

CIRCOLARE N. 1/2024



Divisione Servizi

*Direzione Centrale Servizi Catastali,
Cartografici e di Pubblicità Immobiliare*

OGGETTO: Pubblici registri immobiliari e normativa in materia di trattamento dei dati personali - Corretto utilizzo della Sezione D nelle note di trascrizione e di iscrizione e nelle domande di annotazione.

Premessa

La presente circolare esamina i rapporti tra la disciplina in materia di pubblicità immobiliare e quella più recente in tema di trattamento dei dati personali per prevenire l'emersione di eventuali trattamenti illeciti e, all'esito, individuare le possibili aree di azione.

In tale contesto, nelle more di possibili interventi di carattere sistematico, si intende delineare un inquadramento di tale tematica di particolare complessità, anche al fine di fornire alle categorie interessate opportune indicazioni sul corretto utilizzo dei modelli di richiesta delle formalità.

Il sistema di pubblicità immobiliare: alcuni principi generali

Il vigente sistema di pubblicità immobiliare, nell'obiettivo perseguito dal legislatore, ha una funzione di conoscenza dei dati relativi ai beni immobili e di tutela dell'affidamento dei terzi, in un'ottica di garanzia per la corretta circolazione dei medesimi¹.

¹ Tale funzione è stata più volte ribadita dalla Corte di Cassazione, la quale ha affermato, tra l'altro, che il sistema "trova la sua "ratio" nei generalissimi principi di tutela della sicurezza inerente alla circolazione dei beni e nell'affidamento dei terzi...". Cfr., in tal senso, Cassazione civile, sezione III, sentenza 27 novembre 2018, n. 30625.

In materia è stata affermata anche la peculiare “valenza” delle norme di pubblicità immobiliare precisando che *“la trascrizione è istituto di ordine pubblico finalizzato al soddisfacimento dell’interesse generale alla sicurezza dei traffici giuridici”* e optando per la *“qualificazione delle norme sulla trascrizione come norme di ordine pubblico, e quindi come norme inderogabili”*².

Come noto, la disciplina relativa alla pubblicità immobiliare, all’individuazione e alla tenuta dei relativi registri, nonché ai compiti e agli obblighi del conservatore è contenuta, per la gran parte, nel libro VI del codice civile, dedicato alla tutela dei diritti³.

In base a tali disposizioni, al fine dell’esecuzione di una formalità (trascrizione, iscrizione, annotazione) nei registri immobiliari devono essere presentati al conservatore il titolo⁴, in originale o in copia autenticata⁵, recante l’evento giuridico da pubblicare e la relativa nota (denominata “domanda”, nel caso delle annotazioni) ove devono essere indicati gli elementi e le menzioni espressamente previsti dal legislatore⁶.

Rileva, per quanto qui di interesse, rammentare anche che l’articolo 2674 c.c. individua i casi nei quali il conservatore può rifiutare di ricevere le note e i titoli e quelli in cui non può riceverli; il tutto, con la precisazione che *“In ogni altro caso il conservatore non può ricusare o ritardare di ricevere la consegna dei titoli presentati e di eseguire le trascrizioni, iscrizioni o annotazioni richieste, nonché di spedire le copie o i certificati.”* In tal senso, proprio perché il rifiuto di una formalità incide sull’ordine di presentazione degli atti e sui connessi effetti giuridici (in sostanza, opponibilità e priorità di grado), i motivi di rifiuto non possono che essere tassativi e soggetti ad una individuazione esclusivamente normativa.

² Cfr. Cassazione civile, sezione V, sentenza 2 dicembre 2021, n. 37969.

³ Cfr. artt. 2643 e ss. del codice civile. Tra gli altri, gli articoli 2678 e 2679 del codice civile prevedono, in particolare, gli obblighi del conservatore, rispettivamente, di tenuta di un registro generale d’ordine e di tenuta di registri particolari per le trascrizioni, per le iscrizioni e per le annotazioni.

⁴ Cfr. art. 2657 del codice civile.

⁵ Cfr. art. 2658 del codice civile.

⁶ Cfr. art. 2659 c.c. e 2660 c.c. per le trascrizioni, art. 2839 c.c. per le iscrizioni e art. 2656 c.c. per le annotazioni.

