

# Rapporto al messaggio 1667

Della Commissione della legislazione sul messaggio 17 luglio 1970 concernente la limitazione del diritto di disdetta (LF del 24 giugno 1970 che completa il Codice Civile Svizzero, libro V: diritto delle obbligazioni)

Nell'ambito di un' azione più generale intesa a proteggere gli inquilini , con messaggio del 27 novembre 1968 il Consiglio federale proponeva all' Assemblea federale l' accoglimento di una modificazione integrativa del Codice delle obbligazioni nel senso di limitare , per decisione del Giudice , il diritto di disdetta dei contratti di locazione. Dai lavori dell' Assemblea federale è uscita la legge del 24 giugno 1970 , che modifica in parecchi punti le proposte del Consiglio federale e che , nei termini indicati dal messaggio del Consiglio di Stato in esame , prevede la possibilità , di fronte a una disdetta , di chiedere al Giudice di prolungare il contratto di locazione oltre i termini previsti.

Giova preliminarmente osservare che il merito della questione è integralmente definito dalla legge federale ; ai Cantoni , in virtù della nota ripartizione di competenze , spetta unicamente il compito , indispensabile ai fini dell' attuazione della legge federale , di indicare l' Autorità giudiziaria competente , e la procedura per i giudizi sulle questioni trattate dalla legge del 24 giugno 1970.

E' per altro opportuno osservare che , se ai Cantoni sfugge ogni competenza di ordine materiale , le norme di diritto organizzativo e procedurale che essi devono emanare devono essere adeguate alle norme di diritto materiale federale per il noto principio secondo il quale la procedura deve essere idonea al raggiungimento dello scopo che si prefigge il merito di una legge.

In questo senso la vostra Commissione si è occupata del problema , nel tentativo di emanare norme di diritto cantonale che corrispondano agli intendimenti che , con le disposizioni concernenti la limitazione del diritto di disdetta , si è prefisso il legislatore federale.

## L'AUTORITA' COMPETENTE

Premesso che , come rilevato dal messaggio governativo , entra in linea di conto unicamente un' Autorità giudiziaria , la Commissione ha preso atto della proposta del Consiglio di Stato di designare il Pretore. Dopo ampia discussione , la Commissione della Legislazione ha ritenuto di aderire alla proposta governativa , ritenuto che , a ragion veduta e dato l' attuale assetto giudiziario nel nostro Cantone , la scelta è praticamente forzata , e ritenuto pure che questa soluzione non deve essere considerata definitiva , ma suscettibile di una radicale modificazione , nell' ambito di una completa riorganizzazione giudiziaria alla quale si deve por mano il più presto possibile.

Un' altra soluzione sarebbe consistita nell' istituire un Tribunale speciale (formato da un Giudice unico oppure da un Giudice assistito da due probiviri , o da due periti che dir si voglia) competente per decidere in merito alle istanze di protrazione della disdetta , come pure eventualmente di altre questioni rientranti nella sfera del diritto sociale. Questa soluzione si urta però contro obiettive difficoltà.

In primo luogo appare dubbia la sua costituzionalità in quanto un nuovo Tribunale deve essere previsto dalla Costituzione : di conseguenza si sarebbe dovuto avviare un procedimento di modificazione costituzionale. E' dubbio infatti che si possa istituire in via legislativa un nuovo Tribunale assumendo quale base costituzionale l' art. 39 , III capoverso della Costituzione cantonale che recita : «Sono riservate le disposizioni di legge sui tribunali dei probiviri ed eventualmente sui tribunali dei minorenni».

