

# Messaggio

numero

**7620**

data

8 gennaio 2019

Dipartimento

ISTITUZIONI

Concerne

## **Rapporto del Consiglio di Stato sull'iniziativa popolare legislativa 12 aprile 2018 "NO alle pigioni abusive, SÌ alla trasparenza: per l'introduzione del formulario ufficiale ad inizio locazione"**

Signora Presidente,  
signore e signori deputati,

con riferimento all'iniziativa popolare indicata in epigrafe, esprimiamo le seguenti considerazioni.

### **I. OGGETTO DELL'INIZIATIVA**

Con decreto 2 luglio 2018 la Cancelleria dello Stato ha dichiarato riuscita l'iniziativa sopra citata – con 7'606 firme attestate – presentata il 12 aprile 2018 e pubblicata sul Foglio ufficiale n. 32 del 20 aprile 2018 (pag. 3449).

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 dell'iniziativa *"Abitare in Svizzera, e in particolare in Ticino, diventa sempre più caro. Diversi Cantoni hanno quindi introdotto il formulario ufficiale, che consiste in una dichiarazione in cui il locatore comunica al nuovo inquilino la pigione pagata dal precedente locatario. Questo permette a ogni inquilino di conoscere la pigione precedente, verificare se c'è stato un aumento, se questo è giustificato e in caso contrario di contestarlo. Questa misura frena quindi l'aumento abusivo degli affitti, a ogni cambio di inquilino e crea trasparenza"*.

### **II. CONSIDERAZIONI DEL CONSIGLIO DI STATO**

#### **1. Diritto federale**

Secondo l'art. 270 cpv. 1 CO il 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 CO (protezione dalle pigioni abusive) e domandarne la riduzione se:

- 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
- il locatore ha aumentato in modo rilevante la pigione iniziale rispetto a quella precedente per la stessa cosa.

Il concetto di pigioni abusive e le eccezioni sono definiti agli articoli 269 e 269a CO:

**Art. 269**

Sono abusive le pigioni con le quali è ottenuto un reddito sproporzionato dalla cosa locata o fondate su un prezzo d'acquisto manifestamente eccessivo.

**Art. 269a**

Di regola non sono abusive segnatamente le pigioni che:

- a. sono nei limiti di quelle in uso nella località o nel quartiere;
- b. sono giustificate dal rincaro dei costi o da prestazioni suppletive del locatore;
- c. ove trattasi di costruzioni recenti, sono nei limiti del reddito lordo compensante i costi;
- d. servono esclusivamente a compensare una riduzione della pigione accordata recentemente nell'ambito di una redistribuzione dei costi usuali di finanziamento e sono fissate in un piano di pagamento previamente comunicato al conduttore;
- e. garantiscono unicamente il potere d'acquisto del capitale, sopportante i rischi;
- f. non eccedono i canoni raccomandati nei contratti-quadro di locazione di associazioni di locatori e inquilini o di organizzazioni che tutelano analoghi interessi.

Gli aumenti di pigione relativi a contratti di locazione già esistenti devono essere comunicati con un modulo approvato dal Cantone (art. 269d CO).

Attualmente non esiste a livello federale l'obbligo di usare un formulario ufficiale all'inizio della locazione per comunicare la pigione precedente. L'art. 270 cpv. 2 CO prevede tuttavia che in caso di penuria di abitazioni, i Cantoni possono 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.

Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale 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 Ia 348, 124 I 127). L'art. 270 cpv. 2 CO contiene una riserva in favore del diritto cantonale nel senso che autorizza i Cantoni a emanare disposizioni in una materia già retta dal diritto federale.

Il Governo federale, con il messaggio licenziato in data 27 maggio 2015, aveva proposto di introdurre per tutta la Svizzera l'obbligo di utilizzare un apposito modulo per comunicare al nuovo conduttore la pigione precedente, motivando un eventuale aumento. Il progetto del Consiglio federale prevedeva inoltre il trasferimento, dai Cantoni alla Confederazione, della competenza per il rilascio e l'approvazione dei moduli ufficiali (compresi quelli per comunicare aumenti e disdette), come pure altre modifiche minori (riproduzione meccanica della firma per gli aumenti di pigione, termine d'attesa per aumenti di pigione motivati da migliorie energetiche o di valorizzazione, ecc., FF 2015 3213). Tale messaggio non ha tuttavia superato lo scoglio parlamentare: sia il Consiglio nazionale nella sessione estiva 2016, sia il Consiglio degli Stati nella sessione autunnale 2016 hanno bocciato la proposta dell'Esecutivo federale (oggetto CF 15.044, Bollettino Ufficiale, BU 2016 N 928 e segg. e BU 2016 E 628).