Inoltre, in questa sede, è opportuno richiamare anche il principio di libera accessibilità dei registri immobiliari, i quali possono essere ispezionati da chiunque: l'art. 2673 c.c. dispone, infatti, che *“il conservatore dei registri immobiliari deve rilasciare a chiunque ne fa richiesta copia delle trascrizioni, delle iscrizioni e delle annotazioni, o il certificato che non ve ne è alcuna”* e *“deve altresì permettere l'ispezione dei suoi registri nei modi e nelle ore fissati dalla legge”* e *“rilasciare copia dei documenti che sono depositati presso di lui in originale o i cui originali sono depositati negli atti di un notaio o in un pubblico archivio fuori della circoscrizione del tribunale nella quale ha sede il suo ufficio”*.

Profili relativi al trattamento dei dati personali

In questo quadro complessivo, risulta evidente che il titolo - depositato in originale o in copia conforme e liberamente consultabile - potrebbe contenere informazioni e dati non strettamente necessari o addirittura ultronei rispetto alle esigenze garantite dal sistema della pubblicità immobiliare, ma comunque accessibili da parte di chiunque ispezioni i registri, in questo evidenziando profili di mancata armonizzazione della disciplina in materia di pubblicità immobiliare con quella successiva relativa alla protezione dei dati personali, dettata dal Regolamento (UE) 2016/679 e dal decreto legislativo n. 196 del 2003.

Parimenti, anche la nota (o domanda, nel caso delle annotazioni) può riportare elementi non necessari alla pubblicità immobiliare ed anch'essi, comunque, liberamente conoscibili da parte di chiunque.

Tali aspetti potrebbero generare elementi di criticità, alla luce della più recente evoluzione normativa che ha dettato alcuni principi fondamentali in materia di trattamento dei dati personali, soprattutto con riferimento ad alcune categorie di dati: si pensi alla delicatezza dei dati relativi a condanne penali, ovvero dei dati che rivelino l'origine razziale o etnica, l'orientamento sessuale, le opinioni politiche, le convinzioni religiose o filosofiche, o l'appartenenza sindacale.

Peraltro, più recentemente i profili di possibile criticità connessi alla libera accessibilità delle informazioni presenti nei registri immobiliari, sono stati amplificati dalla informatizzazione che ha caratterizzato i servizi di pubblicità immobiliare - in particolare per quanto attiene alla consultazione telematica delle note e dei titoli - che ha inevitabilmente prodotto una semplificazione del processo e quindi un crescente aumento degli accessi ai dati presenti in tali registri.

Sul tema, non si può trascurare che l'indicazione di dati ed informazioni imposta dalla legge ai fini della pubblicità immobiliare - sia sul titolo, in quanto connessa alle modalità di presentazione dello stesso imposte dal codice civile, sia sulla nota, in quanto rispondente ai requisiti normativi prescritti dal legislatore a pena di rifiuto - pone la necessità di un giusto temperamento con la richiamata normativa in materia di trattamento dei dati personali⁷.

A tal riguardo, l'art. 2-*sexies* del Codice individua, al comma 1, le condizioni di ammissibilità del trattamento delle categorie particolari di dati personali di cui all'articolo 9, paragrafo 1, del Regolamento, stabilendo che essi *“sono ammessi qualora siano previsti dal diritto dell'Unione europea ovvero, nell'ordinamento interno, da disposizioni di legge o di regolamento o da atti amministrativi generali che specifichino i tipi di dati che possono essere trattati, le operazioni eseguibili e il motivo di interesse pubblico rilevante, nonché le misure appropriate e specifiche per tutelare i diritti fondamentali e gli interessi dell'interessato”*. Il successivo comma 2 individua gli interessi pubblici rilevanti ai sensi del comma 1, stabilendo che *“Fermo quanto previsto dal comma 1, si considera rilevante l'interesse pubblico relativo a trattamenti effettuati da soggetti che svolgono compiti di interesse pubblico o connessi all'esercizio di pubblici poteri nelle seguenti materie:*

⁷ Ciò, anche con riferimento ai dati, particolarmente delicati, di cui all'art. 10 del Regolamento. Infatti, ai sensi dell'articolo 2-*octies*, comma 5, del Codice in materia di protezione dei dati personali, nei casi in cui il trattamento dei dati di cui all'art. 10 del Regolamento avvenga *“sotto il controllo dell'autorità pubblica, si applicano le disposizioni previste dall'articolo 2-*sexies*”*, dettate specificamente per il trattamento delle categorie particolari di dati personali di cui all'articolo 9 del Regolamento, che si renda necessario per motivi di interesse pubblico rilevante.

[...]

c) tenuta di registri pubblici relativi a beni immobili o mobili [...]”.

