

Rapporto di minoranza

7620 R2	data	ISTITUZIONI
7780 R2	2 febbraio 2021	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
1.1	Richiesta dell'iniziativa popolare legislativa	2
1.2	La ricevibilità dell'iniziativa	2
1.2.1	Parere giuridico del Consulente giuridico del Gran Consiglio.....	2
1.2.2	Decisione del Gran Consiglio sulla ricevibilità	3
1.3	Posizione del Consiglio di Stato.....	3
1.4	Mandato della Commissione.....	3
2.	LA SITUAZIONE A LIVELLO FEDERALE.....	3
2.1	Base legale a livello federale	3
2.2	L'introduzione dell'art. 270 cpv. 2 CO nell'ambito della revisione totale del diritto del contratto di locazione nel CO (entrata in vigore il 1. luglio 1990)	4
2.3	La bocciatura della modifica del diritto di locazione nel CO (2014-2016).....	4
3.	LA SITUAZIONE NEL CANTON TICINO	6
3.1	Base legale a livello cantonale: Legge di applicazione delle norme federali in materia di locazione di locali d'abitazione e commerciali e di affitto (24 giugno 2010)	6
3.2	La precedente Legge cantonale di applicazione delle norme federali statuenti in materia di locazione di locali d'abitazione e commerciali e di affitto (9 novembre 1992)	6
3.3	Successivi oggetti (atti parlamentari) concernenti la questione dell'obbligo del modulo ufficiale	6
3.3.1	Iniziativa parlamentare elaborata del 4 giugno 2007 di Giuseppe Arigoni "Modifica dell'art. 16 cpv. 3 della Legge di applicazione delle norme federali in materia di locazione di locali d'abitazione e commerciali e d'affitto: obbligo del formulario ufficiale in caso di penuria di abitazioni"	6
3.3.2	Mozione del 17 febbraio 2014 di Pelin Kandemir Bordoli per il gruppo PS "Introdurre il formulario ufficiale obbligatorio per una maggiore trasparenza degli affitti".....	7

4.	MOZIONE DEL 13 MARZO 2019 DI IVO DURISCH, GIORGIO FONIO E COFIRMATARI "STATISTICHE PIÙ PRECISE PER UNA MIGLIORE CONOSCENZA DEL MERCATO DELL'ALLOGGIO SFITTO	9
4.1	La mozione	9
4.2	Rapporto del Consiglio di Stato.....	9
5.	CONCLUSIONI.....	11



1. PREMESSA

1.1 Richiesta dell'iniziativa popolare legislativa

I promotori dell'iniziativa popolare – dichiarata riuscita il 2 luglio 2018 con 7'606 firme valide – chiedono di varare le basi giuridiche necessarie per introdurre l'obbligatorietà del formulario ufficiale secondo l'art. 270 cpv. 2 del CO 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. Lo scopo di questa misura è di frenare *«l'aumento abusivo degli affitti, a ogni cambio di inquilino»* e di creare trasparenza.

1.2 La ricevibilità dell'iniziativa

Secondo l'art. 38 Cost. TI, concernente l'aspetto della ricevibilità per quanto concerne le iniziative popolari legislative, il Gran Consiglio deve esaminare *«preliminarmente la ricevibilità della domanda di iniziativa, verificandone la conformità al diritto superiore, l'unità della forma e della materia e l'attuabilità entro un anno dalla pubblicazione nel Foglio ufficiale del risultato della domanda»*. Il Consiglio di Stato, nel suo messaggio n. 7620 dell'8 gennaio 2019, non affronta la questione della ricevibilità.

1.2.1 Parere giuridico del Consulente giuridico del Gran Consiglio

In data 24 gennaio 2019 il Consulente giuridico del Gran Consiglio Tiziano Veronelli rassegna il parere giuridico sulla ricevibilità dell'iniziativa popolare in oggetto.

Vi si constata che i 4 criteri dell'unità della forma, dell'unità della materia, della conformità con il diritto superiore e dell'attuabilità sono dati, per cui l'iniziativa popolare è ricevibile. Il parere sottolinea nelle conclusioni che il fatto che quest'ultima sia stata formulata in termini generici offre al Legislativo cantonale la *«possibilità di formulare e plasmare il testo legislativo con un certo agio, recependo i principi richiesti e tenendo nel contempo conto delle condizioni imprescindibili poste dal diritto federale e che andranno rispettate»*.

