



---

# **Revisione dell'ordinanza sul registro fondiario**

## **Numero AVS nel registro fondiario e ricerca di fondi su scala nazionale**

### **Rapporto esplicativo**

---

## Indice

<b>1</b>	<b>Situazione iniziale .....</b>	<b>3</b>
1.1	Necessità di intervento e obiettivi .....	3
1.2	Rapporto con il programma di legislatura e con le strategie del Consiglio federale .....	3
1.3	Interventi parlamentari.....	4
<b>2</b>	<b>Procedura preliminare .....</b>	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>Punti essenziali del progetto .....</b>	<b>4</b>
3.1	La normativa proposta .....	4
3.2	Compatibilità tra i compiti e le finanze .....	8
3.3	Attuazione.....	9
<b>4</b>	<b>Commento ai singoli articoli .....</b>	<b>9</b>
<b>5</b>	<b>Ripercussioni .....</b>	<b>22</b>
5.1	Ripercussioni per la Confederazione .....	22
5.2	Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna.....	25
5.3	Altre ripercussioni .....	26
<b>6</b>	<b>Aspetti giuridici .....</b>	<b>26</b>
6.1	Costituzionalità .....	26
6.2	Delega di competenze legislative .....	26

## Compendio

*L'avamprogetto attua la modifica del 15 dicembre 2017<sup>1</sup> del Codice civile (art. 949b CC, identificatore per le persone fisiche nel registro fondiario e 949c CC, ricerca di fondi su scala nazionale). Prevede che tutti i titolari di diritti registrati nel libro mastro potranno essere identificati in base al loro numero AVS e definisce il modo di procedere degli uffici del registro fondiario.*

*La ricerca di fondi su scala nazionale assicura alle autorità l'accesso alle informazioni necessarie all'adempimento dei loro compiti legali. Le autorità potranno così sapere se una persona vanta diritti su un fondo e, se del caso, di che tipo di diritto si tratta. L'avamprogetto verte essenzialmente sull'oggetto della ricerca, sui diritti d'accesso, sul grado di precisione dei risultati della ricerca e sul funzionamento del servizio di ricerca di fondi su scala nazionale.*

### 1 Situazione iniziale

#### 1.1 Necessità di intervento e obiettivi

Il 15 dicembre 2017 il Parlamento ha deciso di modificare il Codice civile svizzero (CC; RS 210) per quanto riguarda gli atti dello stato civile e il registro fondiario ([decisione del Parlamento](#); [messaggio del Consiglio federale 14.034](#)). Il termine referendario è scaduto il 7 aprile 2018.

L'avamprogetto contiene le disposizioni esecutive degli articoli 949b e 949c CC nell'ordinanza del 23 settembre 2011 sul registro fondiario (ORF; RS 211.432.1).

#### 1.2 Rapporto con il programma di legislatura e con le strategie del Consiglio federale

##### 1.2.1 Rapporto con il programma di legislatura

Il presente avamprogetto non è annunciato né nel messaggio del 27 gennaio 2016<sup>2</sup> sul programma di legislatura 2015–2019 o nel decreto federale del 14 giugno 2016<sup>3</sup> sul programma di legislatura 2015–2019 né nel messaggio del 29 gennaio 2020<sup>4</sup> sul programma di legislatura 2019-2023 o nel decreto federale del 21 settembre 2020 sul programma di legislatura.

L'avamprogetto attua le basi legali del CC. L'ORF riveduta contiene, da un lato, regolamentazioni concrete sulla tenuta del numero AVS come identificatore di persone fisiche nel registro fondiario (art. 949b CC); dall'altro disciplina lo scopo, la natura, il funzionamento della ricerca di fondi su scala nazionale da parte delle autorità e i diritti d'accesso di queste ultime (art. 949c CC).

Qui appresso sono illustrati altri importanti progetti di revisione del Consiglio federale attualmente in corso che incidono sulla revisione dell'ORF.

##### 1.2.1.1 Revisione della legge federale sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS; RS 831.10)

La LAVS è attualmente sottoposta a revisione. In futuro le autorità della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni potranno utilizzare sistematicamente il numero AVS per l'adempimento dei loro compiti legali ([LAVS. Modifica \[Utilizzazione sistematica del numero AVS da parte delle autorità\]](#)). Gli sviluppi della revisione della LAVS sono tenuti sotto costante osservazione così da poter garantire il coordinamento con i presenti lavori di attuazione.

La revisione della LAVS potrebbe incidere sulla revisione dell'ORF nella misura in cui tutte le autorità potrebbero usare il numero AVS come criterio di ricerca di fondi su scala nazionale

<sup>1</sup> FF 2017 6753

<sup>2</sup> FF 2016 909

<sup>3</sup> FF 2016 4605

<sup>4</sup> FF 2020 1565

(cfr. art. 34e cpv. 1 AP-ORF). Sarebbe quindi possibile ridurre il numero dei profili d'utente (cfr. cap. 4., commento all'art. 34e AP-ORF).

#### 1.2.1.2 Revisione della legge federale del 19 giugno 1992 sulla protezione dei dati (LPD, RS 235.1)

Anche la legge sulla protezione dei dati è in corso di revisione ([Legge sulla protezione dei dati. Revisione totale e modifica di altri atti normativi sulla protezione dei dati](#)). Si osservano pertanto anche gli sviluppi della revisione totale della LPD in base ai quali saranno adeguati i presenti lavori di attuazione.

#### 1.2.1.3 Legge sul servizio degli indirizzi (LSI)

Il 16 agosto 2019 il Consiglio federale ha avviato la consultazione sulla LSI che si è conclusa il 22 novembre 2019.

Il progetto potrebbe incidere in particolare sulla possibilità di effettuare ulteriori accertamenti dei fatti nel quadro dell'attribuzione del numero AVS secondo l'articolo 23c capoverso 3 lettera b AP-ORF (cfr. cap. 4., commenti ai singoli articoli). Se gli uffici del registro fondiario otterranno la possibilità di conoscere l'indirizzo dei titolari di diritti mediante questo servizio, potrebbero chiedere ai titolari dei diritti in questione di fornire loro informazioni sui fatti e i documenti giustificativi atti ad attribuire il numero AVS come identificatore univoco.

### 1.2.2 Rapporto con le strategie del Consiglio federale

Le modifiche proposte corrispondono alla Strategia del Consiglio federale per una Svizzera digitale<sup>5</sup> e alle Linee guida 2019<sup>6</sup> adottate il 30 ottobre 2018 dal Comitato direttivo e-government Svizzera.

### 1.3 Interventi parlamentari

L'avamprogetto non attua alcun intervento parlamentare.

## 2 Procedura preliminare

L'avamprogetto si basa sui lavori dei gruppi di lavoro giuridici e tecnici composti da rappresentanti dei Cantoni e di altre cerchie interessate.

## 3 Punti essenziali del progetto

### 3.1 La normativa proposta

#### 3.1.1 Identificatore delle persone fisiche nel registro fondiario

Secondo l'articolo 949b capoverso 1 CC in combinato disposto con l'articolo 949c CC, tutti i titolari di diritti devono essere identificati in base al numero AVS, comprese le persone con diritti di servitù o i creditori pignorati (cfr. messaggio FF 2014 3059 [3086]). Per attuare la ricerca di fondi su scala nazionale secondo l'articolo 949c CC e aggiornare i dati delle persone fisiche su scala nazionale, come chiesto in sede di consultazione (FF 2014 3059 [3084]) è necessaria l'introduzione generalizzata del numero AVS. Pertanto non occorrerà identificare in base al numero AVS solo le persone nel quadro delle nuove notificazioni per l'iscrizione nel registro fondiario (art. 46 segg. e 81 segg. ORF), ma anche i titolari di diritti già iscritti nel registro fondiario (art. 90 cpv. 1 lett. a ORF).

---

<sup>5</sup> Strategia «Svizzera digitale», aprile 2016, FF 2016 3515.

<sup>6</sup> [www.egovernment.ch](http://www.egovernment.ch).

Attualmente sia i proprietari che le persone titolari di un altro diritto sul fondo sono designati con le stesse indicazioni (art. 90 cpv. 1 lett. a ORF). In futuro queste persone potranno essere identificate anche in base al loro numero AVS. L'avamprogetto definisce innanzitutto le fonti di dati alle quali gli uffici del registro fondiario potranno ricorrere per reperire il numero AVS. L'identificazione in base all'attribuzione del numero AVS non costituirà parte integrante della procedura d'iscrizione al registro fondiario. Il numero non sarà pertanto attribuito nel libro mastro, ma in un apposito registro ausiliario e collegato con la rispettiva iscrizione nel libro mastro. Si distingue tra due tipi di attribuzione del numero AVS: l'attribuzione effettuata assieme al trattamento delle nuove notificazioni di pratiche relative al registro fondiario e l'attribuzione ai titolari di diritti già iscritti nel registro fondiario.

L'attribuzione effettuata contemporaneamente al trattamento di nuove notificazioni per l'iscrizione nel registro fondiario è semplificata dal fatto che le parti dovranno fornire informazioni supplementari che però non saranno assoggettate a esigenze formali elevate (dichiarazioni scritte). L'attribuzione sarà quindi rapida ed efficace.

Infine, l'avamprogetto prevede l'aggiornamento periodico dei dati relativi alle persone e la ripresa, se possibile in forma automatizzata, da parte degli uffici del registro fondiario delle eventuali rettifiche del numero AVS effettuate dall'autorità competente, ossia l'Ufficio centrale di compensazione (UCC).

### **3.1.2 Ricerca di fondi su scala nazionale**

Secondo l'articolo 949c CC, il Consiglio federale disciplina la ricerca di fondi su scala nazionale. L'avamprogetto verte essenzialmente sull'oggetto della ricerca, sui diritti d'accesso, sul grado di precisione delle informazioni richiamate e sul funzionamento del servizio di ricerca di fondi su scala nazionale.

La ricerca su scala nazionale intende consentire alle autorità abilitate di accedere, ai fini dell'adempimento dei loro compiti legali, alle informazioni che permettono di sapere se una persona è titolare di diritti su un fondo e, se sì, di quali diritti si tratta. Le autorità abilitate potranno consultare solo i diritti giuridicamente efficaci iscritti nel libro mastro.

Il servizio di ricerca di fondi su scala nazionale sarà gestito dalla Confederazione (cfr. la variante esaminata al cap. 3.1.3.2.1). Su richiesta dell'autorità interessata, l'Ufficio federale per il diritto del registro fondiario e del diritto fondiario (UFRF), determinerà i diritti d'accesso e la portata della consultazione. Le autorità richiedenti saranno tenute a indicare la base legale che le autorizza a utilizzare il servizio di ricerca di fondi su scala nazionale. In linea di principio, le autorità abilitate avranno accesso alle informazioni del libro mastro pubblicate in virtù dell'articolo 970 capoverso 2 CC e dell'articolo 26 capoverso 1 lettera a ORF. L'autorità richiedente otterrà la possibilità di consultare altri diritti iscritti nel libro mastro, quali le servitù o i diritti di pegno immobiliare, solo in casi debitamente giustificati.

Il servizio di ricerca di fondi su scala nazionale non terrà dati del registro fondiario (fatta eccezione per un indice di ricerca contenente dati in forma anonima, tenuto per motivi puramente tecnici, [cfr. cap. 4, commento agli art. 34b cpv. 4, 34c cpv. 3 – 5 e 164b cpv. 2 AP-ORF]), ma trasmetterà le interrogazioni delle autorità ai sistemi cantonali del registro fondiario attraverso un canale criptato. Non permetterà nemmeno di richiamare interi estratti del registro fondiario. I risultati della ricerca saranno generati in tempo reale in base alle interrogazioni e appariranno nella maschera di ricerca. L'avamprogetto disciplina anche questi aspetti. Infine, il gestore del servizio dovrà poter controllare se il servizio è utilizzato abusivamente e, all'occorrenza, revocare il diritto d'accesso. Per questo motivo gli accessi delle autorità abilitate devono essere protocollati.

