Messaggio

numero	data	competenza
8602	6 agosto 2025	DIPARTIMENTO DELLE ISTITUZIONI

Rapporto sull'iniziativa parlamentare presentata il 16 ottobre 2024 nella forma elaborata da Lara Filippini e cofirmatari per l'aumento del valore soglia per i contratti di vendita e permuta di beni immobili stesi dai segretari comunali e controprogetto

Signor Presidente,
signore deputate e signori deputati,

il 16 ottobre 2024 è stata depositata l'iniziativa parlamentare presentata nella forma elaborata da Lara Filippini e cofirmatari per l'aumento del valore soglia per i contratti di vendita e permuta di beni immobili stesi dai segretari comunali (IE809). Ai sensi dell'articolo 102 delle Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato, con il presente messaggio invitiamo il lodevole Gran Consiglio a respingere l'iniziativa e formuliamo un controprogetto per l'abolizione della Legge sugli atti pubblici stesi dai segretari comunali del 26 novembre 2013.

I. OGGETTO DELL'INIZIATIVA

Il 16 ottobre 2024 la deputata Lara Filippini e cofirmatari hanno presentato l'iniziativa parlamentare nella forma elaborata chiedente la modifica dell'art. 1 cpv. 1 della Legge sugli atti pubblici stesi dai segretari comunali del 26 novembre 2013. La norma permette ai segretari comunali di rogare contratti di vendita e di permuta di beni immobili siti nel comprensorio comunale di competenza per un valore fino a fr. 2'000.--. Con l'iniziativa si propone di aumentare la soglia di valore che determina la competenza a fr. 10'000.--, in subordine a fr. 5'000.--.

A mente degli iniziativisti, la soglia attuale di fr. 2'000.-- per i contratti di vendita e permuta di beni immobili rogati dai segretari comunali risulta estremamente esigua e non più adeguata al contesto economico attuale. Essa ha perso significato pratico a causa dell'aumento del valore dei terreni e dell'inflazione, riducendo la competenza dei segretari comunali a un ruolo quasi simbolico. Questo comporta che, anche per transazioni di valore molto modesto, i cittadini debbano rivolgersi a un notaio, con conseguenti costi e oneri non proporzionati. L'iniziativa mira dunque ad aumentare il valore soglia a fr. 10'000.--, una cifra che trova già riscontro nel diritto civile federale – ad esempio come valore minimo per la proponibilità di un appello civile (art. 308 cpv. 2 CPC) – e che meglio riflette l'attuale realtà economica. In alternativa, per maggiore prudenza, si propone anche un possibile innalzamento intermedio a fr. 5'000.--, analogamente a quanto avvenuto per le procedure davanti ai giudici di pace (art. 31 LOG). In ogni caso, secondo i promotori, il limite attuale di fr. 2'000.-- è da considerarsi superato e meritevole di aumento.

Con la suddetta iniziativa parlamentare è quindi proposta una modifica dell'art. 1 cpv. 1 della Legge sugli atti pubblici stesi dai segretari comunali dal seguente tenore:

Legge sugli atti pubblici stesi dai segretari comunali
I
La Legge sugli atti pubblici stesi dai segretari comunali è modificata come segue:
Art. 1 cpv. 1
[1]Il segretario comunale è competente a rogare contratti di vendita e di permuta di beni immobili considerati quali atti pubblici in conformità della presente legge, quando il loro oggetto non superi il valore di ~~2'000~~ 10'000 franchi.
II
[1]La presente modifica di legge è soggetta a referendum facoltativo.
[2]Scaduti i termini di referendum, entra immediatamente in vigore.

