. 275; art. 18 R.D. 1 marzo 1928 n. 842; art. 1 legge 17 maggio 1952 n. 629; art. 127 legge 16 febbraio 1913 n. 89.

(40) Sul contenuto dell'attività di vigilanza in genere, v. Stipo, *Vigilanza e tutela (dir. amm.)*, in *Enc. giur. Trecani*, XXXII, Roma 1994; Valentini, *Vigilanza (diritto amministrativo)*, in *Enc. dir.*, XLVI, Milano 1993, 702 ss.; Arcidiacono, *La vigilanza nel diritto pubblico. Aspetti problematici e profili ricostruttivi*, Milano 1984. In particolare, si ritiene comunemente che nell'ambito della funzione definita come «vigilanza» rientrano:

- il potere di informazione, che dà titolo all'ente vigilante ad ottenere, dall'ente vigilato, tutte le informazioni reputate utili in ordine alla valutazione dell'attività svolta dall'ente o per la formulazione di eventuali proposte;

- il potere di eseguire ispezioni e inchieste per accertare le condizioni di funzionamento dell'ente vigilato, o eventuali disfunzioni;

- il potere prescrittivo, di diramare cioè istruzioni o note al fine di richiamare all'osservanza di obblighi posti da leggi o da regolamenti.

(41) Il problema sorge in quanto l'articolo 25 della legge 27 febbraio 1985 n. 52, nel sostituire l'art. 33 della legge 25 giugno 1943 n. 540, ha rimpiazzato il termine «dipendenza» con quello di «vigilanza». A fronte di ciò, sorge il dubbio se il Ministero di Grazia e Giustizia possa avvalersi, per l'esercizio della suddetta funzione, dell'ispettorato generale di cui alla legge 12 agosto 1962 n. 1311, i cui compiti sembrano delimitati in relazione alle inchieste sul personale appartenente all'ordine giudiziario e «su qualsiasi altra categoria di personale dipendente dal Ministero di grazia e giustizia». La soluzione negativa avvalorerebbe la tesi dell'esercizio della vigilanza tramite il Procuratore della Repubblica competente per territorio.

(42) Sulla responsabilità civile del Conservatore v. in particolare Mignosi, *Il conservatore dei registri immobiliari (poteri e responsabilità)*, in *Tributi*, 1993, 16; Vinci, *La responsabilità del conservatore dei registri immobiliari nell'attuale sistema pubblicitario*, in *Riv. dir. ipotecario*, 1985, 1; Germano, *La nuova disciplina della responsabilità dei conservatori dei registri immobiliari - Inconguenze e motivi di incostituzionalità nella legge 21 gennaio 1983, n. 22*, in *Riv. dir. ipotecario*, 1984, 1; Austini, *Notariato e conservatorie dei rr. ii. - Responsabilità verso i cittadini e verso lo stato*, in *Riv. dir. ipotecario*, 1981, 130; Ferri, *Legge 21 gennaio 1983 n. 22 - Disciplina della responsabilità dei conservatori dei registri immobiliari*, in *Nuove leggi civ.*, 1983, 788.

grave (art. 232-bis delle disposizioni di attuazione del codice civile, ed art. 23 del D.P.R. 10 gennaio 1957 n. 3), e che risponde invece indirettamente, su azione di rivalsa del Ministero delle Finanze, in caso di colpa lieve (articolo 6 della legge 21 gennaio 1983 n. 22, ed articolo 28 della Costituzione). Appare peraltro evidente che la violazione di chiare norme codicistiche quali l'obbligo, ex art. 2673, di consentire l'ispezione di tutti i registri pubblici, senza porre a ciò limiti arbitrari di tipo quantitativo o riferiti a parte degli atti conservati (ad esempio, i titoli) non può che essere configurata violazione con colpa grave, o addirittura dolosa. Competente a conoscere delle relative controversie, trattandosi di «rapporti individuali di utenza con soggetti privati», è il giudice ordinario (art. 33, comma 2, lett. f) del D. Lgs. 31 marzo 1998 n. 80).

Vi è poi la responsabilità disciplinare del Conservatore. Oltre alle norme sanzionatorie generali contenute negli articoli 78 e seguenti del D.P.R. 10 gennaio 1957 n. 3, e nell'art. 59 del D. Lgs. 3 febbraio 1993 n. 29, occorre segnalare la particolare disposizione contenuta nell'art. 21 del D. Lgs. 29/1993, in base alla quale «I risultati negativi dell'attività amministrativa e della gestione o il mancato raggiungimento degli obiettivi ... comportano per il dirigente interessato la revoca dell'incarico ... e la destinazione ad altro incarico ... Nel caso di grave inosservanza delle direttive impartite dall'organo competente o di specifica responsabilità per i risultati negativi dell'attività amministrativa e della gestione, il dirigente, previa contestazione e contraddittorio, può essere escluso dal conferimento di ulteriori incarichi, di livello dirigenziale corrispondente a quello revocato, per un periodo non inferiore a due anni. Nei casi di maggiore gravità, l'amministrazione può recedere dal rapporto di lavoro, secondo le disposizioni del

codice civile e dei contratti collettivi» (43).

