

# Rapporto sul messaggio

---

numero	4611
data	9 gennaio 1998
dipartimento	Istituzioni / Opere sociali

---

Della Commissione della legislazione sul messaggio 23 dicembre 1996 concernente l'adeguamento del diritto cantonale alla legge federale sui contratti-quadro di locazione e sul conferimento dell'obbligatorietà generale

## 1. GENESI DELLA LF SUI CONTRATTI QUADRO DI LOCAZIONE E SUL CONFERIMENTO DELL'OBBLIGATORIETA' GENERALE

Il 5 marzo 1972 una larga maggioranza del popolo e tutti i Cantoni hanno accettato di inserire nella Costituzione federale un nuovo articolo 34 septies, che prevedeva che "la Confederazione può, allo scopo di favorire soluzioni concordate e impedire abusi in materia di pigioni e alloggio, emanare disposizioni concernenti il conferimento del carattere obbligatorio generale dei contratti quadro di locazione ed altre misure adottate convenzionalmente dalle associazioni dei locatari e dei locatori o delle organizzazioni che tutelano interessi simili. L' art. 34 ter cpv. 2 si applica per analogia".

Tuttavia la legge d' applicazione non è stata promulgata poiché, secondo il Consiglio federale, la sola norma costituzionale sarebbe bastata "a favorire la conclusione di contratti quadro nel settore della locazione, e in particolare a incitare locatori e locatari ad una specifica collaborazione" (cfr. messaggio 1971, FF 1971, pag. 1726).

Nel 1985 il Consiglio federale, nell' ambito del messaggio concernente la revisione del medesimo articolo, tendente ad introdurre un nuovo capoverso relativo alla protezione dei locatari da pigioni o altre pretese abusive, ha constatato che il suddetto articolo era di fatto rimasto pressoché lettera morta (cfr. messaggio 1985, FF 1985, pag. 1390).

Il popolo si è poi nuovamente espresso in materia nel 1986 e ha accolto il 7 dicembre l' art. 34 septies nella versione attuale, il cui capoverso 1 riguarda la protezione del locatario da pigioni e altre pretese abusive, mentre l' originario capoverso 1 è divenuto capoverso 2. Il popolo, caso raro, si è dunque espresso due volte sulla medesima norma, senza che venisse modificata (cfr. G. Roncoroni, La loi fédéral du 23 juin 1995 sur les contrats-cadres de baux à loyer et leur déclaration de force obligatoire général, 9ème séminaire sur le droit de bail, Neuchâtel 1995).

Nel 1988 il Consigliere nazionale Jean Guinand, constatando che la situazione era ancora immutata, ha presentato una mozione tendente all' adozione rapida di prescrizioni concernenti la forza obbligatoria generale dei contratti quadro. La medesima è poi stata adottata all' unanimità dalla Commissione del Consiglio nazionale incaricata di esaminare la revisione totale del diritto della locazione, così come da entrambe le Camere del 1989. Nel 1990 il medesimo consigliere nazionale, constatando come la sua mozione di fatto era nuovamente bloccata, ha presentato un' iniziativa parlamentare tendente all' elaborazione di una legge di applicazione all' art. 34 septies cpv. 2 CF, poi accolta dal Consiglio nazionale. Nel 1991 il Consiglio federale ha dato avvio alla procedura di consultazione sull' avanprogetto di legge. Il relativo messaggio, debitamente rimaneggiato, è poi stato sottoposto al parlamento nel mese di settembre del 1993 ed approvato, dopo ulteriori abbondanti modifiche, nel giugno del 1995. La legge è entrata in vigore il 1° marzo 1996.