## 2. Cantoni che prevedono l'obbligo del formulario ufficiale per la conclusione di nuovi contratti di locazione

Attualmente sette Cantoni hanno fatto uso della facoltà prevista dall'art. 270 cpv. 2 CO: Zugo, Zurigo, Friburgo, Vaud, Neuchâtel, Ginevra e Basilea Città, quest'ultimo Cantone dal 1° novembre 2018. Essi prevedono l'uso obbligatorio del formulario ufficiale in caso di conclusione di un nuovo contratto di locazione e in caso di penuria di abitazioni. Il Canton Nidvaldo, il quale prevedeva tale obbligo dal 1990, lo abolito a partire dal 1° luglio 2018. Per i dettagli, cfr. **Zugo**: Einführungsgesetz zum Schweizerischen Obligationenrecht vom 28.08.2003, BGS 216.1, § 10-10e; **Zurigo**: Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 02.04.1911, Ordnungsnummer 230, § 229 (modifica del 25.11.2012, entrata in vigore: 01.11.2013); **Friburgo**: Ausführungsgesetz vom 9. Mai 1996 über den Mietvertrag und den nichtlandwirtschaftlichen Pachtvertrag (MPVG), 222.3.1, Art. 27 Verordnung vom 26. November 2002 über die Verwendung des offiziellen Formulars für neue Mietverträge, 222.3.12; **Vaud**: Loi sur l'utilisation d'une formule officielle au changement de locataire du 7.03.1993, RSV 3.5; **Neuchâtel**: Loi d'introduction du Code des obligations du 27.01.2010, RSN 224.1, art. 4; Arrêté d'exécution de la loi d'introduction des titres huitième et huitième bis du code des obligations (bail à loyer et bail à ferme), du 13 octobre 1993, RSN 224.2, art. 2; **Ginevra**: Loi d'application du code civil suisse et d'autres lois fédérales en matière civile (LaCC) du 11 octobre 2012, RSG E.1.05, art. 207; **Basilea città** (dal 1° novembre 2018): Gesetz betreffend die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 27.04.1911 (211.100): § 214b, con decisione del Consiglio di Stato del 18 settembre 2018 il Cantone ha dichiarato obbligatorio l'utilizzo del suddetto formulario a partire dal 1° novembre 2018.

## 3. Situazione nel Cantone Ticino

### a) Norme e atti parlamentari

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 del 24 giugno 2010 prevede 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. Tale disposizione era stata adottata nel corso della seduta del Gran Consiglio del 9 novembre 1992. A quel momento, anziché inserire nella legge l'obbligo di usare tale modulo, era stata preferita la soluzione di conferire al Consiglio di Stato la facoltà di introdurlo in caso di penuria di abitazioni (cfr. messaggio 7264 del 21 dicembre 2016, pag. 2). Ricordiamo che in data 1° dicembre 2009 il Gran Consiglio aveva respinto l'iniziativa parlamentare presentata nella forma elaborata dall'allora deputato Giuseppe (Bill) Arigoni in data 4 giugno 2007 il quale chiedeva che, in caso di penuria di abitazioni, il Consiglio di Stato dovesse dichiarare obbligatorio l'uso del modulo ufficiale (cfr. messaggio n. 6018 dell'8 gennaio 2008, pag. 2).

Con la mozione presentata in data 17 febbraio 2014 la deputata Pelin Kandemir Bordoli e cofirmatari hanno chiesto *“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 su un eventuale cambiamento di pigione”*. L'evasione di tale atto parlamentare è stata inizialmente tenuta in sospeso da parte del Governo, in quanto a quel momento il tema era oggetto di discussione a livello federale. Come indicato al punto precedente, nell'ambito della revisione del diritto di locazione il Consiglio federale aveva infatti proposto di rendere obbligatorio a livello nazionale l'uso di un modulo per comunicare la pigione applicata al precedente rapporto di locazione. Lo scrivente Consiglio ha reputato preferibile attendere l'esito dei lavori federali per poter

coordinare le eventuali modifiche del Codice delle obbligazioni (CO) con quelle della legislazione cantonale. Siccome il relativo messaggio del Governo federale non ha superato lo scoglio parlamentare, il Consiglio di Stato ha poi preso posizione sulla mozione con il rapporto del 21 dicembre 2016 (messaggio n. 7264) proponendo il respingimento della stessa. Nella seduta del 22 gennaio 2018 il Gran Consiglio ha quindi accolto, con 56 sì, 26 no e 3 astensioni, le conclusioni del rapporto di maggioranza della Commissione della legislazione (7264R1), contrarie alla mozione citata.