Una disposizione specifica riguarda poi la responsabilità disciplinare del Conservatore è contenuta nell'articolo 44 della legge 25 giugno 1943 n. 540: «*Senza pregiudizio dell'azione penale e dei diritti competenti ai terzi a norma delle leggi vigenti ... nonchè delle punizioni disciplinari alle quali possono andare soggetti, a norma del vigente stato giuridico degli impiegati civili dello Stato, i conservatori dei registri immobiliari quando non provvedano al regolare svolgimento del servizio o si rendano imputabili di grave trascuratezza o ritardo nell'adempimento degli obblighi inerenti al proprio ufficio, o commettano altre gravi irregolarità, possono essere trasferiti ad altra conservatoria dei registri immobiliari di minore importanza, con decreto del Ministro per le finanze, udito il consiglio di amministrazione*». Nell'ipotesi in cui il Conservatore abbia nominato un gerente che lo supplisca in caso di assenza o legittimo impedimento (art. 34, comma 1, della legge 25 giugno 1943 n. 540), egli sarà responsabile anche del fatto del gerente (oltre che del fatto degli altri impiegati dell'ufficio), salvo il regresso nei confronti dell'autore materiale del fatto (art. 34, comma 3, della legge 540/1943).

Tra i comportamenti illegittimi che, oltre a determinare un'eventuale responsabilità civile, comportano l'adozione di misure disciplinari, si inquadrano sicuramente le violazioni delle norme e dei principi codicistici sopra indicati, nonché – come ha chiarito la giurisprudenza – delle norme e dei principi del procedimento amministrativo di cui alla legge 241/1990 (44).

LA RESPONSABILITÀ PENALE DEL CONSERVATORE

Per quanto riguarda infine la responsabilità penale, a parte la norma dell'articolo 650 c.p.

sopra citata, occorre segnalare le seguenti fattispecie:

1) il rifiuto del Conservatore nel permettere l'ispezione diretta dei suoi registri (e quindi anche delle tavole alfabetiche), salve le tassative limitazioni di legge, configura la fattispecie criminosa descritta nell'articolo 328, primo comma, del codice penale («Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, che indebitamente rifiuta un atto del suo ufficio che, per ragioni di giustizia o di sicurezza pubblica, o di ordine pubblico o di igiene e sanità, deve essere compiuto senza ritardo, è punito con la reclusione da sei mesi a due anni»). Sussistono, in concreto, tutti i presupposti per l'applicazione della norma in esame: la normativa che disciplina le ispezioni ipotecarie – come del resto l'intera normativa che regola la pubblicità immobiliare – è sicuramente di ordine pubblico (45), e l'ispezione deve essere consentita «senza ritardo», come risulta dal succitato D.M. 678/1994; la richiesta di ispezione viene effettuata per iscritto (mod. 310), e sussiste il dolo nella misura in cui, non essendovi alcuna valida ragione del rifiuto nella legge o in un atto dell'autorità competente (Ministero di Grazia e Giustizia, cui

Note:

(43) Sull'inapplicabilità alla responsabilità disciplinare del principio di tipicità proprio del diritto penale, v. da ultimo T.A.R. Toscana 2 dicembre 1994 n. 512, in *Giur. merito*, 1996, 132.

(44) Corte Cost. 23 luglio 1997 n. 262, in *Giust. civ.*, 1997, I, 2657; T.A.R. Lazio 18 giugno 1996 n. 1012, in *Foro it.*, Rep. 1997, voce «Giustizia amministrativa», n. 307; T.A.R. Sicilia 21 febbraio 1995 n. 290, in *Giur. amm. sic.*, 1995, 177.

(45) Pugliatti, *La trascrizione*, I, cit., 222: «l'istituto della pubblicità, considerato nel suo complesso, è disciplinato da norme di diritto pubblico e, con riferimento a quegli aspetti che possano considerarsi attinenti al diritto privato, da norme che non sono, se non in minima parte, di puro interesse privato. Si tratta, infatti, di norme inderogabili, appartenenti a quella categoria che si designa coll'espressione 'norme di ordine pubblico, e trova il suo appiglio principale nell'art. 31 Preleggi».

competete la vigilanza sull'applicazione delle norme codicistiche), vi sia la consapevolezza di agire indebitamente (46). La Corte di Cassazione ha recentemente statuito che il dolo non viene meno per la mera osservanza di una direttiva amministrativa (circolare ministeriale o simile), stigmatizzando il comportamento del dipendente improntato «ad ingiustificato formalismo non scevro da tinte di inequivoco ostruzionismo»: in quest'ottica, non produce effetto esimente il nascondersi dietro direttive di servizio «nel tentativo di giustificare una condotta di rifiuto, inequivocabilmente dolosa, proprio per l'assenza di ragionevoli ostacoli».

