



18 luglio 2019

Modifica dell'ordinanza sul registro fondiario

Accesso elettronico ai dati del registro fondiario

Commento alle modifiche del 20 settembre 2019

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

Il registro fondiario serve a rendere visibili i diritti reali su fondi, realizzando così il principio di pubblicità nel settore immobiliare.

L'accesso ai dati del registro fondiario è disciplinato dagli articoli 970 e 970a CC nonché dagli articoli 26-30 dell'ordinanza sul registro fondiario (ORF). In linea di principio è possibile distinguere tra la consultazione dei dati del registro fondiario senza far valere un interesse nel singolo caso (art. 970 cpv. 2 CC, art. 26 e 27 ORF) e la consultazione di determinati dati del registro fondiario sulla base di un interesse legittimo (art. 970 cpv. 1 CC). L'accesso elettronico ampliato costituisce una sottovariante della consultazione fondata su un interesse legittimo (art. 28 segg. ORF). I Cantoni possono prevedere che vi sia una presunzione d'interesse alla consultazione per determinate persone e categorie professionali nonché per le autorità. In tale caso la consultazione avviene per accesso elettronico mediante procedura di richiamo. La normativa vigente relativa all'accesso elettronico ampliato ha ripetutamente dato adito a discussioni. Alcuni Cantoni ritengono in particolare che limitare l'accesso a documenti giustificativi soltanto ai pubblici ufficiali sia troppo restrittivo.

Il 15 dicembre 2017 il Parlamento ha approvato la modifica del CC concernente gli atti dello stato civile e il registro fondiario¹. La revisione istituisce nel CC le basi legali per l'introduzione del numero d'assicurato dell'AVS quale identificatore per le persone fisiche nel registro fondiario (art. 949b CC), per la ricerca di fondi su scala nazionale da parte delle autorità (art. 949c CC) e per il ricorso a privati per l'uso del registro fondiario informatizzato (art. 949d CC). Il termine di referendum del 7 aprile 2018 è scaduto inutilizzato. Gli articoli 949b e 949c CC nonché le pertinenti disposizioni entreranno in vigore in un secondo momento e non sono oggetto del presente progetto². L'articolo 949d è entrato in vigore il 1° gennaio 2019³. In tale contesto il presente progetto prevede alcune proposte di rettifica.

1.2 Modifiche principali

La modifica del 20 settembre 2019 introduce soprattutto i seguenti adeguamenti:

- sono adeguati singoli punti delle disposizioni sulle modalità dell'**accesso elettronico ampliato** (art. 28-30 ORF);
- i Cantoni hanno in particolare la possibilità di consentire l'**accesso elettronico ampliato ai documenti giustificativi** anche alle autorità aventi diritto e ai proprietari di fondi (art. 28 cpv. 2 ORF)
- si chiarisce che i Cantoni possono consentire l'**accesso pubblico per via elettronica ai dati** del libro mastro di cui all'articolo 26 capoverso 1 lettera a consultabili senza far valere un interesse (art. 27 cpv. 1 ORF).
- è previsto un nuovo disciplinamento per la **protocolloazione** dell'accesso elettronico e la **consultazione dei protocolli** (art. 30 ORF).
- è sancita esplicitamente nell'ORF la **rilevazione dei dati a scopo statistico** da parte dell'Ufficio federale di statistica (UST) (art. 30a ORF).

¹ FF **2017** 6753; Messaggio del Consiglio federale del 16 aprile 2014 (FF **2014** 3059).

² L'Ufficio federale di giustizia ha istituito un gruppo di lavoro per l'attuazione tecnica e amministrativa delle disposizioni.

³ RU **2018** 4017.

2 Commento ai singoli articoli

Art. 6 Alta vigilanza della Confederazione

Cpv. 1: L'Ufficio federale per il diritto del registro fondiario e del diritto fondiario (UFRF), presso l'Ufficio federale di giustizia (UFG), esercita l'alta vigilanza sulla tenuta del registro fondiario nei Cantoni. Tale vigilanza può essere estesa a terzi se incaricati dai Cantoni (esplicitato nel nuovo art. 949d cpv. 2 CC: «Le organizzazioni incaricate sottostanno alla vigilanza dei Cantoni e all'alta vigilanza della Confederazione»). Le organizzazioni private incaricate dall'UFRF di adempiere compiti ausiliari amministrativi nel rispetto delle prescrizioni sugli acquisti pubblici sottostanno ovviamente anche esse alla (alta) vigilanza dell'UFRF.

La formulazione proposta al capoverso 1 si rifà al tenore del nuovo articolo 949d capoverso 2 CC e costituisce una rettifica.

Cpv. 3: nell'avamprogetto posto in consultazione il Consiglio federale aveva proposto l'abrogazione della lettera f (modelli per convenzioni sull'accesso ampliato). Essendo l'abrogazione stata criticata in sede di consultazione, la disposizione rimane per ora in vigore.