Circa la conformità al diritto superiore (federale) – punto centrale della questione – il Consulente giuridico osserva che il margine di manovra concesso dal Legislatore federale ai Cantoni è *«tutto sommato ristretto»*, nel senso che *«l'obbligatorietà del modulo ufficiale di cui all'art. 269d CO dipenderà dell'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, appare infatti esclusa)»*. Egli conclude poi che *«in quest'ottica, sebbene il testo dell'iniziativa non lo specifichi espressamente – limitandosi a richiamare in termini generali l'art. 270 cpv. 2 CO – appare evidente che l'intenzione dei*

suoi promotori (anche alla luce di quanto esposto nel loro "Argomentario") non sia rivolta all'introduzione di un obbligo generalizzato d'utilizzo del modulo ufficiale, a prescindere dell'esistenza o meno di una penuria di alloggi».

1.2.2 Decisione del Gran Consiglio sulla ricevibilità

Il 14 ottobre 2019 il Gran Consiglio, seguendo la proposta della Commissione costituzione e leggi, approvava il rapporto del deputato Fabio Käppeli che sosteneva la ricevibilità dell'iniziativa (76 voti favorevoli e 1 astensione).

1.3 Posizione del Consiglio di Stato

Per quanto concerne le considerazioni di merito, il Consiglio di Stato nel suo messaggio n. 7620 del 8 gennaio 2019, invita a respingere l'iniziativa popolare sostanzialmente per i seguenti motivi:

- il formulario costituisce un'ingerenza a livello di libertà contrattuale;
- vi è già la possibilità di conoscere l'importo della pigione versata dal precedente inquilino (art. 256a cpv. 2 CO);
- la pigione iniziale può essere impugnata come abusiva anche senza l'obbligo del formulario (art. 269a CO);
- 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);
- il Consiglio di Stato intende monitorare regionalmente il mercato dell'alloggio nell'ambito del progetto del futuro Centro di competenza alloggio (CCA).

1.4 Mandato della Commissione

In occasione della seduta di martedì 23 maggio 2019 la Commissione Costituzione e leggi incaricava il segretario di svolgere una ricerca in merito alla situazione dei Cantoni che hanno introdotto il modulo ufficiale in modo obbligatorio.

2. LA SITUAZIONE A LIVELLO FEDERALE

2.1 Base legale a livello federale

Codice delle obbligazioni (CO)

Art. 269d D. Aumenti di pigione e altre modificazioni unilaterali del contratto da parte del locatore

¹*Il locatore può aumentare in qualsiasi momento la pigione per la prossima scadenza di disdetta. Deve comunicare, motivandolo, l'aumento al conduttore almeno dieci giorni prima dell'inizio del termine di preavviso su un modulo approvato dal Cantone.*

²*L'aumento è nullo se il locatore:*

- a. *non lo comunica mediante il modulo prescritto;*
- b. *non lo motiva;*
- c. *lo comunica con la minaccia di disdetta o dando la disdetta.*

³[...]

Art. 270 E. Contestazione della pigione / I. Domanda di riduzione / 1. Pigione iniziale

¹Il conduttore può contestare innanzi l'autorità di conciliazione, entro 30 giorni dalla consegna della cosa, la liceità della pigione iniziale ai sensi degli articoli 269 e 269a e domandarne la riduzione se:

- a. è stato costretto a concludere il contratto per necessità personale o familiare oppure a causa della situazione del mercato locale di abitazioni e di locali commerciali; o
- b. il locatore ha aumentato in modo rilevante la pigione iniziale rispetto a quella precedente per la stessa cosa.

²In 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.

2.2 L'introduzione dell'art. 270 cpv. 2 CO nell'ambito della revisione totale del diritto del contratto di locazione nel CO (entrata in vigore il 1. luglio 1990)