### 3.1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

#### 3.1.3.1 Identificatore di persone nel registro fondiario

L'articolo 949b capoverso 1 CC, obbliga gli uffici del registro fondiario a identificare i titolari di diritti in base al loro numero AVS. La vigente ordinanza sul registro fondiario non disciplina l'attuazione di questo compito. Per permettere un'identificazione in base al numero AVS su scala nazionale, occorre emanare nell'ordinanza le pertinenti regole procedurali.

Oltre a definire *come* occorre anche stabilire *dove* attribuire il numero AVS nel registro fondiario. Il registro fondiario consiste nel libro mastro con gli atti che lo completano, mappa catastale, sommarione, documenti giustificativi, descrizioni degli immobili, e nel libro giornale (art. 942 cpv. 2 CC). I registri ausiliari, che non hanno gli effetti del registro fondiario, sono altri importanti strumenti di lavoro nella tenuta del registro fondiario. Il significato e l'effetto giuridici di un'iscrizione dipendono dal registro in cui sono contenuti. Il luogo del registro fondiario in cui attribuire il numero AVS (nel libro mastro e/o in un registro ausiliario) dipende quindi dalla funzione e dallo scopo dell'identificazione in base al numero AVS. La procedura d'iscrizione nel registro fondiario è disciplinata negli articoli 963–966 CC e negli articoli 46 e seguenti e 81 e seguenti ORF. Nel quadro di questa procedura l'identità della persona è stabilita in modo attendibile, ad esempio controllando il suo passaporto o la sua carta d'identità (cfr. art. 51 cpv. 1 lett. a e 83 cpv. 2 lett. b ORF), e tutto ciò dopo che il pubblico ufficiale ha già effettuato la stessa verifica. La determinazione abituale dell'identità, di per sé, ha dato buoni risultati. Lo scopo o l'utilità dell'identificazione supplementare delle persone fisiche mediante l'attribuzione del loro numero AVS consiste nella loro *designazione inequivocabile nei registri e nelle banche dati* a prescindere da eventuali divergenze nell'ortografia del nome o da mutazioni – p. es. cambiamento del nome in seguito al matrimonio (cfr. messaggio FF 2014 3059 [3084]). La designazione inequivocabile delle persone fisiche costituisce la base della ricerca di fondi su scala nazionale. Dal momento che saranno collegati alla fonte di dati dell'UCC, continuamente aggiornata e quindi attendibile, gli uffici del registro fondiario disporranno sempre dei dati più attuali di ciascun titolare di diritti iscritto nel libro mastro.

#### 3.1.3.2 Ricerca di fondi su scala nazionale

##### 3.1.3.2.1 Variante esaminata

Nel quadro dei lavori di attuazione è stato esaminato se la Confederazione debba prevedere, in base a un'interpretazione restrittiva dell'articolo 949c CC, una soluzione fondata soltanto sull'interoperabilità dei sistemi. In questo caso, occorrerebbe disciplinare gli aspetti legati alla disponibilità e alla sicurezza dei sistemi nonché alla protezione dei dati. Ogni Cantone dovrebbe quindi attuare le disposizioni federali relative alla soluzione che prevede l'interoperabilità e, nel quadro del suo compito di vigilanza, la Confederazione dovrebbe controllarne il rispetto. Se si optasse per questa soluzione, ogni Cantone, e a seconda della sua organizzazione, ogni ufficio del registro fondiario, dovrebbe essere in grado di trasmettere simultaneamente numerose richieste di ricerca a tutti i sistemi del registro fondiario. In seguito dovrebbe elaborare e preparare le risposte (o la mancanza di risposte). Infine, dovrebbe garantire la confidenzialità delle ricerche effettuate mediante le interfacce. Attualmente un metodo molto diffuso a tal fine è lo scambio di certificati (la cosiddetta «*mutual authentication*»). Se si optasse per una soluzione decentrata, ogni sistema dovrebbe poter garantire uno scambio d'informazioni con tutti gli altri sistemi. Se si parte dal presupposto che i nodi sono 150, occorrerebbe garantire più di 11 000 connessioni ( $([150 - 1] \times [150 / 2]) = 11\,175$ ). La presentazione dei risultati delle ricerche andrebbe unificata, così da poter confrontare fra loro le ricerche di tutti i registri fondiari. Ogni sistema dovrebbe assicurare la gestione degli utenti e i diritti d'accesso in base a uno standard minimo uniforme. Secondo l'attuale stato della tecnologia, uno standard diffuso è il cosiddetto «*Identity and Access Management*» (IAM; gestione delle iden-

tità e degli accessi), relativamente complesso e costoso in termini sia di acquisto che di gestione. Un elevato numero di portali di ricerca di fondi su scala nazionale porterebbe a una certa dispersione e renderebbe più difficile controllare gli abusi (la stessa autorità potrebbe chiedere l'accesso in più Cantoni). Tenuto conto dell'onere tecnologico e finanziario complessivo vi è da temere che i Cantoni che dispongono di meno risorse non sarebbero in grado di adempiere questo compito, il che comprometterebbe sin dall'inizio l'attuazione delle disposizioni legali necessarie alla realizzazione della ricerca di fondi *su scala nazionale*. Alla luce di quanto illustrato – circa 150 nodi e più di 11 000 connessioni – l'attività di verifica dell'autorità federale di alta vigilanza comporterebbe verosimilmente un onere ingente, anche in termini di costi. Per tutti questi motivi, si è rinunciato alla soluzione fondata unicamente sull'interoperabilità. L'avamprogetto propone quindi che il servizio di ricerca di fondi su scala nazionale sia gestito dalla Confederazione.

### *3.1.3.2.2 Funzionamento e utilità del servizio di ricerca di fondi su scala nazionale*

Il servizio di ricerca di fondi su scala nazionale è un portale di ricerca online destinato a una ristretta cerchia di utenti con un accesso giuridicamente e tecnicamente limitato. Il servizio (online) trasmetterà le interrogazioni delle autorità generate in base a un limitato numero di criteri di ricerca a tutti gli uffici del registro fondiario attraverso un canale criptato e fornirà le risposte di questi ultimi senza tuttavia salvare dati del registro fondiario (fatta eccezione per un indice di ricerca tecnico con dati in forma anonimizzata [cfr. cap. 4 commenti all'art. 34b cpv. 4, 34c cpv. 3-5 e 164b cpv. 2 AP-ORF]). Il servizio funge così anche da punto nodale centrale verso il quale convergono tutti gli altri nodi. Le autorità richiedenti potranno quindi effettuare una ricerca su scala nazionale avvalendosi di un unico portale di ricerca. Il diritto di usare il servizio di ricerca dovrà essere verificato una sola volta da un'autorità centrale.

L'identificazione di persone fisiche nel registro fondiario in base al numero AVS consentirà un grado di precisione maggiore, finora compromesso dall'ambiguità della designazione delle persone fisiche. L'ambiguità si crea soprattutto quando determinate combinazioni di cognomi, nomi e date di nascita sono particolarmente frequenti. Con la ricerca di fondi su scala nazionale basata su un'identificazione univoca dei titolari di diritti, le autorità disporranno di uno strumento di lavoro efficace per adempiere i loro compiti legali.

Il servizio di ricerca di fondi su scala nazionale non sostituirà i sistemi d'informazione esistenti, ma li completerà. Di fatto le autorità abilitate non potranno accedere agli estratti del registro fondiario. Se per adempiere un suo specifico compito legale un'autorità avrà bisogno di indicazioni più precise sul titolare dei diritti o di un estratto del registro fondiario (autenticato), interrogherà i sistemi d'informazione esistenti o depositerà una pertinente domanda all'ufficio del registro fondiario competente. Si può pertanto affermare che il servizio di ricerca di fondi è concepito come una sorta di sistema di smistamento. Le autorità non dovranno quindi più inviare una serie di domande scritte a diversi uffici del registro fondiario per accertare i fatti. In questo modo il carico di lavoro diminuirà non soltanto per le autorità richiedenti, ma anche per gli uffici del registro fondiario. Le autorità si rivolgeranno infatti a questi ultimi solo se avranno bisogno di una conferma specifica dal registro fondiario o di indicazioni dettagliate.

Già nel quadro della revisione della legge era stato constatato che una simile possibilità di ricerca traeva spunto da una necessità pratica comprovata (FF 2014 3059 [3085]). Il servizio di ricerca di fondi su scala nazionale costituirà un importante valore aggiunto per le autorità che per adempiere i loro compiti legali hanno bisogno di informazioni sui diritti costituiti su fondi. Permetterà loro di trovare titolari di diritti immobiliari che probabilmente non avrebbero trovato senza questa possibilità di ricerca, ad esempio perché avrebbero dovuto limitare sin dall'inizio la loro ricerca a singoli territori cantonali per ridurre il carico di lavoro. Il servizio di ricerca di fondi su scala nazionale eliminerà questa limitazione. L'adempimento dei compiti legali sarà notevolmente semplificato e le autorità disporranno di un maggior numero di possi-

bilità. Questa possibilità di ricerca assume un'importanza particolare anche nel quadro di procedure in cui le autorità devono accertare d'ufficio i fatti rilevanti o in cui gli elementi di fatto vengono nascosti o negati. Si pensi ad esempio al diritto (penale) fiscale, al diritto in materia di esecuzione e fallimento, al diritto delle assicurazioni sociali (p.es. indicazioni sul patrimonio nel quadro delle prestazioni complementari), ai procedimenti penali (criminalità economica), alla legislazione in materia di riciclaggio di denaro nonché al blocco, alla confisca e alla restituzione di valori patrimoniali ottenuti in maniera illecita da persone politicamente esposte (i cosiddetti averi dei potentati). Dovendo occuparsi di numerosi casi, il disbrigo elettronico e strutturato delle ricerche permetterà alle autorità di adempiere i compiti legali in modo più efficace.

#### *Esempi di casi d'applicazione:*

- *diritto in materia di fallimento*: dal momento che i valori patrimoniali (p. es. la proprietà, i diritti di pegno, ecc.) potranno essere localizzati su scala nazionale e quindi rientrare nella massa fallimentare per soddisfare i creditori, sarà molto più difficile nascondere i diritti iscritti nel registro fondiario;
- *diritto in materia di assistenza sociale*: basterà una breve verifica per sapere se una persona che fa valere il diritto all'aiuto sociale è proprietaria di un fondo senza averlo dichiarato e quindi per tenere conto di questo risultato all'atto della valutazione;
- *diritto delle assicurazioni sociali / prestazioni complementari*: nel quadro dell'esame del diritto a prestazioni complementari occorre anche dichiarare la propria situazione patrimoniale. In caso di dubbi riguardo a eventuali diritti iscritti nel registro fondiario, l'autorità competente potrà avere subito un quadro chiaro della situazione e far convergere queste informazioni nella procedura;
- *acquisto di fondi da parte di persone all'estero (lex Koller)*: una persona residente all'estero che possiede già un appartamento di vacanza soggetto ad autorizzazione, non può acquistarne un altro. Se nasconde il fatto che ne possiede già uno in un altro Cantone, l'autorità preposta al rilascio dell'autorizzazione sarà in grado di verificarlo già nel corso della procedura di autorizzazione. In questo modo si evita che una persona diventi proprietaria di due appartamenti prima che lo scopra l'autorità legittimata a ricorrere della Confederazione.

### **3.2 Compatibilità tra i compiti e le finanze**

Secondo l'articolo 949b capoverso 1 CC, gli uffici del registro fondiario utilizzano sistematicamente il numero d'assicurato dell'AVS per identificare le persone. Il Consiglio federale si limita a disciplinare le modalità d'attuazione. Le modifiche proposte rispettano quindi la ripartizione delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni nell'ambito del registro fondiario.

