

Rapporto parziale 2

numero	data	Dipartimento
6018 R parz.2	18 novembre 2009	ISTITUZIONI
Concerne		

**della Commissione della legislazione
sull'iniziativa parlamentare 4 giugno 2007 presentata nella forma
elaborata da Giuseppe (Bill) Arigoni per la 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)**

(v. messaggio 8 gennaio 2008 n. 6018)

I.	LA RICHIESTA DI MODIFICA DELL'ART. 16 CPV. 3 (OBBLIGO DEL FORMULARIO UFFICIALE IN CASO DI PENURIA DI ABITAZIONI)	1
II.	LA POSIZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO	2
III.	I LAVORI COMMISSIONALI	2
IV.	CONSIDERAZIONI GIURIDICHE E POLITICHE	3
V.	CONCLUSIONI.....	4

I. LA RICHIESTA DI MODIFICA DELL'ART. 16 CPV. 3 (OBBLIGO DEL FORMULARIO UFFICIALE IN CASO DI PENURIA DI ABITAZIONI)

Con l'iniziativa in forma elaborata presentata in data 14 maggio/4 giugno 2007, il deputato Arigoni postula 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.

L'art. 270 cpv. 2 CO prevede 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'art. 269d CO (per gli aumenti di pigione) per la conclusione di un rapporto di locazione. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, come ricordato dal Consiglio di Stato nel suo messaggio n. 6018 dell'8 gennaio 2008, vi è penuria di abitazioni quando il tasso di alloggi vuoti è inferiore al 2%; non è però arbitrario fissare questa soglia all'1% (DTF 119 la 348, 124 I 127)¹.

¹Secondo l'USTAT (cfr. dati - 3-2008, pag. 75) il tasso d'abitazioni vuote in Ticino nel 2008 (e cioè la percentuale di abitazioni vuote sul totale delle abitazioni esistenti al 31.12.2007) era in media di 0.79 negli agglomerati (Bellinzona: 1.02; Chiasso-Mendrisio: 1.81; Locarno: 0.54; Lugano: 0.52) e di 0.62 nelle zone rurali e periferiche.

Nel Cantone Ticino, l'attuale tenore dell'art. 16 cpv. 3 della legge di applicazione delle norme federali in materia di locazione di locali di abitazione e commerciali d'affitto prevede che, in caso di penuria di abitazioni, il Consiglio di Stato *può* dichiarare obbligatorio l'uso del summenzionato formulario.

II. LA POSIZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO

Nel suo messaggio n. 6018 dell'8 gennaio 2008 l'Esecutivo cantonale ricorda come già nel rapporto del 16 ottobre 1992 della Commissione della Legislazione relativo alla nuova legge di applicazione delle norme federali in materia di locazione figura che l'Associazione svizzera degli inquilini aveva chiesto di introdurre l'obbligatorietà del modulo ufficiale per la conclusione di nuovi contratti di locazione. La Commissione non aveva a quel tempo aderito alla proposta *"ravvisandovi un serio ostacolo alla libera pattuizione"*. L'attuale tenore del cpv. 3 dell'art. 16 (in pratica la delega al Consiglio di Stato della possibilità di intervenire e dichiarare obbligatorio l'uso del modulo) era stato inserito a seguito di un emendamento durante la discussione in Gran Consiglio. L'allora Consigliere di Stato Alex Pedrazzini, nel corso della seduta del Gran Consiglio del 9 novembre 1992 aveva affermato di ritenere non necessario prevedere sempre e comunque l'uso del modulo ufficiale, in quanto l'art. 256a CO permette al conduttore di chiedere che gli sia comunicato l'ammontare del corrispettivo del precedente rapporto di locazione (cfr. Raccolta dei verbali del Gran Consiglio, sessione autunnale 1992: seduta 9 novembre 1992, p. 23).

Il Consiglio di Stato, in linea con quanto deciso dal Parlamento nel 1992, propone nel suo messaggio di respingere la richiesta di modifica del cpv. 3 dell'art. 16 formulata dal deputato Arigoni.

III. I LAVORI COMMISSIONALI

Il relatore ha illustrato ai commissari il contenuto dell'iniziativa durante la seduta del 18 giugno 2008. L'8 ottobre 2008 ha avuto luogo l'audizione dell'iniziativista Arigoni. Egli ha ricordato che la decisione di contestare la pigione iniziale è strettamente associata all'informazione fornita agli inquilini su alcuni dati, tra i quali la pigione pagata dal precedente conduttore e i motivi su cui si fonda la fissazione del canone iniziale. Secondo lui sarebbe incontestabile che un gran numero di locatori non è disposto a fornire questa informazione, nemmeno su richiesta, come pure il fatto che molti conduttori non oserebbero sollecitare tali informazioni, per paura di eventuali ritorsioni. Arigoni ha ammesso che l'art 256a cpv. 2 CO offre la possibilità al conduttore di domandare che gli sia comunicato l'ammontare del corrispettivo del precedente rapporto di locazione, tuttavia un ritardo o la reticenza del locatore non concedono nessuna proroga al termine inderogabile di 30 giorni per la contestazione della pigione iniziale, ai sensi dell'art. 270 cpv. 1 CO. L'art. 256 cpv. 2 CO è in effetti sprovvisto di alcun tipo di sanzione. Secondo l'iniziativista apparirebbe quindi indispensabile introdurre tale obbligo, mediante la notifica di un formulario ufficiale ad inizio locazione.

