

Messaggio 2752

Concernente la modificazione dell' art. 376 CPC e l' introduzione di un nuovo art. 133 bis nella legge generale sul registro fondiario (l' istituzione del blocco del registro fondiario)

Onorevoli signori,
Presidente e Consiglieri,

con mozione del 25.5.19S2 l' avv. Franco Gianoni ha chiesto che si esamini la possibilità di introdurre, per il caso di azione di separazione o di divorzio, il blocco del RF. Questo affinché si possa impedire che, durante la procedura di separazione o di divorzio, il marito disponga a danno della moglie degli immobili, a lui intestati, che fanno parte della sostanza coniugale. Attualmente, infatti, non sarebbe possibile prevenire questo pericolo, tenuto conto dell' esistente carenza legislativa (l' art. 960 CCS, che solo dà espressamente la facoltà di ordinare, in certi casi, una restrizione della facoltà di disporre di un fondo, non costituirebbe infatti una misura sufficiente) e della giurisprudenza del Tribunale federale relativa all' art. 145 CCS.

Accogliendo l' invito del mozionante, ci si è chinati sul problema del blocco del registro fondiario. La conclusione è che la sua introduzione appare certamente auspicabile, così da indurci a proporvela con il presente messaggio.

E' risaputo che la restrizione della facoltà di disporre prevista dall' art. 960 CCS può concernere soltanto pretese personali di carattere obbligatorio che sono in relazione diretta con il fondo (quali la restituzione di beni apportati) o derivanti da diritti d' uso e di godimento risultanti dal RF (quali la locazione e l' affitto annotati) e che, una volta riconosciute, sono atte a produrre degli effetti nel RF medesimo (cfr. Homberger, nota 11 ad art. 960 CCS; RU 91 II 412; 103 II 1 ss.; 104 II 170 c. 5; Rep. 1957, 47 ss.; 1964, 215 ss.). Fra queste non si possono evidentemente annoverare le pretese personali che la moglie può vantare contro il marito per l' aumento della sostanza coniugale, le quali non possono esistere che sotto forma pecuniaria (cfr. RU 100 II 71). Ne segue che in siffatti casi, la misura prevista dal predetto disposto non costituisce, per la moglie, una garanzia adeguata. Ci si può quindi chiedere se, come già è stato fatto in qualche Cantone (Zurigo, Grigioni), non sia necessario prevedere la facoltà di bloccare (chiudere) il registro fondiario.

Sulla possibilità e sull' ammissibilità del blocco come tale del RF va detto quanto segue.

Il cosiddetto blocco dovrebbe consistere (fatta cioè astrazione dal come in dettaglio esso debba essere evidenziato e attuato), in un' ingiunzione che il giudice fa direttamente al tenitore del RF di tralasciare, allo scopo di conservare lo stato esistente (il blocco non dovrebbe infatti poter avere che un effetto negativo), qualsiasi iscrizione propriamente detta nel RF (e, quindi, non soltanto nel libro mastro ma anche regionale) così che sia reso vano ogni atto di disposizione del proprietario dei fondi contro cui la misura è diretta. Ciò vuol dire che un' istanza di iscrizione deve semplicemente essere considerata come non avvenuta. Il blocco non dovrebbe quindi di per se toccare il RF in quanto tale ne avere, per conseguenza, effetto reale (RU 104 II 170 c. 6; ZBGR 1950, 234/35 e 1967, 138). Il blocco altro non è, insomma, che una specie di sequestro riguardante i beni immobili: con esso si preclude infatti al proprietario l' uso del RF impedendogli di disporre "realmente dei propri fondi".

Fatta eccezione per taluni casi espressamente previsti, il diritto federale non prevede la possibilità di bloccare il RF (cfr. RU 103 II 5, c. 3 lett. c.). Tutto sta perciò nel decidere se il diritto processuale cantonale (e, quindi, il diritto pubblico cantonale) possa prevedere per conto proprio un blocco del RF. Le opinioni sono al riguardo piuttosto discordi: v' è chi ne ammette la liceità (come accennato, in taluni Cantoni già se ne fa uso da un pezzo) e v' è chi la nega (cfr., fra l' altro, ZBGR 1967, 129 ss.; 1972, 290 ss.; 65 ss.; 1980, 168 ss.). Per quanto attiene, in particolare, alla procedura di separazione e di divorzio, i fautori del blocco sostengono addirittura che il giudice può, per garantire non importa quale pretesa (e quindi anche laddove

non sono dati gli estremi per l' applicazione dell' art. 960 CCs), ordinarlo fondandosi direttamente ed esclusivamente sull' art. 145 CCS: dicendo che il giudice "ordina le opportune misure provvisoriale, la legge gli lascerebbe completa libertà quanto alla scelta di tali misure.