Già da molti anni ci si avvale di tecnologie consolidate per tenere il registro fondiario. Tali tecnologie non sono tuttavia uniformi in tutta la Svizzera. Non è quindi possibile aggiungere funzionalità supplementari senza tenere conto della situazione esistente. La questione legata all'attuazione dell'articolo 949b capoverso 1 CC è quindi anche di carattere tecnico, organizzativo e finanziario. Gli uffici del registro fondiario devono ottenere il numero AVS e i dati sulle persone fisiche da fonti di dati attendibili, ossia dall'UCC in quanto servizio competente per l'assegnazione del numero AVS (art. 133<sup>bis</sup> cpv. 1 OAVS [RS 831.101]). A tal fine occorre installare un'interfaccia nei sistemi del registro fondiario. Queste modifiche richiedono adeguamenti dei software dei registri fondiari cantonali. La necessità di ampliare il modello di dati richiede inoltre un ulteriore adeguamento dei software (cfr. l'allegato 1 dell'ordinanza tecnica del DFGP e del DDPS del 28 dicembre 2012 sul registro fondiario (OTRF RS 11.432.11)).

L'articolo 949c CC delega al Consiglio federale competenze legislative che lo obbligano a emanare ordinanze. Di conseguenza, spetta al Consiglio federale disciplinare la ricerca di fondi su scala nazionale. Per i motivi summenzionati (cfr. cap. 3.1.3.2), il servizio di ricerca di

fondi su scala nazionale sarà gestito dalla Confederazione (riguardo agli aspetti finanziari cfr. cap. 5.1.1).

### **3.3 Attuazione**

L'attuazione delle modifiche proposte sarà effettuata in parte dai Cantoni e in parte dalla Confederazione.

## **4 Commento ai singoli articoli**

### *Ingresso*

L'ingresso rimanda ora anche all'articolo 949c CC.

### **Titolo primo: Disposizioni generali**

#### **Capitolo 1: Oggetto e definizioni**

##### **Articolo 11**                    Oggetto

Le nuove disposizioni ampliano l'oggetto dell'ordinanza e quindi l'elenco di cui all'articolo 1 viene integrato con due lettere:

*La lettera f* disciplina l'identificazione di titolari di diritti immobiliari in base al numero AVS, *la lettera g* la ricerca di fondi su scala nazionale da parte delle autorità abilitate.

#### **Capitolo 3: Tenuta e contenuto del registro fondiario**

La revisione permette di correggere il titolo del capitolo 3: è stato cancellato il termine «effetti giuridici» visto che questi ultimi non sono disciplinati in tale sede.

##### **Articolo 11**                    Registro dei proprietari nel registro fondiario cartaceo

L'articolo 11 tratta esclusivamente del registro dei proprietari nel registro fondiario cartaceo. L'avamprogetto coglie l'occasione per precisarlo anche nel titolo.

##### **Articolo 12**                    Registro dei creditori nel registro fondiario cartaceo

L'articolo 13 tratta esclusivamente del registro dei creditori nel registro fondiario cartaceo. L'avamprogetto coglie l'occasione per precisarlo anche nel titolo.

##### **Articolo 12a**                    Registro degli identificatori di persone nel registro fondiario informatizzato

La disposizione dell'articolo 12a AP-ORF introduce un nuovo registro, ossia il registro degli identificatori di persone, che servirà all'attribuzione del numero AVS nel registro fondiario (cfr. commenti all'art. 23a AP-ORF). Il titolo della disposizione precisa che il registro degli identificatori di persone esisterà unicamente nel registro fondiario informatizzato. Per il resto la disposizione rimanda al capitolo 4a AP-ORF.

#### **Capitolo 4: Identificazione di persone fisiche titolari di diritti immobiliari in base al numero AVS**

##### **Articolo 23a**                    Registro degli identificatori di persone

Il fatto di attribuire a ogni persona il suo numero AVS permette di designarla in maniera univoca e quindi di identificare in modo inequivocabile i titolari di diritti su scala nazionale anche se il loro nome o altri dati identificativi sono scritti in maniera diversa o coincidono con quelli di

un'altra persona. Lo scopo principale dell'identificazione in base al numero AVS è la possibilità di designare e quindi di identificare in maniera univoca le persone su scala nazionale. Secondo il *capoverso 1* l'attribuzione del numero AVS va effettuata nel registro degli identificatori di persone. Ciò significa che l'identificazione di ogni titolare di diritti in base al suo numero AVS non avviene nel libro mastro e non fa parte della procedura di trattamento. Di conseguenza non occorre nemmeno effettuare un'iscrizione nel libro giornale. Secondo l'articolo 90 capoverso 1 lettera a ORF, nel registro fondiario i proprietari e tutte le persone che vantano diritti su un fondo sono designati con i seguenti dati: cognome, nomi, data di nascita, sesso, attinenza o cittadinanza. In questo modo la cerchia di persone da identificare è circoscritta ai titolari di diritti. L'identificazione di queste persone in base al numero AVS consiste nell'attribuzione del numero AVS loro già assegnato dall'UCC in quanto autorità competente. La disposizione chiarisce inoltre che l'attribuzione va effettuata unicamente nel registro fondiario informatizzato e non nel registro fondiario cartaceo, sempre ammesso che quest'ultimo esista ancora. *L'ultimo periodo del capoverso 2* consente l'utilizzo del numero AVS anche in altri registri ausiliari secondo l'articolo 13 ORF.

Nel registro fondiario tenuto su supporti informatici il libro mastro e il libro giornale sono due modelli di dati distinti i cui contenuti sono elaborati nello stesso sistema e collegati tra loro (art. 8 cpv. 2 ORF). Il *capoverso 2* chiarisce che l'iscrizione nel registro degli identificatori di persone deve imperativamente essere collegata con la corrispondente iscrizione nel libro mastro. Grazie all'iscrizione di dati nel registro degli identificatori di persone, il registro fondiario disporrà sempre dei dati aggiornati sui titolari di diritti, senza dover modificare le iscrizioni nel libro mastro. La disposizione permette inoltre di collegare il registro degli identificatori di persone con altri registri del registro fondiario.

Il *capoverso 3* contiene un elenco esaustivo del contenuto del registro degli identificatori di persone. Oltre ai dati di cui all'articolo 90 capoverso 1 lettera a e al numero AVS, contiene altri dati necessari al collegamento con altri sistemi (*lettere a-c*).

In questo contesto va precisato che l'uso sistematico del numero AVS implica per gli uffici del registro fondiario l'adempimento dell'obbligo di annuncio all'UCC di cui all'articolo 134<sup>ter</sup> OAVS.

### **Articolo 23b**                      Fonti di dati

Gli uffici del registro fondiario devono poter attribuire il numero AVS in modo affidabile. Devono quindi ottenere il numero AVS e i dati relativi alle persone fisiche da fonti di dati attendibili. La disposizione elenca le fonti di dati determinanti. Secondo la legislazione sull'AVS, l'UCC è una delle fonti di dati più attendibili (cfr. art. 50g LAVS e 5 dell'ordinanza del DFI del 7 nov. 2007 sugli standard minimi delle misure tecniche e organizzative per l'utilizzazione sistematica del numero d'assicurato AVS al di fuori dell'AVS [RS 831.101.4]).

Secondo la *lettera a*, l'UCC è la fonte di dati primaria. Gli uffici del registro fondiario si rivolgeranno quindi in primo luogo direttamente all'UCC per ottenere i numeri AVS mediante un'apposita interfaccia (cfr. art. 134<sup>quarter</sup> cpv. 2-4 OAVS).

In conformità con la legislazione sull'AVS, la lettera b permette agli uffici del registro fondiario di interrogare altre fonti di dati qualificate come sufficientemente sicure dall'UCC<sup>7</sup>. La presente disposizione permette quindi l'utilizzo di eventuali collegamenti esistenti con le banche dati cantonali giudicate sufficientemente sicure dall'UCC.

---

<sup>7</sup> L'UCC raccomanda gli organi che tengono i registri di cui all'art. 2 della legge del 23 giugno 2006 sull'armonizzazione dei registri (RS 431.02) perché giudicati sufficientemente sicuri secondo l'art. 5 cpv. 4 dell'ordinanza del DFI sugli standard minimi delle misure tecniche e organizzative per l'utilizzazione sistematica del numero d'assicurato AVS al di fuori dell'AVS (cfr. [www.zas.admin.ch](http://www.zas.admin.ch) > Partner e istituzioni > NAVS13 > Regole di gestione).

## Articolo 23c                      Attribuzione del numero AVS

Se è dettata da una nuova iscrizione nel registro fondiario, l'attribuzione del numero AVS deve essere effettuata secondo le regole dell'articolo 23c AP-ORF (*cpv. 1*). Se la procedura di trattamento è già conclusa e quindi il titolare del diritto è già stato iscritto nel libro mastro, l'ufficio del registro fondiario applica la disposizione transitoria dell'articolo 164a AP-ORF.

La procedura di trattamento dei dati del libro mastro inizia con l'iscrizione nel libro giornale (art. 91 *cpv. 1* ORF). L'iscrizione avviene non appena l'ufficio del registro fondiario riceve la notificazione (art. 81 *cpv. 1* lett. a ORF). L'articolo 51 capoverso 1 lettera a ORF definisce i documenti giustificativi da allegare. L'ufficiale del registro fondiario disporrà in futuro oltre che dei cognomi e dei nomi, della data di nascita, del sesso, dell'attinenza o della cittadinanza anche del cognome e dei nomi dei genitori del disponente o dell'acquirente (cfr. commento all'art. 51 *cpv. 1* lett. a AP-ORF). Con queste indicazioni supplementari, ottenute attraverso l'interfaccia con l'UCC secondo l'articolo 23b lettera a, l'ufficiale del registro fondiario potrà attribuire con certezza il numero AVS a una determinata persona (*cpv. 2*). Se non sussistono dubbi circa la coincidenza tra l'identità della persona fisica oggetto della ricerca e quella trovata nella banca dati dell'UCC, il registro fondiario riprenderà questi dati nel registro degli identificatori di persone.

Se l'ufficio del registro fondiario non può procedere all'attribuzione del numero AVS sulla base dei dati a sua disposizione, deve effettuare ulteriori accertamenti. Ha quindi bisogno di informazioni supplementari. Secondo il *capoverso 3* gli uffici del registro fondiario possono pertanto procedere d'ufficio a ulteriori accertamenti o reperire informazioni supplementari ai fini dell'attribuzione del numero AVS. Tali informazioni potrebbero ad esempio essere ricavate dagli elementi di fatto a sua disposizione in base ai documenti giustificativi. La disposizione prevede tuttavia anche un elenco non esaustivo di altre possibilità.

La *lettera a* rimanda alla possibilità, già prevista dalla legislazione sull'AVS, di collaborare con l'UCC (art.134<sup>quarter</sup> *cpv. 4* e 5 OAVS). La disposizione menziona questa possibilità perché questo tipo di collaborazione è piuttosto atipico per l'ufficio del registro fondiario. A tempo debito occorrerà definire un processo che disciplini i dettagli di una domanda di verifica.

La *lettera b* sancisce il principio secondo il quale l'ufficio del registro fondiario può all'occorrenza – in particolare alla fine della procedura di trattamento – contattare il titolare dei diritti per chiedergli di collaborare. Visto che non si tratta di una nuova iscrizione, ma di un accertamento supplementare, la disposizione non prescrive agli uffici del registro fondiario in quale forma occorra contattare l'interessato.

Secondo la vigente ordinanza sul registro fondiario, la tenuta di indirizzi è facoltativa (art. 13 ORF). Sono in corso i lavori per la creazione di un servizio nazionale degli indirizzi per le autorità (SNI)<sup>8</sup> che, a seconda dei casi, potrà servire agli uffici del registro fondiario come fonte d'informazioni nel quadro della presente disposizione.

