

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori FAVILLA, BERTOLDI, NIEDDU, TRIGLIA,
BERLANDA, MARNIGA e BRINA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 27 MARZO 1991

Norme per l'attività tecnico-professionale per la individuazione dei beni immobili in occasione dei trasferimenti

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge rappresenta un momento importante e conclusivo di un più ampio processo legislativo iniziato nel 1985 con la legge 27 febbraio 1985, n. 52, che conteneva «Modifiche al libro sesto del codice civile e norme di servizio ipotecario, in riferimento alla introduzione di un sistema di elaborazione automatica nelle conservatorie dei registri immobiliari» e con la legge 28 febbraio 1985, n. 47, che recava «Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie».

Con tale progetto, si intende rispondere in generale alla esigenza sempre più sentita di una accurata, completa ed esauriente

individuazione dei beni immobili presenti e futuri (nel caso di vendita cosiddetta sulla carta) al fine di assicurare la massima certezza nei rapporti giuridici e nelle interrelazioni tra le parti e rispetto ai terzi; si inserisce, infatti, nel sistema di individuazione dei beni immobili (sia terreni che fabbricati) che oggi risulta del tutto insoddisfacente. Le ragioni sono diverse, ma molto dipende dal fatto che difettano esperti effettivamente in possesso della specifica preparazione richiesta, e nel settore della Pubblica amministrazione e nel settore privato.

L'inadeguato sistema di individuazione ha immediati riflessi negativi nelle fasi di perfezionamento e/o di efficacia degli atti o

procedimenti aventi ad oggetto beni immobili, laddove è frequente l'insorgere del dubbio circa l'esatta determinazione del bene immobile ovvero non esistono neanche gli elementi sufficienti per la sua determinabilità (articolo 1346 del codice civile).

Se poi si considera che l'esatta individuazione è riferita non solo agli atti traslativi della proprietà ma anche agli atti costitutivi o derivativo-costitutivi ovvero modificativi del *dominium* ma anche, e rispettivamente, dei diritti reali di usufrutto (articolo 978 e seguenti del codice civile), di superficie (articolo 952 e seguenti del codice civile), nonché agli atti di iscrizione dell'ipoteca (articolo 2808 e seguenti del codice civile), si deduce che la nuova disciplina contenuta nel disegno di legge troverà un ampio ambito di applicazione, fino ad estendersi a tutti i rapporti giuridici patrimoniali cosiddetti immobiliari, sia poi che questi ultimi trovino la loro ragione giustificativa in una convenzione pattizia o in altra fonte a titolo originario, quali gli acquisti per usucapione (articoli 1158, 1159, 1159-bis del codice civile) o un provvedimento giudiziario (acquisto della proprietà, ad esempio, per aggiudicazione o per assegnazione, delle servitù coattive) o amministrativo (vedi per esemplificare le cosiddette concessioni-contratto).

D'altra parte la nuova disciplina si riferisce non soltanto ai beni immobili dei quali già esiste una designazione che non è corrispondente alla situazione, sibbene anche ai beni immobili di più o meno recente costruzione che mai sono stati oggetto di determinazione o classamento: ne deriverà, di conseguenza, una definitiva sistemazione della realtà immobiliare, sia dal punto di vista oggettivo che soggettivo.

È da ricordare che proprio di recente il Ministero delle finanze ha dichiarato che ben 600.000 immobili, sulla base di una stima non definitiva, non sono stati contemplati nella dichiarazione dei redditi da fabbricati dall'anno 1985 all'anno 1988.

L'eventuale «rinvenimento» di tali beni immobili «oscurati», rimesso allo Stato dietro una volontaria compilazione, da

parte del titolare, di un questionario informativo, lascia completamente aperto il problema relativo alla loro esatta individuazione catastale e alla determinazione della loro natura.

