

Rapporto di maggioranza

7620 R1	data	Decreto
7780 R1	2 febbraio 2021	ISTITUZIONI FINANZE E ECONOMIA
Concerne		

della Commissione Costituzione e leggi

- **sull'iniziativa popolare legislativa generica 12 aprile 2018 denominata "NO alle pigioni abusive, Sì alla trasparenza: per l'introduzione del formulario ufficiale a inizio locazione"**
(vedi messaggio 8 gennaio 2019 n. 7620)
- **sulla mozione 13 marzo 2019 di Ivo Durisch, Giorgio Fonio e cofirmatari "Statistiche più precise per una migliore conoscenza del mercato dell'alloggio sfritto"**
(vedi messaggio 18 dicembre 2019 n. 7780)

INDICE

1.	PREMESSA.....	2
2.	L'INIZIATIVA POPOLARE	2
3.	LA POSIZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO SULL'INIZIATIVA POPOLARE	3
4.	IL QUADRO GIURIDICO ATTUALE	3
5.	IL DISEGNO DI LEGGE CONFORME.....	3
6.	LA MOZIONE.....	5
7.	LA POSIZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO IN MERITO ALLA MOZIONE.....	6
8.	ANALISI COMMISSIONALE	7
8.1	Dati statistici	7
8.2	Le considerazioni della maggioranza commissionale sull'iniziativa popolare.....	8
8.3	Le considerazioni della maggioranza commissionale sulla mozione	10
9.	CONCLUSIONI.....	11



1. PREMESSA

Il 12 aprile 2018 è stata depositata presso la Cancelleria dello Stato l'iniziativa popolare legislativa generica "NO alle pigioni abusive, SÌ alla trasparenza: per l'introduzione del formulario ufficiale ad inizio locazione"¹. Terminato l'usuale periodo di raccolta delle firme, in data 3 luglio 2018 veniva dichiarata riuscita sul Foglio ufficiale del Cantone Ticino con 7'606 firme valide (a fronte delle 7'000 necessarie)².

La Commissione ha preliminarmente esaminato la ricevibilità della domanda d'iniziativa, verificandone la conformità al diritto superiore, l'unità della forma e della materia, come pure l'attuabilità. Si è subito osservato come il margine di manovra concesso dal Legislatore federale ai Cantoni sia tutto sommato ristretto, poiché l'obbligatorietà del modulo ufficiale di cui all'art. 269d del Codice delle obbligazioni (CO) dipende dall'esistenza della condizione imprescindibile della "penuria di abitazioni".

L'introduzione generalizzata dell'obbligo di comunicare l'importo della pigione precedente al conduttore subentrante mediante un modulo ufficiale, a prescindere che sussista o meno una penuria di alloggi, è stata in seguito esclusa anche dagli iniziativaisti.

Con la precisazione che il formulario ufficiale obbligatorio – per cui si chiede al Gran Consiglio di varare le basi giuridiche – verrebbe introdotto solo a condizione che esista una penuria di abitazioni (quindi nel pieno rispetto del diritto federale), il Gran Consiglio è quindi stato invitato a dichiarare l'iniziativa ricevibile, cosa avvenuta in data 14 ottobre 2019.

2. L'INIZIATIVA POPOLARE

L'iniziativa chiede al Gran Consiglio di *«varare le basi giuridiche necessarie per introdurre l'obbligatorietà del formulario ufficiale secondo l'articolo 270 capoverso 2 del Codice delle obbligazioni in caso di stipulazione di un contratto di locazione. Il formulario deve contenere le informazioni sulla pigione precedente e su quella al momento dell'entrata del nuovo inquilino, nonché le motivazioni di un eventuale cambiamento di pigione»*.

Secondo i promotori, lo scopo di questa misura è di frenare *«l'aumento abusivo degli affitti, a ogni cambio di inquilino»* e di creare trasparenza. Questo espediente impedirebbe che a ogni cambio d'inquilino la pigione aumenti in modo sconsiderato.

Il diritto federale non prevede l'onere per il locatore di comunicare ai locatari, a inizio locazione, la pigione precedente per il tramite di un formulario ufficiale. Tuttavia, l'art. 270 cpv. 2 CO prevede che, in caso di penuria di abitazioni, i Cantoni possano dichiarare obbligatorio, in tutto o in parte del loro territorio, l'uso di un modulo ufficiale anche per la conclusione di un nuovo contratto di locazione. Il testo dell'iniziativa si riferisce in termini generali all'art. 270 cpv. 2 CO, senza precisazioni al riguardo.

Per quanto concerne l'applicazione, in assenza di presentazione di questo modulo o al più tardi entro 30 giorni dall'entrata dell'inquilino, la pigione iniziale concordata – e magari pagata per anni da quest'ultimo – non è valida. Si tratta di un elemento non di secondaria importanza: la mancata validità può essere rilevata anche dopo diversi anni, con tutto ciò che ne consegue. Se invece il proprietario esegue tutto in modo corretto, trovano applicazione le altre norme del diritto della locazione, secondo le quali entro 30 giorni dalla presentazione del modulo ufficiale l'inquilino può comunque contestare la pigione presso il rispettivo ufficio di conciliazione. Il concetto di pigioni abusive e le eccezioni sono definiti agli

¹ FU 32/2018 del 20 aprile 2018, p. 3449.