Non è escluso che le persone residenti all'estero non abbiano (ancora) una relazione con l'AVS, l'AI, l'IPG o le prestazioni di libero passaggio (p. es. i proprietari di appartamenti di vacanza) e quindi che l'UCC non abbia (ancora) assegnato loro un numero AVS. In questi casi la fattispecie residua dell'articolo 50c capoverso 2 lettera b LAVS prevede che l'UCC possa assegnare un numero AVS a una persona se risulta necessario nei rapporti con un servizio o un'istituzione che ha il diritto di utilizzarlo sistematicamente. Se l'ufficio del registro fondiario constata che questo è il caso deve presentare una pertinente richiesta all'UCC (*cpv. 4*). A seconda dei casi, l'UCC non sarà in grado di assegnare il numero AVS immediatamente; anzi,

---

<sup>8</sup> Il 16 agosto 2019 il Consiglio federale ha posto in consultazione l'avamprogetto di [legge sul servizio degli indirizzi](#). Il termine di consultazione è scaduto il 22 novembre 2019.

non è da escludere che avrà bisogno di molto tempo per farlo, ad esempio perché deve effettuare, di concerto con altre autorità, accertamenti supplementari secondo l'articolo 133<sup>bis</sup> capoversi 3 e seguenti OAVS.

L'attribuzione corretta del numero d'assicurato alla dipende dalla qualità e dalla completezza dei dati. Contrariamente all'ORF vigente, che prescrive la registrazione del cognome, dei nomi, della data di nascita, del sesso, dell'attinenza o della cittadinanza (art. 90 cpv. 1 lett. a ORF), il diritto previgente chiedeva unicamente l'indicazione del cognome, di almeno un nome scritto per esteso e della data di nascita (art. 31 cpv. 2 lett. a del regolamento del 22 febbraio 1910 per il registro fondiario [RFF]). Il libro mastro poteva indicare altri dati personali solo se necessari ai fini dell'identificazione (art. 31 cpv. 3 RFF). Nelle regioni relativamente poco popolate la tenuta dati personali supplementari potrebbe rivelarsi meno importante rispetto ai centri urbani. Inoltre, se l'iscrizione nel libro mastro è avvenuta tanto tempo addietro, non è detto che sia possibile, nemmeno secondo le procedure di cui all'articolo 23c capoverso 3 AP-ORF, attribuire in modo univoco il numero AVS, poiché potrebbero mancare le informazioni necessarie. Affinché l'ufficio del registro fondiario possa capire successivamente che, nel caso concreto, l'attribuzione non è riuscita, il pubblico ufficiale appone una nota nel registro (cpv. 5). Ciò non esclude tuttavia la possibilità di effettuare l'attribuzione del numero AVS in un secondo momento. La nota serve all'ufficio del registro fondiario per distinguere i casi in cui l'identificazione non è riuscita da quelli in cui è stata avviata.

La procedura di trattamento implica l'obbligo di identificare la persona in base al suo numero AVS ma, dal punto di vista giuridico, si differenzia dall'attribuzione del numero AVS. In base al principio della separazione tra l'attribuzione del numero AVS e la procedura di trattamento, il capoverso 6 precisa che la prosecuzione della procedura di trattamento non dipende dalla riuscita dell'attribuzione del numero AVS. Secondo l'articolo 81 capoverso 1 lettera b ORF, nel libro giornale sono iscritte tutte le procedure avviate d'ufficio. Anche se l'attribuzione del numero AVS avviene d'ufficio, non si tratta comunque di una vera e propria procedura e quindi non va iscritta nel libro giornale.

#### **Articolo 23d**            Verifica periodica

Dal momento che l'UCC aggiorna i dati costantemente, le modifiche nella banca dati non sono rare (art. 50g cpv. 2 lett. c LAVS<sup>9</sup> e 134<sup>quinquies</sup> cpv. 2 OAVS<sup>10</sup>). Si pensi ad esempio alle modifiche di cognomi, dello stato, all'annullazione e alla nuova assegnazione del numero AVS ecc. Queste modifiche possono essere consultate per mezzo dell'interfaccia. Secondo l'articolo 23d AP-ORF, dopo la verifica l'ufficio del registro fondiario riprende queste modifiche nel registro degli identificatori di persone. Una rinuncia a tale verifica è ipotizzabile, ma solo in determinati casi molto chiari. In tali casi si potrebbe addirittura valutare l'opportunità di automatizzare l'aggiornamento del registro degli identificatori di persone (cfr. art. 23e lett. b AP-ORF).

Se sorgono dubbi nel quadro della verifica periodica, il capoverso 2 prevede l'applicazione delle disposizioni dell'articolo 23c capoversi 3–5 AP-ORF.

#### **Articolo 23e**            Dettagli tecnici

In linea di principio, le interfacce sono definite e messe a disposizione dall'UCC. Spetterà tuttavia al Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) definire gli *aspetti tecnici specifici al registro fondiario* nell'OTRF.

---

<sup>9</sup> RS 831.10

<sup>10</sup> RS 831.101

Secondo la *lettera a* si tratta in primo luogo di definire i requisiti da porre all'interfaccia con l'UCC.

L'OTRF dovrà inoltre precisare le modalità di ripresa nel registro degli identificatori di persone dei risultati delle verifiche ottenuti dal sistema UPI (*Unique Person Identification*) dell'UCC nel quadro del confronto di interi complessi di dati secondo l'articolo 164a capoverso 1 AP-ORF nonché dell'aggiornamento e della rettifica periodici del numero AVS secondo l'articolo 23d capoverso 1 AP-ORF (*lett. b*).

L'OTFRF dovrà infine prevedere la protocollazione di ogni ripresa o aggiornamento di dati nel registro degli identificatori di persone al fine di poter risalire a eventuali modifiche (*lett. c*).

## **Capitolo 6a: Ricerca di fondi su scala nazionale da parte delle autorità abilitate**

### **Articolo 34a**            Principio

Secondo l'articolo 949c CC, la ricerca di fondi su scala nazionale deve servire da strumento di lavoro alle autorità abilitate. L'abilitazione di un'autorità dipende dal compito legale che questa deve adempiere e va verificata caso per caso nel quadro di una procedura (cfr. art. 34d cpv. 1 AP-ORF) nel corso della quale è anche verificata o definita l'estensione dei diritti d'accesso. Oggetto della ricerca sono i diritti iscritti nel libro mastro del registro fondiario informatizzato (cfr. messaggio FF 2014 3059 [3086]). Il titolari di diritti iscritti nel libro mastro sono persone fisiche (art. 90 cpv. 1 lett. a ORF), persone giuridiche, società in nome collettivo e in accomandita (art. 90 cpv. 1 lett. b ORF) così come società semplici e comunioni i cui membri sono vincolati tra loro per legge o per contratto e sono proprietari in comune (art. 90 cpv. 1 lett. c ORF). Il legislatore ha riconosciuto tempestivamente che l'uso del numero AVS per identificare le persone fisiche nel registro fondiario apporta gli stessi vantaggi dell'IDI (il numero d'identificazione delle imprese) per le persone giuridiche, le società in nome collettivo e in accomandita (cfr. messaggio FF 2014 3059 [3068]). Nel quadro della revisione del CC si è rinunciato consapevolmente a istituire una base legale formale esplicita per l'utilizzo dell'IDI nel registro fondiario (cfr. messaggio FF 2014 3059 [3070]), poiché già il diritto vigente permette di usare l'IDI per identificare persone giuridiche così come società in accomandita e in nome collettivo (art. 90 cpv. 1 lett. b ORF). In virtù dell'articolo 949c CC in combinato disposto con l'articolo 949a capoverso 2 numero 5 CC – secondo il quale il Consiglio federale regola l'accesso ai dati del registro fondiario in modo generale – deve essere possibile ricercare non solo le persone fisiche identificate in base al numero AVS, ma anche le imprese identificate in base al loro IDI. La disposizione rimanda di conseguenza a *tutti* i soggetti di diritto di cui all'articolo 90 capoverso 1 ORF e non solo alle persone fisiche.

Il servizio di ricerca di fondi su scala nazionale è un sistema di ricerca che servirà alle autorità per lanciare ricerche su scala nazionale rapide ed efficaci ed effettuare una prima selezione delle informazioni. Le autorità richiedenti disporranno così di importanti risultati intermedi per l'adempimento dei loro compiti legali. Questo strumento di lavoro è quindi una sorta di aiuto all'assistenza amministrativa. Se l'autorità ha bisogno di informazioni supplementari o di un estratto (autenticato) del registro fondiario continuerà a farne richiesta all'ufficio del registro fondiario anche in futuro.

### **Articolo 34b**            Servizio di ricerca di fondi su scala nazionale

Il servizio di ricerca di fondi è gestito dall'UFRF (cpv. 1)

Il capoverso 2 descrive il funzionamento del servizio di ricerca di fondi. Per ogni autorità sono definiti e verificati i diritti d'accesso ed è creato un conto utente. Dopo essere stata identificata, l'autorità potrà utilizzare le funzionalità di ricerca previste dal suo conto utente (cfr. art. 34d e 34e AP-ORF). La maschera di ricerca individualizzata del conto utente rispecchia la portata

dei diritti d'accesso. Non è escluso che singoli server cantonali non funzionino al momento della ricerca e che quindi i risultati siano incompleti. Questo è il motivo per cui la disposizione precisa che sono stati consultati e figurano nei risultati della ricerca solo i dati disponibili al momento dell'interrogazione.

Il servizio di ricerca di fondi informa se in un determinato momento una persona è iscritta nel libro mastro in quanto titolare di diritti. Per sua stessa natura il servizio non permetterà di sapere se al momento della ricerca è in corso un'alienazione di beni, dal momento che questa operazione è iscritta solo nel libro giornale e la procedura di trattamento non è ancora conclusa. Ogni risultato dell'interrogazione è quindi giocoforza riferito a un momento specifico. L'emissione di un giustificativo firmato elettronicamente dal programma potrebbe permettere alle autorità abilitate di provare di aver effettuato una ricerca in un determinato momento ai fini dell'adempimento dei loro compiti. Visto che i risultati della ricerca non sono controllati da una persona umana, non si tratterebbe né di un'autenticazione dei risultati né di un controllo della loro correttezza. Un simile documento firmato elettronicamente si limiterebbe ad attestare quale autorità ha ottenuto quale risultato e in quale momento. L'apprezzamento del valore probatorio di un siffatto documento giustificativo dipende dal tipo di procedura.

L'interrogazione presso gli uffici cantonali del registro fondiario si svolge in tempo reale. Il servizio di ricerca di fondi non tiene dati del registro fondiario (cpv. 3), fatti salvi i dati in forma anonimizzata di cui al capoverso 4 (cfr. il commento al cpv. 4). Ciò nella consapevolezza che questo può comportare dei ritardi (latenza): è infatti probabile che non tutti i sistemi del registro fondiario siano disponibili al momento desiderato.

Visto che il servizio di ricerca di fondi sarà uno strumento di lavoro importante per numerose autorità dei settori più disparati (cfr. cap. 3.1.3.2.2), è lecito supporre che il numero di interrogazioni sarà molto elevato. Se il numero è troppo elevato, i server informatici cantonali potrebbero avere dei problemi. Per evitarlo, il servizio di ricerca di fondi gestirà un indice di ricerca con dati in forma anonimizzata a lettura esclusivamente elettronica. Tale indice ha lo scopo di non gravare i server cantonali di un eccessivo carico di interrogazioni (cpv. 4). La necessità di un siffatto indice è quindi dettata da motivi puramente tecnici. Un sondaggio condotto presso le autorità interessate ha permesso di effettuare prime quantificazioni o stime relative al numero d'interrogazioni per tutta la Svizzera. Ne emerge che ognuno dei 150 sistemi del registro fondiario dovrebbe eventualmente essere in grado di ricevere più di 22 milioni di interrogazioni al mese. Dal momento che invece di una distribuzione uniforme delle interrogazioni durante gli orari d'ufficio, ci si deve attendere vari picchi, aumenta il rischio di un sovraccarico dei server cantonali.