Alla luce della disposizione da ultimo citata, l'attività di tenuta e conservazione dei pubblici registri immobiliari, di competenza delle conservatorie, rientra tra le funzioni cui è sotteso un interesse pubblico rilevante che rende ammissibile e lecito il trattamento dei dati.

In sostanza, si potrebbe ritenere che l'articolo 2-*sexies* del Codice costituisca la idonea base giuridica del trattamento dei dati personali di cui trattasi, anche con riferimento ad informazioni più delicate quali quelle relative a procedimenti penali.

Si deve rilevare, tuttavia, che il richiamato comma 2 del già citato articolo 2-*sexies*, fa salvo il disposto del comma 1, in base al quale costituisce presupposto per l'ammissibilità del trattamento dei dati in esame la sussistenza di una disposizione legislativa o regolamentare o di un atto amministrativo generale che, oltre al motivo di interesse pubblico rilevante, specifichi altresì “*i tipi di dati che possono essere trattati, le operazioni eseguibili [...], nonché le misure appropriate e specifiche per tutelare i diritti fondamentali e gli interessi dell'interessato*”.

Alla luce di quanto sopra rappresentato e in considerazione di una segnalazione relativa al trattamento di dati giudiziari che ha innescato una interlocuzione con l'Autorità Garante per la protezione dei dati personali, si ritiene opportuno fornire, con la presente circolare, alcune prime indicazioni specifiche e concretamente applicabili nell'ambito del sistema della pubblicità immobiliare a tutela dei diritti in materia di protezione dei dati.

Ambiti di intervento – Le note e la sezione D

Tanto rappresentato, si evidenzia come, ai fini qui di interesse, non risulti necessaria una valutazione sui dati contenuti nei titoli presentati al conservatore, in quanto, come detto, essi sono da esibire in originale o copia conforme per espressa previsione normativa.

Risulta opportuno, pertanto, soffermarsi sulle note che vengono presentate al conservatore e sui dati che in esse vengono riportati, al fine di individuare se possano configurarsi, in tale ambito, eventuali trattamenti illeciti o eccedenti, con particolare attenzione alle parti della nota che possono risultare maggiormente “problematiche” sotto tale profilo.

Con specifico riferimento alle note, è opportuno rammentare che, con l’automazione dei servizi di pubblicità immobiliare avviata dalla legge 27 febbraio 1985, n. 52, le note sono redatte su appositi modelli specificatamente approvati⁸ che sono stati oggetto, nel tempo, di vari aggiornamenti, l’ultimo dei quali avvenuto con Decreto dell’Agenzia del territorio 14 giugno 2007 emanato di concerto con il Capo del Dipartimento per gli Affari di giustizia del Ministero della giustizia⁹.

In coerenza con i modelli all’uopo approvati e da utilizzarsi a pena di rifiuto¹⁰, le note sono, allo stato attuale, formate da quattro sezioni (precedentemente denominati quadri):

- la “sezione A”, riportante i dati relativi al titolo presentato per l’esecuzione della formalità (identificativi dell’atto, autorità emanante, ecc...)
- la “sezione B”, riportante i dati relativi agli immobili relazionati nella formalità (sostanzialmente, gli identificativi catastali degli immobili)

⁸ L’articolo 17 della legge n. 52 del 1985 (rubricato “*Modelli per la redazione di trascrizioni, iscrizioni, annotazioni*”) stabilisce che “*Le note di trascrizione o iscrizione di cui agli articoli 2659, 2660 e 2839 del codice civile debbono essere redatte su modelli a stampa conformi a quelli approvati con decreto interministeriale da emanarsi di concerto tra il Ministro delle finanze e il Ministro di grazia e giustizia*”.

⁹ Giova ricordare che, ai sensi dell’art. 25 della Legge n. 52 del 1985, “*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; ...*” e che il Ministero della giustizia è competente sulle questioni concernenti l’applicazione delle leggi e dei regolamenti in materia civile, oltre a curare la vigilanza anche sui notai e sugli ordini professionali.

¹⁰ L’articolo 18 della legge n. 52 del 1985 dispone che “*Oltre ai casi previsti dall’articolo 2674 del codice civile, il conservatore non può ricevere le note di trascrizione, iscrizione o annotazione quando non sono conformi alle disposizioni di cui al precedente articolo.*” e cioè quando si contravviene all’obbligo di cui all’art. 17 della medesima legge secondo cui le note di trascrizione o iscrizione di cui agli articoli 2659, 2660 e 2839 del codice civile debbono essere redatte su modelli a stampa conformi a quelli approvati con decreto interministeriale da emanarsi di concerto tra il Ministro delle finanze e il Ministro di grazia e giustizia.