² FU 53/2018 del 3 luglio 2018, p. 5605.

articoli 269 e 269a CO, per cui sono abusive le pigioni con le quali è ottenuto un reddito sproporzionato dalla cosa locata o fondate su un prezzo d'acquisto manifestamente eccessivo.

3. LA POSIZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO SULL'INIZIATIVA POPOLARE

Con il messaggio n. 7620 il Consiglio di Stato indica come il diritto federale non preveda l'uso obbligatorio del formulario ufficiale in caso di conclusione di un nuovo contratto di locazione. Tale facoltà è lasciata ai Cantoni. Negli scorsi anni sia il Consiglio nazionale sia il Consiglio degli Stati hanno bocciato l'introduzione dell'obbligatorietà.

Il Governo invita a respingere l'iniziativa popolare sostanzialmente per i seguenti motivi:

1. il formulario costituisce un'ingerenza a livello di libertà contrattuale;
2. vi è già la possibilità di conoscere l'importo della pigione versata dal precedente inquilino (art. 256a cpv. 2 CO);
3. la pigione iniziale può essere impugnata come abusiva anche senza l'obbligo del formulario (art. 269a CO);
4. il Governo ha già la facoltà di rendere obbligatorio il formulario in caso di penuria di abitazioni (art. 4 cpv. 3 della Legge di applicazione delle norme federali in materia di locazione di locali d'abitazione e commerciali e di affitto);
5. il Consiglio di Stato intende monitorare regionalmente il mercato dell'alloggio nell'ambito del progetto del futuro Centro di competenza alloggio (CCA).

4. IL QUADRO GIURIDICO ATTUALE

La norma ex art. 270 cpv. 2 CO è entrata in vigore il 1° luglio 1990 e trae origine in un emendamento presentato in Consiglio nazionale accolto a sorpresa e senza particolari discussioni in aula. Questa recita che *«in caso di penuria di abitazioni, i Cantoni possono dichiarare obbligatorio, in tutto o parte del loro territorio, l'uso del modulo ufficiale di cui all'articolo 269d per la conclusione di un nuovo contratto di locazione»*.

In Ticino la Legge di applicazione delle norme federali in materia di locazione di locali d'abitazione e commerciali e di affitto del 24 giugno 2010 prevede già questa possibilità, alle medesime condizioni, ma in forma potestativa. Infatti, l'art. 4 cpv. 3 della Legge di applicazione delle norme federali in materia di locazione di locali d'abitazione e commerciali e di affitto stabilisce che *«in caso di penuria di abitazioni, il Consiglio di Stato può dichiarare obbligatorio, in tutto o parte del territorio cantonale, l'uso del modulo ufficiale per la conclusione di un nuovo contratto di locazione»*.

5. IL DISEGNO DI LEGGE CONFORME

Trattandosi di un'iniziativa popolare legislativa generica, secondo l'art. 108 cpv. 2 LEDP, *«se la domanda di iniziativa è presentata in forma generica, il Gran Consiglio elabora un progetto nel senso della domanda»*, per cui potrà raccomandarne al popolo l'accettazione o la reiezione, oppure proporgli di adottare un proprio controprogetto sulla stessa materia giusta l'art. 108 cpv. 3 LEDP.

Il margine di manovra concesso al Legislatore cantonale prevede la (sola) facoltà di disciplinare l'obbligatorietà dell'utilizzo del modulo ufficiale a inizio locazione, su tutto il

territorio cantonale o su parte di esso, e quella di definire il concetto di "penuria di abitazioni", vale a dire la percentuale di abitazioni sfitte al di sotto della quale il formulario diventerebbe obbligatorio, non potendosi per il resto scostare dal contenuto delle altre norme federali applicabili. È quindi in questo contesto normativo che la Commissione Costituzione e leggi ha proceduto a elaborare un testo di legge conforme, oltre ad analizzare nel merito l'iniziativa.

Anzitutto, la giurisprudenza del Tribunale federale ha definito il concetto di "penuria di abitazioni" quando sul mercato dell'alloggio il tasso degli appartamenti liberi è inferiore al 2%³. In una decisione successiva ha poi ritenuto non arbitrario che il diritto cantonale subordini l'esistenza di una penuria di abitazioni a un numero degli alloggi non occupati inferiore all'1%⁴, definendo così il perimetro entro cui i Cantoni possono legiferare. Giova pure ricordare che l'applicazione dell'art. 270 cpv. 2 CO è limitata ai soli locali destinati all'abitazione, come stabilito chiaramente dalla norma medesima e confermato dal Tribunale federale⁵.