Ma , al di là della questione costituzionale , la Commissione ha dovuto constatare che l' emanazione delle disposizioni integrative della legge federale assume un carattere quasi di urgenza. Detta legge infatti entrerà in vigore il 19 dicembre 1970 : è ovvio che , almeno un mese prima di tale data , il Gran Consiglio dovrà prendere la sua decisione in materia. Di conseguenza , voler pretendere di istituire un nuovo tribunale , ed eventualmente di assegnare allo stesso nuovi compiti oltre a quello concernente la limitazione del diritto di disdetta , in un così breve lasso di tempo , sarebbe stato compiere un atto di pura e semplice improvvisazione , sicuramente meno opportuno della decisione di affidare la materia a un Giudice già esistente , nell' attesa di esaminare più approfonditamente il problema. Non può infatti essere dimenticato

che , per valutare l' opportunità dell' istituzione di un tribunale speciale , occorre , sulla scorta dell' esperienza almeno dei primi mesi dall' entrata in vigore della nuova legge federale , valutare il numero dei casi sottoposti all' esame dell' Autorità giudiziaria , il tempo occorrente alla stessa per il loro giudizio , e le eventuali difficoltà alle quali l' autorità prescelta sarà messa di fronte dall' inserimento di una nuova procedura.

Di conseguenza , può nella preoccupazione dell' aggravio per le Preture , già attualmente oberate , che l' afflusso di queste nuove pratiche potrà arrecar loro , la Commissione della Legislazione ha optato per la soluzione scelta dal Consiglio di Stato. Questa soluzione è stata però adottata alla condizione che il Consiglio di Stato voglia assumere l' impegno di ristudiare il problema , alla luce delle prime esperienze , non soltanto nel senso di esaminare l' opportunità di introdurre un tribunale speciale per queste cause , ma nel senso di procedere a precise proposte circa la riforma generale dell' apparato giudiziario , la quale riforma è del resto già stata sollecitata in altre occasioni da questa Commissione. Essa è persuasa che solo nell' ambito di una radicale riforma del sistema giudiziario del nostro Cantone , la quale dovrà pure tener conto della necessità di procedere a una specializzazione dei vari tribunali , i problemi che si pongono alla nostra giustizia , tra i quali figura quello oggetto del presente rapporto , potranno essere risolti.

## PROCEDURA

La vostra Commissione non ha ritenuto di poter aderire alla proposta del messaggio governativo , nel senso di delegare al Consiglio di Stato la facoltà di fissare mediante regolamento la procedura per le cause inerenti la limitazione del diritto di disdetta.

Infatti il diritto procedurale , indispensabile supporto al diritto materiale , è troppo importante perché la sua definizione possa essere abbandonata a un semplice regolamento. Del resto , a dipendenza della soluzione che vien data a determinati problemi di natura procedurale , l' esercizio del diritto assicurato all' inquilino dalla legge del 24 giugno 1970 , risulta alleggerito oppure aggravato. Di conseguenza l' indicazione della procedura non può sfuggire alla normale via legislativa , per cui , a giudizio della Commissione , deve essere il Gran Consiglio a emanare le relative norme.

Di conseguenza , con la collaborazione del Dipartimento di giustizia , la vostra Commissione ha proceduto all' elaborazione di alcuni articoli che saranno aggiunti all' attuale Codice di procedura civile sotto il titolo XIV bis : queste disposizioni saranno poi recepite nel nuovo Codice di procedura civile che dovrà essere discusso in Gran Consiglio nei prossimi mesi , ed eventualmente adattate , dal punto di vista formale , alla lettera dello stesso.

