



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Dipartimento federale della difesa, della protezione della
popolazione e dello sport (DDPS)**

Ufficio federale di topografia swisstopo

14 febbraio 2025

Modifica della legge sulla geoinformazione

Catasto delle restrizioni di diritto pubblico della proprietà

Rapporto esplicativo

per l'indizione della procedura di consultazione

Compendio

Il presente progetto di legge si basa sui risultati della valutazione del Catasto delle restrizioni di diritto pubblico della proprietà già presentata al Parlamento e contiene le modifiche alla legge che ne derivano. Le modifiche previste alla legge sulla geoinformazione e le relative modifiche di terzi mirano a chiarire il rapporto tra il Catasto e il registro fondiario e a consentire un'espansione contenutistica del Catasto. Inoltre, in un'ottica di semplificazione e per evitare incertezze giuridiche, non solo viene abrogata senza sostituzione la responsabilità di diritto speciale, ma anche la disposizione secondo cui il contenuto del Catasto è considerato noto.

Situazione iniziale

Con l'emanazione della legge sulla geoinformazione nel 2007 è stato creato il Catasto delle restrizioni di diritto pubblico della proprietà (Catasto RDPP). La percezione del Catasto RDPP ha subito modifiche significative dalla sua concezione. Inoltre, il Catasto RDPP è stato ulteriormente sviluppato dalla sua introduzione. Ciò ha avuto un impatto in particolare sulle sue varie funzioni e quindi anche sugli effetti giuridici. In merito ai temi, il Catasto RDPP è stato ampliato dai 17 temi originari delle restrizioni di diritto pubblico della proprietà fino a 22 temi di diritto federale nel 2023. La legge sulla geoinformazione prevede che il Catasto RDPP debba essere valutato dopo la sua introduzione. Questa valutazione è stata effettuata da una società di consulenza indipendente. Sulla base di questo lavoro, il Consiglio federale è giunto alla conclusione che è necessario apportare le seguenti modifiche alla legge sulla geoinformazione per quanto riguarda il catasto RDPP e ha commissionato l'elaborazione di un progetto corrispondente:

- *Eliminare la sovrapposizione con il registro fondiario: nell'ambito di un chiarimento giuridico approfondito, le proposte di modifica dell'articolo 16 della legge sulla geoinformazione, che tiene conto delle disposizioni dell'articolo 962 del Codice civile e dell'articolo 129 dell'Ordinanza sul registro fondiario e risolve la sovrapposizione nel caso delle restrizioni di diritto pubblico della proprietà, devono essere analizzate e, se necessario, devono essere richieste modifiche del diritto.*
- *Abrogare senza sostituzione la norma sulla responsabilità: La norma sulla responsabilità prevista dall'articolo 18 della legge sulla geoinformazione per la tenuta del catasto RDPP non soddisfa il suo scopo. Si propone di abrogare questo articolo senza sostituzione.*
- *Preparare il portale per le informazioni sui fondi, comprese le restrizioni vincolanti per le autorità: Il Catasto RDPP dovrà essere completato in modo tale che il suo contenuto possa essere pubblicato anche in un futuro portale di informazioni sui fondi, comprese le restrizioni vincolanti per le autorità.*

Contenuto del progetto

Il progetto attua il mandato del Consiglio federale riformulando completamente la sezione sul Catasto RDPP nella legge sulla geoinformazione (sezione 4 del capitolo 2 della LGI), anche se il contenuto di numerose disposizioni rimane invariato. L'obiettivo è quindi quello di migliorare e rendere più comprensibili le disposizioni del Catasto RDPP. Al fine di semplificare la legge ed evitare problemi giuridici, non solo viene abrogata senza sostituzione la responsabilità di diritto speciale prevista dall'articolo 18 della LGI, ma anche l'effetto di pubblicità sancito nell'articolo 17. L'obiettivo principale del progetto è chiarire le funzioni delle menzioni delle restrizioni di diritto pubblico della proprietà nel registro fondiario e l'annotazione delle restrizioni della proprietà nel Catasto RDPP. Tuttavia, per ragioni di costi, si rinuncia all'obbligo di adeguamento retroattivo. Inoltre, in futuro il Catasto sarà accessibile anche per le restrizioni di diritto pubblico della proprietà generali-astratte e per le prescrizioni vincolanti per le autorità che hanno un effetto restrittivo indiretto sulla proprietà dei fondi.

INDICE

1	Situazione iniziale.....	4
1.1	Necessità di agire e obiettivi.....	4
1.2	Alternative esaminate e opzione scelta.....	6
1.3	Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario, nonché con le strategie del Consiglio federale	6
1.4	Interventi parlamentari.....	7
2	Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo.....	7
3	Punti essenziali del progetto.....	7
3.1	La normativa proposta.....	7
3.2	Attuazione	8
4	Commento ai singoli articoli.....	9
4.1	Modifiche alla legge sulla geoinformazione.....	9
4.2	Modifiche al Codice civile svizzero (allegato 1).....	11
4.3	Modifiche alla Legge federale sull'energia nucleare (allegato 1)	12
5	Ripercussioni	13
5.1	Ripercussioni per la Confederazione	13
5.2	Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna	14
5.3	Ripercussioni sull'economia	14
5.4	Ripercussioni sulla società	14
5.5	Ripercussioni sull'ambiente.....	14
5.6	Altre ripercussioni.....	15
6	Aspetti giuridici	15
6.1	Costituzionalità	15
6.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	15
6.3	Forma dell'atto.....	15
6.4	Subordinazione al freno alle spese	15
6.5	Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale	15
6.6	Conformità alla legge sui sussidi.....	16
6.7	Delega di competenze legislative.....	16
6.8	Protezione dei dati.....	16

Rapporto esplicativo

1 SITUAZIONE INIZIALE

1.1 Necessità di agire e obiettivi

Con l'emanazione della legge sulla geoinformazione (LGI) ¹ nel 2007, è stato creato il Catasto delle restrizioni di diritto pubblico della proprietà. Sulla base delle disposizioni di legge negli articoli 16-18 della LGI, l'ordinanza sul Catasto delle restrizioni di diritto pubblico della proprietà (OCRDPP)² disciplina in dettaglio il Catasto. L'obiettivo del Catasto è di rendere accessibili al pubblico, in forma aggiornata e affidabile, le restrizioni di diritto pubblico della proprietà designate dalla Confederazione e dai Cantoni che riguardano un fondo. Le informazioni affidabili del Catasto RDPP aumentano la certezza del diritto nel campo della proprietà fondiaria e rendono possibile una raccolta più efficiente delle informazioni.

La percezione del Catasto delle restrizioni di diritto pubblico della proprietà (Catasto RDPP) ha subito modifiche significative dalla sua concezione alla sua introduzione e al suo ulteriore sviluppo. Ciò ha avuto un impatto in particolare anche sulle varie funzioni e quindi sugli effetti giuridici. L'obiettivo originario alla concezione era quello di utilizzare il Catasto RDPP, sul modello del registro fondiario, per creare un'istituzione giuridica in cui i diritti e/o gli oneri fossero stabiliti o pubblicati ufficialmente e in modo giuridicamente vincolante. Tuttavia, questa concezione non è stata attuata nella LGI, ma ha comunque caratterizzato la percezione del Catasto RDPP. Oggi, in seguito alla sua graduale introduzione, è chiaro che il Catasto RDPP, in quanto sistema informativo qualificato, ha un effetto esclusivamente informativo e non di base giuridica ai sensi del diritto federale.

Il Catasto RDPP è stato introdotto in due fasi. In una prima fase (2012-2015) è stata effettuata l'introduzione in otto Cantoni pilota selezionati (Berna, Ginevra, Giura, Neuchâtel, Obvaldo e Nidvaldo, Turgovia e Zurigo).

In una seconda fase (2016-2019), è stata effettuata l'introduzione nei restanti Cantoni della Svizzera. Alla fine del 2020, 24 Cantoni avevano il loro Catasto RDPP in servizio. Il portale del Catasto RDPP del Cantone di Appenzello Esterno (AR) è stato aggiunto nel luglio 2021 e quello del Cantone di San Gallo (SG) nel novembre 2021. Pertanto, il Catasto RDPP è disponibile in modo capillare per tutto il territorio svizzero dal novembre 2021.

In merito ai temi, il Catasto RDPP è stato ampliato dai 17 temi originari delle restrizioni di diritto pubblico della proprietà (cosiddetti temi RDPP) fino a 22 temi di diritto federale nel 2023.