La Commissione, nell'accertarne la ricevibilità, ha fatto proprie le valutazioni del Consulente giuridico del Gran Consiglio: la condizione è che l'iniziativa voglia effettivamente introdurre l'obbligatorietà del formulario ufficiale secondo l'art. 270 cpv. 2 CO, quindi unicamente in caso di "penuria di abitazioni", presupposto che risulta essere imprescindibile. Affinché sia conforme al diritto superiore, l'iniziativa deve dunque inserirsi nel quadro della riserva abilitativa/facoltativa che questo articolo prevede in favore del diritto cantonale (art. 5 cpv. 1 del Codice civile svizzero, CCS).

L'introduzione generalizzata dell'obbligo di comunicare l'importo della pigione precedente al conduttore subentrante mediante un modulo ufficiale, a prescindere che sussista o meno una penuria di alloggi, appare dunque esclusa, nonostante una sua applicazione in questo senso sia già stata ventilata in passato ma respinta dal Gran Consiglio.

I Cantoni che prevedono obbligatoriamente questo formulario sono sette, con percentuali che variano tra il 2% di Ginevra (Cantone che divide inoltre gli alloggi in categorie a seconda del numero di locali) e l'1.5% di Basilea Città, Neuchâtel, Vaud, Zugo e Zurigo. Il Canton Friburgo prevede invece l'introduzione dell'obbligatorietà nel caso la penuria di abitazioni sia inferiore all'1.8%.

La trasposizione in norma dei propositi dell'iniziativa operata dalla maggioranza commissionale tiene conto dell'esempio dato dagli altri Cantoni, come pure delle modalità d'attuazione, lasciando al contempo la possibilità che il formulario ufficiale sia dichiarato obbligatorio nei distretti interessati da penuria, e non per forza in tutto il Cantone. Da potestativa la norma diventa imperativa, mentre rimanda al regolamento per i dettagli dell'attuazione, definendo tuttavia già a livello di legge formale – oltre al tasso del 1.5% – anche un principio temporale importante, onde evitare continui e repentini cambiamenti che potrebbero minare la certezza del diritto. Infatti, la penuria è richiesta per un periodo di almeno due anni di fila prima che possa essere dichiarata l'obbligatorietà del formulario, cosicché se ne possa rilevare una certa stabilità nel tempo. Parimenti, invece che annualmente, anche gli adeguamenti sono previsti a cadenza biennale. Ciò significa che una volta che scatta l'obbligatorietà del formulario, questa rimane in vigore per almeno due anni, indipendentemente da un superamento del valore soglia già l'anno seguente.

Essendovi già una disposizione a questo proposito, seppur leggermente diversa nel contenuto, all'interno della Legge di applicazione delle norme federali in materia di locazione di locali d'abitazione e commerciali e di affitto del 24 giugno 2010, allo scopo di preparare

³ DTF 119 Ia 348, E. 4a.

⁴ DTF 124 I 127, E. 4.

⁵ DTF 117 Ia 328, consid. 3.

un disegno di legge nel senso dell'iniziativa la Commissione ha preso in considerazione il medesimo art. 4 cpv. 3, che verrebbe emendato come segue:

Art. 4 IV. Moduli ufficiali

In caso di penuria di abitazioni, il Consiglio di Stato dichiara obbligatorio, in tutto il territorio cantonale o in determinati distretti, l'uso del modulo ufficiale per la conclusione di un nuovo contratto di locazione. Il regolamento definisce i dettagli, considerando che la penuria è data con un tasso di abitazioni vacanti nel Cantone o nel distretto inferiore all'1.5% per almeno 2 anni, e che i successivi adeguamenti si effettuano trascorso il medesimo lasso di tempo.

Il 10 febbraio 2020 il presente progetto conforme all'iniziativa popolare è stato sottoposto alla prima promotrice per un riscontro da parte del Comitato promotore. In data 14 luglio 2020 i promotori hanno trasmesso la loro presa di posizione, sollevando in particolare due punti:

1. *«chiediamo che sia chiarito in maniera esplicita che il tasso di sfritto deve riferirsi unicamente agli alloggi posti in locazione, escludendo quelli in vendita o inutilizzati per altri motivi»;*
2. *«per quanto riguarda la percentuale di sfritto sotto la quale considerare esserci penuria di alloggi, riteniamo che il 2% sarebbe il dato perfetto. Tuttavia, se il nostro punto precedente dovesse incontrare il favore della maggioranza dei commissari, allora potremmo considerare anche una percentuale più bassa. Riteniamo, comunque, che l'1.5% sia troppo poco».*

Occorre evidenziare che, optando per la forma generica dell'iniziativa popolare, sono gli stessi promotori ad aver rinunciato a voler definire del dettaglio i parametri della norma di legge, quali il tasso di sfritto. Per quanto attiene alla separazione del tasso di sfritto tra abitazioni in locazione e in vendita, questa non è fattibile (cfr. punto 8.3) tant'è che nessun Cantone che contempla l'obbligatorietà del formulario ufficiale fa capo a tale possibilità.