Un simile quadro - caratterizzato in sintesi dal difetto della corrispondenza tra situazione reale e situazione formale (quando quest'ultima vi sia) dei beni immobili nonché dallo scordinamento pressochè costante tra le certificazioni catastali e la documentazione delle conservatorie dei registri immobiliari - è in evidente e inammissibile contraddizione in primo luogo con la realizzazione di una riforma tributaria che consenta un corretto e perequato esercizio del potere impositivo da parte dello Stato e da parte delle regioni. E crea numerosi inconvenienti che si evidenziano non solo nei rapporti intercorrenti tra la Pubblica amministrazione e i singoli soggetti (siano essi persone fisiche, persone giuridiche o meri centri di imputazione di diritti e di obblighi), ma anche nelle relazioni tra questi ultimi, dando luogo ad elevati costi aggiuntivi per i soggetti privati e per la intera collettività, come ad esempio accade nel caso di controversie che si innestano sulla insufficiente determinazione e sulla indeterminabilità dell'oggetto.

Una inesatta individuazione del bene rende poi, come è a tutti noto, problematici ed incerti i rapporti tra mutuanti e mutuatari nel credito immobiliare, edilizio e fondiario, nelle fasi di erogazione del finanziamento, di iscrizione dell'ipoteca sul bene e di stipulazione di altre garanzie accessorie: rapporti che si perfezionano con gravi ritardi e quindi con notevole pregiudizio sul piano economico individuale e, di riflesso, collettivo.

Per garantire una corretta ed esauriente designazione del bene immobile, ad ogni effetto, laddove la designazione è giuridicamente rilevante, si è previsto - ed è questa la novità che caratterizza e qualifica il disegno di legge - l'obbligo di una relazione da parte di un tecnico libero professionista esperto, da cui le parti debbono trarre i dati di identificazione catastale e gli altri elementi necessari per una compiuta determi-

nazione del bene; si fa riferimento anche alle risultanze degli accertamenti inerenti alla posizione e alla regolarità sotto il profilo edilizio ed urbanistico del fabbricato, all'esistenza o meno di prelazioni legali o di vincoli *ex lege* (vedi legge 1° giugno 1939, n. 1089).

In caso di mancata redazione della citata relazione, si prevede la nullità dell'atto, da cui deriva ovviamente la irricevibilità dell'atto principale da parte del conservatore dei registri immobiliari (articolo 2674 del codice civile) in quanto la trascrizione si prospetta come forma di pubblicità non necessitata e perchè la nullità, per gli effetti che ne conseguono, è garanzia in forma diretta (per gli effetti stabiliti a carico del redattore della relazione) ed indiretta (per gli effetti patrimoniali tra le parti) di puntualità (nell'accezione più ampia del termine) e di rigore.

Risulta anche chiaro che la relazione tecnica catastale, sottoscritta dal professionista legalmente abilitato, comprensiva di tutti gli altri elementi descrittivi sopra indicati, è documento necessario ma soltanto strumentale per la designazione del bene oggetto dell'atto e che la sua inesattezza o, nell'ipotesi più estrema, la sua mancanza è causa di nullità dell'atto cui la stessa relazione accede. In sostanza la relazione è fonte autonoma di strumenti di designazione del bene e non si configura insieme all'atto cui deve accedere quale atto complesso.

La determinazione del bene viene effettuata da un terzo qualificato, ma niente si oppone alla partecipazione di esso all'attività di individuazione o di designazione di un bene immobile, trattandosi di evento già previsto in via generale nell'ambito del nostro ordinamento (articolo 1349 codice civile).

La normativa di cui al presente disegno di legge intende quindi risolvere problemi di estrema attualità ed urgenza: equa imposizione fiscale, questioni pratiche dei crediti fondiari, smaltimento di pratiche giacenti, corrispondenza tra situazione reale e formale con tutti gli effetti conseguenti, eccetera; si avvale a tal fine di schemi normativi

in perfetta sintonia con la teoria giuridica dell'oggetto, in tutte le sue forme soggettive (il terzo qualificato) di individuazione.