## 2. CONTENUTO DELLA LF

L'art. 269 a lett. f) CO e l' art. 274 a cpv. 3 CO fanno specifico riferimento al contratto quadro, senza tuttavia definirlo. L' art. 1 della LF sui contratti quadro colma pertanto detta lacuna e stabilisce che si tratta di una "convenzione mediante la quale locatori e locatari stabiliscono di comune accordo disposizioni tipo concernenti la conclusione, il contenuto e l' estinzione dei contratti di locazione individuali per alloggi e beni commerciali", così come altre disposizioni. Un contratto quadro può essere concluso per tutta la Svizzera, uno o più Cantoni o per una regione con almeno 30'000 alloggi o 10'000 beni commerciali. Il campo di applicazione per materia è regolato dall' art. 1 dell' ordinanza del 31 gennaio 1996, che stabilisce l' applicabilità del contratto quadro a tutti gli oggetti presi in locazione all' interno del suo campo di validità (art. 1 cpv. 1), a meno che il medesimo campo sia stato limitato a determinati oggetti, ad esempio abitazioni, locali commerciali, abitazioni di vacanza, ... (cfr. art. 1 cpv. 2).

Partner contrattuali sono le associazioni rappresentanti i locatori e i locatari, ritenuto però che le stesse possono derogare a disposizioni imperative del CO solo se sono rappresentative (art. 3), ossia se secondo i loro statuti perseguono da almeno dieci anni l' obiettivo principale di tutelare i loro soci, rappresentano almeno il 5% dei locatori o locatari del territorio o i rispettivi membri hanno concluso almeno il 10% dei contratti individuali stipulati sul territorio (art. 3 cpv. 2 lett. a e b). Inoltre la deroga deve trovare consenzienti entrambe le parti e non deve ridurre eccessivamente la protezione dei locatari in materia di pigioni o pretese abusive e di disdetta.

Occorre sottolineare che i contratti quadro non sono dei contratti veri e propri ai sensi del CO, ma appunto dei modelli, che non fanno sorgere né diritti né obbligazioni a favore o a carico delle parti, anche se coloro che li sottoscrivono sono membri delle associazioni che li hanno stipulati, a meno che le parti stesse, nell' ambito di un determinato contratto, non

stabiliscano volontariamente di sottoporvisi, nel qual caso le norme generali divengono vincolanti. La legge federale prevede però all' art. 4 la possibilità di conferire al contratto quadro un effetto di obbligatorietà generale, di durata sia determinata che indeterminata. Trattasi di una decisione amministrativa, secondo cui il contratto quadro o una parte di esso è dichiarato applicabile a tutti i contratti di locazione già in vigore o che verranno sottoscritti all' interno di un determinato territorio (cfr. G. Roncoroni, op. cit., pag. 13). Tale decisione compete al Consiglio federale, qualora coinvolga più Cantoni, viceversa a un' autorità cantonale se è interessato un unico o una parte di un Cantone, ritenuto che il medesimo dispone della più ampia libertà nella designazione di detta autorità (Governo, Dipartimento, Gran Consiglio o Ufficio). Il conferimento dell' obbligatorietà generale a cura di un Cantone sottostà comunque in definitiva all' autorizzazione federale (art. 12).

L' obbligatorietà generale può essere conferita se la richiesta viene formulata unanimemente dalle parti contraenti, se sono adempiute le condizioni per cui è possibile derogare ai disposti imperativi (art. 3), se le organizzazioni rappresentative delle parti sono state ammesse ai negoziati e non si sono opposte nel corso della prevista procedura di consultazione (art. 10) e infine se le parti hanno dimostrato che l' obbligatorietà generale è di interesse pubblico e tende a promuovere la pace dell' alloggio.

### **3. DIRITTO CANTONALE**

Come giustamente evidenziato nel messaggio in esame, la legge federale e la relativa ordinanza regolano esaustivamente la materia. I Cantoni hanno pertanto solo il compito di designare l' autorità competente per conferire l' obbligatorietà generale ex art. 7 cpv. 2. Ritenuto che il Consiglio di Stato già provvede all' esecuzione delle disposizioni concernenti l' attività e il funzionamento degli uffici di conciliazione in materia di locazione, la Commissione ritiene logico ed opportuno, anche in virtù del principio della competenza generale per materia, aderire alla proposta contenuta nel messaggio e assegnare al Consiglio di Stato quest' ulteriore incombenza, tramite l' adozione di un nuovo capoverso 3 all' art. 4 della legge cantonale di applicazione delle norme federali statuenti in materia di locazione di locali d' abitazione e commerciali e di affitto.