6. LA MOZIONE

La mozione del 13 marzo 2019 di Ivo Durisch, Giorgio Fonio e cofirmatari "Statistiche più precise per una migliore conoscenza del mercato dell'alloggio sfritto" lamenta una chiarezza insufficiente dei dati a disposizione attualmente per identificare la reale situazione dell'alloggio sfritto in Ticino; *«dati maggiormente precisi e stratificati permetterebbero sia all'ente pubblico che al settore privato di identificare, orientare e quindi soddisfare i bisogni del settore».*

I mozionanti chiedono dunque al Consiglio di Stato di:

1. suddividere le statistiche sullo sfritto oltre che per regione, anche per tipo di agglomerato: urbano, periurbano, periferico ecc.;
2. quantificare anche il numero di alloggi vuoti che non sono destinati né alla vendita e nemmeno alla locazione;
3. calcolare il tasso di sfritto tenendo in considerazione unicamente gli alloggi vuoti destinati alla locazione, escludendo quindi la parte posta in vendita e quella vuota per altri motivi;
4. suddividere gli alloggi sfitti per fascia di costo, sia per quelli destinati alla locazione che alla vendita;
5. incrociare la fascia di costo con il numero di locali degli appartamenti vuoti;
6. conoscere l'anno di costruzione e/o la data dell'ultima importante ristrutturazione.

7. LA POSIZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO IN MERITO ALLA MOZIONE

Con il messaggio n. 7780 il Consiglio di Stato illustra dettagliatamente l'esistenza di oggettive difficoltà nel realizzare le richieste dei mozionanti, soprattutto di tipo tecnico, e giunge alla conclusione di respingere la mozione, considerando invece evasa la prima richiesta (messaggio n. 7780, p. 4).

Circa la seconda richiesta, il conteggio degli alloggi non destinati alla vendita o alla locazione (ai sensi della statistica queste abitazioni non sono considerate "sul mercato") non è previsto dalla statistica sulle abitazioni vuote. Per poter stabilire quante sono le abitazioni non occupate bisogna ricorrere a un'altra fonte, ovvero il Registro edifici e abitazioni (REA). Il registro non permette tuttavia di sapere quali di queste siano residenze secondarie, come pure i motivi della non occupazione, non potendo nemmeno distinguere tra queste quelle che non soddisfano requisiti minimi di abitabilità.

In risposta al terzo quesito, il Consiglio di Stato ammette che il tasso di abitazioni vuote (rapporto tra il numero di abitazioni vuote sul mercato ai sensi della definizione sopraccitata e il totale delle abitazioni esistenti in Ticino) – così come definito dall'Ufficio federale di statistica (UST) nell'ambito della statistica nazionale – è un indicatore che presenta diversi limiti, specialmente in un cantone come il Ticino, dove per esempio la proporzione di residenze secondarie è marcata. Questo ha un impatto positivo sul denominatore, aumentandolo, ciò che porta a una sottostima del fenomeno espresso dal tasso, e questo sebbene il numero assoluto di abitazioni vuote sia effettivamente stabilito sulla base di un censimento.

D'altra parte, il calcolo di un indicatore "netto", come richiesto dai mozionanti, non risulta possibile con dati di qualità soddisfacente. Il problema non risiede tanto nell'ammontare da mettere a numeratore che, come anticipato, viene stabilito da un censimento, quanto in quello da mettere al denominatore. Per poter calcolare il denominatore bisognerebbe infatti disporre di un dato sulle abitazioni destinate all'affitto (occupate o meno).

In merito alla quarta richiesta (e seguente), la suddivisione degli alloggi per fascia di costo necessiterebbe di una modifica sostanziale della statistica, visto che questa caratteristica non viene oggi rilevata. Il Consiglio di Stato indica che sarebbe dunque necessario estendere il questionario, con effetti sulla quota di risposte difficili da prevedere, anche perché il tema potrebbe essere ritenuto sensibile da parte dei rispondenti (in particolare dai proprietari di abitazioni in vendita). Per questo motivo sarebbe anche difficile esprimersi sulla qualità dei dati.

In merito all'ultima richiesta il Governo rileva che una domanda relativa al dato sull'anno di costruzione e/o alla data dell'ultima importante ristrutturazione è già inclusa nel questionario del Censimento sulle abitazioni vuote; tuttavia i dati non sono mai stati pubblicati a causa dell'importante quota di non risposte e delle discrepanze tra i dati raccolti con l'indagine e altre fonti informative sugli edifici e sulle abitazioni. Per quanto riguarda l'anno di costruzione è probabile che in molti casi il proprietario stesso non ne sia a conoscenza. Circa la data dell'ultima importante ristrutturazione è invece più verosimile che le interpretazioni sull'aggettivo "importante" possano divergere in modo sensibile a seconda del rispondente.