#### b) Dati statistici

L'Ufficio di statistica del Cantone Ticino allestisce ogni anno, in collaborazione con i Comuni, un censimento delle abitazioni vuote, richiesto ai Cantoni e ai Comuni dalla legislazione federale, con lo scopo di disporre di un indicatore sull'evoluzione del mercato dell'alloggio. I proprietari e gli amministratori di immobili sono tenuti ad informare l'Ufficio di statistica sul numero e sulle caratteristiche delle abitazioni vuote, come pure sulle caratteristiche dell'edificio e su ogni elemento che interessa il censimento (Regolamento concernente l'allestimento di un censimento delle abitazioni vuote del 4 maggio 2010, RL 451.350). Il 1° giugno 2018, in Ticino si contavano 4'826 abitazioni vuote: un incremento di 1'062 unità rispetto all'anno precedente, che si traduce in un aumento del 28,2%. Queste cifre si concretizzano in un tasso di abitazioni vuote del 2,02%. Per il quinto anno consecutivo si registra un aumento delle abitazioni vuote; da quando questa statistica è realizzata (1993) è la prima volta che sono superate le 4'000 unità (fonte: Notiziario statistico Ustat). Nei dati figurano sia i locali offerti in affitto sia quelli in vendita, cfr. tabelle sulle abitazioni vuote, secondo il numero dei locali, il tipo di edificio e il tipo di offerta e tasso di abitazioni vuote, in Svizzera e in Ticino al link: <https://www3.ti.ch/DFE/DR/USTAT/index.php?fuseaction=temi.dati&p1=46&p2=310&p3=317&prold=316>.

Lo scrivente Consiglio rileva che un'adeguata e attenta gestione della tematica dell'alloggio richiama sempre più l'esigenza di passare da un approccio settoriale ad uno interdisciplinare, con conseguente aumento della complessità di gestione del medesimo e di riflesso la necessità di poter far capo a competenze specifiche e qualificate. A tale scopo il Governo ha previsto tra i nuovi compiti le risorse necessarie per l'istituzione nel corso del 2019 di un centro di competenza alloggio presso la SUPSI. Il predetto centro di competenza avrà particolare attenzione alla dimensione sociale e territoriale, servendosi di competenze interdisciplinari in grado di analizzare e interpretare questo fenomeno complesso in termini quantitativi e qualitativi. Quest'ultimo collaborerà attivamente oltre che con il Dipartimento della sanità e della socialità (DSS), responsabile dell'applicazione della legge sull'abitazione, anche con il Dipartimento del territorio (DT) per gli aspetti urbanistici, territoriali e costruttivi e potrà avvalersi delle fonti statistiche a disposizione dell'Ustat. Lo sviluppo del predetto centro dovrebbe articolarsi in due fasi:

- **Fase 1**, della durata di circa 18 mesi, che prevede la creazione della struttura del Centro competenze alloggio (CCA). In questa fase verranno identificati gli obiettivi, le modalità di lavoro, l'organizzazione del centro di competenze, il coinvolgimento degli stakeholder e verranno definite le sue prestazioni, nonché l'implementazione di una banca dati per il monitoraggio, e il modello esplicativo per la costruzione di scenari di sviluppo del mercato immobiliare. Sulla base di queste risultanze sarà allestito un messaggio governativo all'attenzione del Parlamento per confermare l'esigenza di consolidamento del Centro di competenza e approvarne il necessario credito per il finanziamento quadriennale del medesimo;
- **Fase 2**, concernente l'operatività del CCA, la cui durata è prevista per un periodo di 4 anni, rinnovabile sulla base dei risultati raggiunti. Durante questa fase il Centro di

competenza dovrà svolgere le sue principali attività di monitoraggio della situazione dell'alloggio nel Canton Ticino, elaborare regolarmente scenari sullo sviluppo del mercato immobiliare, con particolare riferimento alla disponibilità di alloggi sostenibili, e propone misure d'intervento (i.e. tecniche, sociali, economiche) per ridurre eventuali situazioni di squilibrio tra esigenze ed offerta, tenendo conto degli aspetti congiunturali e strutturali. In questa seconda fase il CCA ha la facoltà di rispondere ad enti terzi (in particolare a Comuni) e svolgere progetti di ricerca, mobilitando anche risorse supplementari, con lo scopo di promuovere le conoscenze in questo ambito e di favorire soluzioni innovative.

#### **4. Posizione del Consiglio di Stato**

Come già indicato in risposta a precedenti atti parlamentari sul tema, in particolare nel messaggio n. 7264, non riteniamo opportuno introdurre l'obbligatorietà del formulario ufficiale secondo l'art. 270 cpv. 2 CO per i motivi seguenti:

- Tenuto conto della libertà contrattuale, reputiamo che un'obbligatorietà del formulario costituisca un'ingerenza nella stessa.
- L'art. 256a cpv. 2 CO prevede già la possibilità di conoscere l'importo della pigione versata dal precedente inquilino.
- La pigione iniziale può essere impugnata come abusiva, anche senza l'obbligo del formulario (art. 269a CO).
- La legislazione cantonale ticinese prevede già la facoltà per il Consiglio di Stato di rendere obbligatorio l'uso di tale 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), situazione che oggi non si verifica, essendo attualmente il nostro Cantone confrontato con un numero elevato di abitazioni vuote (cfr. punto 3b).
- Il Governo intende monitorare regionalmente il mercato dell'alloggio nell'ambito del progetto del futuro Centro di competenza alloggio (CCA), cfr. quanto indicato al punto 3b.

### **III. CONCLUSIONI**

Per tutti i motivi indicati al punto che precede, invitiamo il Parlamento a respingere l'iniziativa in parola.

Vogliate gradire, signora Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, Claudio Zali

Il Cancelliere, Arnoldo Coduri