Passando ad una analisi più specifica del disegno di legge, l'articolo 1 sulla nuova disciplina delle identificazioni catastali - ai fini di un'esatta designazione del bene immobile - stabilisce che i dati di identificazione catastale devono essere ricavati dal notaio rogante, dai soggetti stipulanti scritture private ad efficacia reale o ad efficacia obbligatoria (come ad esempio il contratto preliminare), dagli organi della pubblica amministrazione, per la realizzazione dei suoi fini istituzionali, dagli istituti di credito, eccetera, da una relazione tecnica preventivamente redatta da un tecnico libero professionista esperto e regolarmente iscritto all'albo professionale.

È pacifico che trattasi di atto esterno, antecedente all'atto principale cui si riferisce.

Il dato normativo che in primo luogo è richiamato e che esige un'esatta individuazione del bene immobile è quello contenuto nell'articolo 2826 (vedi anche gli articoli 2809, 2839) del codice civile, dettato a proposito dell'indicazione dell'immobile oggetto dell'atto di concessione di ipoteca; ma la stessa esigenza di compiutezza è sottesa nella stessa materia a proposito della specialità dell'ipoteca (articolo 2809) e della formalità per l'iscrizione (articolo 2839, terzo comma, numero 7)) e più in generale quanto alle note di trascrizione di atti *inter vivos* (articolo 2659, primo comma, numero 4)).

La necessità di una tendenziale esatta individuazione del bene è avvertita anche quando la concessione o l'atto *inter vivos* ha ad oggetto beni immobili futuri, nel qual caso - e per la prima volta in un testo normativo del nostro ordinamento (articolo 2826) - l'attività di individuazione concerne il terreno sul quale i fabbricati in corso di costruzione insistono.

Secondo questo disegno di legge la determinazione del bene mediante i dati di identificazione catastale nonchè tramite la designazione della sua natura e situazione giuridico-economica - così come richiesto

dalle norme richiamate - deve dedursi dalla relazione tecnica, a pena di nullità.

L'impossibilità di ricavare i dati di designazione tecnica e di descrizione *aliunde* sottolinea l'esigenza dell'assoluta univocità degli strumenti di identificazione, sempre ai fini di evitare incertezze o ambiguità nell'atto di individuazione.

La nullità della iscrizione o dell'atto a causa del difetto di determinazione, si colloca nel solco dell'attuale sistema normativo, per il quale la omissione o l'inesattezza della determinazione dell'oggetto conduce direttamente alla nullità dell'atto (articoli 1325, 1346, 1418, 2839, 2941 del codice civile): la disposizione dell'articolo 1 del presente disegno di legge, a fianco di queste cause di nullità, indubbiamente più rare in futuro a causa della particolare professionalità dei soggetti predisposti all'attività di individuazione, ne aggiunge una nuova di natura per così dire pregiudiziale che consiste nella mancanza della relazione tecnica.

Anche se non fa parte integrante dell'atto, giacchè rispetto a questo essa si pone in funzione soltanto strumentale, la mancanza della relazione tecnica o, in ipotesi, la sua inesattezza o insufficienza rifluisce sull'atto, attraverso l'insufficiente identificazione dell'oggetto che costituisce elemento essenziale di esso. Nell'articolo 2 sono dettati gli adempimenti particolari, posti a carico dei tecnici liberi professionisti incaricati, nel caso che le eventuali limitazioni del diritto non risultassero coerentemente descrivibili con i dati di identificazione catastale dei beni ovvero qualora la loro situazione edilizia ed urbanistica risultasse incompatibile con le disposizioni vigenti, al fine di rendere possibile la designazione del bene immobile, e, più in generale, giuridicamente utilizzabile la designazione medesima.