Il Governo indica infine che la correzione di queste difficoltà tecniche e il miglioramento qualitativo di questa statistica è possibile solo a livello federale, per cui il Canton Ticino si farà parte attiva nel richiedere per il futuro che l'UST consideri questo tema tra i suoi progetti.

8. ANALISI COMMISSIONALE

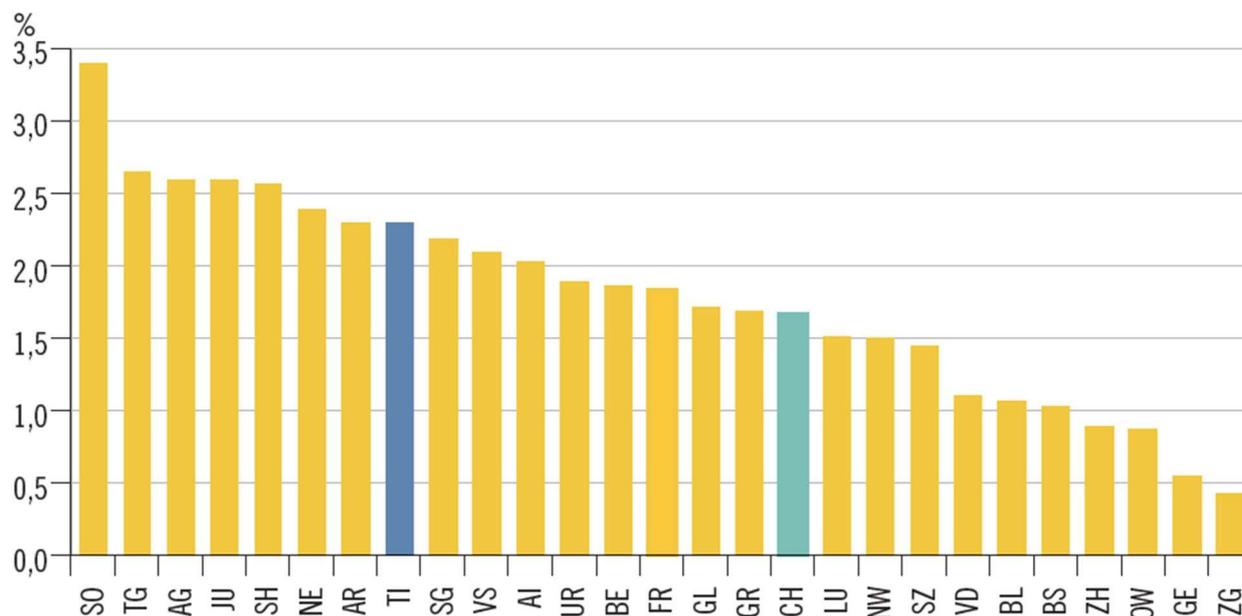
I lavori della Commissione Costituzione e leggi hanno potuto beneficiare del lavoro di ricerca e approfondimento svolto dal segretario in merito all'origine delle norme vigenti, alle precedenti proposte simili sia a livello federale che cantonale come pure, soprattutto, in merito alla situazione dei Cantoni che hanno introdotto il modulo ufficiale in modo obbligatorio⁶.

Il 27 agosto 2019 la Commissione ha potuto sentire in audizione la prima promotrice Elena Fiscalini e il Presidente della Federazione della Svizzera italiana dell'Associazione svizzera degli inquilini (ASI) Adriano Venuti. In data 10 settembre 2019 la Commissione ha invece sentito in audizione il Presidente del Consiglio direttivo della Camera ticinese dell'economia fondiaria (CATEF) Gianluigi Piazzini e la Segretaria cantonale della CATEF Renata Galfetti.

8.1 Dati statistici

L'Ufficio di statistica del Canton Ticino (USTAT) allestisce ogni anno, in collaborazione con i Comuni, un censimento delle abitazioni vuote – come richiesto ai Cantoni e ai Comuni dalla legislazione federale – allo scopo di disporre di un indicatore sull'evoluzione del mercato dell'alloggio. L'UST elabora i dati provenienti dai Cantoni e li pubblica attorno alla metà del mese di settembre con riferimento alla situazione del 1° giugno dello stesso anno.

Nel confronto intercantonale il Ticino si situa tra i Cantoni con una gran disponibilità di alloggi vacanti (superiore al 2%). Al 1° giugno 2019 nel nostro Cantone si contavano 5'534 abitazioni vuote. Ciò si concretizza in un tasso record del 2.29%, che corrisponde al tasso più elevato da quando questa statistica è realizzata (1993). In termini assoluti l'incremento rispetto al 2018 è stato di 708 unità, pari a una crescita del 14.7%.