Tramite il medesimo messaggio il Consiglio di Stato, opportunamente, suggerisce pure l' abrogazione dell' art. 38 lett. I della legge sull' abitazione del 22 ottobre 1985. L' art. 37 della medesima legge prevede la competenza del Consiglio di Stato, tra l' altro, per l' elaborazione del relativo regolamento. L' art. 38 stabilisce poi la materia definita nel regolamento stesso, tra cui, alla lettera I), i contratti tipo. Considerato che l' art. 1 cpv. 2 lett. b) dell' ordinanza federale stabilisce che la validità del contratto può essere delimitata dalle parti a determinate categorie di oggetti locati, tra cui le abitazioni la cui costruzione è stata promossa dall' autorità pubblica, ovvero sussidiate, la norma cantonale appare ridondante e superflua, poiché la materia è ora regolata dal disposto federale. La maggioranza della Commissione ritiene pertanto di aderire alla proposta del Consiglio di Stato.

### **4. PROPOSTE DI EMENDAMENTO FORMULATE DALL'ON. Marina CAROBIO-GUSCETTI**

In data 30 settembre 1996, ossia qualche mese prima dalla promulgazione del messaggio in esame, l' on. M. Carobbio Guscetti ha presentato un' interpellanza tramite la quale chiedeva, tra l' altro, se il Consiglio di Stato non intendeva farsi promotore, direttamente o tramite l' amministrazione, di incontri tra rappresentanti dei locatori e locatari al fine di favorire la conclusione di un contratto quadro cantonale in materia di locazione. La stessa chiedeva inoltre se la medesima autorità non riteneva opportuno varare un contratto tipo per le abitazioni sussidiate, come previsto dall' art. 38 lett. I) della legge sull'abitazione.

Nell'ambito della seduta plenaria del 12 novembre 1996, l' on. A. Pedrazzini ha risposto affermativamente al primo quesito, mentre ha preannunciato l' abrogazione del suddetto art. 38 lett. I), "per il fatto che il predetto contratto rappresenterebbe solamente uno schema contrattuale con un' efficacia normativa molto limitata".

In sede di discussione commissionale l' on. M. Carobbio Guscetti, insoddisfatta delle risposte a suo tempo ricevute, ha ripresentato i seguenti emendamenti:

a) introduzione di un ulteriore articolo che designi il Consiglio di Stato o l' amministrazione quale promotore di incontri tra i rappresentanti dei locatori e dei locatari, con lo scopo di definire un contratto quadro, nell' ottica dello spirito di negoziazione voluto dal legislatore federale;

b) rinunciare all' abrogazione dell' art. 38 lett. I) della legge sull' abitazione, poiché tutt' altro che superfluo, bensì garante per il varo di un contratto quadro per l' alloggio sussidiato.

La Commissione, a maggioranza, ha deciso di respingere i due emendamenti.

L'unico ruolo del Consiglio di Stato, in base ai disposti della legge federale e se il parlamento gli attribuirà la competenza, è quello di dichiarare l' obbligatorietà generale del contratto quadro, se richiesto dalle parti contraenti. Se da un lato è pur vero che lo spirito della legge federale era quello di favorire la pace e la concordanza nel mercato dell' alloggio, è altrettanto vero che in ogni caso la medesima autorità non avrebbe alcun potere di costringere le parti contraenti a sottoscrivere un contratto quadro e tanto meno di dichiarare l' obbligatorietà generale senza il loro consenso. Appare dunque poco produttivo spingere le parti, nel nostro cantone la CATEF e l' ASI, a degli incontri che potrebbero benissimo restare pura lettera morta poiché, una volta conclusi, l' autorità cantonale non potrebbe far altro che constatare il successo o l' insuccesso. Vi è inoltre da chiedersi se compete all' ente pubblico il compito di intervenire nelle discussioni tra le parti.