Nell'articolo 3 viene esteso l'obbligo di munirsi della relazione tecnica di cui all'articolo 1, e ai fini della trascrizione degli atti di acquisto a causa di morte, a coloro che sono tenuti alla presentazione delle denunce di successione ed alla richiesta delle relative volture, così come previsto dall'articolo 2660 del codice civile,

secondo comma, numero 5), che richiede appunto nella nota l'indicazione della natura e la situazione dei beni con i dati richiesti dall'articolo 2826.

Nell'articolo 4 al comma 1 è contenuta una disposizione riguardante i fabbricati urbani o rurali di nuova costruzione.

Si stabilisce, ai fini del trasferimento, della costituzione e della modificazione dei diritti reali sugli stessi fabbricati, che la costruzione debba essere fatta constare, nei termini ivi stabiliti, da un apposito atto notarile che deve essere redatto sulla base della relazione tecnica di identificazione catastale di cui all'articolo 1, fermi gli eventuali adempimenti di cui all'articolo 2.

Nel comma 2 si impone al tecnico libero professionista incaricato di dare altresì atto, nella specifica fattispecie, dell'avvenuto espletamento delle procedure e degli adempimenti occorrenti per l'acquisizione in catasto delle nuove costruzioni. L'atto notarile redatto sulla base della relazione tecnica, predisposta secondo le modalità di cui ai commi precedenti, deve essere trascritto a cura e spese dei soggetti interessati con le modalità e nei termini previsti dalla legge (comma 3).

Nel caso in cui l'atto notarile non venga redatto o trascritto nei termini per fatto o colpa del tecnico incaricato, si prevedono la risoluzione dell'incarico e il deferimento del tecnico stesso all'ordine o collegio professionale di appartenenza, perchè sia adottata una sanzione disciplinare (comma 4); se poi gli adempimenti di cui al comma 3 non venissero posti in essere entro sei mesi dalla scadenza dovuta, ne conseguirebbe l'inalienabilità del bene immobile, pur restando salvo in ogni caso l'obbligo della dichiarazione del bene ai fini fiscali.

L'articolo 5 (comma 1) fa carico agli interessati, nel caso in cui la costituzione o modificazione o estinzione di diritti reali su beni immobili dia luogo a voltura o ad altra procedura di aggiornamento catastale, di allegare alla relativa documentazione una copia della relazione tecnica, così come redatta a norma dei precedenti articoli, per essere conservata in analogia a quanto previsto dall'articolo 41, ultimo comma, del

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

testo unico delle leggi sul nuovo catasto approvato con regio decreto 8 ottobre 1931, n. 1572, come sostituito dall'articolo 1, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 650.

Le modalità di consultazione, così come il rilascio di copie di tali relazioni tecniche saranno disciplinate con apposito decreto del Ministro delle finanze.

Nella norma di chiusura (articolo 6) si prevede l'abrogazione di tutte le norme aventi ad oggetto la disciplina del catasto dei terreni e del catasto edilizio urbano in

contrasto con le disposizioni di cui agli articoli precedenti nonchè con le nuove procedure per il trattamento automatizzato degli aggiornamenti cartografici e per la gestione degli atti geometrici di aggiornamento ai sensi del secondo comma dell'articolo 41 del testo unico delle leggi sul catasto dei terreni approvato con regio decreto 8 ottobre 1931, n. 1572, come sostituito dall'articolo 1, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 650, nonchè degli articoli 10 e 11 del medesimo decreto.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. I dati di identificazione catastale di cui all'articolo 2826 del codice civile, come sostituito dall'articolo 13 della legge 28 febbraio 1985, n. 52, devono essere dedotti, a pena di nullità e giusta apposita dichiarazione contenuta nel titolo, da una relazione tecnica preventivamente redatta da un tecnico libero professionista regolarmente iscritto all'albo professionale, e particolarmente esperto, a mezzo della quale deve essere certificato che i dati medesimi definiscono univocamente e senza possibile ambiguità gli immobili sottostanti ai diritti reali, oggetto di costituzione o modificazione o limitazione o estinzione, sia nella loro individuazione catastale, sia nella loro natura e situazione conformemente al numero 4), primo comma dell'articolo 2659 ed al numero 7), terzo comma dell'articolo 2839 del codice civile.