Secondo altre ricerche elaborate da Wüest & Partner su mandato di SVIT Svizzera, il tasso di sfritto in Ticino sarebbe invece addirittura il doppio rispetto a quello ufficiale (3.9%, nel 2018, rispetto al 2.02% dello stesso anno). A questo tasso si avvicina (dall'alto) anche la

⁶ Si veda l'allegato "Breve approfondimento circa la situazione nei cantoni che prevedono l'obbligatorietà del formulario ufficiale ai sensi dell'art. 270 cpv. 2 del Codice delle obbligazioni (CO) in caso di stipulazione di un contratto di locazione" (stato agosto 2019).

percentuale di appartamenti sfitti di proprietà dell'Istituto di previdenza del Cantone Ticino (IPCT), pari al 4.1% a fine 2018.

8.2 Le considerazioni della maggioranza commissionale sull'iniziativa popolare

Il diritto di locazione è già attualmente complesso, motivo per cui adeguamenti o nuove proposte in questo ambito vanno valutati attentamente, e a mente della maggioranza commissionale introdotti solo se tali da portare benefici effettivi.

La situazione attuale, come emerge dai dati, presenta un tasso di sfritto molto elevato, senza indicazioni che permettano di ipotizzare all'orizzonte alcuna inversione di tendenza. Infatti, alla luce dei rendimenti offerti sul mercato azionario, il settore immobiliare rimane una possibilità di investimento interessante. Questa situazione è comunque positiva per gli inquilini, poiché mantiene basse le pigioni e assai remote, per non dire altro, situazioni in cui il mercato locativo possa risultare "teso" (sotto a un tasso di sfritto del 1%), come è invece il caso in altri Cantoni svizzeri. Un calo delle pigioni risulta anzi essere già in corso, come risulta dai dati pubblicati dal portale Homegate, relativi all'evoluzione delle pigioni richieste negli annunci per la locazione. Dal 2016, oltre ai dati cantonali, sono pure pubblicati quelli relativi ad alcune città; fra queste Lugano, in cui si è registrato un calo delle pigioni di quasi il 10%. A ciò si aggiungono condizioni ottimali delle abitazioni, oltre a poter già disporre di una vasta scelta. Infatti, i rilevamenti dell'UST dimostrano che in Ticino vi è ad esempio la superficie abitativa pro capite più generosa, la quale raggiunge i record di ca. 46.6 m² e 47.5 m² proprio nella Città rispettivamente nell'agglomerato di Lugano⁷.

Più nel dettaglio della proposta, la maggioranza commissionale non ritiene necessario prevedere sempre e comunque l'uso del modulo ufficiale, in quanto l'art. 256a CO permette già ora al conduttore di chiedere che gli sia comunicato l'ammontare del corrispettivo del precedente rapporto di locazione. D'altro canto, l'obbligo di comunicare al conduttore di un nuovo contratto di locazione la precedente pigione per il tramite di un modulo e di motivare eventuali aumenti costituirebbe un'ingerenza immotivata nella libertà contrattuale delle parti, aumentandone gli oneri amministrativi, oltre che il volume lavorativo delle preposte autorità di conciliazione in materia di locazione. Le principali conseguenze negative risiedono proprio nella conflittualità che si creerebbe nel rapporto tra proprietari e conduttori, senza vantaggi tangibili per gli stessi che oggi hanno in Ticino un grado di soddisfazione circa la propria situazione abitativa molto elevato, al secondo posto solo dietro la Svizzera centrale⁸.

A dimostrazione del fatto che questo rischio è tutt'altro che astratto, i Cantoni che attualmente prevedono l'obbligatorietà del formulario ufficiale secondo l'art. 270 cpv. 2 CO (evidenziati in giallo nella tabella che segue⁹), registrano numeri elevati di pigioni iniziali contestate dinanzi alle autorità paritetiche di conciliazione, i cui esiti appaiono scontati.

⁷ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/it/home/statistiche/temi-trasversali/city-statistics/indicatori-qualita-vita/situazione-abitativa/casi-unifamiliari.assetdetail.6947254.html>, consultato il 7 novembre 2020.

⁸ Crédit Suisse, Economic Research, Swiss Issues Immobili – Mercato immobiliare 2014, p. 26.

⁹ <https://www.bwo.admin.ch/bwo/it/home/mietrecht/schlichtungsbehoerden/statistik-der-schlichtungsverfahren.html>, consultato il 10 gennaio 2021.

	<u>II° sem. 2016</u>	<u>I° sem. 2017</u>	<u>II° sem. 2017</u>	<u>I° sem. 2018</u>	<u>II° sem. 2018</u>
Appenzello Esterno	0	0	0	0	0
Appenzello Interno	0	0	0	0	0
Argovia	4	7	22	8	9
Basilea Campagna	4	5	9	2	6
Basilea Città	4	0	4	0	3
Berna	10	14	7	9	10
Friburgo	37	20	26	17	18
Ginevra	141	85	129	129	172
Giura	0	1	0	0	1
Glarona	0	0	0	0	0
Grigioni	0	0	0	0	0
Lucerna	0	0	0	0	3
Neuchâtel	22	17	22	27	19
Nidvaldo	0	0	1	0	0
Obvaldo	0	0	0	0	0
San Gallo	0	1	2	0	0
Sciaffusa	0	0	0	0	0
Soletta	0	1	0	0	0
Svitto	1	0	0	0	0
Ticino	0	1	2	2	0
Turgovia	1	1	4	0	0
Uri	0	0	0	0	0
Vallese	0	3	0	0	1
Vaud	154	200	219	232	207
Zugo	3	1	3	4	3
Zurigo	78	82	62	88	93
Svizzera	459	439	512	518	545

Pure da biasimare è la presunzione che si instaurerebbe, secondo cui l'aumento della pigione rispetto alla precedente sia abusivo. Il modulo aumenta pure la burocrazia, incidendo sui costi di gestione che sarebbero poi addebitati agli inquilini.