L'art. 270 cpv. 2 CO è stato introdotto tramite un emendamento presentato il 16 marzo 1989 dalla Consigliera nazionale friburghese Elisabeth Déglise (PPD) nell'ambito della discussione alle Camere federali circa la revisione totale del diritto del contratto di locazione (messaggio n. 85.015 del 27 marzo 1985 concernente l'iniziativa popolare «Per la protezione degli inquilini», la revisione del diritto del contratto di locazione nel Codice delle obbligazioni e la legge federale concernente provvedimenti contro gli abusi in materia di locazione). La Consigliera nazionale – rifacendosi a un'analogia iniziativa del Canton Friburgo (iniziativa cantonale trasmessa all'Assemblea federale il 2 dicembre 1988 «*lui demandant d'instituer des mesures contre les abus dans le secteur locatif*») – sottolinea in aula che si tratta «*de mettre à égalité, face aux hausses de loyers, le locataire qui est en place dans son appartement et le locataire qui change d'appartement. Je propose d'utiliser les avantages de la formule officielle qui sont constatés pour la fixation des loyers lorsque le locataire reste dans son appartement et d'appliquer cette même mesure au cas où le loyer est augmenté en cas de changement de locataire. Il s'agit enfin de n'utiliser cette solution que dans les régions où sévit une grave pénurie de logement, ce qui constitue une solution fédéraliste, conforme aux traditions de notre pays. Ce sont les cantons qui pourraient introduire cette possibilité pour tout ou partie de leur territoire*».

L'emendamento in questione è accolto – senza particolari discussioni in aula e malgrado l'opposizione del Consigliere federale Arnold Koller – con 64 voti favorevoli e 46 contrari. La revisione totale del diritto del contratto di locazione nel CO è entrata in vigore il 1° luglio 1990.

2.3 La bocciatura della modifica del diritto di locazione nel CO (2014-2016)

Nel maggio 2013 il Consiglio federale decide di impegnarsi maggiormente per offrire abitazioni a prezzi moderati, cercando comunque di mantenere un equilibrio tra locatori e conduttori: l'obiettivo è di aumentare la trasparenza del mercato della locazione per generare un effetto frenante sui prezzi, senza però provocare limitazioni materiali ai danni dei locatori.

Il 28 maggio 2014 il Consiglio federale pone in consultazione un progetto di modifica del diritto di locazione che propone tra l'altro di estendere a tutta la Svizzera l'obbligatorietà del modulo ufficiale per comunicare a un nuovo conduttore l'importo della pigione precedente, ciò indipendentemente dal concetto "solo in caso di penuria di abitazioni". La nuova regolamentazione riguarda, come da giurisprudenza del Tribunale federale, solo i locali di abitazione.

Art. 270 cpv. 2 CO

Norma in vigore	Proposta di modifica (maggio 2014)
² 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.	² Prima della conclusione di un nuovo contratto di locazione per locali d'abitazione è obbligatorio comunicare al conduttore la pigione applicata nel precedente rapporto di locazione e motivare un eventuale aumento della stessa, mediante il modulo di cui all'articolo 269d capoverso 1.

La nuova disposizione prevede inoltre che la competenza per l'approvazione dei moduli ufficiali passi dai Cantoni alla Confederazione (Ufficio federale delle abitazioni, UFAB), *«in modo da semplificare il processo e uniformare la prassi»*.

Alla consultazione partecipano tutti i Cantoni e i 7 partiti politici rappresentati nell'Assemblea federale, oltre naturalmente alle associazioni mantello e alle organizzazioni dei conduttori e dei locatori.

Il 27 maggio 2015 il Consiglio federale licenzia il messaggio n. 15.044 "Modifica del CO: protezione dalle pigioni abusive". Il punto principale del disegno, cioè l'obbligo generale di utilizzo del modulo ufficiale, è mantenuto, perché accolto in consultazione da *«quasi tutti i partiti politici (soltanto due lo respingono), dalle associazioni dei conduttori e persino da due organizzazioni dei locatori»*. Per il Governo federale, l'estensione a tutta la Svizzera dell'obbligo del modulo migliora *«la certezza del diritto»* e la *«trasparenza nel mercato degli alloggi»* e verosimilmente ha *«un effetto di contenimento sui prezzi, anche e soprattutto a livello preventivo»*.

Inoltre viene confermata la rinuncia al criterio della penuria di alloggi, poiché il *«mandato costituzionale di contrastare in tutta la Svizzera le pigioni abusive esiste a prescindere dalla presenza o meno di una penuria di alloggi»*. Il Consiglio federale argomenta poi che: *«tale penuria non è il solo elemento che influisce sul prezzo delle pigioni. Può darsi che interessi soltanto singoli segmenti di mercato, come ad esempio quello dei monolocali o delle abitazioni per famiglie, per cui non può essere espressa con un solo parametro valido per l'intero mercato. È quindi opportuno svincolare l'obbligo del modulo dal criterio della penuria di alloggi, troppo restrittivo, anche perché ciò comporta una semplificazione amministrativa e offre maggiore certezza del diritto a tutti gli interessati»*.