Il rifiuto di atti d'ufficio è reato istantaneo, e quindi, ove la violazione del dovere si protragga nel tempo, si concretizzeranno più ipotesi dello stesso reato (47);

2) ove poi venissero posti in essere ulteriori ostacoli all'esercizio dell'attività di ispezione – non configurabili come rifiuto od omissione di atti di ufficio – al fine di arrecare un danno, si configurerebbe altresì il reato di abuso di ufficio di cui all'articolo 323 del codice penale («Il pubblico ufficiale che, abusando dei poteri inerenti alle sue funzioni, commette, per recare ad altri un danno o per procurargli un vantaggio, qualsiasi fatto non preveduto come reato da una particolare disposizione di legge, è punito con la reclusione fino a due anni o con la multa da lire centomila a lire due milioni»);

3) può poi configurarsi anche la fattispecie delittuosa di cui all'articolo 333 del codice penale: l'abbandono dell'ufficio, servizio o lavoro, al fine di turbarne la continuità o la regolarità, ovvero la prestazione dell'ufficio, servizio o lavoro in modo da turbare la detta continuità o regolarità, sono puniti con la reclusione fino a sei mesi o con la multa fino a un milione, pena aumentata se dal fatto deriva pubblico o privato nocumento;

4) attengono indirettamente al profilo in esame eventuali delitti

contro la fede pubblica, aventi ad oggetto i registri immobiliari. In particolare, l'alterazione, da parte del Conservatore o su sua direttiva, del contenuto dei registri pubblici, anche se previsti dai regolamenti (e quindi compresi le tavole ed i repertori) – e quindi, ad esempio, la successiva correzione delle annotazioni riportate sui registri – configura innanzitutto una falsità materiale commessa dal pubblico ufficiale in atti pubblici (articolo 476 del codice penale, ed articolo 493 relativo alle falsità commesse da pubblici impiegati).

CONCLUSIONI

L'analisi dei profili sopra considerati evidenzia una serie di punti critici nell'attività amministrativa consistente nel dar attuazione alla finalità pubblicitaria dei registri immobiliari. Le superiori riflessioni hanno evidenziato, in particolare, quanto segue:

a) vi è un diritto chiaramente desumibile dal codice civile e dall'intero sistema normativo dell'utente a prendere direttamente visione di tutti i registri pubblici tenuti dal conservatore, ivi comprese le tavole e rubriche alfabetiche;

b) nessuna limitazione può essere apportata al diritto di copiare parti delle note o dei titoli oggetto di pubblicità;

c) l'addetto al servizio di ispezione ipotecaria non può seguire alcun criterio diverso da quello cronologico nell'esaudire le richieste di ispezione ipotecaria, nel rispetto del principio di imparzialità dell'attività amministrativa;

d) nessuna norma – se si eccettuano le norme eccezionali sulla riscossione che prevedono un accesso privilegiato dei concessionari – disciplina l'accesso diretto ai locali dell'archivio da parte degli utenti, che non è quindi vietato dalla legge, e può essere discrezionalmente consentito dal Conservatore, fermo il controllo da parte del personale dell'ufficio;

e) la previsione di limiti quanti-

tativi alle ispezioni ipotecarie è legittima solo se, e nella misura in cui, sia finalizzata a garantire parità di diritti dell'utenza nell'accesso al servizio di pubblicità, divenendo sostanzialmente illegittima ove, e nel momento in cui, da tale esigenza prescinda e risponda, invece, ad esigenze di carattere tributario o altre esigenze interne dell'ufficio;

f) il principio per cui il conservatore deve permettere l'ispezione dei suoi registri col solo limite delle ore e dei modi previsti dalla legge trova integrale applicazione anche per quanto concerne l'esame dei titoli, e non solo per le note e gli altri registri;

g) l'intera attività posta in essere dal conservatore e dai suoi ausiliari è attività amministrativa in senso proprio, come tale disciplinata dalle norme sul procedimento amministrativo, ed in particolare dai principi di economicità, efficienza e trasparenza. Pertanto:

– nell'ambito del criterio del buon andamento e dell'efficacia dell'azione amministrativa, il Conservatore deve porre in essere le misure necessarie per consentire un servizio efficiente e non meramente virtuale;

– esiste un divieto di aggravare il procedimento, ed occorre predisporre gli strumenti organizzativi necessari per consentire al pubblico l'ispezione ipotecaria ed il pagamento delle tasse ipotecarie con il minor dispendio possibile di tempo;

– all'atto della richiesta dell'utente che avvia il procedimento deve essere rilasciata ricevuta indicante l'oggetto della richiesta ed il responsabile del procedimento;

– il personale dell'ufficio deve dar corso «immediatamente» alla richiesta di visure, come prescrive il regolamento sui termini del procedimento amministrativo.