II. LEGISLAZIONE VIGENTE

1. Breve cenno storico

La Legge sugli atti pubblici stesi dai segretari comunali affonda le sue radici ai primi del '900 con l'introduzione del Codice civile. Il 20 giugno 1912, il deputato Celestino Jolli propose al Gran Consiglio di modificare la Legge sull'amministrazione cantonale (LAC) per riconoscere come atti pubblici anche i contratti di compravendita redatti dai segretari comunali, soprattutto nei Comuni rurali, dove il frazionamento eccessivo dei terreni rendeva troppo oneroso il ricorso ai notai per transazioni di scarso valore[1]. La Commissione Legislativa appoggiò subito la proposta, ma il Consiglio di Stato la respinse, sostenendo che fosse prematuro modificare la legge appena entrata in vigore e che i segretari comunali non avessero sufficienti competenze giuridiche[2]. La Commissione non condivise tale approccio. Sottolineò l'urgenza della riforma per le zone rurali, dove la proprietà era divisa in minuscoli appezzamenti, ostacolando sia l'aggregazione fondiaria che la realizzazione del catasto, necessari per il registro fondiario federale. Richiamandosi all'art. 55 del Codice civile, che consente ai Cantoni di designare altri funzionari oltre ai notai per gli atti pubblici, la Commissione propose un Decreto legislativo che attribuiva ai segretari comunali tale competenza, giustificata anche dalle loro mansioni amministrative e dalla conoscenza del territorio[3]. Il Parlamento approvò rapidamente il decreto il 20 novembre 1913 e la riforma entrò in vigore nel 1914 con l'avallo del Consiglio federale[4].

In seguito all'introduzione del ministero notarile per i segretari comunali venne riconosciuta loro la facoltà di rogare atti pubblici, tra cui contratti di vendita, permuta, recupero beni, contratti preliminari e promesse di vendita[5]. Tuttavia, già nel 1913 erano emerse perplessità riguardo alle competenze giuridiche dei segretari comunali, tema che si ripresentò nel 1962 durante una revisione della legge. Alcuni membri della Commissione

[1] Proposta Jolli per variazione della legge sui contratti traslativi della proprietà fondiaria del 20.06.1912 in Verbali del Gran Consiglio – Seduta 24.06.1912, pag. 305.

[2] Messaggio in punto alla proposta dell'on. Jolli circa la modificazione della legge di attuazione del C.C.S. nel senso che i segretari comunali siano autorizzati a stendere, secondo determinate norme, contratti traslativi delle proprietà fondiarie, quando il valore dell'oggetto non ecceda i fr. 100 (N. 8) del 25.10.1912 in Verbali del Gran Consiglio – Seduta 20.11.1913, pag. 80-81.

[3] Rapporto commissionale sul messaggio governativo circa la proposta Jolli del 09.07.1913 [Rapporto commissionale 1913] in Verbali del Gran Consiglio – Seduta 20.11.1913, pag. 81.

[4] Verbali del Gran Consiglio – Seduta 20.11.1913, pag. 68; BU 1914, 159 (174).

[5] BU 1925, 21.

della legislazione espressero dubbi e critiche basate su esperienze negative, arrivando persino a proporre l'abrogazione del decreto. Come compromesso, si decise di limitare le competenze dei segretari comunali: non potevano più rogare atti più complessi (recupero beni, contratti preliminari, promesse di vendita e donazioni), riservati da allora esclusivamente ai notai[6]. Rimase invece la possibilità per i segretari di redigere contratti di vendita e permuta, per facilitare la compravendita di piccoli appezzamenti di scarso valore, in un contesto in cui il riordino fondiario non era ancora completato[7].

La proposta di abolizione del decreto legislativo con contestuale assegnazione esclusiva della competenza ai notai ritornò una volta ancora nel 2006, contestualmente all'ampio progetto di alleggerimento della legislazione cantonale. Fu grazie a un emendamento dell'allora deputato Christian Vitta (e cofirmatari) che il Parlamento optò per il mantenimento dello *status quo*. Tra i motivi principalmente addotti, venne richiamata l'importanza del servizio di prossimità a favore dei cittadini[8].

Nel contesto della revisione generale della Legge sul notariato avviata nel 2011, si propose anche la revisione completa del decreto legislativo del 1914 sugli atti pubblici redatti dai segretari comunali, ormai obsoleto. Poiché strettamente legata alla più ampia riforma del notariato, la nuova legge del 26 novembre 2013 fu approvata senza particolare clamore ed entrò in vigore il 1° luglio 2015[9].