La procedura , secondo l' art. 267 f) della legge federale , deve essere «atta a garantire un rapido giudizio». Di conseguenza la Commissione della Legislazione ritiene di proporvi una procedura dalle seguenti caratteristiche. In primo luogo essa deve essere semplice , nel senso di permettere a qualsiasi cittadino , e in particolar modo agli inquilini , di adire il Pretore senza dover ricorrere ad un legale , e senza dover compiere atti processuali che richiedano particolari conoscenze. In secondo luogo la procedura deve ossequiare al principio della massima ufficiale : il Pretore , cioè , deve poter padroneggiare il procedimento , indipendentemente dalla volontà delle parti. Questo principio è irrinunciabile in una procedura tendente all' applicazione di una legge che vuoi proteggere , nei limiti precisati dal legislatore federale , il diritto di una parte che , nella stragrande maggioranza dei casi , risulterà economicamente più debole , e quindi più soggetta a una posizione procedurale di inferiorità nei confronti della controparte. In terzo luogo , per la sicurezza giuridica , la procedura deve risultare rapida , con termini brevi tra un atto e l' altro , sia per evitare la presentazione di istanze a puro scopo defatigatorio , sia per permettere alle parti , e in particolare all' inquilino , di conoscere la loro esatta posizione giuridica , al fine di evitare , ad esempio , che un inquilino , a seguito di un giudizio negativo sulla sua istanza di protrazione , si veda costretto ad abbandonare l' appartamento da un giorno all' altro.

Di conseguenza possiamo qui di seguito riassumere i punti principali della procedura proposta dalla vostra Commissione, configurata nei nuovi articoli da 536 a) a 536 h) del Codice di procedura civile.

a) E' stata prevista la procedura orale. L' unico atto scritto obbligatorio è costituito dall' istanza che deve essere presentata per iscritto (art. 536 a) e che deve contenere alcune indicazioni fondamentali (la Pretura alla quale è diretta , il Comune di situazione dell' immobile , l' indicazione delle parti la data della disdetta o della scadenza del contratto , e l' ammontare del canone annuo di locazione).

La Commissione , a maggioranza , ha respinto una proposta tendente a permettere anche l' introduzione di una istanza verbale , con eventuale facoltà per l' istante di firmare un formulario depositato presso la cancelleria delle Preture. La maggioranza commissionale ha ritenuto che , per la sicurezza giuridica , un minimo di formalità , e cioè la presentazione di un' istanza scritta , sia indispensabile. Questa esigenza è per temperata dal fatto , che qui si vuole sottolineare , che l' invio al Pretore di un' istanza non corrispondente a quanto previsto dalla legge (ad esempio mancante di una delle

indicazioni necessarie o presentata in una sola copia) non comporta la nullità dell' atto.

Il capoverso II dell' art. 536 a) prevede che l' istanza può essere motivata. Inoltre , all' art. 536 b) Il capoverso , si è prevista la possibilità per la parte convenuta di presentare un allegato scritto di risposta. Questa facoltà può risultare sicuramente utile in determinati casi di particolare importanza (si pensi ad esempio all' affitto di locali d' affari , quali negozi) nei quali la rilevante posta finanziaria in gioco può giustificare uno scambio di allegati scritti prima della discussione orale in Pretura.

b) Nella prima udienza , che dovrà aver luogo entro 10 giorni dall' intimazione dell' istanza (art. 536 b) cpv. II) , si deve procedere all' esperimento di conciliazione. E' questo un atto indispensabile in una procedura come quella che ci occupa , in quanto , spesse volte , dalle reciproche spiegazioni delle parti , il Pretore potrà trarre gli elementi necessari per conciliarle e per trovare una soluzione di comune accordo. Per questa ragione si è previsto che le parti devono comparire personalmente davanti al Giudice.

c) Per quanto concerne le prove questa procedura non può evidentemente contenere norme rigide. L' indicazione delle prove potrà avvenire quindi sia in sede di istanza o di risposta scritta , sia in sede di udienza preliminare , se l' esperimento di conciliazione è fallito (art. 536 c) II cpv.). Per le ragioni sopra esposte , il Pretore non è vincolato dalle prove offerte dalle parti , e può assumere prove anche di sua iniziativa (ovviando così ai casi in cui una parte si trova manifestamente a disagio di fronte all' altra).

L'esigenza sopra ricordata di rapidità della procedura vuole che siano esclusi due istituti conosciuti dalla procedura ordinaria , e cioè la suppedizione di testimoni e la perizia giudiziaria (art. 536 d) cpv. II).