L'articolo 43 della LGI obbliga il Consiglio federale ad effettuare una valutazione del Catasto RDPP. Occorre stilare un rapporto all'attenzione dell'Assemblea federale sulla necessità, l'adeguatezza, l'efficacia e l'economicità del Catasto RDPP, che, se necessario, formula proposte di modifica delle basi legali. Nel 2016, la società di consulenza Interface Politikstudien Forschung Beratung (in seguito INTERFACE) ha sviluppato un sistema di indicatori per valutare la necessità, l'adeguatezza, l'efficacia e l'economicità del Catasto RDPP e ha condotto un'indagine come misurazione zero. Le risposte alle domande di valutazione sugli otto indicatori si sono basate su interrogazioni a campione delle informazioni sulle RDPP, su un sondaggio telefonico presso la popolazione, su sondaggi online condotti presso otto gruppi target professionali del Catasto (Comuni, notai, uffici del registro fondiario, settore immobiliare, progettisti e architetti, geometri, uffici cantonali) nonché su informazioni dei Cantoni sui costi e sull'utilizzo del Catasto. Questa indagine è stata ripetuta da INTERFACE nel 2021.

Le indagini condotte da INTERFACE sono giunte ai seguenti risultati: L'indagine del 2021³ mostra che il Catasto RDPP ha sostanzialmente raggiunto i suoi obiettivi. I risultati positivi che erano già stati rilevati nel 2016/17 per i Cantoni pilota sono aumentati ulteriormente in alcuni casi e possono essere riscontrati anche per i Cantoni che hanno introdotto il Catasto in un secondo tempo. La necessità dell'introduzione è data e l'utilizzo del Catasto è adeguato - sia per i gruppi target professionali che per le persone rilevanti tra la popolazione. Le spese per la costituzione e il funzionamento del Catasto sono compensate da chiari guadagni di efficienza nel caso dei gruppi di riferimento professionali, il che porta anche a una valutazione positiva dell'economicità. Nella valutazione, INTERFACE suppone che dopo solo tre anni di funzionamento completo, i risparmi realizzati saranno superiori alle spese per il Catasto. Tuttavia, la maggior parte dei guadagni di efficienza vanno agli utenti privati e del settore privato e non al settore pubblico. L'efficacia del Catasto è evidente in vari settori e può essere considerata a sua volta data. In considerazione dell'elevato e accresciuto utilizzo, occorre considerare criticamente che, contrariamente a quanto previsto, l'introduzione presentava ancora delle lacune all'inizio del 2021.

¹ RS 510.62

² RS 510.622.4

³ INTERFACE, valutazione del Catasto delle restrizioni di diritto pubblico della proprietà (Catasto RDPP): Valutazione 2021, rapporto all'attenzione dell'Ufficio federale di topografia del 26 agosto 2021.

Sulla base dei lavori di INTERFACE, il 12 gennaio 2022 il Consiglio federale è giunto alla conclusione che è necessario apportare le seguenti modifiche alla LGI per quanto riguarda il Catasto RDPP:⁴

- *Eliminare la sovrapposizione con il registro fondiario:* Nell'ambito di un chiarimento giuridico approfondito, devono essere elaborate e verificate proposte che portino a un chiarimento delle funzioni del registro fondiario e del Catasto RDPP relative alle restrizioni di diritto pubblico della proprietà. Se necessario, devono essere elaborate le necessarie modifiche legali nella LGI, tenendo conto delle disposizioni dell'articolo 962 del Codice civile (CC)⁵ e dell'articolo 129 dell'Ordinanza sul registro fondiario (ORF)⁶.
- *Abrogare senza sostituzione la norma sulla responsabilità:* La norma sulla responsabilità prevista dall'articolo 18 della LGI per la tenuta del Catasto RDPP non soddisfa il suo scopo. Si propone di abrogare questo articolo senza sostituzione.
- *Preparare il portale per le informazioni sui fondi, comprese le restrizioni vincolanti per le autorità:* Il Catasto RDPP dovrà essere completato in modo tale che il suo contenuto possa essere pubblicato anche in un futuro portale di informazioni sui fondi, comprese le restrizioni vincolanti per le autorità.

Nel 2018, l'avvocato basilese Dr. Amir Moshe aveva già affrontato la questione del rapporto conflittuale tra il registro fondiario e il Catasto RDPP e della norma sulla responsabilità dell'articolo 18 LGI in un parere giuridico, giungendo alle stesse conclusioni.⁷ L'interazione tra l'articolo 16 LGI, da un lato, e l'articolo 962 CC nonché l'articolo 129 ORF, dall'altro, sarebbe insoddisfacente e porterebbe a una situazione in cui le restrizioni di diritto pubblico della proprietà istituite in modo individuale-concreto (tramite decisione o contratto di diritto pubblico) devono essere menzionate nel registro fondiario e non sono quindi visibili nel Catasto RDPP. In linea di principio, le restrizioni di diritto pubblico della proprietà dovrebbero essere annotate nel Catasto RDPP, a meno che non vi siano motivi fondati a favore di una menzione nel registro fondiario. Questo è il caso, ad esempio, se la restrizione della proprietà è direttamente collegata a processi del registro fondiario. Anche questo parere giuridico giunge alla conclusione che la norma sulla responsabilità dell'articolo 18 LGI dovrebbe essere abrogata.

Le discussioni approfondite sui requisiti della legislazione specialistica che hanno avuto luogo da allora hanno portato a ulteriori chiarimenti:

- L'articolo 962 capoverso 1 CC suscita aspettative che non possono essere soddisfatte: Implica che tutte le restrizioni di diritto pubblico della proprietà decretate per un determinato fondo, che limitano durevolmente l'uso del fondo o la facoltà di disporne o che impongono durevolmente al proprietario un obbligo inerente al fondo, possano e debbano essere iscritte nel registro fondiario. Questo non è mai avvenuto in realtà.
- Inoltre, un'inclusione completa di tutte le restrizioni di diritto pubblico della proprietà nel Catasto non è possibile, in quanto le autorità possono creare nuove RDPP individuali-concrete in qualsiasi momento, ad esempio tramite autorizzazioni. L'ulteriore sviluppo del Catasto RDPP dovrebbe quindi essere effettuato gradualmente sia dalla Confederazione che dai Cantoni, sulla base di una valutazione dei vantaggi e degli svantaggi.
- L'abrogazione senza sostituzione della norma sulla responsabilità dell'articolo 18 LGI chiarisce che il Catasto RDPP non è un'istituzione giuridica paragonabile al registro fondiario, in cui vengono stabiliti diritti e/o oneri.
- Invece, l'articolo 16 capoverso 1 LGI deve essere abrogato nella misura in cui limita la possibilità di annotare le restrizioni di diritto pubblico della proprietà sia nel registro fondiario che nel Catasto RDPP. I canali informativi che possono o devono essere utilizzati devono essere determinati nell'ambito dei requisiti del diritto federale.

Questo progetto persegue quindi i seguenti obiettivi:

- L'obiettivo dell'abrogazione della sovrapposizione persegue un chiarimento generale delle funzioni del registro fondiario e del Catasto RDPP in relazione alle restrizioni di diritto pubblico della proprietà. Sebbene in futuro le restrizioni di diritto pubblico della proprietà possano essere annotate sia nel registro fondiario che nel Catasto RDPP (cfr. art. 16 cpv. 1 LGI), è prevedibile che l'accento si sposti dalla menzione nel registro fondiario all'annotazione nel Catasto RDPP.
- Le basi legali del Catasto RDPP devono essere strutturate in modo tale che in futuro possano contenere anche restrizioni di diritto pubblico della proprietà generali-astratte (ad es. distanze legali dai confini) e prescrizioni vincolanti per le autorità che hanno un effetto restrittivo indiretto sulla proprietà dei fondi.

⁴ Rapporto "Valutazione del Catasto RDPP" del Consiglio federale del 18 ottobre 2021, pag. 6.

⁵ RS 210

⁶ RS 211.432.1

⁷ Amir Noah Moshe, perizia concernente la spiegazione del rapporto di tensione tra il Catasto RDPP e il registro fondiario e illustrazione delle interfacce che ne risultano (cfr. art. 962 CC, art. 16 LGI e art. 129 cpv. 2 ORF) da un lato, nonché l'interpretazione della norma sulla responsabilità per la tenuta del Catasto RDPP (art. 18 LGI) e l'analisi della finzione della conoscenza del suo contenuto (art. 17 LGI), dall'altro, del 29 luglio 2018; cfr. anche in modo approfondito la critica al dualismo tra registro fondiario e Catasto RDPP, Moshe, in Catasto 27/2018, p. 8 segg. con altri accenni.

- La norma sulla responsabilità dell'articolo 18 LGI dovrebbe essere abrogata senza sostituzione, in quanto è stata abbandonata l'idea di strutturare il Catasto RDPP - così come il registro fondiario - come un'istituzione giuridica di diritto federale, in cui vengono stabiliti diritti e/o oneri.