Sin dalla sua istituzione, il valore soglia previsto per l'attivazione della competenza del segretario comunale è stato oggetto di costanti interventi di adeguamento a fronte dell'evoluzione dei valori dei fondi in Ticino. Il valore del contratto venne fissato nella prima normativa a fr. 100.--, quindi nel 1962 portato a fr. 300.--[10], nel 1985 a fr. 1'000.-- e nel 2006 all'attuale importo di fr. 2'000.--[11].

2. Diffusione dell'atto pubblico rogato dal segretario comunale

L'esiguo valore di fr. 2'000.--, che determina la competenza, implica giocoforza che i fondi compravenduti si riducano essenzialmente a boschi, terreni siti fuori zona edificabile e piccoli scorpori. Da un'analisi preliminare della banca dati fondiaria emerge che, negli ultimi anni, i casi in cui si è fatto ricorso ad atti pubblici redatti dai segretari comunali — successivamente iscritti nel registro fondiario — sono stati i seguenti:

- 2018: 125
- 2019: 185
- 2020: 125
- 2021: 166

[6] Rapporto della Commissione della Legislazione sul messaggio 7 novembre 1961 concernente la modifica dell'art. 19 della L.A.C. e di alcuni articoli del D.L. 20 aprile 1914 circa gli atti pubblici stesi dai segretari comunali (N. 1015R) del 1. giugno 1962.

[7] Messaggio 7 novembre 1961 concernente la modifica dell'art. 19 della L.A.C. e di alcuni articoli del D.L. 20 aprile 1914 circa gli atti pubblici stesi dai segretari comunali (N. 1015).

[8] Verbali del Gran Consiglio – Seduta 16.10.2006, pag. 1810-1813.

[9] BU 2015, 165.

[10] Messaggio concernente la modificazione dell'art. 19 della L. A. C. e di alcuni articoli del decreto legislativo 20 aprile 1914 circa gli atti pubblici stesi dai segretari comunali (N. 1015) del 7 novembre 1961. BU 1963, 3.

[11] BU 2006, 509.

- 2022: 178
- 2023: 147
- 2024: 119

La media annuale risulta pertanto di 134 atti pubblici stesi da segretari comunali, con una forchetta tra 119 e 185. Considerando che i Comuni ticinesi sono oggi 100[12], si hanno in media 1.3 atti all'anno per ogni segretario comunale.

III. PROCEDURA DI CONSULTAZIONE

L'iniziativa parlamentare in oggetto è stata sottoposta a consultazione presso i diversi portatori di interesse, sia interni che esterni all'Amministrazione cantonale.

L'Unione Segretari Comunali Ticinesi e l'Associazione dei comuni ticinesi si sono espressi chiaramente in modo contrario all'aumento di soglia proposto. In particolare, criticano il trasferimento di competenze a carico dei Comuni e delle loro amministrazioni, evidenziando un aumento degli oneri senza una corrispondente copertura dei costi generati. Sottolineano inoltre la complessità del quadro giuridico di riferimento, rispetto al quale rilevano l'assenza di un'adeguata offerta formativa. Entrambi raccomandano pertanto il rigetto dell'iniziativa. L'Ordine dei notai del Canton Ticino sottolinea che per offrire all'utenza un servizio di qualità sia oggi imprescindibile disporre di competenze giuridiche specifiche su un ampio spettro di leggi. Mentre la formazione dei notai permette loro di offrire un servizio di qualità anche su tutta una serie di ulteriori pratiche ancillari all'operazione fondiaria, i segretari comunali non dispongono generalmente delle medesime competenze e della medesima esperienza. Per questo motivo il parere sull'aumento della soglia è di principio negativo. Le Ufficiali del registro fondiario e l'Ispettrice del registro fondiario rilevano come l'evoluzione dei compiti attribuiti ai Comuni e la nuova organizzazione territoriale a seguito dei processi aggregativi abbiano relegato tale competenza a un ruolo marginale. Il segretario comunale si trova spesso confrontato con realtà comunali e problematiche più complesse, che non gli permettono di acquisire le competenze e le conoscenze necessarie per redigere degli atti pubblici di qualità nell'interesse delle parti. A tal proposito gli uffici del registro fondiario constatano spesso che il segretario comunale necessita della loro consulenza nella stesura degli atti. Evidenziano inoltre come l'aumento del valore soglia potrebbe portare a un incremento degli atti di scorporo di superfici edificabili, operazioni complesse perché tali fondi sono spesso gravati da ipoteche, servitù o altri diritti. In caso di operazioni fondiarie, occorrerebbe sistemare queste iscrizioni, richiedendo competenze specifiche da parte del pubblico ufficiale (notaio o segretario comunale), che deve verificare i documenti, ottenere i consensi e garantire il rispetto delle norme fondiarie, fiscali e notarili. Anche per atti di modesto valore, la complessità e la responsabilità del pubblico ufficiale rogatore non si riducono: egli deve informare le parti, garantire la volontà concorde e prevenire eventuali simulazioni. Redigere atti pubblici è dunque un compito delicato che non può essere banalizzato né ridotto a una questione di costi, poiché implica importanti conseguenze giuridiche e fiscali per le parti coinvolte.