Art. 27 Accesso elettronico

Cpv. 1: l'avamprogetto posto in consultazione proponeva di introdurre un nuovo articolo 28 capoverso 3 AP-ORF secondo cui i Cantoni potevano consentire l'accesso elettronico ampliato ai dati del libro mastro consultabili senza far valere un interesse. I pareri pervenuti hanno mostrato che la formulazione è ambigua e non crea un valore aggiunto. L'intenzione è di chiarire che i Cantoni *possono rendere pubblicamente accessibili per via elettronica* i dati del libro mastro consultabili senza far valere un interesse di cui all'articolo 26 capoverso 1 lettera a, restando liberi di decidere di concedere l'accesso mediante un sito Internet o mediante piattaforme di organizzazioni private. Di conseguenza è stato stralciato l'articolo 28 capoverso 3 e adeguato l'articolo 27 capoverso 1.

Cpv. 3: secondo la formulazione in vigore, l'UFRF può delegare a un organismo esterno all'Amministrazione federale l'allestimento di un indice svizzero dei fondi. La formulazione si fonda su una convenzione tra la Confederazione Svizzera e la Six Group SA (ora SIX Terravis SA) concernente la collaborazione nell'ambito del progetto eGRIS (sistema elettronico d'informazione fondiaria) del 30 settembre 2009. L'obiettivo era quello di consentire alla SIX Group SA di allestire, in collaborazione con i Cantoni, un indice dei fondi. Questo progetto parziale non è stato realizzato e anche la Convenzione non è più in vigore. Nell'avamprogetto posto in consultazione è stata proposta una rettifica della disposizione secondo cui l'UFRF può allestire un indice svizzero dei fondi. In sede di consultazione l'allestimento di un indice svizzero dei fondi da parte dell'UFRF è stato giudicato inutile se non inammissibile e la rettifica proposta ha ottenuto pochi consensi. Il capoverso 3 è stato pertanto stralciato.

Art. 28 Accesso elettronico ampliato: diritto d'accesso

Cpv. 1: i Cantoni decidono se e, in caso affermativo, a quali aventi diritto concedere l'accesso elettronico ampliato. Il diritto federale stabilisce tuttavia un elenco esaustivo dei potenziali aventi diritto.

- **Let. a**

La disposizione chiarisce che per l'adempimento dei loro compiti i pubblici ufficiali e gli ingegneri geometri iscritti nel registro dei geometri possono ricorrere ad ausiliari. Tale ricorso corrisponde alla prassi attuale. Sono applicabili i principi generali validi per il

ricorso ad ausiliari. In tal modo si tiene conto delle richieste espresse in sede di consultazione, secondo cui gli ausiliari devono disporre delle qualifiche necessarie ed applicare la medesima diligenza dei pubblici ufficiali e degli ingegneri geometri iscritti nel registro dei geometri. L'avamprogetto non menzionava esplicitamente le autorità cantonali. Tale svista è stata corretta.

• **Let. b**

La modifica prevede lo stralcio della Posta Svizzera. L'accesso per le banche, la Posta Svizzera, le casse pensioni, le assicurazioni e le istituzioni riconosciute dalla Confederazione ai sensi dell'articolo 76 capoverso 1 lettera a della legge federale del 4 ottobre 1991⁴ sul diritto fondiario rurale (LDFR) si limita ai dati necessari «per l'adempimento dei loro compiti in materia di ipoteche». Questi ultimi vengono ora svolti da Post Finance, che rientra nel gruppo delle «banche». Lo stralcio della Posta Svizzera non comporta quindi nessuna modifica di carattere sostanziale. In seguito alla procedura di consultazione è stata inoltre inserita la Società svizzera di credito alberghiero.

• **Let. c**

La lettera c dell'avamprogetto aveva proposto una nuova delega a favore di terzi cui gli aventi diritto hanno affidato compiti in materia di ipoteche. In sede di consultazione la disposizione è stata valutata in modo molto controverso e pertanto è stata stralciata.

Per l'accesso degli avvocati si chiarisce che esso concerne soltanto i dati necessari all'attività professionale *in riferimento ad affari riguardanti fondi*. Il diritto d'accesso degli avvocati è stato oggetto di osservazioni da parte di molti partecipanti alla consultazione. A tale proposito rinviamo al rapporto sui risultati della consultazione (pag. 7) e alle spiegazioni del rapporto esplicativo dell'8 giugno 2018⁵ (pag. 4 seg.).

• **Let. d**

La disposizione corrisponde al diritto vigente.

• **Let. e**

La nuova lettera segue l'idea del ricorso ad ausiliari (cfr. lett. a). I proprietari di cui alla lettera d numero 1 e i titolari di diritti reali limitati (lett. d n. 2) possono esercitare il loro diritto d'accesso anche attraverso i loro ausiliari.

Cpv. 2: i Cantoni hanno ora la possibilità di concedere l'accesso ai documenti giustificativi agli aventi diritto di cui al capoverso 1 lettera a e d numero 1.