L' art. 145 implicherebbe cioè la facoltà di ordinare, se necessario, anche il blocco del RF. Del resto, essi soggiungono, l' art. 145 sarebbe da considerare come una norma speciale che derogherebbe quindi a ogni altra, generale, contraria, in particolare agli art. 271 ss. LFEF (cfr., fra l' altro, Buhler, in BK, note 369 ss. ad art. 145 CCS; RU 91 II 354 ss. c. 3b).

Fino al 1982 il Tribunale federale non si era, per quanto consta, mai pronunciato, circa il problema del blocco del RF in modo netto e vincolante. L' opinione fino a quel momento espressa e ribadita può così essere riassunta.

In quanto le misure da prendere secondo l' art. 145 CCS non risaltino (e in parte non risultano) direttamente dal diritto federale, spetta, caso mai (e impregiudicata la questione dell' ammissibilità in quanto tale del blocco), al diritto processuale cantonale (ossia al diritto pubblico cantonale) di determinare le forme e i mezzi che il giudice ha per rendere operante il diritto federale. In ogni caso per se solo e direttamente - in assenza cioè di disposizioni di diritto cantonale che lo prevedano espressamente - l' art. 145 CCS non può giustificare il blocco del RF. Le misure cantonali devono però limitarsi a conservare uno stato di fatto esistente. E' quindi escluso che, per mezzo di esse, vi possa essere un conferimento (o, viceversa, una sottrazione) di diritti privati soggetto

2. Un blocco che implicasse ciò dovrebbe fondarsi su disposizioni di diritto federale (cfr. RU 103 II 5 c. 3b; 104 II 170 c. 6).

Per altro, al di fuori del caso particolare concernente i provvedimenti da prendere secondo l' art. 145 CCS e "a prescindere dalla sua ammissibilità", un blocco del RF non può avere che una funzione sussidiaria, ossia quella di rafforzare (nel senso di impedire atti di disposizione effettivi) una restrizione della facoltà di disporre fondata sull' art. 960 CCS e deve essere ordinato "con riserbo e solo qualora sia esclusa la possibilità di adottare altre misure conservatrici" (cfr. RU 91 II 422 c. 3d e sentenza inedita del 10.5.1968 in re Sorgiva SA pubblicata in Rep 1968, 1 ss.). Infine, è esclusa la possibilità di ricorrere a restrizioni della facoltà di disporre o al blocco del RF per garantire l' incasso di un credito, fondato sul regime matrimoniale, vantato dalla moglie. Questo perché in tal modo si otterrebbe, in pratica, un sequestro (art. 271 LE), quantunque non ne siano adempiute le condizioni (cfr. RU 78 II 89; 91 II 412 c. 3b).

Con sentenza del 28.10.1982 apparsa in "Praxis des Bundesgerichts" del maggio 1983 (p. 314 ss.), il Tribunale federale è, trattando appunto dell' art. 145 CCS, finalmente uscito dal riserbo. Il blocco del RF, spiega il Tribunale federale, non può essere usato per garantire crediti pecuniari che non siano in relazione con il fondo medesimo. Ciò può essere lecito, tenuto conto della forza derogatoria del diritto federale, soltanto in virtù della LEF. Per contro, il blocco può, nei limiti dell' art. 145 CCS e in base alle norme processuali, essere ordinato, come misura provvisoriale, allo scopo di mantenere, durante il processo, lo stato esistente, così che non ne sia frustrato l' esito. In quest' ambito, scopo del blocco non è tanto quello di garantire le pretese di una delle parti in causa ma, piuttosto, quello di dare sicurezza ed efficacia alla procedura medesima, il che è nell' interesse generale. Il blocco può dunque, quale misura del diritto processuale cantonale (in altre parole, del diritto pubblico cantonale: art. 6 CCS), essere legittimamente previsto ed applicato. Per altro, servendo esso ad accertare, senza riferimento diretto ad un fondo, una pretesa esistente e determinabile ma non ancora determinata e quindi esigibile e venendo esso a cadere alla conclusione del processo, le disposizioni in materia di esecuzione e fallimento non sono eluse.

Così dunque il Tribunale federale. il nostro Tribunale di appello ha, da parte sua, negato che nel nostro diritto processuale cantonale vi sia una base legale sufficiente per giustificare il blocco, quand' anche esso fosse, come tale, ammissibile (cfr. Rep. 1981, 81).

Tutto ciò premesso, si possono, a noi pare, tirare le Conclusioni e formulare le proposte seguenti:

1. Purché il diritto processuale cantonale lo preveda chiaramente, il blocco del RF è, per lo meno nell' ambito dell' art. 145 CCS, una misura conciliabile con il diritto federale.