La Commissione ha per altro ritenuto opportuno prevedere una particolare disposizione (art. 536 c) II cpv.) per quanto concerne i casi in cui la disdetta è stata data al fine di aumentare il canone di locazione. Per questi casi la legge federale del 24 giugno 1970 , all' art. 267 a) cpv. IV dispone : «l' Autorità giudiziaria deve tener debito conto delle richieste fondate del locatore intese a mutare le condizioni del contratto». E' ovvio che non sempre il Pretore può avere gli elementi necessari , dalle dichiarazioni delle parti e dall' assunzione delle prove , per giudicare se , in un determinato caso , l' aumento del canone è giustificato , ed eventualmente in quale misura. Di conseguenza la Commissione propone di concedere al Pretore la facoltà di assumere la collaborazione di un perito (non si tratta perciò , in senso proprio , di una perizia giudiziaria) che abbia a fornirgli i dati necessari per un giudizio oggettivo. Per facilitare il compito del Pretore per l' assunzione di questi periti , si propone una norma secondo la quale il Consiglio di Stato può predisporre un elenco di periti , tra i quali il Pretore opera la sua scelta. Sempre per facilitare la procedura , e per non creare spese eccessive , si propone che i periti possano essere scelti anche tra i funzionari dell' Ufficio cantonale di stima i quali , tra l' altro , sono i più indicati a fornire utili dati in materia.

d) Le prove devono essere assunte possibilmente in una sola seduta. Sempre al fine di accelerare la procedura , nella stessa udienza si dovrà procedere alla discussione finale (art. 536 d) III cpv.).

La natura delle questioni trattate con questa procedura esclude , di per sè stessa , la possibilità della presentazione di domande reconvenzionali : esse non sono pertanto previste dal progetto.

e) Per quanto concerne l' effetto sospensivo della domanda di protrazione , la Commissione è partita dall' assunto secondo il quale , normalmente , esso non dovrebbe essere necessario in quanto , prevedendo dei termini molto brevi (10 giorni) tra un atto e l' altro , il giudizio definitivo dovrebbe essere emanato prima che la disdetta data dal locatore possa dispiegare i suoi effetti. Infatti , ritenuto che la disdetta normalmente vien data con sei mesi di preavviso , se i termini previsti nella procedura proposta dalla Commissione della Legislazione fossero rispettati , l' istanza dovrebbe essere esaminata entro tale periodo. I casi in cui ci non fosse possibile dovrebbero quindi costituire l' eccezione : in questo caso (in particolare per le disdette date con breve preavviso) l' articolo 536 e) prevede che il Pretore , dopo l' udienza di conciliazione , deve esaminare preliminarmente , sulla scorta degli elementi dei quali è in possesso , se concedere l' effetto sospensivo all' istanza. La decisione del Pretore è inappellabile.

f) La Commissione della Legislazione ha discusso a lungo se prevedere l' appellazione contro la decisione del Pretore e , se del caso , se fissare un determinato importo per l' appellabile. In conclusione , la vostra Commissione propone che l' appellabile sia prevista , senza limitazione concernente l' importo , solo nei casi previsti dall' art. 267 a) cpv. IV del CO , cioè in quei casi in cui la disdetta viene data per aumentare il canone di locazione.

Questa soluzione ha il vantaggio di garantire , per i casi più complessi , la formazione di una giurisprudenza , mentre per gli altri casi sembra alla Commissione che la possibilità di appellazione non farebbe altro che complicare una procedura che , come si è visto , deve rimanere semplice.

Del resto la Commissione della Legislazione intende sottolineare , anche su questo punto , che questa soluzione potrà senz' altro essere suscettibile di modificazione alla luce dell' esperienza.