Va inoltre sottolineato il fatto che l' entrata in vigore di un contratto quadro, e più ancora la sua eventuale obbligatorietà

generale, non costituisce necessariamente un vantaggio per le parti in causa, sia che siano locatori o locatari.

G. Roncoroni, capo della divisione legislazione dell' ufficio federale di giustizia, nell' ambito dell' opera precedentemente citata, espone dettagliatamente alcuni problemi che potrebbero sorgere nel caso in cui un contratto quadro di locazione assumesse portata generale: gli stessi possono essere così riassunti.

Occorre innanzitutto partire dalla premessa che al momento dell' entrata in vigore del contratto quadro con obbligo generale di applicazione tutte le norme contrarie contenute nei contratti individuali sono da considerare nulle, a meno che risultino più favorevoli per il locatario (art. 5). Si presentano allora due casi: se già esiste un contratto quadro che le parti avevano spontaneamente adottato, non cambia nulla, mentre se le parti avevano stipulato un semplice contratto individuale le norme più favorevoli al locatario in esso contenute non cambiano, anche se in dissonanza con il contratto quadro, e quelle meno favorevoli vengono sostituite da quelle più favorevoli del contratto quadro. E' dunque evidente che si creerebbero svariate regolamentazioni, poiché in ogni singolo caso occorrerebbe esaminare se il contratto individuale è stato concluso prima o dopo l' entrata in vigore del contratto quadro di portata generale, se il contratto precedente ha regolato o meno determinati aspetti contemplati dal contratto quadro (in caso affermativo, occorrerebbe poi ancora determinare quale è la regola più favorevole al locatario), senza dimenticare che la determinazione di quest' ultimo criterio è tutt' altro che evidente (si pensi ad esempio ai termini di disdetta: è più favorevole la norma che prevede due termini annuali, a fine marzo e fine settembre, o quella che stabilisce la disdetta per la fine di ogni mese, considerato che i medesimi termini sono reciproci per locatore e locatario?). E' dunque facilmente prevedibile che l' entrata in vigore di un contratto quadro di portata generale complicherebbe i rapporti tra le parti, darebbe il via a numerose procedure di interpretazione e contestazione, ciò che non favorirebbe certamente l' auspicata distensione dei rapporti tra i rappresentanti dei proprietari e quelli degli inquilini. In definitiva, non è costringendo le parti interessate ad un dialogo di fronte ad un' autorità o all' organismo delegato che i rapporti potranno migliorare, ma piuttosto con un dialogo costruttivo e produttivo, che non può essere il frutto dell' imposizione, ma piuttosto della convinzione.

Quanto all' abrogazione dell' art. 38 lett. I) legge sull' alloggio, la maggioranza della Commissione condivide il punto di vista del Consiglio di Stato. Le moderne tecniche in materia tendono sempre più verso un corpo legislativo snello e agile, non ridondante e facile nell' interpretazione. Secondo l' on. M. Carobbio Guscetti, il mantenimento della suddetta norma costituirebbe una maggiore garanzia affinché anche per gli alloggi sussidiati vengano definiti contratti quadro. Come si è già specificato nei capitoli che precedono, l' unico compito dell' autorità è quello di decretare l' eventuale portata generale di un contratto quadro, nel caso in cui le parti contrattuali lo chiedano unanimemente, non quello di attivarsi affinché ciò accada. L' emendamento non può pertanto trovare accoglimento.

Stanti le considerazioni di cui ai punti precedenti, la Commissione della legislazione invita il Gran Consiglio ad aderire integralmente al Messaggio n. 4611.

**Per la Commissione della legislazione:**

Michela Ferrari-Testa, relatrice

Baggi - Bergonzoli E. - Bergonzoli S. -

Bobbià - Ermotti-Lepori - Fiori - Genazzi -

Lepori Colombo - Marzorini - Nova -

Pantani - Righinetti.