1.2 Alternative esaminate e opzione scelta

Dal punto di vista tecnico-legislativo, le alternative erano costituite da un adeguamento minimo delle disposizioni esistenti sul Catasto RDPP (art. 16-18 LGI) o da una riformulazione completa della sezione sul Catasto RDPP nella legge (sezione 4 del capitolo 2 della LGI). Una parte delle attuali norme sul Catasto RDPP è stata redatta relativamente tardi nel processo legislativo dell'epoca, per motivi di tempo e di una certa pressione per adottare la delimitazione dall'articolo 962 CC da un progetto di revisione del diritto di proprietà che era stato stilato poco prima. Si propone pertanto una riformulazione della sezione relativa al Catasto RDPP nella legge sulla geoinformazione. Ciò dovrebbe anche contribuire a una migliore comprensione della concezione del Catasto RDPP.

Sono state esaminate diverse varianti nell'ambito del chiarimento delle funzioni del registro fondiario e del Catasto RDPP. Si rimanda alle spiegazioni sull'articolo 46a (Disposizioni transitorie).

Per quanto riguarda la domanda su quanto velocemente e fino a che punto dovrebbe proseguire l'espansione del Catasto RDPP, potrebbe essere meglio fare meno. La presente revisione intende creare opportunità, ma attualmente contiene solo un obbligo nel contesto della Legge federale sull'energia nucleare (LENu).⁸

Nell'ambito dei lavori preliminari di questo progetto sono state esaminate, in collaborazione con gli uffici federali competenti, tutte le leggi federali che prevedono l'annotazione nel registro fondiario delle restrizioni di diritto pubblico della proprietà, per esaminare se tale annotazione sia necessaria o opportuna e se l'annotazione della relativa restrizione della proprietà nel Catasto RDPP sia la soluzione migliore, cosa che richiederebbe una modifica esterna della relativa legge federale. Nel caso della LENU, si è giunti alla conclusione che sono auspicabili modifiche corrispondenti (cfr. in seguito il n. 4.3). Nel caso delle seguenti disposizioni di legge, si è rinunciato ad una modifica. Le restrizioni di diritto pubblico della proprietà continueranno ad essere annotate nel registro fondiario: articolo 86 della legge federale sul diritto fondiario rurale (LDFR)⁹, articolo 14 capoverso 3 della legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (LAFE)¹⁰, articolo 13 capoverso 5 della legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN)¹¹, articolo 5 capoverso 3, così come articolo 24b capoverso 3 della legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT)¹², articolo 7 capoverso 4, articolo 8 capoverso 2, articolo 11 capoverso 4 della legge sulle abitazioni secondarie (LASEC)¹³, articolo 43 della legge federale sull'espropriazione (LEspr)¹⁴, articolo 32d capoverso 4 (siti contaminati) della legge sulla protezione dell'ambiente (LPAmb)¹⁵, articolo 30e della legge federale sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP)¹⁶, articolo 20 capoverso 3, articolo 31 capoverso 2 della legge sulla promozione dell'alloggio (LPrA)¹⁷, articolo 9 capoverso 2, articolo 24 capoverso 4, articolo 46 capoverso 3, articolo 5 capoverso 3 della legge federale che promuove la costruzione d'abitazioni e l'accesso alla loro proprietà (LCAP)¹⁸, articolo 13 capoversi 3 e 4 della legge federale per il miglioramento delle condizioni d'abitazione nelle regioni di montagna (in seguito LMAM)¹⁹ e articolo 104 della legge sull'agricoltura (LAgr)²⁰.

1.3 Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario, nonché con le strategie del Consiglio federale

Il progetto non è annunciato né nel messaggio del 24 gennaio 2024²¹ sul programma di legislatura 2023-2027 né nel decreto federale del 6 giugno 2024²² sul programma di legislatura 2023-2027.

⁸ RS 732.1

⁹ RS 211.412.11

¹⁰ RS 211.412.41

¹¹ RS 451

¹² RS 700

¹³ RS 702

¹⁴ RS 711

¹⁵ RS 814.01

¹⁶ RS 831.40

¹⁷ RS 842

¹⁸ RS 843

¹⁹ RS 844

²⁰ RS 910.1

²¹ FF2024 524

²² FF2024 1440

La valutazione del Catasto RDPP corrisponde a un mandato legale (art. 43 cpv. 1 LGI). Il Consiglio federale è obbligato per legge a presentare all'Assemblea federale un rapporto sui risultati della valutazione dopo l'introduzione completa del Catasto RDPP e a presentare proposte di modifica che siano necessarie sulla base della valutazione (art. 43 cpv. 2 LGI). Anche la data della valutazione è specificata dalla LGI.

1.4 Interventi parlamentari

Non ci sono interventi parlamentari che devono essere elaborati e liquidati in relazione a questo progetto.

2 DIRITTO COMPARATO, IN PARTICOLARE RAPPORTO CON IL DIRITTO EUROPEO

Poiché si tratta dell'attuazione dei risultati di una valutazione della legislazione esistente, non è necessaria una comparazione di diritto. Il Catasto RDPP è un sistema d'informazione la cui idea è nata in Svizzera (sulla base di un rapporto intitolato «Catasto 2014»²³), che è stato sviluppato e introdotto con la LGI.²⁴ Una comparazione di diritto non era oggetto del mandato di valutazione e avrebbe portato a pochi risultati. Il Principato del Liechtenstein ha ripreso l'idea del Catasto RDPP e l'ha attuata sul piano legale. L'idea è stata esaminata nello Stato tedesco della Baviera e in Austria, ma finora non è ancora stata attuata. Per il resto, non sono noti sforzi volti a istituire un Catasto RDPP o sistemi d'informazione analoghi nei Paesi europei.

3 PUNTI ESSENZIALI DEL PROGETTO

3.1 La normativa proposta

Una prima esigenza principale di questo progetto è di *chiarire la relazione tra la menzione nel registro fondiario e l'informazione nel Catasto RDPP relativa alle restrizioni di diritto pubblico della proprietà*. A tal fine, la rifusione degli articoli 16-18a della LGI non subordina più la possibilità di annotazione nel Catasto RDPP alla mancanza di una menzione nel registro fondiario. Inoltre, nell'articolo 962 CC verrà estinto l'obbligo di annotazione completa delle restrizioni di diritto pubblico delle proprietà. Nel caso di restrizioni della proprietà di diritto federale, ciò avviene tramite un riferimento implicito alla legislazione specialistica. Nel caso di restrizioni della proprietà di diritto cantonale, il Consiglio federale dovrebbe definire quali tipi di restrizioni della proprietà debbano essere annotati nel registro fondiario e quali possano essere annotati. Nel caso di restrizioni di diritto cantonale della proprietà che secondo il Consiglio federale possono essere annotate dai Cantoni, questi ultimi in futuro disciplineranno se e a quali condizioni debbano essere annotate nel registro fondiario (cfr. il n. 4.2). Ciò consente un'assegnazione efficiente e crea la necessaria flessibilità.

In alcuni settori specialistici, ora possono essere oggetto del Catasto RDPP anche le restrizioni di diritto pubblico della proprietà individuali-concrete, ossia quelle stabilite tramite decisione o contratto di diritto pubblico. Esistono singole norme giuridiche nelle leggi federali che prescrivono la menzione nel registro fondiario di alcune restrizioni di diritto pubblico della proprietà. Queste sono state esaminate in collaborazione con gli uffici federali specialistici competenti per esaminarne la fedeltà (cfr. n. 1.2 più sopra). A livello legislativo, questo porta soltanto a modifiche di terzi al diritto in materia di energia nucleare concernente i depositi in strati geologici profondi (cfr. il n. 4.3 di seguito).

Una seconda esigenza principale è l'apertura del Catasto RDPP, in modo che in futuro anche le restrizioni di diritto pubblico della proprietà indirettamente vincolanti per i proprietari e generali-astratte possano essere oggetto del Catasto RDPP. Le restrizioni di diritto pubblico della proprietà generali-astratte sono quelle definite in un atto legislativo (legge, ordinanza, regolamento) in modo generale (ad esempio, distanze dai confini, dagli edifici e dalle strade, norme generali sulle distanze dalle foreste, distanze dai corpi d'acqua, distanze di sicurezza).

Le RDPP generali-astratte erano già state prese in considerazione al momento della concezione originale del Catasto RDPP²⁵, ma non erano ancora state autorizzate in una prima fase dell'introduzione del Catasto

²³ Jürg Kaufmann/Daniel Steudler: Catasto 2014; Visione di un Futuro Sistema Catastale; Berna 1998.

²⁴ Per quanto riguarda il contesto del Catasto RDPP, cfr. anche il Messaggio a sostegno di una legge sulla geoinformazione (legge sulla geoinformazione, LGI) del 6 settembre 2006, FF **2006** 7817, p. 7856 segg.