Inoltre, secondo uno studio di Credit Suisse dal titolo "Regolamentazione del mercato: cosa ci insegna il caso di Ginevra?", è proprio l'eccessiva regolamentazione a causare ripercussioni negative nella costruzione di nuovi alloggi, disincentivandone gli investimenti, a tutto svantaggio del mantenimento basso delle pigioni, del rinnovamento del parco immobiliare e di una ottimale distribuzione degli appartamenti, adeguati alle proprie esigenze (ulteriore fattore di insoddisfazione tra gli inquilini a Ginevra). Lo studio conclude inequivocabilmente che *«la carenza di abitazioni affligge Ginevra non malgrado, ma – in misura consistente – a causa della regolamentazione statale. Diversamente l'agglomerato di Zurigo, pur avendo subito un'analogha pressione della domanda di alloggi, grazie a una regolamentazione meno rigida ha potuto soddisfare meglio la nuova domanda e restare un mercato attrattivo»*¹⁰.

Come visto sopra, il Parlamento federale non ha mai voluto imporre questo obbligo in modo generalizzato, lasciando ai Cantoni e alle esigenze specifiche date dalle singole realtà la facoltà di introdurre il formulario ufficiale in discussione. I presupposti dati dalla nostra situazione cantonale appena esposti non giustificano in alcun modo una sua introduzione in Ticino, ricordato che l'attuale norma cantonale già consente al Governo di intervenire in modo mirato qualora in determinati Comuni si verificasse una situazione di penuria di abitazioni.

¹⁰ Crédit Suisse, Economic Research, Swiss Issues Immobili – Mercato immobiliare 2014, pp. 26-27.

8.3 Le considerazioni della maggioranza commissionale sulla mozione

Nella risoluzione governativa n. 5369 del 6 novembre 2019 il Consiglio di Stato, in risposta ad alcuni quesiti posti dalla Commissione, ha spiegato come avviene la statistica.

Anzitutto, l'UST emana delle direttive pubbliche destinate agli organi incaricati di eseguire il censimento¹¹. Dopo il primo contatto con le cancellerie comunali, incaricate di segnalare tutte le abitazioni potenzialmente vuote, il Cantone, di propria iniziativa, contatta sistematicamente tutti i proprietari indicati dai Comuni stessi (privati, gerenze, ecc.) per raccogliere ulteriori informazioni sulle abitazioni stesse. Questo doppio passaggio, prima ai Comuni e poi ai proprietari, dovrebbe migliorare il tasso di risposta e la qualità dei dati raccolti.

Riguardo al quesito centrale, volto a separare i tassi con cui si determina la penuria di abitazioni vuote, l'indicatore più idoneo sarebbe effettivamente un indicatore "netto", specificamente basato solo sulle abitazioni vuote che si trovano sul mercato dell'affitto. Come visto, il calcolo di questo indicatore netto non è però possibile con dati di qualità soddisfacente, come dimostra anche il fatto che nessuno dei Cantoni che prevedono l'obbligo del modulo ufficiale in caso di penuria di abitazioni lo utilizza.

Il problema non risiede tanto nell'ammontare da mettere a numeratore, che viene stabilito da un censimento, quanto in quello da mettere a denominatore. Per poter calcolare il denominatore bisognerebbe infatti disporre di un dato sulle abitazioni destinate all'affitto (occupate o no). Dal momento che questa non è una caratteristica stabile dell'abitazione, ma può cambiare a seconda dell'utilizzo che se ne fa, l'informazione chiesta può essere ottenuta unicamente da un'indagine presso le economie domestiche.

In questo caso, il dato più idoneo sarebbe allora quello della Rilevazione strutturale, che permette di disporre del dato relativo alle abitazioni occupate secondo il tipo di occupante (proprietario, inquilino, membro di una cooperativa, ecc.). Oltre al fatto che si tratta di una stima basata su un campione cantonale, non sempre significativo a livello locale (comunale), e del fatto che ci sarebbe un disallineamento temporale (il censimento delle abitazioni vuote usa come data di riferimento il 1° giugno, la Rilevazione strutturale il 31 dicembre), la criticità risiede nel fatto che questo dato non tiene tuttavia conto delle abitazioni non occupate al momento dell'indagine. In questo senso, un tasso che fosse ottenuto dalla messa in relazione del numero di abitazioni vuote ai sensi della statistica sulle abitazioni vuote e il numero di abitazioni occupate da un inquilino secondo la Rilevanza strutturale non avrebbe i necessari presupposti di qualità statistica.