Alcuni Cantoni concedono già oggi alle autorità l'accesso ai documenti giustificativi. Ne consegue una disparità: in virtù degli articoli 953 capoverso 2 CC e 52 capoverso 3 titolo finale CC, le prescrizioni cantonali concernenti il registro fondiario, salvo quelle relative alla nomina e alla retribuzione delle persone operanti nell'ambito dello stato civile, sottostanno all'approvazione della Confederazione. Quest'ultima viene concessa soltanto se le prescrizioni cantonali sono conformi al diritto federale. In passato ne conseguiva che veniva rifiutata l'approvazione se i Cantoni volevano concedere alle autorità l'accesso ai documenti giustificativi. Tuttavia, i Cantoni che avevano introdotto tale accesso già con la vecchia ordinanza sul registro fondiario potevano e possono ancora concedere l'accesso alle loro autorità. La modifica proposta intende eliminare questa disparità.

⁴ RS 211.412.11

⁵ <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/aktuell/news/2018/2018-06-08/vn-ber-i.pdf>.

Poiché s'intende evitare che i proprietari di fondi siano svantaggiati rispetto ai pubblici ufficiali e alle autorità, si propone di dare ai Cantoni la possibilità di concedere l'accesso ai documenti giustificativi nella procedura di richiamo anche ai proprietari di fondi.

In sede di consultazione la proposta del Consiglio federale è stata per lo più accolta con favore ed è quindi stata mantenuta. Per tenere conto delle riserve espresse, i Cantoni sono tenuti ad adottare misure a tutela della confidenzialità dei documenti giustificativi.

Cpv. 3: il capoverso 3 dell'avamprogetto è stato stralciato. Il pertinente requisito è attuato nell'articolo 27 capoverso 1 (si veda il relativo commento).

Art. 29 Accesso elettronico ampliato: modalità

Cpv. 1: l'avamprogetto aveva proposto di stralciare la parte concernente la conclusione di convenzioni conformi al modello dell'UFRF. In sede di consultazione tale stralcio è stato giudicato in modo controverso. I pareri contrari hanno addotto ad esempio il timore di un onere legislativo supplementare per i Cantoni e la necessità di un disciplinamento a livello federale⁶.

La formulazione proposta concede ai Cantoni un ampio margine di manovra nel disciplinare le modalità. Essi sono liberi, come finora, di concludere convenzioni modello.

I principi dell'uguaglianza giuridica (art. 8 cpv. 1 Cost.) e della parità di trattamento dei diretti concorrenti quale parte integrante della libertà economica (art. 27 Cost.) richiedono, in linea di principio, che tutti gli avvocati, le banche ecc. godano della parità di trattamento. Nel caso ideale le modalità per le diverse categorie dei diritti di accesso andrebbero disciplinate in modo generico e astratto, ossia in norme giuridiche. Tale situazione suggerisce di decidere in merito alle singole domande di accesso con una decisione amministrativa. Un disposto giuridico permette inoltre alle cerchie interessate di comunicare le loro richieste (in particolare riguardo ai diritti di accesso) nell'ambito del processo legislativo cantonale.

Di norma l'accesso elettronico ampliato è introdotto nel diritto cantonale per mezzo della legge cantonale di applicazione del CC o dell'ordinanza cantonale sul registro fondiario. Nella medesima procedura legislativa potrebbero essere definite anche le persone e le autorità aventi diritto d'accesso nonché i principi fondamentali delle modalità.

Il tipo di accesso effettivamente concesso risulta dal diritto cantonale, che potrà tenere conto dei suddetti suggerimenti oppure continuare a prevedere convenzioni con gli utenti. In ogni caso vanno rispettati i requisiti costituzionali.

Cpv. 2: è inoltre introdotto l'obbligo dei Cantoni di pubblicare in una forma adeguata i diritti di accesso secondo l'articolo 28. Sarebbe ad esempio ipotizzabile la pubblicazione su Internet.

Art. 30 Accesso elettronico ampliato: protocollo e revoca del diritto d'accesso in caso di abuso

Cpv. 1: la proposta di stralciare il vigente capoverso 1 non ha ripercussioni materiali ed è di mera natura redazionale. Già la disposizione vigente prevede che gli accessi ai sistemi di informazione siano protocollati automaticamente e che i protocolli siano conservati per due anni (cpv. 2 vigente; cpv. 1 nuovo). A complemento dell'avamprogetto il capoverso 1 stabilisce ora il contenuto minimo dei protocolli.

Cpv. 2: in adempimento della mozione 15.3323 Egloff «Diritto di consultare via Terravis i verbali eGris», approvata dal Parlamento, è ora previsto un diritto di consultazione dei protocolli

⁶ Rapporto sui risultati della procedura di consultazione, pag. 9.

per i proprietari di fondi. Le domande di consultazione vanno presentate per scritto al competente ufficio del registro fondiario.

Cpv. 3: a complemento dell'avamprogetto, il capoverso 3 sancisce ora l'obbligo di comunicazione in caso di constatazione di un accesso illecito ai dati.

Cpv. 4: il contenuto corrisponde al vigente capoverso 3. Le modifiche sono di natura prettamente redazionale.

Art. 30a Rilevazione dei dati a scopo statistico

In sede di consultazione la nuova disposizione non ha sollevato critiche. Rinviamo pertanto al commento del rapporto esplicativo dell'8 giugno 2018⁷.

⁷ Cfr. nota 5.