L'art. 270 cpv. 2 sottoposto alle Camere federali presentava solo modifiche formali rispetto a quello posto in consultazione:

Art. 270 cpv. 2 CO

Proposta di modifica (consultazione del 2014)	Proposta di modifica (messaggio n. 15.044)
² Prima della conclusione di un nuovo contratto di locazione per locali d'abitazione è obbligatorio comunicare al conduttore la pigione applicata nel precedente rapporto di locazione e motivare un eventuale aumento della stessa, mediante il modulo di cui all'articolo 269d capoverso 1.	² Prima della conclusione di un nuovo contratto di locazione per locali d'abitazione al conduttore deve essere comunicata la pigione applicata nel precedente rapporto di locazione e un eventuale aumento della stessa deve essere motivato. Per questa comunicazione deve essere utilizzato il modulo di cui all'articolo 269d capoverso 1.

Tale messaggio non supera tuttavia lo scoglio parlamentare: sia il Consiglio nazionale nella sessione estiva del 2016, sia il Consiglio degli Stati nella sessione autunnale del 2016 bocciarono la proposta dell'Esecutivo federale.

3. LA SITUAZIONE NEL CANTON TICINO

3.1 Base legale a livello cantonale: Legge di applicazione delle norme federali in materia di locazione di locali d'abitazione e commerciali e di affitto (24 giugno 2010)

Art. 4 IV. Moduli ufficiali

¹Il modulo ufficiale per la notificazione di aumenti di pigione e di altre modifiche unilaterali, così come il modulo per la notificazione della disdetta, sono obbligatori; essi sono allestiti dal Dipartimento.

²I moduli ufficiali, oltre a quanto previsto dalle norme federali sulla locazione (CO e OLAL), devono inoltre contenere:

1. l'indicazione esatta delle parti e del loro domicilio;
2. la data e la firma del locatore o del suo rappresentante;
3. nel caso di notificazione della disdetta, la possibilità per il conduttore di chiedere la motivazione per scritto.

³In 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.

[...]

3.2 La precedente Legge cantonale di applicazione delle norme federali statuenti in materia di locazione di locali d'abitazione e commerciali e di affitto (9 novembre 1992)

L'attuale art. 4 cpv. 3 della Legge di applicazione delle norme federali in materia di locazione di locali d'abitazione e commerciali e di affitto è introdotto nell'ambito del dibattito di inizio anni 1990 sull'adeguamento delle norme cantonali in materia di diritto del contratto di locazione alle modifiche legislative apportate a livello federale, entrate in vigore il 1° luglio 1990.

Più precisamente, tale disposizione è inserita dal Gran Consiglio il 9 novembre 1992 nel contesto del dibattito sull'introduzione del modulo obbligatorio per la stipulazione di un nuovo contratto di locazione.

Nell'ambito dell'adozione del messaggio n. 6313 (22 dicembre 2009) "Adeguamento della legislazione cantonale all'introduzione del codice di diritto processuale civile svizzero", l'art. 16 cpv. 3 della Legge cantonale di applicazione delle norme federali statuenti in materia di locazione di locali d'abitazione e commerciali e di affitto è diventato l'art. 4 cpv. 3 dell'attuale Legge di applicazione delle norme federali in materia di locazione di locali d'abitazione e commerciali e di affitto.

3.3 Successivi oggetti (atti parlamentari) concernenti la questione dell'obbligo del modulo ufficiale

3.3.1 Iniziativa parlamentare elaborata del 4 giugno 2007 di Giuseppe Arigoni "Modifica dell'art. 16 cpv. 3 della Legge di applicazione delle norme federali in materia di locazione di locali d'abitazione e commerciali e d'affitto: obbligo del formulario ufficiale in caso di penuria di abitazioni"

Si chiede la modifica dell'art. 16 cpv. 3 della Legge di applicazione delle norme federali in materia di locazione di locali di abitazione e commerciali d'affitto nel senso che in caso di penuria di abitazioni il Consiglio di Stato deve dichiarare obbligatorio l'uso del modulo ufficiale per la conclusione di un nuovo contratto di locazione.