2. Sull' opportunità, anzi sulla necessità, di maggiormente garantire i "diritti patrimoniali della moglie nell' attuale contesto giuridico" (cfr. Rep. 1981, 84) si può senz' altro convenire con l'

autore della mozione. Ora fra i mezzi che dovrebbero, sia pure soltanto indirettamente, permettere questo risultato il blocco del RF è certo uno dei più idonei ed efficaci. Resta il problema del come la misura debba concretamente essere messa in atto e resa operante. Poiché, come già detto, il Blocco non tocca direttamente il RF come tale, di per se si richiederebbe soltanto che il tenditore del RF tenga presente l'ordine del giudice nel modo da lui giudicato più appropriato (per esempio, mediante un'annotazione a matita o l'inserimento nei fogli riguardanti i fondi oggetto del blocco della copia del decreto con cui la misura è stata ordinata, come sembra si faccia nel Cantone Grigioni). E' tuttavia da ritenere più opportuno che l'ordine risulti direttamente dal registro mediante una menzione. In pratica, ricevuto il decreto del giudice (il quale dovrà indicare il o i fondi per i quali il RF deve essere bloccato), l'Ufficio dei registri dovrebbe iscriverlo a giornale e, poi, effettuare una menzione di questo tenore: "divieto di disposizione a favore di ...". Dovrebbe inoltre essere indicata la sentenza e la scadenza. Un accenno all'esistenza del blocco dovrebbe apparire anche dall'elenco dei proprietari. Deve qui essere osservato che, tecnicamente, la menzione sembra essere l'unico espediente possibile. L'annotazione è infatti esclusa già perché i casi in cui essa può essere prevista sono limitatamente enumerati dal CCs. Del resto, se il blocco non ha né può avere effetto reale, neppure può essere annotato, l'annotazione improntando appunto degli effetti reali (cfr. art. 960 cpv. 2 CCS; RU 104 II 170 c. 7b).

3. Come ricordato nella mozione, nel progetto di riforma del nuovo diritto di famiglia si prevede di introdurre la possibilità di bloccare il RF al fine di impedire a un coniuge "di disporre di un fondo" (tofr. art. 178 cpv. 3 del progetto e p. 1208 del messaggio in FF 1979 II). Prevedibilmente, tuttavia, il nuovo diritto di famiglia non entrerà in vigore tanto presto. Per altro, sembra in ogni caso auspicabile che nella legge cantonale sul RF sia prevista la possibilità del blocco in quanto tale, così che esso possa senz'altro essere applicato nei casi in cui è o fosse espressamente previsto.

4. Le modificazioni legislative dovrebbero consistere:

- nel fare alla lett. d. dell'art. 376 cpv. 2 CPC l'aggiunta seguente:

"... In tali misure è compreso il blocco del registro fondiario".

- nell'introdurre (sull'esempio di quanto già previsto nel Canton Zurigo) nella legge cantonale sul RF un nuovo disposto così concepito:

"In quanto sia previsto dalla legge, il blocco del RF va iscritto nella colonna delle menzioni e nell'elenco dei proprietari. Esso vieta, nei limiti stabiliti dal giudice, ogni atto di disposizione nel RF. Ciò implica per l'Ufficiale il divieto di accettare, entro tali limiti, nuove istanze di iscrizione."

Vogliate gradire, onorevoli signori Presidente e Consiglieri, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, F. Caccia

Il Cancelliere, A. Crivelli

Disegno di
LEGGE

concernente la modificazione dell'art. 376 del codice di procedura civile e l'introduzione di un nuovo art. 133 bis nella legge generale sul registro fondiario (blocco del registro fondiario)

**Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino**

- visto il messaggio 5 ottobre 1983 n. 2752 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a :

Articolo 1

Il Codice di procedura civile del 17 febbraio 1971 è modificato come segue:

Art. 376, cpv. 2, Zett. d)

Provvedimenti cautelari possono essere ordinati in particolare:

d) per prestazioni di alimenti e per misure provvisoriale come all' art. 145 CCS, dopo presentazione dell' istanza giusta l' art. 421 cpv. 1. In tali misure è compreso il blocco del registro fondiario.

Articolo 2

Nella legge generale sul registro fondiario del 2 febbraio 1933 è introdotto un nuovo capo, del seguente tenore:

Capo sesto - BLOCCO DEL REGISTRO FONDIARIO

Art. 133 bis

Blocco de registro fondiario

In quanto sia previsto dalla legge, il blocco del registro fondiario va iscritto nella colonna delle menzioni e nell' elenco dei proprietari. Esso vieta, nei limiti stabiliti dal giudice, ogni atto di disposizione nel registro fondiario. Ciò implica per l' Ufficiale il divieto di accettare, entro tali limiti, nuove istanze d' iscrizione.

Articolo 3

L' attuale capo sesto della legge generale sul registro fondiario diventa il capo settimo.

Articolo 4

Trascorsi i termini per l' esercizio del diritto di referendum e ottenuta l' approvazione del Consiglio federale, la presente legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.

il Consiglio di Stato fissa la data dell' entrata in vigore.