²⁵ Cfr. Lienhard/Zumstein, Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen, pag. 20: «Per quanto riguarda le RDPP da decreto, può essere sensato incorporare un'attuazione riferita al fondo (cartografica) nel Catasto RDPP.»

RDPP. Questa esigenza è stata ripresa nel Progetto Prioritario 32, realizzato nel Canton Turgovia.²⁶ Si trattava principalmente di prescrizioni vincolanti per le autorità che hanno un effetto restrittivo indiretto sulla proprietà dei fondi.

Esistono numerose prescrizioni vincolanti per le autorità di questo tipo emanate dalle autorità che hanno un effetto restrittivo indiretto sulla proprietà dei fondi (ad es. carte dei pericoli, piani direttori, Inventari di protezione cantonali), ma che, secondo la prassi del Tribunale federale, non costituiscono giuridicamente restrizioni di diritto pubblico della proprietà in senso stretto, nonostante di fatto possano comportare restrizioni all'utilizzo, simili a restrizioni della proprietà formali (una carta dei pericoli può portare a restrizioni sui progetti edilizi autorizzabili, anche se ci sono più contestazioni contro i permessi di costruzione rifiutati che nel caso di una zona di pericolo).

È importante che i proprietari di fondi, i dipendenti degli uffici di architettura e pianificazione e le autorità sappiano che un determinato fondo è gravato in questo modo. Pertanto, in futuro dovrebbe esserci la possibilità di utilizzare il Catasto RDPP anche per queste restrizioni indirettamente efficaci.

Un'altra esigenza del progetto è quella di abrogare senza sostituzione la norma sulla responsabilità dell'articolo 18 LGI. Poiché è stata abbandonata l'idea di organizzare il Catasto RDPP - così come il registro fondiario - come un'istituzione giuridica di diritto federale in cui vengono stabiliti i diritti e/o gli oneri, non c'è più bisogno nemmeno di una tale norma sulla responsabilità. Oggi non è più possibile determinare in modo esaustivo come sia nata questa norma sulla responsabilità durante i lavori preliminari della LGI. Recenti analisi dimostrano che la norma sulla responsabilità è sistematicamente incoerente dal punto di vista giuridico²⁷ e si allontana dall'obiettivo. Le indagini dell'Ufficio federale di topografia (swisstopo) hanno inoltre rivelato che la norma sulla responsabilità non è stata applicata una singola volta in Svizzera tra l'entrata in vigore delle disposizioni del Catasto RDPP nel 2009 e il 2023. La norma sulla responsabilità nella LGI è inoltre in conflitto con il diritto della responsabilità civile dello stato di diritto cantonale. Sebbene ciò sia legalmente ammissibile, aumenta inutilmente la complessità giuridica nei potenziali casi di diritto della responsabilità civile. L'abrogazione della norma sulla responsabilità porterà a una razionalizzazione della legislazione in materia di geoinformazione. Con l'abrogazione della responsabilità speciale nell'articolo 18 LGI non viene meno ogni responsabilità per la tenuta del Catasto RDPP, ma continua ad applicarsi il diritto cantonale sulla responsabilità dello Stato.

L'articolo 17 LGI non è stato oggetto né della valutazione del Catasto RDPP né del mandato del Consiglio federale al Dipartimento per l'esame e l'elaborazione di modifiche della legge. Nell'ambito dei lavori preparatori di questo progetto, tuttavia, si è reso necessario esaminare in modo più approfondito l'effetto positivo di pubblicità del Catasto RDPP. È emersa una differenza, in quanto la menzione nel registro fondiario non ha alcun effetto di pubblicità, mentre l'annotazione nel Catasto RDPP sì. Una perizia breve è giunta alla conclusione che sia opportuno che anche l'effetto di pubblicità positivo attualmente previsto dall'articolo 17 LGI venga abrogato senza sostituzione.²⁸ Ciò porterebbe anche a una razionalizzazione della legislazione in materia di geoinformazione.

Se un Cantone vuole utilizzare il Catasto RDPP come organo di pubblicazione ufficiale, ciò continua a essere possibile e deve essere ancorato nel diritto cantonale - in conformità con il diritto costituzionale cantonale - in modo giuridicamente sufficiente. Ciò non influisce sulla funzione di diritto federale del Catasto RDPP come sistema d'informazione. Anche se si tratta degli stessi set di dati sulla stessa piattaforma, è necessario distinguere in modo giuridicamente chiaro, come avviene già oggi, tra la funzione di diritto federale come sistema d'informazione e la funzione di diritto cantonale come organo di pubblicazione.

Per ottenere una prima semplice panoramica della struttura proprietaria di un fondo con i diritti e gli obblighi esistenti, continua ad essere importante consultare anche il registro fondiario e il Catasto RDPP.

3.2 Attuazione

Si rimanda alle spiegazioni sull'articolo 46a (Disposizioni transitorie) (si veda il n. 4.1 di seguito).

²⁶ cfr. Die Berücksichtigung von behördenverbindlichen bzw. mittelbar eigentümergebundenen Beschränkungen und weitere Vervollständigungsmaßnahmen in Bezug auf den Inhalt des ÖREB-Katasters, Schlussbericht zum SGP32-TG, Behördenverbindliche Eigentumsbeschränkungen (undatiert), <https://backend.cadastre-manual.admin.ch/fileservice/sdweb-docs-prod-cadastremanch-files/files/2023/08/25/25d55157-ad28-4909-aa4b-46e38fd1b2d4.pdf>.

²⁷ Amir Noah Moshe, perizia concernente la spiegazione del rapporto di tensione tra il Catasto RDPP e il registro fondiario e illustrazione delle interfacce che ne risultano (cfr. art. 962 CC, art. 16 LGI e art. 129 cpv. 2 ORF) da un lato, nonché l'interpretazione della norma sulla responsabilità per la tenuta del Catasto RDPP (art. 18 LGI) e l'analisi della finzione della conoscenza del suo contenuto (art. 17 LGI), dall'altro, del 29 luglio 2018.

²⁸ Amir Noah Moshe, perizia concernente l'apprezzamento giuridico della disposizione dell'art. 17 LGI, in particolare sul confronto tra l'efficacia giuridica positiva del registro fondiario (art. 970 cpv. 4 CC) e l'effetto positivo di pubblicità del registro di commercio (art. 936b cpv. 1 CO), da un lato, e tenendo conto del Catasto RDPP come organo di pubblicazione (cantonale) (art. 2 cpv. 2 OCRDPP) e delle misure di completamento previste dall'SGP32-Thurgau nell'ambito della revisione parziale della legge sulla geoinformazione (LGI), dall'altro.

4 COMMENTO AI SINGOLI ARTICOLI

4.1 Modifiche alla legge sulla geoinformazione

ART. 16 SCOPO

Nonostante il Catasto RDPP venga utilizzato frequentemente e nonostante le numerose pubblicazioni, le informazioni sui siti web delle autorità e le manifestazioni informative, sembra che sussistano ancora idee imprecise sulla natura e sugli effetti del Catasto RDPP, anche nelle cerchie di specialisti. Per questo motivo, le disposizioni interamente rielaborate sul Catasto RDPP dovrebbero essere precedute da un articolo sullo scopo che chiarisca in modo comprensibile la natura giuridica e tecnica del Catasto e contenga riferimenti all'apertura auspicata del Catasto per ulteriori informazioni (cfr. più sopra il numero 3.1). A questo proposito, si dovrebbe anche rinunciare a una separazione (negativa) tra il Catasto RDPP e il registro fondiario, com'è attualmente previsto dall'articolo 16 capoverso 1 LGI. Il registro fondiario e il Catasto RDPP, in quanto portatori di informazioni sulle restrizioni di diritto pubblico della proprietà, devono essere considerati sistemi d'informazione indipendenti.

Nel capoverso 1 viene stabilito che il Catasto RDPP è un sistema d'informazione. Con questo termine dovrebbe essere chiaro che non si tratta di un registro di diritto civile (come il registro fondiario o il registro di commercio) o di diritto pubblico (come, ad esempio, il registro IDI) e che ha una funzione puramente informativa senza effetti di pubblicità o giuridici. Inoltre, viene menzionato lo scopo di armonizzazione derivante dall'articolo 75a capoverso 3 della Costituzione federale (Cost.)²⁹, secondo cui i geodati e le informazioni giuridiche sulle restrizioni di diritto pubblico della proprietà devono essere forniti in modo unitario per il territorio della Confederazione Svizzera. È inoltre importante notare che il Catasto RDPP deve contenere sia i geodati che le informazioni giuridiche sulle restrizioni di diritto pubblico della proprietà, e che questi devono essere collegati tra loro. Questa è un'idea cardine del Catasto. A differenza di oggi, si rinuncia al termine «geodati di base» come contenuto del Catasto RDPP e si utilizza il termine più ampio «geodati», in considerazione del fatto che ora anche le prescrizioni vincolanti per le autorità che hanno un effetto restrittivo indiretto sulla proprietà dei fondi possono essere incluse nel contenuto del Catasto.