Il 14 gennaio 2009 è stata sentita la rappresentante della CATEF (Camera ticinese dell'economia fondiaria), la Segretaria cantonale avv. Renata Galfetti. Durante l'audizione ha ricordato che la legge prevede la libera fissazione della pigione iniziale con però una verifica della sua adeguatezza in caso di contestazione. Questa possibilità, concessa alle condizioni di cui all'art. 270 cpv. 1 CO, costituisce un'eccezione al principio *"Pacta sunt servanda"*. I cantoni che registrarono una situazione di penuria possono inoltre, se lo ritenessero opportuno, introdurre l'obbligo del modulo ufficiale. Le condizioni per la contestazione sono nondimeno le stesse come negli altri cantoni.

Nonostante sette cantoni² facciano attualmente uso di tale possibilità, le contestazioni della pigione iniziale sono molto poche e provengono quasi esclusivamente dai cantoni di Vaud e Ginevra: 483 casi a livello nazionale negli ultimi 2 semestri, di cui 425 dai predetti cantoni. Nella stragrande maggioranza dei cantoni non si registra un solo caso all'anno.

L'avv. Galfetti ritiene particolarmente interessante la circostanza che il Canton Zurigo, abituato a tassi di affitto molto più contenuti che in Ticino, dopo 2 periodi di 3 anni ciascuno di obbligo del modulo ufficiale, abbia nel 2003 - in votazione popolare - deciso di *abolirlo*. Gli zurighesi lo hanno giustamente ritenuto inutile, dispendioso dal profilo amministrativo, complicato perché obbligatorio solo negli anni con uno affitto molto basso, e eccessivamente penalizzante. Verosimilmente non hanno considerato più accettabili atteggiamenti che favoriscono solo il sospetto nei confronti dei locatori senza invece essere compensati da vantaggi, rimanendo le condizioni per una contestazione della pigione le medesime anche laddove l'uso del modulo non è obbligatorio.

Rispetto al 2003 la possibilità per i conduttori di valutare se l'entità della pigione offerta per un determinato alloggio sia o meno adeguata, è ancora maggiore. Con la diffusione di Internet, sono ora a disposizione dell'utenza una moltitudine di dati relativi agli oggetti offerti in locazione, con descrizione precisa e indicazioni circa la pigione. Gli interessati si possono quindi fare un'idea molto completa circa le pigioni vigenti sul mercato.

L'avv. Galfetti ha infine segnalato che il prof. Thalmann, nella sua veste di presidente della Commissione federale dell'alloggio, ha pubblicato un articolo nel quotidiano romando *Le Temps* del 26.09.2008 dal quale risulta che nel 2006 nella città di Zurigo - che presenta notoriamente una situazione difficile - un tasso di affitto quasi nullo (0.13%) non ha comunque impedito a quasi un terzo della popolazione di trovare un nuovo alloggio. E questo senza sentirsi nella necessità di rimettere in discussione la sua pigione iniziale. Per concludere l'avv. Galfetti ha ricordato che negli ultimi 2 semestri prima dell'audizione erano state introdotte solo 4 contestazioni riguardanti l'impugnazione della pigione iniziale per tutto il Cantone Ticino (cfr. Tabelle ufficiali dell'Ufficio federale delle abitazioni inerenti l'attività degli uffici di conciliazione). A mente della CATEF l'iniziativa merita quindi di essere respinta.

IV. CONSIDERAZIONI GIURIDICHE E POLITICHE

Va innanzitutto rilevato che *il legislatore federale non ha voluto imporre l'obbligo* del modulo ufficiale. L'art. 270 cpv. 2 CO contiene infatti *una riserva* in favore del diritto cantonale, abilitante o facoltativa, nel senso che autorizza i Cantoni a emanare disposizioni in una materia già retta dal diritto federale (DTF 120 II 241 consid 2b). Il Cantone Ticino ha ritenuto di non far uso di questa facoltà ma ha comunque delegato al Consiglio di Stato la possibilità di intervenire.

Secondo la giurisprudenza, l'uso del modulo ufficiale alla conclusione del nuovo contratto di locazione serve in pratica ad assicurare al nuovo conduttore un'informazione adeguata sulla pigione precedente e sulle possibilità e sulla procedura di contestazione della pigione iniziale (DTF 121 III 56 consid. 2c). Tuttavia, il conduttore ha già la possibilità, prevista dal diritto federale (art. 256a CO) di conoscere l'importo versato dal precedente inquilino e di impugnare la pigione iniziale.

Preso atto della posizione del Consiglio di Stato e delle argomentazioni dell'iniziativista e della CATEF la Commissione non ritiene che vi sia la necessità né giuridica né politica di rendere obbligatorio l'uso del formulario ufficiale. Esso - come ha dimostrato l'esperienza negativa del Canton Zurigo, che l'ha abolito in votazione popolare nel 2003 - rappresenta un serio ostacolo alla libera pattuizione, non porta i benefici sperati e può presumibilmente produrre conseguenze negative nei rapporti tra proprietari e conduttori.

²Si tratta dei Cantoni di Friburgo, Ginevra, Vaud, Neuchâtel, Nidvaldo, Uri e Zugo.

Un ulteriore argomento si oppone all'accoglimento dell'iniziativa. Sia a livello federale che cantonale (segnatamente nel programma anticrisi del Cantone e delle associazioni economiche) è previsto lo snellimento della burocrazia, anche nell'ambito amministrativo: l'introduzione del nuovo modulo sarebbe in contrasto con questi intendimenti.

V. CONCLUSIONI

La Commissione della legislazione non reputa necessario dare seguito alla proposta formulata nell'atto parlamentare e propone di considerare evasa l'iniziativa parlamentare presentata il 4 giugno 2007 da Giuseppe (Bill) Arigoni per la 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).

Per la Commissione della legislazione:

Carlo Luigi Caimi, relatore

Bergonzoli - Calastri - Gianoni - Mellini -

Pantani - Pedrazzini - Righinetti - Solcà