I portatori di interesse interpellati si sono quindi espressi fondamentalmente in modo omogeneo contro l'aumento della soglia di valore. Più in generale si sono dimostrati

[12] Come indicato al sito della Sezione degli enti locali (SEL) https://www4.ti.ch/di/sel/comuni/elenco-comuni

estremamente scettici sul mantenimento della competenza notarile in capo ai segretari comunali.

IV. POSIZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO

1. Considerazioni sull'iniziativa parlamentare

L'iniziativa parlamentare rientra nel solco consolidato di adeguamento del valore soglia di competenza, già seguito in tre occasioni dall'introduzione della normativa in parola a inizio '900. Se si dovesse introdurre la nuova soglia di fr. 10'000.--, utilizzando i dati rilevati negli ultimi anni e calcolando per semplificazione un aumento di 5 volte delle transazioni a cura dei segretari comunali si arriverebbe a circa 700 atti all'anno. Evidentemente ciò andrebbe a impattare in modo rilevante sull'attività del segretario comunale. Infatti la rogazione di un atto di compravendita immobiliare non si riduce al solo momento della pubblicazione dello stesso dinnanzi alle parti ma implica (e impone) un'importante fase preparatoria (contatto con le parti e chiarimento delle pattuizioni reciproche, richiesta estratto del registro fondiario, verifica delle iscrizioni presenti sul fondo ed eventuale richiamo di documenti giustificativi, eventuali aggiornamenti di proprietà a seguito di successione, contatto con gli uffici del registro fondiario, coordinamento con geometri e altri uffici amministrativi ecc.) e una altrettanto importante fase successiva concernente l'allestimento dell'istanza di iscrizione a registro fondiario e relativa notifica. In totale si può prudenzialmente stimare un investimento di almeno 6 - 10 ore, corrispondenti a un giorno intero, che se rapportati a una media di 7 contratti all'anno portano a una settimana e mezzo di impiego. Questo calcolo prudenziale si fonda sull'ipotesi che tutti i 100 segretari comunali attivi ricevano lo stesso numero di pratiche. Tuttavia si deve prevedere che alcuni segretari saranno maggiormente sollecitati rispetto ad altri, incidendo quindi in modo molto più marcato sul loro carico di lavoro annuale.

Il segretario comunale in Ticino svolge un ruolo centrale nell'amministrazione del Comune, con compiti che si sono notevolmente ampliati nel tempo. È il garante della legalità dell'azione amministrativa e assiste il Municipio e gli organi politici nella preparazione, redazione e verbalizzazione degli atti ufficiali. Coordina il lavoro degli uffici comunali, sovrintende all'esecuzione delle decisioni municipali e garantisce il rispetto delle normative cantonali e federali. Tra le sue mansioni principali vi sono anche la gestione del personale amministrativo, il controllo della corrispondenza ufficiale, la preparazione dei documenti per il Consiglio comunale e la supervisione delle procedure amministrative, finanziarie e pianificatorie. Dal punto di vista giuridico, il segretario comunale è particolarmente sollecitato negli ambiti del diritto amministrativo, del diritto degli enti pubblici, della legislazione edilizia e pianificatoria, del diritto finanziario e tributario comunale, nonché nella gestione della trasparenza, della protezione dei dati e dei contratti pubblici (appalti). In un contesto in continua evoluzione, assume sempre più spesso un ruolo di consulente strategico, promotore di progetti di digitalizzazione e punto di riferimento per l'implementazione delle buone pratiche nella gestione pubblica.