Solo se il Catasto RDPP viene utilizzato come organo di pubblicazione cantonale sulla base del diritto cantonale (cfr. n. 3.1) può avere un effetto giuridico diretto. Ciò è stabilito dal diritto cantonale.

Il capoverso 2 elenca il tipo di contenuti del Catasto RDPP: esso informa già circa le restrizioni di diritto pubblico della proprietà in vigore e quelle pianificate.

Il capoverso 3 consente che in futuro il Catasto RDPP possa informare anche circa le prescrizioni vincolanti per le autorità che hanno un effetto restrittivo indiretto sulla proprietà dei fondi. Con la formulazione facoltativa si tiene conto della circostanza che questi al momento non fanno ancora parte del contenuto del Catasto RDPP e che ne entreranno a far parte solo in seguito ad un relativo ampliamento del Catasto a livello svizzero da parte del Consiglio federale. In questo modo si dà anche ai Cantoni la possibilità di includere essi stessi questi contenuti cantonali nel Catasto, se necessario.

Anche con le possibili aggiunte previste dal presente progetto, il Catasto RDPP non sarà in grado di fornire informazioni in modo completo su tutte le restrizioni di diritto pubblico della proprietà esistenti. Ciò non era previsto neppure al momento della costituzione del Catasto e rimane invariato.³⁰

ART. 17 OGGETTO

Come già avviene nel diritto vigente (art. 16 cpv. 2 LGI), il Consiglio federale stabilisce mediante ordinanza quali restrizioni di diritto federale della proprietà sono oggetto del Catasto RDPP in tutti i Cantoni. Per quanto riguarda le restrizioni di diritto pubblico della proprietà legate a geodati di base di diritto federale, ciò continuerà ad avvenire nell'Allegato 1 dell'Ordinanza sulla geoinformazione (OGI)³¹, il cosiddetto Catalogo dei geodati di base. Per quanto riguarda le restrizioni di diritto pubblico della proprietà generali-astratte, si prevede di registrarle in un allegato al OCRDPP.

Come nella legge attuale (art. 16 cpv. 3 LGI), i Cantoni dovrebbero continuare a essere autorizzati a definire restrizioni di diritto pubblico della proprietà di diritto cantonale ulteriori come contenuto del Catasto. Il Consiglio federale stabilisce a tal fine le condizioni quadro nell'ordinanza. Non si tratta quindi di quali temi i Cantoni possono includere nel Catasto, ma di *come* ciò debba essere fatto nel caso in cui vogliano farlo. In questo modo si intende raggiungere una certa armonizzazione a livello svizzero per quanto riguarda il contenuto del Catasto, nonostante la diversità materiale delle restrizioni della proprietà nel diritto dei Cantoni, che ha la sua legittimità. Come già avviene attualmente, queste disposizioni saranno integrate a livello di ordinanza tramite direttive di swisstopo.

²⁹ RS 101

³⁰ Si veda il Messaggio a sostegno di una legge sulla geoinformazione (Legge sulla geoinformazione, LGI) del 6 settembre 2006, FF 2006 7817, p. 7858

³¹ RS 510.620

ART. 18 ACCESSO

L'articolo 18 disciplina ora l'accesso al Catasto RDPP. Finora si riteneva che le disposizioni sull'accesso ai geodati di base di diritto federale degli articoli 10-12 LGI regolassero in maniera sufficiente il libero accesso al Catasto RDPP. A ben vedere, però, queste disposizioni si riferiscono solo ai geodati di base e quindi solo alla geometria e non alle informazioni giuridiche, che fanno anch'esse parte del Catasto. Una perizia breve è quindi giunta alla conclusione che sia necessaria un'ulteriore regolamentazione giuridica che costituisca, in linea di principio, il libero accesso al Catasto RDPP e quindi a tutti i contenuti del Catasto (geometria, informazioni giuridiche, ecc.) in conformità con il principio di pubblicità.³² In particolare, dovrebbero essere accessibili al pubblico anche le cosiddette norme giuridiche, ossia i documenti che forniscono direttamente informazioni sull'origine giuridica e sul contenuto di una specifica restrizione di diritto pubblico della proprietà (ad esempio, decisioni di pianificazione, decisioni generali, decisioni individuali, contratti). Senza queste informazioni, il contenuto materiale di una restrizione di diritto pubblico della proprietà spesso non è visibile.

La legislazione che disciplina la creazione di restrizioni della proprietà deve, in linea di principio, anche decidere quali informazioni possono essere rese accessibili al pubblico e quali sono i casi in cui interessi pubblici o privati preponderanti si oppongono alla pubblicazione. Nel caso in cui informazioni degne di protezione vengano comunque incluse nel Catasto, il capoverso 2 autorizza il Consiglio federale a emanare tali disposizioni restrittive per proteggere interessi privati o pubblici preponderanti, segnatamente per proteggere i diritti della personalità (in particolare per proteggere l'autodeterminazione informativa ai sensi dell'art. 13 Cost.), per proteggere i segreti di fabbricazione e d'affari e tutelare informazioni federali degne di protezione.

Accertamenti hanno rivelato che i dati personali possono essere resi noti con le basi legali dirette sulle restrizioni di diritto pubblico della proprietà individuali-concrete se questi hanno una relazione diretta con il contenuto della restrizione della proprietà, ossia se sono importanti per la comprensione della restrizione della proprietà, o se hanno una relazione diretta con la procedura in cui è stata realizzata la restrizione della proprietà.³³ In caso contrario, i dati personali devono essere anonimizzati prima della pubblicazione. Ciò corrisponde all'attuale prassi generale in materia di leggi sulla trasparenza (cfr. art. 9, cpv. 1 LTras³⁴). I dati personali dei collaboratori della pubblica amministrazione o dei membri delle autorità possono senz'altro essere divulgati, purché ciò avvenga in relazione all'esercizio della loro attività pubblica.³⁵ Ciò vale anche per i contratti di diritto pubblico. Tuttavia, nel caso di contratti di diritto pubblico, va tenuto presente che il contratto può contenere una garanzia di confidenzialità.³⁶ Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, ciò deve essere stato concordato esplicitamente nel caso specifico e si deve trattare di informazioni provenienti da privati, che devono essere state messe a disposizione volontariamente.³⁷

La nuova disposizione dell'articolo 18 LGI e le norme giuridiche emanate dal Consiglio federale sulla base di essa prevalgono sul diritto federale generale in materia di protezione dei dati sancito dalla Legge federale sulla protezione dei dati (LPD)³⁸ e sulle leggi cantonali in materia di protezione dei dati. L'articolo 11 capoverso 3 LGI autorizza già oggi il Consiglio federale a prevedere livelli di autorizzazione all'accesso obbligatori per i geodati di base di diritto federale.

Va da sé che l'accesso al Catasto RDPP rimarrà gratuito, come già avviene oggi.

ART. 18a ORGANIZZAZIONE, QUALITÀ E PROCEDURA

Il nuovo articolo 18a LGI disciplina l'organizzazione, la qualità e le regole procedurali nell'ambito del Catasto RDPP. Il fatto che il Catasto sia tenuto dai Cantoni per il loro territorio cantonale (capoverso 1) corrisponde al diritto vigente (art. 34 cpv. 2 lett. b LGI, art. 17 OCRDPP). Singoli Cantoni o tutti i Cantoni sono liberi di tenere congiuntamente il Catasto RDPP. Ciò richiederebbe una base corrispondente nel diritto cantonale o una convenzione intercantonale.

Il capoverso 2 riprende in gran parte invariate le disposizioni dell'attuale articolo 16 capoverso 5 LGI. Come già avviene attualmente, queste disposizioni saranno integrate a livello di ordinanza da direttive dell'Ufficio federale di topografia.

ART. 46a DISPOSIZIONI TRANSITORIE PER LA MODIFICA ...

Per quanto riguarda l'attuazione delle modifiche di legge previste, è stato esaminato se il chiarimento delle funzioni del registro fondiario e del Catasto RDPP in caso di restrizioni di diritto pubblico della proprietà possa essere effettuato retroattivamente dopo l'entrata in vigore di questa modifica di legge. Ciò può essere fatto, ad

³² Daniel Kettiger/Thomas Steiner/Apollo Dauag, Zur Öffentlichkeit der rechtlichen Grundlagen ("Rechtsvorschriften") bei individuell-konkreten ÖREB, perizia breve del 19 settembre 2024.

³³ Daniel Kettiger/Thomas Steiner/Apollo Dauag, Zur Öffentlichkeit der rechtlichen Grundlagen ("Rechtsvorschriften") bei individuell-konkreten ÖREB, perizia breve del 19 settembre 2024.