Quale Autorità di ricorso si è previsto ovviamente la Camera civile del Tribunale d' appello , ritenuto che la procedura è quella delle appellazioni in via di ricorso.

g) Per quanto concerne le spese giudiziarie e le ripetibili (art. 536 h) la Commissione ritiene che , data la natura della procedura , si debba dare ampia facoltà al Giudice di decidere circa l' ammontare delle stesse , a seconda dei casi sottoposti al suo giudizio (a dipendenza , ad esempio , se si tratta della locazione di un modesto appartamento , oppure di un importante negozio , e a dipendenza pure della giustificazione della disdetta , rispettivamente dell' opposizione alla stessa). In determinati casi , anzi , è opportuno prevedere la facoltà per il Giudice di non prelevare nessuna spesa giudiziaria.

In conclusione , ritenuto che tutte le proposte qui formulate potranno essere successivamente rivedute alla luce del numero e dell' importanza delle pratiche del genere introdotte presso le Preture , la vostra Commissione vi propone di approvare l' annesso progetto di legge.

**Per la Commissione della Legislazione:**

D. Scacchi, relatore  
Ballinari - Bignasca - Guglielmoni - Maino -  
Sganzi - Snider - Staffieri - Tamburini - Tognini

Disegno di  
**LEGGE CANTONALE**

di applicazione della legge federale del 24 giugno 1970 che modifica il Codice delle obbligazioni (limitazione del diritto di disdetta) (del.....)

**Il Gran Consiglio  
della Repubblica e Cantone Ticino**

- visto il messaggio 17 luglio 1970 n. 1667 del Consiglio di Stato;

- vista la legge federale del 24 giugno 1970 , concernente la modificazione - degli articoli 267 e 290 C.O. ,

**d e c r e t a :**

**Art. 1**  
La legge di applicazione e complemento del CCS del 18 aprile 1911 è completata con l' aggiunta dell' articolo seguente:

**IX. Autorità competente per prorarre la locazione e l'affitto**

**Art. 10 bis.**  
Il Pretore del luogo di situazione della cosa locata è l' Autorità giudiziaria competente a decidere , conformemente agli art. 267 a) , 267 e) e 270 CO , le richieste tendenti ad ottenere una prorazione della locazione e dell' affitto.  
La procedura sarà stabilita da un regolamento esecutivo , ritenuto che i termini entro cui devono essere compiuti i singoli atti processuali sono fissati in 10 giorni.  
La decisione del Pretore è appellabile , in via di ricorso , alla Camera civile d' appello.

---

**Art. 2**  
Nel Codice di procedura civile è inserito il seguente:

**Titolo XIV bis - DELLA PROCEDURA APPLICABILE ALLE ISTANZE CONCERNENTI LA LIMITAZIONE DEL DIRITTO DI DISDETTA A SENSI DEGLI ARTICOLI DA 267 a) A 267 f) DEL CODICE DELLE OBBLIGAZIONI**

**Art. 536 a)**

L'istanza tendente a ottenere la prorogazione del contratto di locazione (art. 267 a cpv. III e 267 b cpv. II del C.O. o di affitto (art. 290 a del C.O.) deve essere presentata per iscritto in tante copie quante sono le parti più una per il giudice ; essa deve indicare la Pretura alla quale è diretta , il Comune di situazione dell' immobile , il nome , cognome e domicilio delle parti , la data della disdetta o della scadenza del contratto , e l' ammontare del canone annuo di locazione. L' istanza può essere motivata.

**Art. 536 b)**

Il Pretore intima l' istanza alle parti , e le cita personalmente per la discussione , che deve aver luogo entro 10 giorni dall' intimazione.

La parte convenuta ha la facoltà di introdurre , almeno tre giorni prima dell' udienza , una risposta scritta , che è immediatamente intimata alle parti.

**Art. 536 c)**

All'udienza il Pretore invita le parti a spiegarsi sulle loro ragioni e procede all' esperimento di conciliazione.