Per verificare la capacità dei server cantonali sono stati condotti, di concerto con i servizi cantonali competenti, dei test che hanno evidenziato la necessità di adottare misure di sostegno. Dall'impiego di software di simulazione è emerso che il carico di interrogazioni dovrebbe essere ridotto almeno dell'80 per cento. L'indice di ricerca permetterà di giungere a una riduzione di tale portata sfruttando le caratteristiche tecniche di un'interrogazione.

In linea di principio, una ricerca prevede più fasi. Senza indice di ricerca, in una prima fase il sistema interroga tutti i sistemi del registro fondiario su scala nazionale per stabilire se esistono iscrizioni concernenti la persona cercata. Se una persona figura in uno dei registri fondiari, il sistema di ricerca interrogherà il registro in questione per reperire ulteriori informazioni. Se, invece, la persona cercata non figura in alcun registro fondiario, la risposta fornita sarà negativa e l'interrogazione interrotta.

In Svizzera il numero di persone non titolari di diritti di proprietà supera quello dei proprietari<sup>11</sup>. È inoltre piuttosto raro che i titolari di diritti siano iscritti in diversi registri fondiari. Di conseguenza, se la ricerca di una persona è trasmessa a tutti i sistemi del registro fondiario in Svizzera, da un mero punto di vista statistico la maggior parte delle risposte sarà negativa. Il numero di risultati negativi è effettivamente la causa principale del sovraccarico e potrebbe gravare inutilmente sui server cantonali. Se già l'indice di ricerca del servizio di ricerca di fondi permette di sapere quale persona è registrata in quale sistema del registro fondiario, si potrà evitare sin dall'inizio la trasmissione di queste numerose e inutili interrogazioni a tutti i sistemi cantonali del registro fondiario. L'indice dovrebbe permettere di ridurre le domande dell'80 per cento, dal momento che ai sistemi cantonali del registro fondiario sono trasmesse solo ricerche complementari mirate.

Visto che l'indice di ricerca permetterà di sapere se una persona figura in un registro fondiario e in quale, i sistemi del registro fondiario dovranno trasmettere le informazioni necessarie a tal fine, segnatamente i dati relativi alle persone iscritte nel libro mastro di cui all'articolo 90 capoverso 1 ORF (*lett. a*), se attribuito, il numero AVS (*lett. b*) e, infine, l'indicazione dell'ufficio del registro fondiario competente (*lett. c*).

Per motivi legati alla protezione dei dati e alla sicurezza tecnica, i dati tenuti nell'indice di ricerca dovranno essere anonimizzati per mezzo di una procedura adeguata, segnatamente tramite le cosiddette funzioni hash crittografiche. Dato che sono trasformati in valori di hash non è possibile risalire ai dati. In altre parole, questa procedura permette di eliminare pressoché completamente il rischio che i dati vengano associati a una persona concreta. Nell'indice di ricerca non sono salvati dati del registro fondiario o dati personali, ma solo dati in forma anonimizzata.

Per poter utilizzare i dati criptati contenuti nell'indice di ricerca, i criteri di ricerca immessi dall'autorità richiedente nella maschera secondo l'articolo 34b capoverso 2 AP-ORF devono essere criptati secondo la medesima procedura. Se i valori di hash relativi alla persona nell'indice di ricerca corrispondono a quelli dei criteri di ricerca immessi, significa che la persona è registrata nel sistema del registro fondiario. In questo caso il sistema di ricerca trasmette al pertinente sistema le interrogazioni successive per completare la ricerca. Infine, le informazioni sono trasmesse all'autorità abilitata a utilizzare il servizio di ricerca di fondi. La trasmissione nella maschera di ricerca è retta dall'articolo 34e AP-ORF (cfr. il commento all'art. 34e AP-ORF).

### **Articolo 34c**                      Accesso del servizio di ricerca di fondi ai dati giuridicamente efficaci del libro mastro e trasmissione dei dati all'indice di ricerca

La disposizione precisa che al servizio di ricerca di fondi è consentito l'accesso solo ai dati giuridicamente efficaci del libro mastro. Affinché il servizio possa interrogare i dati del libro mastro presso gli uffici cantonali del registro fondiario, deve disporre di un'interfaccia per la consultazione. Tale interfaccia è già a disposizione: si tratta dell'interfaccia per l'estrazione e lo scambio di dati già menzionata nell'articolo 27 ORF e definita nell'allegato 3 dell'OTRF (*cpv. 1*).

Anche se la disponibilità dei sistemi del registro fondiario è già disciplinata dal vigente articolo 14 ORF, il capoverso 2 obbliga i Cantoni a garantire un minimo di assistenza tecnica. Nonostante gli sforzi profusi in tal senso è tuttavia possibile che, per motivi tecnici, i dati non siano disponibili in un determinato momento e che quindi non possano essere richiamati. Visto tuttavia che è poco probabile che un'autorità debba ricorrere al servizio per effettuare una

---

<sup>11</sup> Cfr. le statistiche dell'UST: [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Trovare statistiche > Costruzioni e abitazioni > Abitazioni > Condizioni d'abitazione > Inquilini / proprietari.

ricerca al di fuori degli orari d'ufficio e che proprio in quel momento abbia bisogno d'aiuto, appare ragionevole limitare l'obbligo di fornire un supporto agli orari d'ufficio.

Il *capoverso 3* disciplina le modalità di trasmissione dei dati all'indice di ricerca di cui all'articolo 34*b* capoverso 4 AP-ORF. I Cantoni devono trasmettere i dati al servizio di ricerca di fondi mediante una rete interna delle autorità che permetta uno scambio di dati sicuro tra le unità organizzative cantonali e federali. Oltre ai canali di trasmissione sono criptati anche i dati trasmessi.

I Cantoni effettuano la prima trasmissione dell'intero complesso di dati destinato all'indice di ricerca secondo l'articolo 34*b* capoverso 4 AP-ORF entro i termini previsti dalla disposizione transitoria dell'articolo 164*b* capoverso 2 AP-ORF (*lett. a*). In via eccezionale può tuttavia succedere che, per motivi tecnici, il Cantone debba trasmettere nuovamente l'intero complesso di dati in un secondo tempo (*lett. a*; cfr. anche il commento all'art. 34*c* cpv. 4 AP-ORF). Questa nuova trasmissione è effettuata su richiesta dell'UFRF.

Dopo aver trasmesso i dati secondo la lettera a, i Cantoni dovranno trasmettere solo le eventuali modifiche. La trasmissione di queste modifiche ai fini dell'aggiornamento deve avvenire almeno una volta al giorno (*lett. b*) e, se possibile, in forma automatizzata.

Secondo l'articolo 34*b* capoverso 4 AP-ORF, l'indice di ricerca tiene i dati in forma anonima e quindi solo in forma leggibile elettronicamente. Il *capoverso 4* lascia ai Cantoni la scelta delle modalità di anonimizzazione. In linea di principio, le modalità sono due: i Cantoni possono decidere di criptare essi stessi i dati e poi trasmetterli in forma anonima al servizio di ricerca di fondi. Se un Cantone sceglie questa variante deve munirsi delle corrispondenti chiavi crittografiche secondo le prescrizioni della Confederazione o adeguare il suo sistema informatico. Visto che questa variante comporta un onere di lavoro non trascurabile per la Confederazione e i Cantoni, segnatamente anche per quanto riguarda la gestione delle chiavi, in via alternativa i Cantoni possono scegliere di inviare i dati al servizio di ricerca di fondi prima che siano stati anonimizzati. In questo caso il servizio di ricerca di fondi li cripta non appena ottenuti.

Secondo il *capoverso 5* AP-ORF, il DFGP disciplina i dettagli tecnici dell'accesso, della trasmissione dei dati all'indice di ricerca e dell'anonimizzazione, ossia aspetti attinenti prevalentemente alla sicurezza. L'ordinanza dipartimentale preciserà in particolare le prescrizioni riguardanti il criptaggio dei dati destinati all'indice di ricerca. Secondo l'articolo 34*c* capoverso 3 lettera a AP-ORF, l'UFRF può ordinare ai servizi cantonali responsabili di trasmettere per motivi tecnici l'intero complesso di dati di cui all'articolo 34*b* capoverso 4 AP-ORF. I motivi tecnici possono essere di varia natura: si può ad esempio trattare della necessità di sostituire, per motivi di sicurezza, le chiavi crittografiche necessarie al criptaggio dei dati secondo l'articolo 34*b* capoverso 4 AP-ORF. Questa necessità risulta dal fatto che il criptaggio dei dati è irreversibile, ossia definitivo.

#### **Articolo 34*d*** Diritti d'accesso in generale

Il capitolo 6*a* menziona le «autorità abilitate». L'abilitazione spetta all'UFRF: se un'autorità vuole utilizzare il servizio di ricerca di fondi deve presentargli una domanda motivata in tal senso. L'autorità richiedente dovrà illustrare quali sono i compiti legali che è tenuta ad adempiere e perché ha bisogno di consultare il registro fondiario a tal fine (cfr. anche art. 34*a* AP-ORF).

Una volta ricevuta la domanda di cui all'articolo 34*d* AP-ORF, l'UFRF verifica se concedere il diritto d'accesso all'autorità in questione. Visto che in realtà sono i collaboratori dell'autorità che ricorrono al servizio di ricerca di fondi per adempiere i loro compiti legali, il *capoverso 1* prevede che la domanda debba contenere i nomi di tutti i collaboratori che devono ottenere l'accesso. I diritti d'accesso implicano anche degli obblighi, segnatamente quello di utilizzare il servizio ai soli fini dell'adempimento di un compito legale.

Il servizio di ricerca di fondi mette a disposizione delle autorità abilitate i dati del libro mastro in forma elettronica. Occorre assicurare che il servizio venga utilizzato da autorità abilitate e che non sia accessibile in modo illecito. I requisiti posti alla sicurezza devono pertanto essere elevati. L'autorità abilitata otterrà l'accesso al servizio tramite un canale sicuro o criptato e dovrà identificarsi presso il servizio di ricerca di fondi prima di poterlo utilizzare. Per contro, i diritti d'accesso non saranno adeguati in occasione di ogni cambiamento delle circostanze (p. es. un avvicendamento del personale o l'utilizzo di nuovi strumenti tecnici per l'autenticazione o l'identificazione degli utenti [p.es. i certificati]). Ne consegue che, sia dal punto di vista della sicurezza che da quello pratico è importante che la gestione degli accessi avvenga rapidamente. I cambiamenti che possono incidere sui diritti d'accesso devono essere comunicati all'UFRF spontaneamente e senza indugio (*cpv. 2*).

#### **Articolo 34e** Criteri di ricerca ammessi e delimitazione dei risultati della ricerca

Il *capoverso 1* chiarisce che, in linea di principio, nel quadro della procedura di trattamento, tutte le autorità abilitate (art. 34d AP-ORF) possono effettuare ricerche in base ai dati di cui all'articolo 90 capoverso 1 ORF, indipendentemente dall'estensione dei loro diritti d'accesso. Per le persone fisiche tali dati sono: il cognome, i nomi, la data di nascita, il sesso, l'attinenza o la cittadinanza (art. 90 cpv. 1 lett. a ORF); per le persone giuridiche e le società in nome collettivo e in accomandita: la ragione sociale o il nome, la sede, la forma giuridica, se questa non risulta dalla ragione sociale o dal nome, e l'IDI (art. 90 cpv. 1 lett. b ORF).