³⁴ RS 152.3

³⁵ Daniel Kettiger/Thomas Steiner/Apollo Dauag, Zur Öffentlichkeit der rechtlichen Grundlagen ("Rechtsvorschriften") bei individuell-konkreten ÖREB, perizia breve del 19 settembre 2024.

³⁶ Daniel Kettiger/Thomas Steiner/Apollo Dauag, Zur Öffentlichkeit der rechtlichen Grundlagen ("Rechtsvorschriften") bei individuell-konkreten ÖREB, perizia breve del 19 settembre 2024.

³⁷ Cfr. sentenza 1C_500/2020 del Tribunale federale dell'11 marzo 2021, E. 3.2.

esempio, con il «trasferimento» delle restrizioni di diritto pubblico della proprietà menzionate nel registro fondiario e che ora devono essere incluse nel Catasto RDPP a quest'ultimo, in modo tale che siano incluse in esso e la menzione nel registro fondiario sia quindi cancellata. Secondo uno studio di fattibilità, questa soluzione porterebbe i maggiori benefici.³⁹ Tuttavia, questa soluzione è stata abbandonata a causa dei costi elevati per i Cantoni. Ciò nonostante, i Cantoni sono liberi di trasferire successivamente al Catasto RDPP, a proprie spese, le restrizioni della proprietà che erano state menzionate nel registro fondiario in base al diritto precedente e che ora appartengono al Catasto RDPP. Essi emanano le disposizioni necessarie mediante una norma giuridica. Ciò deriva dal principio di legalità ed è necessario per poter tracciare le modifiche nel registro fondiario e nel Catasto RDPP.

Di conseguenza, le nuove norme avranno effetto solo a partire dalla loro entrata in vigore e non saranno applicate retroattivamente. Le restrizioni della proprietà che erano state annotate in base al diritto precedente e che non possono più essere annotate in base al nuovo diritto non devono quindi essere cancellate dal registro fondiario.

Le disposizioni transitorie dell'art. 46a LGI si applicano solo alle modifiche della LGI stessa, ossia solo ai nuovi artt. 16-18a LGI. Le modifiche all'art. 962 CC non richiedono alcuna disposizione transitoria a livello legislativo. La necessità del diritto transitorio potrebbe sorgere solo in caso di modifica al catalogo dell'art. 129 cpv. 1 ORF. Nel caso in cui si rendesse necessaria una modifica dell'art. 129 cpv. 1 ORF in occasione della modifica del diritto d'ordinanza, disposizioni transitorie potrebbero comunque essere emanate in atti legislativi della modifica dell'ordinanza.

Il Consiglio federale stabilisce il piano di attuazione per l'esecuzione delle modifiche. Può delegare questo compito al dipartimento. Questo modo di procedere si è già rivelato efficace con l'introduzione del Catasto RDPP. Permette una certa flessibilità durante l'attuazione⁴⁰. Questo può essere illustrato con il seguente esempio: Con il nuovo articolo 16, capoversi 2 e 3, LGI si amplia il possibile contenuto del Catasto RDPP. Questo ampliamento richiederà un adeguamento del modello quadro per il Catasto RDPP. Questo, e in particolare il termine entro il quale la Confederazione deve emanare il modello quadro, devono essere stabiliti mediante un piano di attuazione. Ciò vale anche per altri requisiti e direttive che la Confederazione deve fare o modificare.⁴¹

Il possibile ampliamento del Catasto con nuovi temi RDPP, ad esempio anche con temi relativi a prescrizioni vincolanti per le autorità che hanno un effetto restrittivo indiretto sulla proprietà dei fondi, dovrebbe avvenire in fasi gestibili nell'ambito del comprovato periodo di quattro anni. Poiché per l'ampliamento dei temi del Catasto RDPP è sempre necessaria una modifica dell'ordinanza, ogni nuovo tema RDPP a livello svizzero viene di fatto sempre approvato dal Consiglio federale. I dettagli dell'attuazione possono poi essere definiti negli accordi di programma, come avviene oggi.

4.2 Modifiche al Codice civile svizzero (allegato 1)

ART. 962 CC MENZIONI DI RESTRIZIONI DI DIRITTO PUBBLICO DELLA PROPRIETÀ

Dall'entrata in vigore della revisione dei diritti reali immobiliari, il 1° gennaio 2012, l'attuale art. 962 CC prevede un obbligo di menzione delle limitazioni di diritto pubblico della proprietà di diritto cantonale. Tuttavia, ciò non è mai stato attuato in modo sistematico nella pratica. Il previsto chiarimento delle funzioni del registro fondiario e del Catasto RDPP richiede pertanto una modifica dell'articolo 962 CC. Una restrizione di diritto pubblico della proprietà, decretata o definita contrattualmente di cui ha gravato un determinato fondo con decisione che limita durevolmente l'uso del fondo o la facoltà di disporre o che impone durevolmente al proprietario un obbligo inerente al fondo, in futuro non dovrà più essere menzionata nel registro fondiario in ogni caso, ma solo qualora ciò sia previsto dalla legge federale. In futuro, il diritto federale potrà anche delegare questo compito ai Cantoni.

Poiché l'incompatibilità tra l'annotazione nel registro fondiario e l'inclusione nel Catasto RDPP viene eliminata, in futuro sarà possibile per tali restrizioni di diritto pubblico della proprietà individuali-concrete entrare a far parte del Catasto RDPP, se ciò è previsto o consentito dal diritto federale.

Dato che non tutte le restrizioni di diritto pubblico della proprietà decretate per un determinato fondo devono essere menzionate nel registro fondiario, è necessaria una normativa che stabilisca come effettuare la selezione. Per le restrizioni della proprietà di diritto federale, ciò risulta dalle disposizioni della legislazione specialistica pertinente che stabilisce la restrizione della proprietà.

Il capoverso 2 rimane invariato.

Le restrizioni di diritto pubblico della proprietà di diritto cantonale che sono state definite individualmente per un fondo non devono più essere menzionate nel registro fondiario. Anche in questo caso, in futuro dovrebbe essere possibile effettuare un'assegnazione adeguata tra la menzione nel registro fondiario e l'annotazione nel Catasto RDPP. Il Consiglio federale dovrebbe quindi stabilire in futuro tramite un'ordinanza, secondo il capoverso 3:

³⁹ INTERFACE, Machbarkeitsstudie ÖREB-Kataster 2023, rapporto del 19.12.2023.

⁴⁰ Si veda [RU 2009 4723](#), Art. 26-31.

⁴¹ Le norme corrispondenti erano già necessarie quando è stato introdotto il Catasto RDPP, cfr. [RU 2009 4723](#), Art. 27.

- quali tipi di restrizioni della proprietà di diritto cantonale devono essere menzionati nel registro fondiario
- quali tipi di restrizioni della proprietà di diritto cantonale possono essere menzionati nel registro fondiario.

Nel caso di restrizioni della proprietà di diritto cantonale, che secondo il Consiglio federale possono essere menzionate dai Cantoni (Art. 962 cpv. 3 n. 2 CC), questi in futuro disciplineranno se e a quali condizioni debbano essere menzionate nel registro fondiario (capoverso 4). I Cantoni hanno la flessibilità per stabilire quando una restrizione di diritto pubblico della proprietà sia abbastanza importante da essere menzionata nel registro fondiario e in quali settori il servizio specializzato competente debba avere un margine d'apprezzamento.

I Cantoni possono stabilire quali restrizioni di diritto pubblico della proprietà di diritto cantonale devono essere oggetto del Catasto RDPP sulla base dell'articolo 17 capoverso 2 LGI.

4.3 Modifiche alla Legge federale sull'energia nucleare (allegato 1)

ART. 40 CPV. 3 E 5 LEGGE FEDERALE SULL'ENERGIA NUCLEARE

Per proteggere un deposito in strati geologici profondi di scorie radioattive da eventi esterni, viene definita un'area di protezione tridimensionale nel sottosuolo. L'area di protezione è lo spazio nel sottosuolo in cui interventi possono compromettere la sicurezza del deposito (art. 40 cpv. 1 LENU). Chi intende eseguire trivellazioni in profondità, costruzioni di gallerie, esplosioni e altre operazioni con le quali viene toccata un'area di protezione necessita di una licenza (art. 40, cpv. 2 LENU).

La zona di protezione è determinata dal Consiglio federale in via provvisoria con l'autorizzazione di massima per un deposito in strati geologici profondi e in via definitiva con la licenza d'esercizio. La Società cooperativa nazionale per lo smaltimento delle scorie radioattive (Nagra) propone un'area di protezione provvisoria che comprende un'area di circa 30 km² per la sua richiesta di un'autorizzazione di massima per un deposito in strati geologici profondi. Secondo la pianificazione attuale, la definizione dell'area di protezione provvisoria è prevista per il 2031. Secondo le stime attuali, l'area di protezione definitiva sarà più piccola di quella provvisoria.