Art. 2.

1. Qualora peraltro le eventuali limitazioni del diritto non risultino coerentemente descrivibili con i dati di identificazione catastale dei beni, ovvero qualora la loro situazione edilizia ed urbanistica risulti incompatibile con le disposizioni vigenti, la relazione tecnica dovrà contenere altresì le indicazioni degli interventi necessari per ottenere sia la più completa chiarezza interpretativa sia la assoluta corrispondenza normativa della situazione dei beni stessi nelle materie su indicate.

2. Le spese ed onorari per tali prestazioni professionali fanno carico ai titolari del diritto di proprietà salvo diverso accordo tra le parti.

Art. 3.

1. Lo stesso obbligo di cui all'articolo 1 incombe, nel caso di trasferimenti per causa di morte, a coloro che sono tenuti alla presentazione delle denunce di successione ed alla richiesta delle relative volture.

Art. 4.

1. La costruzione di qualsiasi nuovo fabbricato urbano o rurale deve essere fatta constare, ad ultimazione avvenuta e comunque entro centottanta giorni dal rilascio del certificato di abitabilità o di agibilità od in sua assenza dal certificato di ultimazione da parte del comune, da un apposito atto notarile di identificazione catastale, edilizia ed urbanistica, redatto sulla base della relazione tecnica di cui agli articoli 1 e 2.

2. La relazione tecnica deve certificare altresì l'avvenuto espletamento delle incombenze relative alle procedure previste per la acquisizione in catasto delle nuove costruzioni; i termini prescritti per le dette incombenze si intendono allineati a quelli del presente articolo.

3. Al fine di ottenere le coincidenze fra le iscrizioni catastali e quelle ipotecarie tale atto notarile deve essere trascritto presso la conservatoria dei registri immobiliari con le modalità e nei termini di legge.

4. La ritardata redazione dell'atto notarile, per fatto e colpa del tecnico professionista incaricato, comporterà la risoluzione dell'incarico e nessun compenso o rimborso spetterà al tecnico per l'opera eventualmente svolta e lo stesso verrà deferito all'ordine o collegio professionale di appartenenza per i debiti provvedimenti disciplinari.

5. Trascorsi sei mesi dalla scadenza di cui al comma 3, se non si sarà provveduto ai previsti adempimenti, l'immobile non potrà essere alienato o trasferito, mancando la trascrizione nei registri della conservatoria immobiliare, ed ai fini fiscali il titolare del diritto od il proprietario dell'im-

mobile sono comunque tenuti alle occorrenti dichiarazioni in base alle vigenti disposizioni.

Art. 5.

1. Qualora la costituzione o modificazione o estinzione di diritti reali dia luogo a voltura o ad altra procedura di aggiornamento catastale, una copia della relazione tecnica, di cui ai precedenti articoli, deve essere allegata alla relativa documentazione, per essere conservata in analogia a quanto previsto dall'articolo 41, ultimo comma, del testo unico delle leggi sul nuovo catasto approvato con regio decreto 8 ottobre 1931, n. 1572, come sostituito dall'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972 n. 650.

2. Il Ministro delle finanze stabilirà con suo decreto, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, le modalità per la consultazione ed il rilascio di copia delle relazioni così conservate.

Art. 6.

1. Le disposizioni in materia di catasto dei terreni e di catasto edilizio urbano, che risultino in contrasto con gli articoli precedenti, nonché con le nuove procedure per il trattamento automatizzato degli aggiornamenti cartografici e per la gestione degli atti geometrici di aggiornamento ai sensi del secondo comma dell'articolo 41 del testo unico delle leggi sul catasto dei terreni approvato con regio decreto 8 ottobre 1931, n. 1572, come sostituito dall'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 650, nonché degli articoli 10 e 11 del medesimo decreto, si intendono abrogate.