- la “sezione C”, riportante i dati relativi ai soggetti presenti nella formalità (identificativi dei soggetti e rispettivi diritti relazionati sugli immobili oggetto di formalità)
- la “sezione D”, riportante eventuali altre informazioni, non codificabili nelle precedenti sezioni, ritenute ugualmente necessarie per una compiuta pubblicità immobiliare nonché le informazioni previste ai fini dell’esecuzione della voltura catastale automatica.

Nelle prime tre sezioni (A, B e C), la cui compilazione è sostanzialmente obbligata, si devono indicare dati - relativi al titolo, agli immobili ed ai soggetti - corrispondenti a quelli richiesti dalla legge a pena di rifiuto (art. 2674 c.c.). Si fa specifico riferimento ai dati necessari per la pubblicità immobiliare indicati rispettivamente dagli artt. 2659 e 2660 c.c. per le note di trascrizione e dall’art. 2839 c.c. per le note di iscrizione. In tale ottica, i dati presenti in dette sezioni possono ritenersi lecitamente indicati, anche sotto il profilo della protezione dei dati personali, in quanto riportati in presenza di un’adeguata base giuridica rappresentata dall’obbligo normativo di indicazione imposto in materia di “*tenuta di registri pubblici relativi a beni immobili*”.

La sezione D della nota è costituita invece da un campo integralmente libero, utilizzabile per l’indicazione di eventuali altre informazioni ritenute necessarie ai fini di una compiuta pubblicità immobiliare e quindi rimesso, nella sua compilazione, alle relative valutazioni effettuate dalla parte richiedente.

Risulta evidente, dunque, che i prospettati profili di criticità possono correlarsi tendenzialmente ai dati indicati dal richiedente nella sezione D delle note.

Con specifico riguardo a tale sezione, precedenti documenti normativi/regolamentari succedutisi nel tempo hanno evidenziato che in essa è possibile indicare “*altri aspetti che si ritiene utile pubblicare*”¹¹.

¹¹ Cfr. decreto interministeriale di approvazione dei modelli di nota emanato dal Ministro delle finanze di concerto con il Ministro di grazia e giustizia in data 5 luglio 1986; circolare n. 128 T del 1995 emanata dall’allora Dipartimento Territorio del Ministero delle finanze; ed in particolare, da ultimo, decreto per la nuova automazione dei servizi di pubblicità immobiliare e per l’approvazione dei nuovi modelli di

In proposito, giova comunque rammentare che la nota è tradizionalmente definita “atto di parte”, e che la stessa nota deve configurarsi quale documento “autosufficiente” in relazione ai dati ivi contenuti e destinati alla conoscenza dei terzi, ovverosia ai fini di una compiuta pubblicità immobiliare. In altri termini, è utile in questa sede richiamare i cd. principi di autosufficienza e autoresponsabilità della nota elaborati dalla giurisprudenza di legittimità¹².

Alla luce di tali principi, la nota deve essere “autoconsistente” sotto il profilo della funzione pubblicitaria e la responsabilità verso i terzi ricade sul soggetto che richiede la formalità relativamente ad un determinato atto, redigendone (o facendo redigere) la nota in un certo modo e con un apposito contenuto. Pertanto è da escludersi che tale responsabilità possa ricadere sul Conservatore il quale è chiamato dall’ordinamento a svolgere controlli esclusivamente di tipo formale.

Tali principi generali della nota ancor più paiono riferibili ai dati riportati nella sezione D, proprio in quanto l’indicazione di tali dati è rimessa alla esclusiva disponibilità e valutazione della parte richiedente che ne cura la compilazione.

Sulla base di tutto quanto rappresentato, quindi, il conservatore non potrebbe, per ipotesi, rifiutarsi di eseguire la formalità richiesta adducendo, a motivo di legittimo rifiuto, la presenza nella nota di dati illecitamente trattati, ad esempio perché non strettamente necessari ai fini della pubblicità immobiliare, o opponendo altre esigenze di tutela della protezione dei dati personali, né potrebbe, per tali medesimi motivi, ritardare l’esecuzione della formalità richiesta.

nota, emanato dal Direttore dell’Agenzia del Territorio di concerto con i Capo del Dipartimento per gli Affari di giustizia del Ministero della giustizia in data 14 giugno 2007.