Il messaggio n. 6018 (8 gennaio 2009) propone di respingere l'atto parlamentare, innanzitutto perché il «*Legislatore federale non ha voluto imporre questo obbligo*». Il Canton Ticino ha comunque delegato al Consiglio di Stato la facoltà di intervenire in tale ambito, in caso di penuria di abitazioni.

Secondo il rapporto n. 6018Rparz.2 del 18 novembre 2009 della Commissione della legislazione (rel. Carlo Luigi Caimi), sottoscritto da 9 membri (nessun rapporto alternativo è stato presentato), il fatto di rendere obbligatorio l'uso del formulario ufficiale costituisce «*un serio ostacolo alla libera pattuizione, non porta i benefici sperati e può presumibilmente produrre conseguenze negative nei rapporti tra proprietari e conduttori*». Inoltre «*l'introduzione del nuovo modulo sarebbe in contrasto*» con l'obiettivo di snellire la burocrazia a livello di pubbliche amministrazioni. La Commissione non ritiene quindi di dare seguito all'iniziativa parlamentare di Giuseppe Arigoni.

Nella seduta parlamentare del 1° dicembre 2009 il rapporto è accolto con 29 voti favorevoli, 22 contrari e 7 astensioni, per cui l'atto parlamentare è respinto.

3.3.2 Mozione del 17 febbraio 2014 di Pelin Kandemir Bordoli per il gruppo PS "Introdurre il formulario ufficiale obbligatorio per una maggiore trasparenza degli affitti"

Prendendo spunto dalle misure prese dal Consiglio federale per migliorare la trasparenza nel mercato immobiliare, la mozionante propone – al fine di fronteggiare la «*marcata*» tendenza al rialzo degli affitti nel Canton Ticino, che è «*fonte di preoccupazione, insieme all'aumento delle assicurazione malattie, per molte famiglie i cui redditi sono sempre più sotto pressione*» – di introdurre «*fin da subito il formulario ufficiale obbligatorio in Ticino, completato oltre che dai dati sull'affitto precedente e su quello al momento dell'ingresso, anche dalle motivazioni di un eventuale cambiamento di pigione*». Lo scopo è appunto quello di «*garantire maggiore trasparenza degli affitti che avrebbe anche un effetto benefico sui prezzi, senza pregiudicare i diritti dei locatori*».

Con il messaggio n. 7264 (21 dicembre 2016) il Consiglio di Stato, benché si sia in linea di massima dichiarato aperto all'introduzione dell'obbligo di utilizzare il modulo ufficiale nell'ambito della consultazione del 2014 sulla modifica del diritto di locazione nel CO (poi conclusasi con una bocciatura da parte delle Camere federali), ritiene innegabile «*che 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 costituisce un'ingerenza nella libertà contrattuale delle parti*». Inoltre questa misura comporterebbe un onere amministrativo supplementare, oltre al fatto che «*eventuali controversie che potrebbero emergere nell'eventualità di carenze formali, andrebbero ad aumentare l'onere lavorativo delle preposte autorità chiamate a dirimere simili vertenze*».

Si rileva infine che il diritto cantonale ticinese (art. 4 cpv. 3 della Legge di applicazione delle norme federali in materia di locazione di locali d'abitazione e commerciali e di affitto) prevede già la possibilità per il Governo, in caso di penuria di abitazioni, di dichiarare obbligatorio l'uso del modulo ufficiale per la conclusione di un nuovo contratto di locazione. In tal senso, «*il Governo valuterà la possibilità di monitorare regionalmente il mercato dell'alloggio ed eventualmente di attivare regionalmente tali misure in occasione di comprovata penuria di abitazioni, in modo di regolare puntualmente la bilancia tra richiesta e offerta, ponderando gli interessi non sempre collimanti di locatori e locatari*».

Il rapporto di maggioranza n. 7264 R1 del 15 novembre 2017 della Commissione della legislazione (rel. Giorgio Galusero) conclude per il respingimento della mozione tra l'altro per le seguenti ragioni:

- il diritto di locazione è già attualmente complesso, ciò che è all'origine di numerose contestazioni;
- il modulo per la pigione iniziale originerebbe incertezze e controversie che possono presentarsi anche numerosi anni dopo la stipula del contratto;
- si introdurrebbe *«la presunzione legale secondo cui l'aumento della pigione rispetto alla precedente, rimasta invariata per anni, sia abusivo alimentando in questo modo la sfiducia e la conflittualità»*;
- il modulo aumenterebbe la burocrazia e inciderebbe sui costi di gestione che poi sarebbero addebitati agli inquilini;
- la misura creerebbe un carico amministrativo per i locatori senza benefici sostanziali per i locatari;
- già oggi questi ultimi hanno la possibilità per legge di chiedere al locatore quanto pagava il precedente inquilino.