Anche con un'indagine frequente e capillare non si potrebbero dunque avere a disposizione dati sicuri e attendibili con i quali far scattare il meccanismo voluto dall'iniziativa popolare.

Alla luce di questi motivi, la maggioranza commissionale comprende e fa proprie le valutazioni del Consiglio di Stato, escludendo quindi volutamente questa separazione inattendibile anche nell'elaborazione del progetto di legge conforme proposto sopra (cfr. punto 5).

¹¹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/it/home/statistiche/costruzioni-abitazioni/rilevazioni/lwz.assetdetail.7766338.html>, consultato il 10 dicembre 2020.

9. CONCLUSIONI

Considerato quanto esposto nel presente rapporto e la proposta di testo di legge conforme, la maggioranza della Commissione Costituzione e leggi invita il Gran Consiglio a respingere l'iniziativa popolare legislativa generica del 12 aprile 2018 "NO alle pigioni abusive, SÌ alla trasparenza: per l'introduzione del formulario ufficiale ad inizio locazione", proponendo la medesima raccomandazione in occasione della votazione popolare.

La maggioranza commissionale invita pure il Gran Consiglio a respingere la mozione del 13 marzo 2019 "Statistiche più precise per una migliore conoscenza del mercato dell'alloggio sfritto".

Per la maggioranza della Commissione Costituzione e leggi:

Fabio Käppeli, relatore

Aldi - Balli - Bertoli - Buzzini - Censi -

Filippini - Franscella - Gendotti - Ghisolfi -

Ortelli - Ris - Viscardi

Allegato:

- "Breve approfondimento circa la situazione nei cantoni che prevedono l'obbligatorietà del formulario ufficiale ai sensi dell'art. 270 cpv. 2 del Codice delle obbligazioni (CO) in caso di stipulazione di un contratto di locazione" (stato agosto 2019).

INIZIATIVA POPOLARE LEGISLATIVA GENERICA

presentata il 12 aprile 2018 denominata "NO alle pigioni abusive, Sì alla trasparenza: per l'introduzione del formulario ufficiale ad inizio locazione"

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

- vista l'iniziativa popolare legislativa generica presentata il 12 aprile 2018, denominata "NO alle pigioni abusive, Sì alla trasparenza: per l'introduzione del formulario ufficiale ad inizio locazione", volta a chiedere al Gran Consiglio «*di varare le basi giuridiche necessarie per introdurre l'obbligatorietà del formulario ufficiale secondo l'articolo 270 capoverso 2 del Codice delle obbligazioni in caso di stipulazione di un contratto di locazione. Il formulario deve contenere le informazioni sulla pigione precedente e su quella al momento dell'entrata del nuovo inquilino, nonché le motivazioni di un eventuale cambiamento di pigione*»;
- richiamati gli articoli 37 e seguenti della Costituzione cantonale del 14 dicembre 1997 e gli articoli 107 e seguenti della Legge sull'esercizio dei diritti politici del 19 novembre 2018;
- richiamata altresì la sua decisione del 14 ottobre 2019 con la quale ha dichiarato la suddetta iniziativa popolare ricevibile;
- visto il rapporto di maggioranza 2 febbraio 2021 n. 7260/7780 R1 della Commissione Costituzione e leggi;
- dopo discussione,

d e c r e t a :

I.

È elaborato il seguente testo conforme all'iniziativa popolare legislativa generica 12 aprile 2018 denominata "NO alle pigioni abusive, Sì alla trasparenza: per l'introduzione del formulario ufficiale ad inizio locazione":

La Legge di applicazione delle norme federali in materia di locazione di locali d'abitazione e commerciali e di affitto del 24 giugno 2010 è modificata come segue:

IV. Moduli ufficiali

Art. 4 cpv. 3

³*In caso di penuria di abitazioni, il Consiglio di Stato dichiara obbligatorio, in tutto il territorio cantonale o in determinati distretti, l'uso del modulo ufficiale per la conclusione di un nuovo contratto di locazione. Il regolamento definisce i dettagli, considerando che la penuria è data con un tasso di abitazioni vacanti nel Cantone o nel distretto inferiore all'1.5% per almeno 2 anni, e che i successivi adeguamenti si effettuano trascorso il medesimo lasso di tempo.*

II.

L'iniziativa popolare legislativa generica del 12 aprile 2018 "NO alle pigioni abusive, SÌ alla trasparenza: per l'introduzione del formulario ufficiale a inizio locazione" è respinta nel suddetto testo conforme.

III.

Salvo ritiro dell'iniziativa, il testo di legge di cui al punto I. è posto in votazione popolare con la raccomandazione, da parte del Gran Consiglio, di respingerlo.

IV.

La modifica di legge che precede, se accolta in votazione popolare, è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi ed entra immediatamente in vigore.