La consultazione è sostanzialmente limitata ai dati pubblici di cui all'articolo 26 capoverso 1 lettera a ORF (*cpv. 2*). Le autorità con diritto d'accesso possono quindi consultare la designazione e descrizione del fondo, il nome e l'identità del proprietario, la forma di proprietà e la data di acquisto (art. 970 cpv. 2 CC). In virtù dell'articolo 27 capoverso 2 ORF, Il Cantone che rende accessibili per via elettronica i dati pubblici iscritti nel libro mastro deve garantire che i dati possano essere richiamati soltanto in relazione con un fondo determinato e che i sistemi d'informazione siano protetti dalle interrogazioni in serie. Queste limitazioni vengono meno nel quadro della ricerca di fondi su scala nazionale, perché le autorità abilitate possono effettuare ricerche in riferimento a una persona. In linea di principio, non è limitato nemmeno il numero di interrogazioni. Ne consegue che il numero di ricerche giornaliere potrà variare notevolmente a seconda dell'autorità e del compito legale. Va tuttavia precisato che l'utilizzazione abusiva del servizio è vietata e comporta la revoca del diritto d'accesso (cfr. art. 34g AP-ORF).

Il *capoverso 3* definisce i due principali ampliamenti dei diritti d'accesso che possono essere concessi a un profilo utente.

Secondo la *lettera a numero 1* le autorità che utilizzano sistematicamente il numero AVS possono effettuare ricerche in base al numero AVS. Questa ricerca è verosimilmente molto più precisa rispetto a quella in base ai dati secondo l'articolo 90 capoverso 1 lettera a ORF. Va tuttavia notato che il numero AVS dovrà essere attribuito soltanto dopo l'entrata in vigore della presente ordinanza. Questo processo richiederà ovviamente del tempo, in particolare per quanto riguarda i titolari di diritti già iscritti nel libro mastro. Ne consegue che nei primi anni dall'entrata in vigore della revisione dell'ordinanza, la ricerca in base al numero AVS non permetterà di sapere immediatamente se una persona è titolare di diritti o meno (cfr. art. 164a AP-ORF). Il titolare di diritti cui non è ancora stato attribuito il suo numero AVS non potrà essere trovato mediante una ricerca basata su questo numero. Per contro, la stessa persona potrebbe in linea di principio essere trovata inserendo i dati di cui all'articolo 90 capoverso 1 lettera a ORF. È quindi logico che le autorità abilitate a effettuare ricerche in base al numero AVS potranno ottenere i numeri AVS nei risultati della ricerca (*lett. b*; cfr. anche *n. 2*).

L'autorità che, per adempiere i propri compiti legali, ha bisogno di consultare dati del libro mastro diversi da quelli previsti dall'articolo 26 capoverso 1 lettera a ORF, deve motivarlo (*lett. b*; cfr. anche *cpv. 4 lett. d*).

Il *capoverso 4* elenca i dati che possono essere consultati attraverso il servizio di ricerca di fondi. Questo elenco è indipendente dall'estensione del diritto di consultazione delle singole autorità, che, come esposto in precedenza, dipende dal loro compito legale, dalla motivazione della domanda e dai diritti d'accesso individuali.

*Lettera a*: conformemente ai criteri di ricerca di cui al *capoverso 1*, i risultati della ricerca corrispondono ai dati di cui all'articolo 90 *capoverso 1* lettera a della persona cercata.

*Lettera b*: come già esposto in precedenza, l'attribuzione del numero AVS ai titolari di diritti già iscritti nel libro mastro all'entrata in vigore dell'ORF richiederà diverso tempo. Durante questo periodo potrebbe essere utile per l'autorità richiedente sapere se alla persona iscritta è già stato attribuito il suo numero AVS. A seconda delle possibilità tecniche e delle necessità, potrebbe inoltre essere valutata l'opportunità che il sistema indichi il motivo per cui l'attribuzione non è ancora stata effettuata. Ciò permetterebbe anche di indicare lo stato del risultato fornito e sarebbe utile soprattutto nei casi di cui all'articolo 23c *capoversi 3–5* AP-ORF.

*Lettera c*: affinché l'autorità possa sapere su quale fondo una persona vanta diritti deve conoscere la designazione. Per «designazione» s'intendono le informazioni elencate all'articolo 18 ORF.

*Lettera d*: questa disposizione elenca le iscrizioni figuranti nel libro mastro che permettono di sapere se una persona è titolare di diritti. I diritti iscritti al *numero 1* coincidono con quelli di cui all'articolo 34e *capoverso 2* AP-ORF e quelli ai numeri 2-5 rimandano all'articolo 34e *capoverso 3* lettera b AP-ORF. Quando si parla di *altri dati giuridicamente efficaci del libro mastro* s'intendono proprio questi diritti. Sarà possibile consultare al massimo le servitù, gli oneri fondiari, i diritti di pegno e i diritti annotati. Si chiarisce così che anche nel quadro di questa estensione del diritto d'accesso sarà possibile consultare solo le informazioni iscritte nel libro mastro. Il grado di precisione del risultato della ricerca (cfr. anche art. 34b cpv. 2 AP-ORF) si limita alla mera designazione del diritto. Ed è proprio questo che s'intende con l'espressione «per la descrizione del diritto, una delle seguenti designazioni».

#### **Articolo 34f** Registrazione delle interrogazioni e diritti di consultazione

L'UFRF deve protocollare le interrogazioni per assicurarsi che il servizio di ricerca di fondi sia utilizzato conformemente alla legge. La protocollazione è automatica; questo principio è disciplinato dal *capoverso 1*.

Il *capoverso 2* contiene un elenco esaustivo dei dati da protocollare.

I protocolli sono conservati per due anni (cpv. 3).

Per quanto riguarda la consultazione dei protocolli, il *capoverso 4* rimanda alla LPD. Secondo l'articolo 2 *capoverso 2* lettera d LPD, la legge non si applica ai registri pubblici relativi ai rapporti di diritto privato. Benché grazie al servizio di ricerca di fondi si possano effettivamente consultare informazioni da un registro pubblico relativo ai rapporti di diritto privato, i protocolli delle interrogazioni effettuate dalle autorità abilitate non rientrano nel concetto di registri pubblici relativi ai rapporti di diritto privato. Si tratta piuttosto di una collezione di dati tenuta da un organo federale (art. 2 cpv. 1 lett. b LPD). Di conseguenza, anche il diritto d'accesso (art. 8 cpv. 1 LPD) e la restrizione dello stesso sono disciplinati dalla LPD. In virtù dell'articolo 9 *capoverso 2* lettera b LPD, un organo federale può quindi rifiutare (per un periodo limitato), limitare o differire la comunicazione delle informazioni, nella misura in cui quest'ultima comprometta lo scopo di un'istruzione penale o di un'altra procedura d'inchiesta. Questo potrebbe ad esempio essere il caso quando il pubblico ministero responsabile pronuncia un divieto di comunicazione (cfr. p. es. art. 73 cpv. 2 del Codice di procedura penale [CPP; RS 312.0]).

Per quanto riguarda la competenza di concedere il diritto di consultare i protocolli, occorre distinguere la protocollazione delle interrogazioni nel quadro dell'articolo 32f *capoverso 4* AP-ORF dalla registrazione secondo l'articolo 30 ORF: nel primo caso è l'UFRF ad essere

l'unico responsabile per la protocollazione e la concessione del diritto di consultare i protocolli, mentre nel secondo gli uffici del registro fondiario sono competenti sia per la protocollazione che per la concessione ai proprietari del diritto di consultare i protocolli (cfr. art. 30 cpv. 2 ORF secondo la modifica del 20 sett. 2019<sup>12</sup>).

Ciò significa che gli uffici del registro non sono obbligati a rilasciare informazioni sui protocolli secondo l'articolo 32f AP-ORF e che non sono competenti per la concessione del diritto a ottenere informazioni.

#### **Articolo 34g** Utilizzazione abusiva e revoca del diritto d'accesso

La disposizione disciplina le conseguenze in caso di utilizzazione abusiva del servizio di ricerca di fondi. L'utilizzazione è riservata alle autorità abilitate che diventano tali se devono adempiere un compito legale che richiede l'accesso al servizio. L'utilizzazione del servizio è abusivo ad esempio quando i dati richiamati non servono all'adempimento di un compito legale, bensì a scopi privati. Per evitare tutti i possibili casi di utilizzazione abusiva la disposizione evita consapevolmente di definire il corrispondente termine.

#### **Articolo 34h** Emolumenti

In virtù dell'articolo 46a della legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA; RS 172.010), il *capoverso 1* introduce l'obbligo di pagare un emolumento per l'utilizzo del servizio di ricerca di fondi su scala nazionale. La riscossione dell'emolumento è retta dall'articolo 2 *capoverso 1* dell'ordinanza generale dell'8 settembre 2004 sugli emolumenti (OgeEM; RS 172.041.1), secondo cui chi domanda una prestazione deve pagare un emolumento. L'obbligo di pagare un emolumento deriva dall'utilizzo della prestazione concreta: in questo caso le ricerche dei collaboratori delle autorità (art. 34b cpv. 2 AP-ORF). La prestazione è imputabile individualmente. Gli emolumenti sono calcolati e indicati individualmente per ogni utente delle autorità cantonali o comunali. La riscossione degli stessi, invece, avviene tramite fatturazione al Cantone e non all'autorità comunale o cantonale. È così possibile ridurre l'onere legato alla procedura di riscossione degli emolumenti.

Secondo la formula di calcolo dell'emolumento di cui al *capoverso 2*, l'emolumento dovuto dal Cantone è pari alla quota del costo complessivo che corrisponde al numero di interrogazioni effettuate da questo Cantone rispetto al numero complessivo di interrogazioni.

Il *costo complessivo annuo* corrisponde sostanzialmente a quello menzionato all'articolo 4 *capoverso 2* OgeEM. I costi di esercizio di cui all'articolo 4 *capoverso 2* OgeEM si compongono in particolare anche dei costi di manutenzione dei software (segnatamente il loro aggiornamento da parte degli sviluppatori), dei costi legati al supporto non coperti dai costi di personale (cfr. cap. 5.1.3; in particolare i costi per il supporto di terzo livello da parte degli sviluppatori [5.1.3.3]), dei costi per le licenze e per servizi di terzi (p. es. il servizio di autenticazione IAM, cfr. al riguardo anche cap. 3.1.3.2.1 e 5.1.2). Nel costo complessivo rientra anche l'ammortamento dei costi di progetto (cfr. cap. 5.1.2).

Conformemente al *capoverso 1*, la formula contiene il *numero di ricerche del Cantone*, che comprende tutte le ricerche effettuate dalle autorità di un determinato Cantone.

Il servizio di ricerca di fondi sarà utilizzato non solo dalle autorità cantonali, ma anche da quelle federali. I corrispondenti emolumenti saranno a carico della Confederazione. Il *numero complessivo di tutte le ricerche* comprende anche quelle effettuate dalla Confederazione. Ne consegue che la Confederazione si farà carico dei costi di esercizio per un importo proporzionale a quello dell'utilizzo del servizio di ricerca di fondi da parte delle autorità federali (cfr. cap. 5.1.3.5).

---

<sup>12</sup> RU 2019 3049

Secondo questo modello una ricerca costa al massimo due franchi (*cpv. 3*). In base al numero di ricerche stimato, dovrebbe essere in tal modo possibile garantire entro quattro anni l'intero finanziamento della piattaforma con gli emolumenti. In seguito gli emolumenti saranno ridotti in misura tale da garantire che le entrate non superino i costi (principio di copertura dei costi). La definizione di un prezzo per ogni interrogazione permette inoltre di rispettare il principio di equivalenza, dato che gli emolumenti sono riscossi unicamente per le prestazioni fornite.

Secondo il *capoverso 4* la base di calcolo per stabilire l'importo dell'emolumento per ogni Cantone è costituita dalle cifre dell'anno precedente (cfr. al riguardo anche i commenti all'art. 164c AP-ORF). In questo modo è possibile effettuare il calcolo per un anno intero.