Per queste ragioni e perché *«il Consiglio di Stato ha affermato che valuterà la possibilità di monitorare a livello regionale il mercato dell'alloggio ed eventualmente di introdurre l'obbligo del formulario in occasione di comprovata penuria di abitazioni»*, la maggioranza della Commissione chiede di respingere la mozione.

Il rapporto di minoranza n. 7264 R2 del 15 novembre 2017 della Commissione della legislazione (rel. Michela Delcò Petralli) rileva innanzitutto che anche il Canton Ticino non sembra sfuggire alla tendenza di sovraofferta di alloggi, ma non è *«possibile incorporare i dati per regione e individuare nel dettaglio la tipologia degli oggetti sfitti o invenduti e quindi è impossibile conoscere le cause precise di tali situazioni»*, per cui è *«impossibile sapere se, malgrado la febbre edificatoria subita dal nostro Cantone, sussista o meno penuria di abitazioni, soprattutto di oggetti a pigione moderata accessibili alla maggioranza della popolazione e semmai in quali distretti»*.

Al di là della possibilità di applicare già ora l'art. 270 cpv. 2 CO, *«opportunità nemmeno approfondita dal Consiglio di Stato»*, l'introduzione dell'obbligo del formulario ufficiale è utile (indipendentemente dal criterio della penuria di alloggi), per i seguenti motivi:

- il formulario garantirebbe il principio di trasparenza nei confronti *«della parte più debole del contratto, cioè l'inquilino [...] che avrebbe non solo la possibilità di contrattare la pigione in modo consapevole e informato, ma anche quella di non concludere il contratto»*;
- il formulario, e i dati in esso contenuti, potrebbero servire *«da riferimento per eventuali e susseguenti vertenze relativamente all'aumento o alla diminuzione del canone di locazione»*;
- il formulario potrebbe servire per contenere l'aumento delle pigioni che, secondo l'Associazione svizzera degli inquilini è in atto ma in modo ingiustificato, visto *«i tassi d'interesse ipotecari costantemente in diminuzione»*; *oltretutto tali aumenti avvengono «spesso in occasione del cambio di conduttore e si registrano anche in situazione di normalità del mercato immobiliare»*;
- il formulario potrebbe servire per migliorare i dati statistici e quindi il monitoraggio del mercato dell'alloggio, *«anche e soprattutto a livello distrettuale»*.

Infine si sottolinea che la richiesta dei mozionanti andrebbe accolta anche se la penuria di alloggi non fosse accertata; infatti non violerebbe il diritto federale dato che la mozione si inserirebbe *«perfettamente nello spirito che sottende tutto il diritto di locazione. Come il diritto del lavoro, le norme legali sul contratto di locazione limitano la libertà contrattuale delle parti, includendo norme imperative a protezione della parte più debole, l'inquilino, nel contratto di locazione, rispettivamente il dipendente, nel contratto di lavoro»*. D'altra parte, contrariamente a quanto sostiene il Consiglio di Stato, l'art. 256a CO non soddisfa la

richiesta dei mozionanti poiché presuppone l'esistenza di un rapporto di locazione precedente, mentre il formulario, così come inteso dai mozionanti, è reso obbligatorio anche in occasione di una prima locazione. La minoranza commissionale chiede pertanto di accogliere la mozione.

Il 22 gennaio 2018 il Gran Consiglio accoglie – con 56 sì, 26 no e 3 astensioni – le conclusioni del rapporto di maggioranza della Commissione della legislazione, contrarie alla mozione.

4. MOZIONE DEL 13 MARZO 2019 DI IVO DURISCH, GIORGIO FONIO E COFIRMATARI "STATISTICHE PIÙ PRECISE PER UNA MIGLIORE CONOSCENZA DEL MERCATO DELL'ALLOGGIO SFITTO

4.1 La mozione

La mozione chiede al Consiglio di Stato di:

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

4.2 Rapporto del Consiglio di Stato

Con il messaggio n. 7780 del 18 dicembre 2019, il Consiglio di Stato, dopo aver premesso che *«la statistica delle abitazioni vuote è una statistica federale che l'Ustat realizza annualmente su mandato dell'Ufficio federale di statistica (UST)»*, precisa che *«non sono considerate tutte le abitazioni vuote, ma solo quelle offerte sul mercato e immediatamente disponibili»*.