In questo contesto, il Consiglio di Stato ritiene fondamentale adottare tutte le misure necessarie affinché il segretario comunale, figura chiave per il buon funzionamento dell'amministrazione comunale, possa operare nelle migliori condizioni possibili. In particolare, intende adoperarsi per una razionalizzazione del tempo a disposizione del segretario, orientando l'impiego delle risorse temporali verso i compiti esclusivi e prioritari

connessi alle sue funzioni istituzionali primarie. Un eventuale aumento della soglia di valore per la competenza nella rogazione di atti pubblici comporterebbe inevitabilmente un incremento del suo carico di lavoro in un ambito – quello notarile – che non costituisce una priorità nell'erogazione dei servizi alla cittadinanza, anche in considerazione del fatto che tali prestazioni sono già garantite con professionalità dai notai attivi sul territorio ticinese. Va nondimeno ritenuto come le associazioni di riferimento, l'Unione Segretari Comunali Ticinesi e l'Associazione dei comuni ticinesi, si siano unanimemente espresse in maniera contraria all'ulteriore aggravio di competenze che comporterebbe l'iniziativa in parola.

Alla luce di queste considerazioni, il Consiglio di Stato non ritiene né opportuno né utile accogliere la proposta contenuta nell'iniziativa parlamentare. Stante quanto precede, ritenendo altresì i principi della tecnica legislativa, il Consiglio di Stato chiede di respingere la normativa proposta con l'iniziativa parlamentare e accettare il controprogetto esposto nel seguito.

2. Controprogetto

Il Consiglio di Stato propone un controprogetto: l'abrogazione integrale della Legge sugli atti pubblici stesi dai segretari comunali del 26 novembre 2013.

L'iniziativa parlamentare ha il merito di porre in evidenza l'inadeguatezza dell'attuale quadro normativo. Il Consiglio di Stato ritiene tuttavia che non si tratti più unicamente di una questione relativa alla soglia economica di competenza. La legge infatti ha perso oggi il suo scopo originario, giacché dagli inizi del '900 a oggi i lavori di raggruppamento terreni e di misurazione ufficiale hanno portato in generale a un importante miglioramento della situazione fondiaria cantonale. Al contempo, è innegabile che anche il contesto giuridico abbia subito un'evoluzione significativa, caratterizzata da una notevole densificazione normativa, sia ambito di diritto pubblico che privato, con impatto diretto e significativo sulle operazioni di cessione fondiaria. Ne deriva una crescente complessità nella redazione degli atti di trasferimento di proprietà, che comporta una maggiore responsabilità in capo al pubblico ufficiale. A quest'ultimo spetta, tra l'altro, l'obbligo di informare adeguatamente le parti sulle conseguenze giuridiche dell'atto, a prescindere dal valore economico della transazione. Il cambiamento del contesto generale e di conseguenza del ruolo e dei compiti del segretario comunale, unita alla relativa difficoltà di redigere contratti in forma di atto pubblico per chi non è del mestiere (come invece lo sono i notai) erano già stati individuati e argomentati nel citato Progetto di Alleggerimento della legislazione cantonale - approvazione del pacchetto C del 5 luglio 2005[13]. A distanza di vent'anni da queste constatazioni, le stesse sono oggi ancor più di stringente attualità.

Il Canton Ticino dispone attualmente di circa 360 notai attivi. Questi professionisti dispongono di una formazione accademica, sono astretti dalla legge cantonale a una formazione continua e dispongono di una solida e continuativa esperienza nella redazione e pubblicazione di atti pubblici. Essi possono fisiologicamente assorbire tutti gli atti pubblici attualmente rogati dai segretari comunali e quantificabili in una media di 100 - 150 all'anno.

Alla luce delle predette argomentazioni, il Consiglio di Stato propone pertanto l'abrogazione integrale della Legge sugli atti pubblici stesi dai segretari comunali del

[13] Messaggio n. 5675, pag. 21-22.