L'UFRF e i Cantoni possono concludere un accordo sulla fatturazione (*cpv. 5*).

Il *capoverso 6* prevede l'applicazione delle disposizioni dell'OgeEM in assenza di una regolamentazione speciale dell'ORF.

## **Titolo terzo: Iscrizione, modifica e cancellazione**

### **Capitolo 1: Notificazione**

#### **Sezione 1: Disposizioni generali**

##### **Articolo 51 Documenti giustificativi**

Secondo il *capoverso 1 lettera a* della vigente ORF, ai documenti giustificativi va allegata una copia del passaporto o della carta di identità. Questa disposizione resta immutata, ma figura ora alla lettera a numero 1. Già secondo l'ORF in vigore la copia del passaporto o della carta d'identità serve all'identificazione. Il *capoverso 1* lo ribadisce e integra l'elenco dei documenti da allegare con due numeri (2 e 3).

Se la persona è in possesso di un certificato AVS, può inviarne una copia all'ufficio del registro fondiario (*n. 2*). Va ricordato in particolare che il numero AVS non deve assolutamente figurare negli atti pubblici, poiché a determinate condizioni (mancanza di una base legale) il pubblico ufficiale potrebbe soddisfare la fattispecie dell'utilizzazione sistematica non autorizzata del numero AVS secondo l'articolo 87 LAVS.

Per attribuire il numero AVS, gli uffici del registro fondiario devono ricorrere alle fonti di dati di cui all'articolo 23b AP-ORF. Tramite l'interfaccia con l'UCC secondo l'articolo 23b lettera a AP-ORF, gli uffici del registro fondiario dispongono in particolare, oltre che del cognome, dei nomi, della data di nascita, del sesso e della cittadinanza della persona in questione, anche del suo cognome da nubile o celibe, del suo luogo di nascita nonché del cognome e dei nomi dei suoi genitori (cfr. al riguardo anche l'art. 133<sup>bis</sup> cpv. 4 lett. i OAVS). In virtù del numero 3 le persone sprovviste di certificato AVS di cui al *numero 2*, possono allegare una dichiarazione scritta recante i dati menzionati. Così i registri degli uffici fondiari saranno in grado di effettuare un'identificazione univoca nonostante i risultati ambigui delle prime ricerche. La persona in questione allega i dati supplementari di cui al numero 3 sotto forma di semplice dichiarazione scritta. Non è necessario farli autenticare. L'ufficio del registro fondiario si serve di tale dichiarazione esclusivamente ai fini dell'identificazione della persona o dell'attribuzione del numero AVS.

L'ultima parte dell'articolo 51 *capoverso 1 lettera a* ORF ha subito una modifica. La distruzione della copia del passaporto o della carta d'identità dopo la rilevazione delle generalità, inizialmente dettata da motivi legati alla protezione dei dati, è stata in parte fortemente criticata sia nella dottrina che nella prassi. Da un lato, il registro fondiario deve assicurare la massima certezza del diritto, la trasparenza e la chiarezza nel settore del diritto immobiliare. Questo interesse è preponderante. Dall'altro, non vi è alcun interesse degno di nota in materia di protezione dei dati per distruggere le copie dei documenti di legittimazione e ora anche la dichiarazione relativa al luogo di nascita nonché il cognome dei genitori e il cognome da celibe o da

nubile, visto che lo scopo ultimo del registro fondiario è registrare nel modo più attendibile possibile l'identità dei titolari di diritti e, all'occorrenza, verificare se vi sono incoerenze. Questo è il motivo alla base della cancellazione dell'ultima parte della frase del vigente articolo 51 capoverso 1 lettera a ORF.

#### **Titolo sesto: Disposizioni finali**

**Articolo 164a**           Disposizione transitoria della modifica del ...: attribuzione del numero AVS alle persone già iscritte nel libro mastro

L'attribuzione del proprio numero AVS a ogni singola persona già iscritta nel libro mastro comporterebbe un onere di lavoro aggiuntivo difficilmente gestibile per gli uffici del registro fondiario. Per ridurlo il più possibile, la disposizione del capoverso 1 prevede il ricorso alla procedura standard offerta dall'UCC, che permette di confrontare interi complessi di dati in una volta sola.

Il *capoverso 2* illustra i passi che l'ufficio del registro fondiario deve intraprendere a tal fine: innanzitutto crea un file contenente i dati di tutti i titolari di diritti già iscritti nel registro fondiario. I dati di cui all'articolo 90 capoverso 1 lettera a devono essere presentati in modo strutturato. In seguito l'ufficio del registro fondiario trasmette il file in uno dei formati prescritti all'UCC attraverso l'apposita interfaccia, affinché quest'ultimo possa effettuare il confronto con i suoi complessi di dati. Se il confronto tramite procedura standard viene effettuato solo molto tardi, può darsi che l'ufficio del registro fondiario non riesca a rispettare i termini di cui al capoverso 5. Per questo motivo il *secondo periodo* del capoverso 2 prevede che l'ufficio debba effettuare la prima trasmissione dei complessi di dati di cui all'articolo 90 capoverso 1 lettera a al più tardi entro un anno dall'entrata in vigore della presente modifica. È ovvio che all'occorrenza non sono escluse ulteriori trasmissioni.

Dopo la suddetta procedura l'ufficio del registro fondiario riceve i risultati della verifica effettuata dall'UCC e può stabilire se la verifica ha avuto successo. In caso affermativo, l'ufficio del registro fondiario riprende i dati nel registro degli identificatori di persone (*cpv. 3*). In caso negativo, l'ufficio del registro fondiario procede secondo gli articoli 23c capoversi 3–5 AP-ORF (*cpv. 4*; cfr. il commento all'art. 23c *cpv. 3-5 AP-ORF*).

I Cantoni non saranno in grado di identificare contemporaneamente o immediatamente tutte le persone fisiche già iscritte nel libro mastro. L'attribuzione sarà particolarmente dispendiosa in termini di tempo nel caso in cui il registro fondiario ha bisogno di ulteriori dati per effettuarla, ossia quando deve procedere secondo l'articolo 23c capoversi 3–5 AP-ORF. È lecito supporre che non sarà possibile attribuire a tutti i titolari di diritti il loro numero AVS nel quadro della procedura standard di cui ai capoversi 1–3. In determinati casi le iscrizioni effettuate prima del 1° gennaio 2012 potrebbero essere sprovviste di tutti i dati richiesti oggi dall'articolo 90 capoverso 1 lettera a. Di conseguenza, la disposizione transitoria distingue le iscrizioni a seconda del periodo in cui sono state effettuate e, a seconda del periodo, è previsto un termine di registrazione del numero AVS diverso (*lett. a-c*).

**Articolo 164b**           Disposizione transitoria della modifica del ...: accesso del servizio di ricerca di fondi ai dati giuridicamente efficaci iscritti nel libro mastro e trasmissione dei dati all'indice di ricerca

Secondo l'articolo 34c capoverso 1 AP-ORF i Cantoni consentono al servizio di ricerca di fondi di accedere ai loro dati giuridicamente efficaci iscritti nel libro mastro mediante un'interfaccia secondo l'articolo 949a capoverso 3 CC. Secondo il *capoverso 1* i Cantoni non devono tuttavia garantire l'accesso immediatamente dopo l'entrata in vigore della modifica: otterranno un anno di tempo per effettuare i necessari test operativi.

Come già menzionato nel commento all'articolo 34c capoverso 3 lettera a AP-ORF, i Cantoni devono fornire l'intero complesso di dati secondo l'articolo 34b capoverso 4 AP-ORF. Hanno un anno di tempo per farlo dopo l'entrata in vigore della presente modifica (*cpv. 2*). Il termine

per fornire i dati di cui all'articolo 34c capoverso 3 AP-ORF equivarrà quindi a quello previsto all'articolo 164b capoverso 1 AP-ORF.

**Articolo 164c** Disposizione transitoria della modifica del ...: emolumenti  
Secondo l'articolo 34h capoverso 4 AP-ORF, la base di calcolo dell'emolumento per Cantone è costituita dai costi e dalle cifre riguardanti l'utilizzo dell'anno precedente. Va inoltre notato che secondo l'articolo 164b capoverso 1 AP-ORF (cfr. il commento al riguardo), i Cantoni hanno un anno di tempo dall'entrata in vigore della modifica per assicurare l'operatività dell'interfaccia che serve per interrogare il servizio di ricerca di fondi. Durante questo periodo il servizio non coprirà ancora tutto il territorio nazionale e quindi non sarà riscosso alcun emolumento. Gli emolumenti cominceranno a essere riscossi un anno dopo l'inizio dell'esercizio del servizio di ricerca, che coinciderà con l'entrata in vigore della presente modifica.

## 5 Ripercussioni

### 5.1 Ripercussioni per la Confederazione

#### 5.1.1 Ripercussioni finanziarie e sul personale

Le modifiche proposte, segnatamente l'attuazione della ricerca di fondi su scala nazionale (art. 34a segg. AP-ORF), avranno ripercussioni finanziarie e sul personale. Innanzitutto occorrerà sviluppare il software necessario a tal fine e, in seguito, la Confederazione dovrà gestire il servizio di ricerca di fondi.

#### 5.1.2 Sviluppo del sistema e gestione del servizio

Per poter interrogare tutti i sistemi del registro fondiario occorre sviluppare un'applicazione in grado di interrogare parallelamente i sistemi cantonali su oltre 150 nodi mediante l'interfaccia IEDRF. I dati raccolti da questa interfaccia (risultati della ricerca) dovranno essere trattati secondo standard uniformi e ritrasmessi all'autorità richiedente. Questo sistema deve essere gestito e accessibile su una piattaforma sicura. Una gestione degli accessi a livello tecnico permetterà di garantire che il servizio sarà accessibile solo alle persone abilitate a utilizzarlo nel quadro dell'adempimento dei loro compiti legali. Il controllo degli eventuali abusi permetterà di assicurarne l'efficacia.

#### Sviluppo del sistema

Lo sviluppo del sistema per l'interrogazione di tutti i sistemi del registro fondiario e il trattamento dei risultati della ricerca costituiscono le voci di costo più importanti.

*Panoramica*

*in migliaia di franchi*

	2018	2019	2020	2021	2022	Totale
<b>COSTI DI PROGETTO</b>						
Costi di sviluppo	20	96	198	768	41	1123
Costi per il personale	20	44	81	183	91	419
Preparazione della gestione CSI (parte dello sviluppo)	0	0	0	80	20	100
sedex					75	75
<b>Totale dei costi di progetto</b>	<b>40</b>	<b>140</b>	<b>279</b>	<b>1031</b>	<b>227</b>	<b>1717</b>
Costi di progetto a carico dell'UFG	40	140	279	183	91	733
Costi di progetto a carico del DFGP	0	0	0	848	136	984

## Costi di gestione e costi complessivi del servizio di ricerca di fondi

I costi complessivi del servizio di ricerca di fondi sono composti dai costi di manutenzione per il software del sistema sviluppato nel progetto, dai costi per la gestione tecnica e l'utilizzo del servizio IAM, dai costi per il personale (per maggiori dettagli cfr. n 5.1.3) e dagli ammortamenti.

*Panoramica*

*in migliaia di franchi*

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
<b>COSTI DI GESTIONE</b>						
Manutenzione del software (> 10% dei costi di sviluppo pari a 1123 CHF)	31	125	125	125	125	125
Costi di gestione e IAM	48	190	190	190	190	190
sedex	13	50	50	50	50	50
Costi per il personale (3 posti)	131	525	525	525	525	525
<b>Totale costi di gestione</b>	<b>223</b>	<b>890</b>	<b>890</b>	<b>890</b>	<b>890</b>	<b>890</b>
Ammortamenti (costi di sviluppo CHF 1223 / 5 anni)	0	343	343	343	343	343
<b>Costi globali</b>	<b>223</b>	<b>1233</b>	<b>1233</b>	<b>1233</b>	<b>1233</b>	<b>1233</b>

Si stima che la manutenzione del software genererà un costo pari al 10 per cento dei costi di sviluppo. I costi d'esercizio stimati e i costi per il servizio IAM (CSI-DFGP) corrispondono all'incirca ai costi di gestione di sistemi paragonabili.