Per la prima richiesta, l'USTAT fornisce una statistica delle abitazioni vuote, al suo livello di dettaglio massimo, per comune politico (vedi tabella Ustat T_090203_020). I concetti usati dai mozionanti si riferiscono però alla tipologia territoriale in uso nel Piano direttore cantonale, che non è basata sui confini amministrativi dei comuni, ma identifica delle zone che oltrepassano gli stessi. In questo senso per il Consiglio di Stato la prima richiesta è da considerare evasa.

Il numero di alloggi vuoti che non sono destinati né alla vendita e nemmeno alla locazione (seconda richiesta), cioè degli alloggi non sono considerati "sul mercato" non è previsto dalla statistica sulle abitazioni vuote.

La terza richiesta viene bocciata con argomenti poco conclusivi. I dati pubblicati dall'USTAT (https://www3.ti.ch/DFE/DR/USTAT/allegati/tabella/T_090203_11C.xls) distinguono già il tipo di offerta: in affitto (comprese le abitazioni poste sia in affitto che in vendita) e in vendita (ad esempio il 1° giugno 2019 e il 5 ottobre 2020):

Abitazioni vuote											Tasso di abitazioni vuote	
	Totale	Numero di locali						Tipo di edificio		Tipo di offerta		
		1	2	3	4	5	6 e più	monofamiliari	recenti ²	Affitto ³	Vendita	
2019	5'534	427	1'122	1'913	1'450	397	225	619	1'164	4'652	882	2.29
2020	6'639	528	1'409	2'226	1'750	423	303	703	1'238	5'621	1'018	2.71

È facile vedere come il tasso di abitazioni vuote, riferito solo alle abitazioni offerte in affitto, sia facilmente calcolabile: conoscendo il numero di abitazioni vuote ("Totale") e il "Tasso di abitazioni vuote", si può facilmente risalire al numero di abitazioni complessivo su cui è stato calcolato il tasso:

2020: numero di abitazioni complessivo = $6'639 / 0.0271 = 244'798$

Tasso di abitazioni vuote in affitto = $5'621 / 244'798 = 2.30\%$

2019: numero di abitazioni complessivo = $5'534 / 0.0229 = 241'607$

Tasso di abitazioni vuote in affitto = $4'652 / 241'607 = 1.93\%$

Per la quarta richiesta si prende atto che la suddivisione delle abitazioni vuote per fascia di costo non è disponibile.

Per la quinta richiesta si prende atto che non disponendo delle fasce di costo non è possibile incrociare questi dati con il numero di locali (dato questo invece disponibile).

Per l'ultima richiesta si prende atto del fatto che una domanda relativa al dato sull'anno di costruzione e alla data dell'ultima importante ristrutturazione è inclusa nel questionario del Censimento sulle abitazioni vuote. L'importante quota di non risposte le interpretazioni soggettive sull'aggettivo "importante" rendono questa statistica poco interessante e per questo non è pubblicata.

La prima e la terza richiesta sono soddisfatte, nel senso che i dati richiesti sono calcolabili sulla base delle statistiche pubblicate dall'USTAT. Per le altre richieste si prende purtroppo atto delle difficoltà di disporre dei dati desiderati e quindi della scarsa conoscenza del settore da parte delle autorità.

Il Consiglio di Stato, su richiesta della Commissione, ha peraltro precisato il 6 novembre 2019 quanto segue.