Se la conciliazione non riesce , le parti procedono all' indicazione delle prove , precisando i fatti ai quali esse si riferiscono Il giudice non è vincolato dalle domande di prova delle parti ; egli può assumere prove anche d' ufficio.

Nei casi di cui all' art. 267 a , cpv. IV del C.O. il Pretore può farsi assistere da un perito che presenta entro 10 giorni un referto scritto , intimato alle parti. E' in facoltà del Consiglio di Stato di designare per ogni giurisdizione dei periti , tra i quali il Pretore sceglie quello che lo assiste. Possono essere designati periti anche funzionari dell' Ufficio cantonale di stima.

**Art. 536 d)**

Le prove sono assunte in un' udienza da tenersi entro 10 giorni dalla discussione preliminare.

Sono escluse la suppedizione di testimoni e la perizia giudiziaria.

Ultimata l' assunzione delle prove , le parti procedono alla discussione. Se non tutte le prove possono essere assunte , il Pretore fissa un' ulteriore udienza , alla fine della quale si procede alla discussione.

Il giudizio deve essere emanato entro 10 giorni dall' ultima udienza.

**Art. 536 e)**

Dopo l' udienza di conciliazione , se del caso , il Pretore esamina preliminarmente se deve essere concesso effetto sospensivo all' istanza per tutta la durata del procedimento.

Il relativo decreto è inappellabile.

**Art. 536 f )**

Nei casi previsti dall' art. 267 a , cpv. IV del C.O. la sentenza del Pretore è appellabile entro 10 giorni alla Camera civile del Tribunale di appello , con appellazione in via di ricorso da introdurre alla Pretura che ha emanato il giudizio in tante copie quante sono le parti più una per il Giudice.

La Pretura intima un esemplare del ricorso alla controparte che ha facoltà di rispondere all' appellazione entro 10 giorni.

La Camera civile delibera entro 10 giorni dalla scadenza dell' ultimo termine utilizzato ; la motivazione del giudizio deve essere emanata entro 5 giorni dalla deliberazione.

**Art 536 g)**

Le intimazioni devono essere eseguite entro 24 ore. Il termine per il compimento di ogni atto processuale è di 10 giorni al massimo.

Le ferie processuali non sospendono la trattazione della lite nè interrompono il decorso dei termini.

Se una parte non compare a un' udienza , il giudice procede nella lite giudicando in base ai fatti e alle prove addotte ; se una parte omette un altro atto processuale , la causa continua senza l' atto omesso.

**Art. 536 h)**

Il giudice decide secondo il suo prudente criterio sulle spese e sulle ripetibili.

Se particolari circostanze lo giustificano , può esentare le parti da qualsiasi spesa.

---

**Art. 3**

Alla legge sulla tariffa giudiziaria e aggiunto il seguente art. 19 bis:

**Procedura per la prorogazione del contratto di locazione e di affitto**

**Art. 19 bis**

La tassa di giustizia per i procedimenti previsti dagli art. 267 a cpv. 3 , 267 b cpv. 2 e 290 a C.O. (limitazione del diritto di disdetta) va da Fr. 20,-a Fr. 1'000,-.

---

**Art. 4**Disposizioni transitorie e finali

Nella procedura sommaria per lo sfratto di conduttori , il Pretore sospende il procedimento se la disdetta è stata data prima del 19 dicembre 1970 per produrre i suoi effetti soltanto dopo il 18 dicembre 1970 , ed entro i 30 giorni di cui all' art. 2 cpv. II della legge federale 24 giugno 1970 che modifica il C.O.

La sospensione del procedimento di sfratto decade , se entro i 30 giorni di cui al cpv. precedente il conduttore non abbia presentato al giudice unitamente alla istanza la domanda provvisoria di prorogazione del contratto.

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum e ottenuta l'approvazione del Consiglio federale , la presente legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.

Essa entra in vigore il 19 dicembre 1970.