¹² Cfr. al riguardo, l’ordinanza della Cassazione 13 gennaio 2021, n. 376. Si trattava, nel caso di specie, della nota di trascrizione, ma i principi a tal proposito affermati sono pacificamente applicabili pure alle note di iscrizione (anche considerata la funzione “costitutiva” della pubblicità ipotecaria) ed alle domande di annotazione (anche in forza del richiamo normativo effettuato per le annotazioni dall’art. 2656 c.c. alla disciplina della trascrizione). Nello specifico, in tale ordinanza la Corte ha sottolineato come “*Il principio dell’autosufficienza della nota di trascrizione [...] deriva da una precisa scelta compiuta dal legislatore che, all’art. 2664 c.c.¹², ha previsto che il registro particolare delle trascrizioni debba essere proprio costituito dalla raccolta delle note ...*”; questo implica che la nota deve riprodurre fedelmente il contenuto del titolo cui si riferisce. Nella citata ordinanza si legge, poi, che “*Al suddetto principio si affianca, inoltre, quello della cd. “autoresponsabilità”, in forza del quale si deve ritenere che la nota, essendo un atto di parte, produce effetti necessariamente conformi al contenuto della stessa, con la conseguenza che chi richiede la trascrizione di un determinato atto, redigendo (o facendo redigere) la nota in un certo modo e con un apposito contenuto, se ne assume la completa responsabilità verso i terzi*”.

Il conservatore non potrebbe nemmeno rappresentare al richiedente la formalità i gravi e fondati dubbi cui fa riferimento l'art. 2674**bis** in quanto non connessi alla riconducibilità dell'atto prodotto nell'ambito di quelli trascrivibili o iscrivibili. Tale norma prevede infatti che i dubbi debbano attenere alla sola legittimità della trascrivibilità di un atto o iscrivibilità di un'ipoteca.

Tanto meno, il conservatore potrebbe discrezionalmente effettuare interventi modificativi (ad esempio, eventuali oscuramenti/eliminazione) dei dati inseriti nella nota presentata dalla parte richiedente, stante peraltro, al riguardo, lo specifico divieto recato dall'art. 17 della legge n. 52 del 1985¹³.

Parimenti, il conservatore non potrebbe limitare l'accesso dei terzi ai dati presenti sui registri immobiliari, in fase di ispezione degli stessi o di certificazione, stante il disposto del citato art. 2673 c.c. che dispone il libero accesso a tali dati.

Prime indicazioni ai fini del rispetto dei principi di liceità e minimizzazione del trattamento dei dati

Pur in considerazione di quanto sopra esposto, il sistema di pubblicità immobiliare non può essere ritenuto impermeabile alle esigenze di tutela perseguite dalla normativa in materia di protezione dei dati personali. Al riguardo, la sezione D delle note appare l'ambito su cui concentrare l'attenzione, ai fini del rispetto dei principi di liceità e minimizzazione nel trattamento dei dati personali.

Più precisamente, proprio in quanto tale sezione è finalizzata a riportare dati necessari ad una compiuta pubblicità immobiliare, si sottolinea l'esigenza di un attento esame di tale profilo, al fine di evitare che la sezione D della nota possa - impropriamente rispetto alla sua funzione - diventare ingiustificato veicolo di conoscibilità di dati non pertinenti alle suddette esigenze.

¹³ La norma, tra l'altro, dispone che “*Ad eccezione delle rettifiche eventualmente occorrenti per errori materiali dell'ufficio e per le trascrizioni, iscrizioni e rinnovazioni da eseguirsi d'ufficio a norma di legge, non è consentito alle conservatorie di redigere le note di trascrizione, di iscrizione, di rinnovazione e di annotazione, nonché le domande di certificati ipotecari.*”.

Al riguardo, le categorie interessate (notai e altri pubblici ufficiali, avvocati, uffici giudiziari, istituti di credito, ecc..) e i soggetti che predispongono le richieste di formalità avranno cura di utilizzare la sezione D del modello di nota per l'indicazione delle sole informazioni specificamente previste da documenti di prassi e/o necessarie ai fini di una compiuta pubblicità. In particolare, occorre che la sezione D non venga impropriamente utilizzata per riportare informazioni eccedenti rispetto alle finalità del trattamento, come nel caso dei dati personali eventualmente presenti nell'atto ma non utili alla pubblicità stessa.

Le competenti strutture periferiche avranno cura di sensibilizzare l'utenza al rispetto delle indicazioni impartite.

Roma, 29 gennaio 2024

IL DIRETTORE DELL'AGENZIA
Ernesto Maria Ruffini