Note:

(46) Cass. 17 ottobre 1990, in *Giust. pen.*, 1991, II, 626.

(47) Cass. 10 marzo 1992, in *Giur. it.*, 1993, II, c. 392; *Mass. Cass. pen.*, 1992, 69.

tivo, senza indugio alcuno; il Conservatore deve organizzare l'attività dell'ufficio in modo tale che il personale, nelle ore in cui è consentita l'ispezione, sia prioritariamente adibito al servizio del pubblico;

– l'interesse pubblico cui tende il procedimento è quello relativo all'attuazione della pubblicità, per cui assume rilievo secondario, e non può condizionare in alcun modo l'applicazione delle norme codicistiche, il profilo della riscossione delle tasse ipotecarie;

h) la legge prevede il pagamento anticipato delle sole tasse ipote-

carie per la richiesta di nominativi; le altre tasse ipotecarie possono legittimamente essere pagate in unica soluzione al momento dell'ultimazione dell'ispezione, senza aggravare il procedimento;

i) la vigilanza sull'espletamento del servizio di ispezioni ipotecarie compete al Ministero di Grazia e Giustizia, che può esercitarla anche tramite il Procuratore della Repubblica competente per territorio, impartendo le direttive necessarie ed eventualmente sollecitando presso gli organi gerarchicamente compe-

tenti del Ministero delle Finanze gli opportuni provvedimenti disciplinari;

l) la violazione degli obblighi suesposti determina, in capo al Conservatore, l'insorgere di responsabilità disciplinare, oltre, ovviamente, all'eventuale responsabilità civile per i danni subiti da un'ispezione ipotecaria resa impossibile o difficoltosa, e, ricorrendone i presupposti soggettivo ed oggettivo, all'eventuale responsabilità penale per delitti o contravvenzioni commessi nell'esercizio delle proprie funzioni.

A

ARGOMENTI

72

NOTARIATO
n. 1/1999

CD-ROM

IL CORRIERE GIURIDICO

RACCOLTA DELLE ANNATE

IPSOA, Banca dati su Cd-Rom con aggiornamento annuale

Prezzo struttura base: L. 400.000 + IVA

Raccoglie tutti i numeri dell'omonima Rivista dal 1985 al 1995. Ogni numero è riprodotto integralmente, rispettando la tradizionale struttura in sei sezioni, ognuna delle quali individua e affronta tutte le problematiche della materia: «**Editoriale**», il punto di osservazione sui temi dell'attualità giuridica;

«**Legislazione**»: il panorama completo dei provvedimenti legislativi commentati;

«**Giurisprudenza**»: le sentenze più innovative emanate dalla Corte Costituzionale, dalla Corte di Cassazione e dalla Magistratura di merito, pubblicate per esteso e commentate. La sezione riporta inoltre la segnalazione sintetica di altre direttive, tra cui quelle del Consiglio di Stato e della Corte di Giustizia CEE;

«**Opinioni**»: i pareri, le osservazioni e gli approfondimenti dei protagonisti del mondo giuridico;

«**Documenti**»: gli strumenti della professione (disegni e proposte di legge, circolari, risoluzioni e deliberazioni ministeriali).

La tecnologia del Cd-Rom, che si avvale di metodi di ricerca dati di immediata fruizione, in ambiente Windows, nonché

di una navigabilità ipertestuale, garantisce la possibilità di effettuare qualsiasi tipo di ricerca velocemente e con estrema facilità.

È possibile accedere ai documenti attraverso le voci dell'Indice Analitico, dell'Indice degli Autori e dell'Indice Cronologico dei provvedimenti.

Sono inoltre previste varie tipologie di ricerca, fra le quali: la **ricerca per estremi del provvedimento**, **ricerca per estremi della rivista** (anno, numero, pagina e sezione) e la **ricerca per parole testuali** (utilissima funzione che permette di reperire, in pochissimi secondi, tutti i documenti collegati alle parole oggetto della ricerca).

I documenti ricercati possono essere velocemente stampati, memorizzati o trasferiti automaticamente su word processor.

DISPONIBILE IN VERSIONE WINDOWS

Per informazioni rivolgersi all'Ufficio Vendite Dirette (Tel. 02/82476794 - fax 02/82476403) o all'Agente Ipsoa di zona o consultare <http://www.ipsoa.it>