Quando nel 2003 è stata approvata la LENU e con essa la creazione di un'area di protezione, la menzione nel registro fondiario era l'unico modo esistente ed efficace per rendere accessibili le informazioni sull'area protetta. Nel frattempo, è emerso, con il Catasto RDPP, uno strumento più idoneo per la diffusione delle informazioni. La restrizione della proprietà derivante dall'area di protezione è di tipo generale-concreto e non ha un carattere individuale designato per i singoli fondi che giustifichi una menzione nel registro fondiario. Deve pertanto essere assegnata al Catasto RDPP. L'art. 40 cpv. 3 LENU è pertanto modificato in modo che la menzione dell'area di protezione nel registro fondiario sia sostituita dall'annotazione nel Catasto RDPP.

Il riferimento alla cancellazione dell'area di protezione dal registro fondiario viene eliminato anche dal capoverso 5. Non è necessaria una disposizione analoga sulla cancellazione dell'area di protezione dal Catasto RDPP. Se l'area di protezione dovesse essere cancellata, anche i dati dovrebbero essere cancellati dal Catasto senza una disposizione speciale, poiché non esiste più una restrizione della proprietà giuridicamente efficace. Ciò deriva indirettamente dall'art. 2 cpv. 1 e dall'art. 7 cpv. 1 OCRDPP, che richiedono come condizione l'efficacia giuridica di una restrizione della proprietà. Inoltre, un'annotazione «obsoleta» nel Catasto sarebbe priva di effetto (art. 3a OCRDPP).

Il rapporto tra i set di geodati di base ai sensi dell'art. 40 cpv. 3 e cpv. 4 della LENU dovrà essere regolato a livello di ordinanza.

ART. 59 CPV. 3 LEGGE FEDERALE SULL'ENERGIA NUCLEARE

La modifica dell'articolo 40 comporta un significativo adattamento dell'articolo 59, capoverso 3, della LENU. L'annotazione delle aree di protezione nel Catasto RDPP ai sensi dell'art. 40 cpv. 3 LENU ha (nel senso di un'eccezione) uno effetto di pubblicità di diritto speciale e fa scattare la scadenza per la valutazione del termine di perenzione di cui all'art. 59 cpv. 3 LENU.

ART. 83 CPV. 1 LETT. E (NUOVO) UND ART. 84 LETT. D (ABROGATO) LEGGE FEDERALE SULL'ENERGIA NUCLEARE

Il principio di causalità si applica allo smaltimento delle scorie radioattive: I produttori dei rifiuti si fanno carico di tutti i costi di smaltimento (art. 31 LENU). Ciò include anche la costruzione e l'esercizio di un deposito in strati geologici profondi e quindi anche i costi associati all'istituzione dell'area di protezione. In base alla legislazione vigente, i Cantoni sono autorizzati a richiedere agli esercenti di impianti nucleari e ai detentori di beni nucleari e di scorie radioattive emolumenti e il rimborso degli esborsi in relazione alla misurazione dei fondi nell'area di protezione, la loro intavolazione nel registro fondiario e le iscrizioni nel registro fondiario (art. 84 lett. d). In caso di un'annotazione nel Catasto RDPP, i costi sono a carico dell'ufficio federale competente. Tali costi dovrebbero continuare a essere addebitati al richiedente, in conformità al principio di causalità (art. 83 lett. e).

5 RIPERCUSSIONI**5.1 Ripercussioni per la Confederazione**

In occasione dell'introduzione del Catasto RDPP negli anni dal 2012 al 2019, la Confederazione ha originariamente richiesto e cofinanziato 17 temi RDPP⁴². Questa introduzione ha comportato per i Cantoni costi per un totale di 47,8 milioni negli anni 2012-2023 (sezione verde nella tabella). I costi d'esercizio cantonali negli anni 2016-2023 sono stati pari a 30,7 milioni. Il periodo 2020-2023 ha visto l'ulteriore sviluppo di 5 ulteriori temi RDPP di diritto federale⁴³, che hanno comportato costi per i Cantoni pari a 12,8 milioni. La Confederazione ha indennizzato per le prestazioni 2012-2023 i Cantoni per 40,3 milioni, a fronte di un totale di 91,3 milioni.

I costi del Catasto RDPP sono sostenuti congiuntamente dalla Confederazione e dai Cantoni. Negli anni 2012-2023, i Cantoni (56%) hanno pagato leggermente di più della Confederazione (44%). In considerazione dell'equivalenza dei costi richiesta di 50:50 (ossia 45,65 milioni ciascuno), la Confederazione deve ancora versare 5,35 milioni ai Cantoni. Questo avverrà negli anni 2024-2027 perché i costi saranno leggermente inferiori a quelli pianificati, dato che non tutti i cantoni sono ancora pienamente operativi.

Aufwand der Kantone in Jahren	2012-2015	2016-2019	2020-2023	Total
Einführung	14'600'000	25'800'000	7'400'000	47'800'000
Betrieb		10'100'000	20'600'000	30'700'000
Weiterentwicklung			12'800'000	12'800'000
TOTAL	14'600'000	35'900'000	40'800'000	91'300'000
Bundesbeiträge				
Pilotkantone Art. 29	4'000'000			4'000'000
Betriebskosten Art. 20*	4'350'000	11'100'000	17'500'000	32'950'000
Weiterentwicklung Art. 20			3'350'000	3'350'000
TOTAL	8'300'000	11'100'000	20'850'000	40'300'000

*) In den Betriebskostenbeiträgen sind die Schwergewichtsprojekte enthalten.

Nel periodo 2024-2027 non ci saranno ulteriori sviluppi né progetti prioritari (PP). Dal punto di vista federale, il Catasto RDPP è in pura modalità di esercizio. Si prevede un costo complessivo per i Cantoni di 33 milioni, mentre la Confederazione prevede sussidi pari a un totale di 16,5 milioni, che soddisfano il requisito dell'equivalenza dei costi. I costi effettivi dei Cantoni per l'esercizio negli anni 2020-2023 sono stati inferiori (20,6 milioni) a causa di introduzioni in ritardo.

Aufwand der Kantone in Jahren	2024	2025	2026	2027	Total
Betrieb	9'000'000	8'000'000	8'000'000	8'000'000	33'000'000
Bundesbeiträge					
Betriebskosten Art. 20	4'500'000	4'000'000	4'000'000	4'000'000	16'500'000

⁴² piano di utilizzazione, zone di progettazione per le strade nazionali, linee di costruzione per le strade nazionali, zone di progettazione per gli impianti ferroviari, linee di costruzione per gli impianti ferroviari, zone di progettazione per gli impianti aeroportuali, linee di costruzione per gli impianti aeroportuali, piano delle zone di sicurezza, Catasto dei siti inquinati, Catasto dei siti inquinati nel settore militare, Catasto dei siti inquinati nell'area degli aeroporti civili, Catasto dei siti inquinati nel settore dei trasporti pubblici, zone di protezione delle acque sotterranee, aree di protezione delle acque sotterranee, gradi di sensibilità al rumore (nelle zone d'utilizzazione), margine statico delle foreste, linee di distanza dalle foreste.

⁴³ Zona di pianificazione, riserve forestali, spazio riservato alle acque, zone di pianificazione di progetti per linee con una tensione nominale di 220 kV o superiore, linee di edificazione per impianti a corrente forte.

Le modifiche alla LGI ampliano lo spettro del Catasto RDPP. Ciò non comporta (ancora) spese supplementari. Solo l'inclusione di ulteriori temi RDPP nel Catasto avrebbe conseguenze finanziarie. Il Consiglio federale deciderà in un secondo momento, nell'ambito del necessario adattamento della LGI, se e quali nuovi temi dovranno essere inclusi. Nel farlo, valuterà in modo completo i costi e i benefici.

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

I cantoni sostengono la metà dei costi di attuazione di questo progetto (cfr. n. 5.1 più sopra). Come risultato dello studio di fattibilità, i costi previsti per le singole misure sono indicati di seguito.

Poiché è ora previsto il chiarimento delle funzioni del registro fondiario e del Catasto RDPP, ciò si tradurrà semplicemente in una «modifica della prassi esecutiva senza grandi conseguenze dirette sui costi».⁴⁴

Per quanto riguarda l'integrazione delle restrizioni di diritto pubblico della proprietà generali-astratte nel Catasto RDPP, si può affermare dal punto di vista finanziario che le restrizioni di diritto pubblico della proprietà generali-astratte possono essere generalmente integrate nel Catasto RDPP con costi relativamente modesti se è soddisfatta una delle due condizioni seguenti:⁴⁵

- C'è una linea di distanza statica che può essere visualizzata come geoinformazione nel catasto RDPP,
- oppure esiste una linea di distanza dinamica e si fanno delle ipotesi su come questa informazione debba essere visualizzata (come cuscinetto o come testo).