«La costituzione del Centro cantonale di competenza (CCAll) presso la SUPSI per l'implementazione del Piano cantonale dell'alloggio (PCAll), è stata approvata dallo scrivente Governo in data 3 aprile 2019 tramite risoluzione governativa n. 1641 (implementazione della prima fase, 18 mesi). La direzione strategica del progetto viene assunta dai tre Dipartimenti interessati al tema (Dipartimento della sanità e della socialità, Dipartimento del territorio e Dipartimento delle finanze e dell'economia), la direzione tecnica è composta da collaboratori della Divisione dell'azione sociale e delle famiglie (DASF), della Sezione dello sviluppo territoriale del Dipartimento del territorio e dell'Ustat. Il CCAll avrà lo scopo, nell'ambito dell'alloggio a pigione sostenibile, di creare le competenze, promuovere l'informazione e sostenere le organizzazioni di utilità pubblica. Il CCAll dovrà definire una sistemica di monitoraggio del settore di concerto con l'Ufficio cantonale di statistica e con la Sezione dello sviluppo territoriale, aggiornando il Rapporto finale PCAll (2017) nell'ottica di tenere costantemente atualizzati i dati sugli alloggi a pigione sostenibile. Il CCAll potrà in una eventuale seconda fase inoltre considerare ulteriori dimensioni d'analisi di carattere sociale, economico, ambientale e territoriale. I dati specifici verranno definiti nel corso della prima fase menzionata sopra iniziata ufficialmente il 1. ottobre 2019».

La minoranza della Commissione considera quindi evasa la mozione e attende i risultati del lavoro del CCAll e l'aggiornamento del PCAll.

5. CONCLUSIONI

Come risulta da quanto esposto sopra, il tema è dibattuto da anni sia a livello federale sia cantonale. Un nuovo contratto è notoriamente un'occasione per il locatore di proporre una pigione più alta, in parte per i lavori di ristrutturazione eseguiti, in parte per un più o meno giustificato desiderio di adattare la pigione ai valori di mercato.

È vero che l'art. 256a CO prevede al cpv. 2 che *«il conduttore può altresì chiedere che gli sia comunicato l'ammontare del corrispettivo del precedente rapporto di locazione»*. Questo diritto non riguarda però le persone interessate ad affittare un'abitazione, prima di essere diventate inquilini. Una tale richiesta pone poi le basi per un rapporto conflittuale.

L'obiezione che il conduttore possa contestare la pigione entro 30 giorni dalla consegna della cosa (CO art. 270, cpv. 1) è debole, perché per sapere che *«il locatore ha aumentato in modo rilevante la pigione iniziale rispetto a quella precedente per la stessa cosa»* (ibidem lett. b), il conduttore dovrebbe appellarsi all'art. 256a CO.

Il rimprovero, spesso ripetuto, *«che 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 costituisce un'ingerenza nella libertà contrattuale delle parti»* è assurdo, se si è convinti che un'ampia informazione sullo stato della cosa, sulla pigione precedente e sui motivi per l'aumento sia necessariamente alla base di un contratto in buona fede.

Né si può accettare, se i motivi per l'aumento sono legittimi, il rimprovero di una *«presunzione legale secondo cui l'aumento della pigione rispetto alla precedente, rimasta invariata per anni, sia abusivo»*.

L'argomento che il Governo abbia già la facoltà di rendere obbligatorio il formulario in caso di penuria di abitazioni è nullo, visto che questa facoltà non è mai stata invocata.

Si prende invece conoscenza con piacere delle intenzioni del Consiglio di Stato di monitorare regionalmente il mercato dell'alloggio nell'ambito del progetto del futuro Centro di competenza alloggio (CCA), come già indicato sopra al punto 4.

Purtroppo il codice delle obbligazioni non permette ai Cantoni di introdurre un obbligo generalizzato del formulario ufficiale per conoscere il valore della pigione precedente, ma solo in caso di "penuria di abitazioni". Per la definizione di questa fattispecie il Tribunale federale concede un certo margine ai Cantoni.

In questo senso, seguendo le indicazioni degli iniziattivisti, nel testo conforme proposto il tasso di sfritto è fissato al 2.0%, mentre il concetto di "penuria di abitazioni" è espressamente limitato al caso della locazione, visto come tutta la tematica cade sotto il Capo secondo del CO "Della protezione dalle pigioni abusive e da altre pretese abusive del locatore in materia di locazione di locali d'abitazione e commerciali".

Per la minoranza della Commissione Costituzione e leggi:

Carlo Lepori, relatore
Corti - Lepori D. - Stephani

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 minoranza 2 febbraio 2021 n. 7260/7780 R2 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

³In 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, offerte in locazione, nel Cantone o nel distretto, inferiore al 2.0%.

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 accolta nel suddetto testo conforme.

III.

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

IV.

Il disegno di legge di cui al punto I, se accolto in votazione popolare o, in caso di ritiro dell'iniziativa, trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, è pubblicato nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi ed entra immediatamente in vigore.