### 5.1.3 Personale

Per l'esercizio del sistema sono previsti tre posti a tempo pieno che equivalgono a una spesa pari a circa 525 000 franchi all'anno (compresi i contributi del datore di lavoro). I compiti del personale consistono nel gestire e sviluppare l'applicazione, nell'occuparsi delle circa 150 connessioni con gli uffici del registro fondiario e nel fornire assistenza in caso di domande.

Gli utenti del servizio saranno le persone che lavorano per le autorità competenti nei seguenti ambiti del diritto: diritto (penale) fiscale, diritto in materia di esecuzione e fallimento, diritto delle assicurazioni sociali, procedimenti penali (criminalità economica), legislazione in materia di riciclaggio di denaro nonché blocco, confisca e restituzione di valori patrimoniali ottenuti in maniera illecita da persone politicamente esposte (i cosiddetti averi dei potentati) ecc. Al momento non è possibile quantificare esattamente il numero complessivo di utenti: si prevede che saranno circa 2000 (ai livelli federale, cantonale e comunale).

Le autorità abilitate dovranno identificarsi come tali per utilizzare il servizio di ricerca di fondi. A tal fine, occorrerà registrare i diritti d'accesso di ognuna di esse affinché queste possano farsi autenticare in occasione di ogni utilizzazione. Questi compiti incomberanno alla Confederazione.

I tre posti a tempo pieno e i compiti ad essi associati sono descritti qui di seguito.

#### 5.1.3.1 Responsabile della gestione della conformità (compliance)

Il responsabile della gestione della conformità definisce i presupposti formali per la concessione dell'accesso e quindi per la registrazione degli utenti o delle autorità (cfr. art. 34d cpv. 1

AP-ORF). A tal fine deve disporre di conoscenze giuridiche. In collaborazione con il responsabile dell'applicazione, sviluppa un processo per garantire la validità dell'identificazione degli utenti a lungo termine e non solo in occasione della prima utilizzazione. Vigila sull'uso del sistema conforme alle regole e appronta strumenti a tal fine. È responsabile della *conformità*, vale a dire che è l'interlocutore, all'interno e all'esterno, per tutte le questioni legate a questa tematica. Inoltre è responsabile dell'attuazione dei processi necessari a tal fine. Gestisce la comunicazione con l'UCC, in modo che la nuova attribuzione dei numeri AVS (p. es. a stranieri; cfr. art. 23c cpv. 4 AP-ORF e 164a cpv. 4 AP-ORF) avvenga conformemente alle regole. Infine, informa e assiste il responsabile del supporto.

#### 5.1.3.2 *Responsabile dell'applicazione*

Il responsabile dell'applicazione gestisce il funzionamento della ricerca di fondi su scala nazionale. Assicura il buon funzionamento del sistema a medio termine e appronta una strategia. Pianifica e attua lo sviluppo del software. Cura i contatti con gli utenti, con il support, con gli sviluppatori di software e con le parti interessate esterne e interne. Organizza formazioni. Grazie alle sue misure, sostiene il responsabile della gestione della conformità e il responsabile del support.

#### 5.1.3.3 *Responsabile del support*

Il responsabile del supporto risponde a tutte le domande di assistenza e assicura l'acquisizione delle conoscenze necessarie nell'ufficio. Contribuisce in maniera determinante ai test e grazie alle sue conoscenze tecniche del servizio risponde alle *domande di supporto di primo e secondo livello*. È in contatto con i fornitori di software e inoltra loro le domande a cui non sa rispondere (*terzo livello*). Prende atto delle risposte e provvede affinché le nuove conoscenze vengano acquisite, consolidate e registrate sistematicamente in seno all'ufficio. Garantisce così l'acquisizione di conoscenze, attua le condizioni necessarie per una rappresentanza e fa sì che l'ufficio non dipenda da fornitori di servizi esterni. Sottopone un rapporto al responsabile dell'applicazione affinché questi possa riconoscere i problemi emersi nel quadro dell'assistenza. Il responsabile del supporto inoltra le questioni giuridiche al responsabile della gestione della conformità.

#### 5.1.3.4 *Panoramica delle risorse*

La creazione di tre soli nuovi posti rispecchia la volontà di mantenere bassa la dotazione di personale. Sarà quindi necessario stabilire delle priorità per i compiti da adempiere. All'inizio la priorità sarà verosimilmente data ai compiti di pianificazione. Per quanto riguarda l'utilizzo è attesa una forte crescita nei primi due anni come conseguenza dell'aumento del numero di utenti del servizio.

#### 5.1.3.5 *Finanziamento dei costi d'esercizio*

Come già menzionato nel commento all'articolo 34h AP-ORF, i costi del servizio di ricerca di fondi su scala nazionale saranno finanziati con gli emolumenti. Fintanto che i costi non saranno finanziati interamente dall'emolumento di al massimo 2 franchi per interrogazione (probabilmente quattro anni dopo l'avvio del pieno esercizio), la Confederazione si farà carico dei costi che superano quelli coperti dagli emolumenti. Non appena sarà possibile garantire la copertura dei costi con gli emolumenti, questi ultimi saranno ridotti proporzionalmente in modo da garantire che le entrate non superino i costi.

### 5.1.4 **Altre ripercussioni**

Le modifiche proposte non hanno altre ripercussioni per la Confederazione.

## **5.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna**

I Cantoni dovranno farsi carico dei costi di sviluppo legati al completamento dei dati del registro fondiario e all'adeguamento della loro applicazione del registro fondiario. È invece probabile che per i Cantoni non risulteranno costi per il personale per l'implementazione e la gestione della funzione di ricerca.

L'articolo 949b capoverso 1 CC assegna un nuovo compito agli uffici del registro fondiario. Sebbene le procedure previste dal progetto siano tese a ridurre al massimo i costi per gli uffici del registro fondiario, non è escluso un aumento delle spese di personale. La portata di questo aumento dipenderà dalla situazione iniziale in ogni Cantone.

Infine va rilevato che le modifiche proposte non costituiscono un'ingerenza inammissibile nelle competenze cantonali.

### **5.2.1 Adeguamento dei software del registro fondiario**

I Cantoni dovranno adeguare i loro software sotto diversi punti di vista. Innanzitutto dovranno allestire un'interfaccia con l'UCC così da permettere l'attribuzione del numero AVS (cfr. art. 23a e 23b AP-ORF) e, in secondo luogo, dovranno procedere agli adeguamenti dei software dettati dalla modifica del modello di dati (cfr. cap. 3.2).

In questo contesto va notato che il Comitato direttivo e-government Svizzera aveva integrato le linee guida con il progetto «Ricerca di fondi in base al numero AVS» al fine di sostenere finanziariamente nel 2019 i Cantoni che devono adeguare i sistemi e allestire le interfacce necessarie<sup>13</sup>.

### **5.2.2 Identificazione delle persone fisiche in base al numero AVS**

L'articolo 949b capoverso 1 CC obbliga i Cantoni ad attribuire i numeri AVS alle persone fisiche. Per definire l'onere che ne deriva occorre differenziare le diverse procedure di attribuzione (cfr. cap. 3.1.1; cfr. anche il commento agli art. 23c e 164a AP-ORF).

La procedura di attribuzione del numero AVS durante la procedura di trattamento (art. 23c AP-ORF), non dovrebbe causare un onere troppo ingente. Grazie all'interfaccia tra i sistemi del registro fondiario e l'UCC (art. 23b lett. a AP-ORF), ossia alla possibilità tecnica di reperire dati alla fonte dal proprio ambiente di lavoro e grazie ai dati supplementari che le persone devono fornire agli uffici del registro fondiario in virtù dell'articolo 51 capoverso 1 numeri 2 o 3 AP-ORF, l'onere sarà ridotto al minimo. È lecito attendersi che gli uffici del registro fondiario non debbano procedere a ulteriori accertamenti dei fatti.

L'onere derivante dall'attribuzione del numero AVS in base all'articolo 164a AP-ORF dipende invece dalla qualità e dall'attualità dei dati iscritti nel libro mastro. I Cantoni con dati meno aggiornati dovranno farsi carico di un onere tendenzialmente maggiore dal momento che dovranno effettuare un maggior numero di accertamenti.

### **5.2.3 Pagamento di emolumenti per l'utilizzo del servizio di ricerca di fondi**

Secondo il messaggio (FF 2014 3059 3090), i costi per la ricerca di fondi su scala nazionale (art. 949c CC) non devono essere a carico della Confederazione, bensì dei Cantoni in quanto utenti principali. Come già esposto in precedenza (cfr. variante esaminata al cap. 3.1.3.2.1), si rinuncia all'attuazione del servizio da parte dei Cantoni, anche perché l'onere globale comporterebbe grosse difficoltà in termini tecnici e finanziari per i Cantoni con meno risorse. L'attuazione da parte della Confederazione della ricerca di fondi su scala nazionale riduce le spese

---

<sup>13</sup> [www.egovernment.ch](http://www.egovernment.ch).

di finanziamento per i Cantoni. L'idea di base contenuta nel messaggio, secondo cui i Cantoni devono finanziare il servizio in quanto utenti principali, è attuata dall'articolo 34h AP-ORF che disciplina la riscossione degli emolumenti (cfr. commento al riguardo).

### **5.3 Altre ripercussioni**

Le modifiche proposte non hanno altre ripercussioni.

## **6 Aspetti giuridici**

### **6.1 Costituzionalità**

L'avamprogetto si basa sull'articolo 122 Cost.<sup>14</sup>, secondo cui la legislazione nel campo del diritto civile e della procedura civile compete alla Confederazione.

### **6.2 Delega di competenze legislative**

Il Consiglio federale deve disciplinare la ricerca su scala nazionale, da parte delle autorità abilitate, di fondi su cui una persona identificata in base al numero d'assicurato AVS vanta diritti (art. 949c CC).

In virtù del vigente articolo 949a capoverso 2 numero 5 CC, il Consiglio federale disciplina l'accesso ai dati del registro fondiario. In base all'articolo 949c in combinato disposto con l'articolo 949a capoverso 2 numero 5 CC, il Consiglio federale prevede quindi che nel quadro della ricerca nazionale di fondi su scala nazionale possano essere cercati anche i titolari di diritti ai quali gli uffici del registro fondiario non hanno ancora attribuito il loro numero AVS. In virtù della stessa base legale, l'ORF disciplina la ricerca di imprese.

La legge non precisa chi fornisce la prestazione della ricerca di fondi su scala nazionale. Nemmeno i lavori preliminari relativi all'articolo 949c CC informano al riguardo. Considerando il mandato legale e le diverse possibilità d'attuazione (cfr. cap. 3.1.3.2), il presente avamprogetto di modifica prevede che il servizio di ricerca (online) di fondi su scala nazionale sarà gestito dalla Confederazione.

Il DFGP regolerà i dettagli tecnici relativi alla procedura di attribuzione del numero AVS nel registro fondiario, in particolare quelli relativi all'interfaccia con l'UCC, segnatamente la ripresa e l'aggiornamento dei dati, nonché i dettagli della protocollazione delle riprese e degli aggiornamenti dei dati (cfr. art. 23e AP-ORF).

Inoltre il DFGP disciplinerà l'accesso del servizio di ricerca di fondi su scala nazionale ai dati dei registri fondiari cantonali (art. 34c cpv. 3 AP-ORF), fermo restando che esiste già una base legale generale in materia (art. 949a cpv. 3 CC).

---

<sup>14</sup> RS 101