In ultima analisi, si può affermare che esistono notevoli differenze in termini di costi sostenuti per il lavoro di completamento del Catasto RDPP con le restrizioni di diritto pubblico della proprietà vincolanti per le autorità e indirettamente applicabili. Secondo gli intervistati nello studio di fattibilità, esistono già molte restrizioni di diritto pubblico registrate geometricamente che sono riportate negli inventari digitali. Per quanto riguarda il lavoro di completamento del Catasto RDPP con le restrizioni di diritto pubblico della proprietà vincolanti per le autorità per le quali non sono ancora disponibili geodati d'informazione, gli intervistati hanno valutato che l'impegno necessario sarebbe notevolmente maggiore. È difficile fare un'affermazione generale al riguardo.⁴⁶

5.3 Ripercussioni sull'economia

Secondo lo studio di fattibilità, i benefici dell'annotazione di RDPP generali-astratte e vincolanti per le autorità sono valutati dagli utenti come elevati o molto elevati. Viene riportato testualmente: «I sondaggi mostrano che i pianificatori, gli architetti e i rappresentanti del settore immobiliare giudicano i vantaggi dell'annotazione di RDPP vincolanti per le autorità molto elevati. In particolare, viene evidenziato il miglioramento della qualità della pianificazione e del servizio ai clienti. Nel complesso, il lavoro di completamento del Catasto RDPP con RDPP vincolanti per le autorità è valutato in modo nettamente più positivo per tutti i criteri nel confronto con lo status quo, il che evidenzia un notevole valore aggiunto».⁴⁷

5.4 Ripercussioni sulla società

Secondo lo studio di fattibilità, i benefici dell'annotazione di RDPP generali-astratte e vincolanti per le autorità sono valutati dagli utenti come elevati o molto elevati. Viene riportato testualmente: «L'annotazione di RDPP generali-astratte è considerata di grande utilità per pianificatori, architetti e rappresentanti del settore immobiliare. In particolare, si ritiene che i potenziali acquirenti di oggetti immobiliari o fondi possano trarre grande vantaggio da un aumento della sicurezza giuridica e da una migliore base decisionale. Il valore aggiunto del lavoro di completamento risiede quindi principalmente in fattori non monetari».⁴⁸

5.5 Ripercussioni sull'ambiente

Il progetto non ha un impatto diretto sull'ambiente. Alcune delle restrizioni di diritto pubblico della proprietà individuali-concrete che possono ora essere annotate nel Catasto RDPP riguardano anche restrizioni a favore dell'ambiente. Il progetto tende quindi a facilitare la protezione dell'ambiente e a renderla meglio applicabile attraverso una maggiore trasparenza e una più facile disponibilità di dati.

⁴⁴ INTERFACE, Machbarkeitsstudie ÖREB-Kataster 2023, rapporto del 19.12.2023.

⁴⁵ INTERFACE, Machbarkeitsstudie ÖREB-Kataster 2023, rapporto del 19.12.2023.

⁴⁶ INTERFACE, Machbarkeitsstudie ÖREB-Kataster 2023, rapporto del 19.12.2023.

⁴⁷ INTERFACE, Machbarkeitsstudie ÖREB-Kataster 2023, rapporto del 19.12.2023.

⁴⁸ INTERFACE, Machbarkeitsstudie ÖREB-Kataster 2023, rapporto del 19.12.2023.

5.6 Altre ripercussioni

In considerazione delle minacce attuali e future, i numerosi vantaggi del progetto previsto sono compensati dallo svantaggio di una più semplice disponibilità di informazioni per la pianificazione di attività illegali che vanno dagli attacchi di sabotaggio alla precisa selezione e documentazione di obiettivi per il combattimento con armi a lunga gittata.

6 ASPETTI GIURIDICI

6.1 Costituzionalità

Ai sensi dell'articolo 75a capoverso 3 Cost. la Confederazione può emanare prescrizioni sull'armonizzazione e il coordinamento delle informazioni fondiari ufficiali.⁴⁹ Questa competenza comprende anche la creazione e la regolamentazione del Catasto RDPP.⁵⁰ L'obiettivo di questi sforzi di armonizzazione è garantire che i compiti degli enti pubblici (Confederazione, Cantoni e Comuni) possano essere svolti in modo efficiente e che gli attori del mercato fondiario ricevano informazioni tenute a giorno, verificate e il più possibile complete.⁵¹ Le modifiche proposte servono a questo scopo. In particolare, intendono migliorare la coordinazione tra il Catasto RDPP e il registro fondiario e fornire maggiori informazioni sulle disposizioni statali che hanno un effetto restrittivo sulla proprietà dei fondi. Il progetto rientra pertanto nell'ambito di applicazione dell'articolo 75a capoverso 3 Cost. Nella misura in cui il progetto modifica anche il diritto del registro fondiario, si basa anche sull'articolo 122 Cost. che conferisce alla Confederazione la competenza di legiferare nel campo del diritto civile.

6.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Le modifiche previste alla LGI non sono in contrasto con gli impegni internazionali della Svizzera.

6.3 Forma dell'atto

Si tratta di una modifica del testo giuridico esistente. Ai sensi dell'articolo 164 capoverso 1 Cost. tutte le disposizioni di questo progetto necessitano dell'ancoraggio in una legge federale.

6.4 Subordinazione al freno alle spese

Il progetto non contiene né nuove disposizioni in materia di sussidi (che comportano spese superiori a uno dei valori soglia) né nuovi crediti d'impegno o limiti di spesa (con spese superiori a uno dei valori soglia).

6.5 Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale

Si rimanda alle spiegazioni di cui al numero 5.

⁴⁹ Messaggio concernente la nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC) del 14 novembre 2001, FF 2002 2291, p. 2468; Messaggio a sostegno di una legge sulla geoinformazione del 6 settembre 2006, FF 2006 7817, p. 7828.

⁵⁰ Messaggio concernente la nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC) del 14 novembre 2001, FF 2002 2291, p. 2468; Amir Noah Mosche, Das Spannungsverhältnis zwischen der flankierenden Harmonisierungsaufgabe bzw. -pflicht des Bundes und der föderalen Autonomie hinsichtlich der amtlichen Informationen den Grund und Boden betreffend, am Beispiel der Geodatenmodellierung für den Nutzungsplan im Zuge der Einführung des ÖREB-Katasters - unter Berücksichtigung der Aufgaben- und Kompetenzverteilung im schweizerischen Bundesstaat, parere giuridico all'attenzione dell'Ufficio della geoinformazione del Cantone di Turgovia del 2 dicembre 2020, p. 53.

⁵¹ Messaggio concernente la nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC) del 14 novembre 2001, FF 2002 2291, p. 2468

6.6 Conformità alla legge sui sussidi

Fin dalla sua introduzione, il Catasto RDPP è un compito comune (art. 39 LGI). Questo progetto non cambia la situazione. I principi dell'articolo 9 capoverso 2 della legge sui sussidi⁵² sono ancora in vigore.

6.7 Delega di competenze legislative

Ai sensi dell'articolo 16 capoverso 2 LGI nella versione attuale, il Consiglio federale stabilisce quali geodati di base di diritto federale sono oggetto del Catasto. Per motivi editoriali, questa competenza è ora stabilita nell'articolo 17 capoverso 1 LGI.

Il Consiglio federale definisce già i requisiti minimi del Catasto per quanto riguarda l'organizzazione, la direzione, l'armonizzazione dei dati, la qualità dei dati e le procedure, ai sensi dell'articolo 16 capoverso 5 LGI. In seguito alla revisione delle disposizioni, questa norma di delega sarà spostata nel nuovo articolo 18a capoverso 2 LGI.

La competenza legislativa delegata del Consiglio federale ai sensi del nuovo articolo 18 LGI, che regola l'accesso al Catasto RDPP, è nuova. Il Consiglio federale dovrebbe essere in grado di imporre restrizioni all'accesso generalmente libero al Catasto RDPP al fine di tutelare interessi privati o pubblici preponderanti. Considerato il grado di dettaglio delle disposizioni da adottare e il rapido ritmo dello sviluppo tecnologico, è opportuno che tali misure di protezione rientrino nelle competenze del Consiglio federale, in modo che possa reagire rapidamente in caso di necessità.

6.8 Protezione dei dati

Nel presente progetto, solo le nuove disposizioni sull'accesso al Catasto RDPP contenute nel nuovo articolo 18 LGI sono rilevanti per la protezione dei dati. Si rimanda pertanto alle spiegazioni contenute nell'commento all'articolo 18 LGI.

⁵² RS 616.1