26 novembre 2013. I riferimenti alla stessa attualmente presenti nella Legge di applicazione e complemento del Codice civile svizzero e nella Legge sul notariato andranno espunti.

V. CONSEGUENZE DI NATURA FINANZIARIA E DI RISORSE UMANE

La modifica legislativa qui in discussione non ha un impatto finanziario diretto. Per quanto attiene le risorse umane, si osserva come la misura comporterà un alleggerimento degli oneri lavorativi per i segretari comunali, che sarà fisiologicamente assorbito dai circa 360 notai attualmente attivi nel Cantone.

VI. RELAZIONE CON IL PROGRAMMA DI LEGISLATURA E IL PIANO FINANZIARIO

Il tema del presente messaggio non è di rilevanza particolare per rapporto al Programma di legislatura e non ha un impatto a livello del Piano finanziario del Cantone.

VII. CONSEGUENZE A LIVELLO DI ENTI LOCALI

Come è stato indicato in precedenza, il controprogetto va nella direzione di sgravare definitivamente gli enti locali e in particolare il segretario comunale da un compito. Il tutto come da loro fortemente auspicato.

VIII. CONSEGUENZE AMBIENTALI

L'impatto ambientale derivante dalla modifica legislativa qui postulata è nullo.

IX. CONFORMITÀ ALLA LEGISLAZIONE FEDERALE E CANTONALE

La proposta oggetto del presente Messaggio governativo è conforme alla legislazione federale (art. 55 cpv. 1 tit. fin. del Codice civile svizzero).
Per quanto attiene alla legislazione cantonale, vanno espunti i due riferimenti alla legge abrogata, contenuti nella Legge di applicazione e complemento del Codice civile svizzero e nella Legge sul notariato.

X. CONCLUSIONI

Per le considerazioni suesposte, il Consiglio di Stato invita il Parlamento a respingere l'iniziativa parlamentare del 16 ottobre 2024 presentata nella forma elaborata da Lara Filippini e cofirmatari per l'aumento del valore soglia per i contratti di vendita e permuta di beni immobili stesi dai segretari comunali e ad accettare il controprogetto proposto.

Vogliate gradire, signor Presidente, signore deputate e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato

Il Presidente: Norman Gobbi
Il Cancelliere: Arnoldo Coduri

Disegno di

Legge
sugli atti pubblici stesi dai segretari comunali
abrogazione del .....

IL GRAN CONSIGLIO
DELLA REPUBBLICA E CANTONE TICINO

visto il messaggio del Consiglio di Stato n. 8602 del 6 agosto 2025,

decreta:

I
La legge sugli atti pubblici stesi dai segretari comunali del 26 novembre 2013 è abrogata.

II
[1]La presente legge sottostà a referendum facoltativo.
[2]Essa entra in vigore immediatamente.

Disegno di

Legge di applicazione e complemento del Codice civile svizzero (LAC)
modifica del .....

IL GRAN CONSIGLIO
DELLA REPUBBLICA E CANTONE TICINO

visto il messaggio del Consiglio di Stato n. 8602 del 6 agosto 2025,

decreta:

I
La legge di applicazione e complemento del Codice civile svizzero del 18 aprile 1911 (LAC) è modificata come segue:

I. In genere
1. atti pubblici
Art. 19
Gli istrumenti, i brevetti e gli inventari notarili sono atti pubblici.

II
[1]La presente legge sottostà a referendum facoltativo.
[2]Essa entra in vigore immediatamente.

Disegno di

Legge
sul notariato
modifica del .....

IL GRAN CONSIGLIO
DELLA REPUBBLICA E CANTONE TICINO

visto il messaggio del Consiglio di Stato n. 8602 del 6 agosto 2025,

decreta:

I
La legge sul notariato del 26 novembre 2013 è modificata come segue:

Competenza territoriale
Art. 3
Gli atti pubblici stesi nel territorio del Cantone o riguardanti diritti reali relativi a fondi siti nel Cantone, sono di esclusiva competenza di un notaio ammesso all'esercizio nel Cantone Ticino.

II
[1]La presente legge sottostà a referendum facoltativo.
[2]Essa entra in vigore immediatamente.