



20.076

**Messaggio
concernente la legge federale sulle pigioni e sui fitti
durante le chiusure aziendali e le limitazioni
ordinate per combattere il coronavirus (COVID-19)
(Legge sulle pigioni commerciali COVID-19)**

del 18 settembre 2020

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo il disegno di legge federale sulle pigioni e sui fitti durante le chiusure aziendali e le limitazioni ordinate per combattere il coronavirus (COVID-19) (Legge sulle pigioni commerciali COVID-19).

Nel contempo vi proponiamo di togliere dal ruolo i seguenti interventi parlamentari:

- | | | | |
|------|---|---------|---|
| 2020 | M | 20.3451 | Pigioni commerciali dei ristoranti e di altre aziende interessati dalla chiusura. I locatari dovrebbero pagare soltanto il 40 per cento della pigione
(N 4.6.20, Commissione dell'economia e dei tributi CN) |
| 2020 | M | 20.3460 | Pigioni commerciali dei ristoranti e di altre aziende interessati dalla chiusura. I locatari dovrebbero pagare soltanto il 40 per cento della pigione
(S 8.6.20, Commissione dell'economia e dei tributi CS) |

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

18 settembre 2020

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Simonetta Sommaruga
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

La legge federale urgente sulle pigioni e sui fitti durante le chiusure aziendali e le limitazioni ordinate per combattere il coronavirus (COVID-19) (Legge sulle pigioni commerciali COVID-19) disciplina per un periodo limitato le prestazioni contrattuali dei conduttori e degli affittuari. Per i locatori che a causa delle perdite su pigioni o fitti dovute alla presente legge vengono a trovarsi in situazioni di necessità economica è prevista un'indennità.

Situazione iniziale

Il 4 giugno 2020 il Consiglio nazionale ha adottato con 98 voti favorevoli, 84 contrari e 12 astensioni la mozione 20.3451 della sua Commissione dell'economia e dei tributi «Pigioni commerciali dei ristoranti e di altre aziende interessati dalla chiusura. I locatori dovrebbero pagare soltanto il 40 per cento della pigione». L'8 giugno 2020 il Consiglio degli Stati ha approvato la mozione 20.3460 dello stesso tenore della sua Commissione dell'economia e dei tributi con 20 voti favorevoli, 19 contrari e 4 astensioni. Il Consiglio federale è quindi stato incaricato di adottare apposite misure per attuare le due mozioni. I lavori per l'elaborazione di una legge federale urgente sono stati avviati senza indugio. Il 1° luglio 2020 il Consiglio federale ha aperto la procedura di consultazione concernente la legge sulle pigioni commerciali COVID-19, durata fino al 4 agosto 2020. Vista l'urgenza della questione, il termine per la presentazione dei pareri è stato abbreviato.

Contenuto del progetto

Il progetto dispone che le strutture e aziende accessibili al pubblico che sono o sono state chiuse o che devono o hanno dovuto limitare la loro attività siano tenute a pagare soltanto il 40 per cento della pigione o del fitto determinante per il periodo di chiusura o limitazione. La legge si applica alle chiusure e limitazioni imposte in base all'ordinanza 2 sui provvedimenti per combattere il coronavirus (COVID-19) (Ordinanza 2 COVID-19) nelle versioni del 17, 19 e 21 marzo 2020. L'ordinanza 2 COVID-19 è stata abrogata il 22 giugno 2020.

Il progetto ha suscitato reazioni contrastanti, con i pareri contrari in leggera prevalenza su quelli favorevoli. Il testo normativo proposto – giudicato eccessivo dagli uni e troppo moderato dagli altri – rappresenta una soluzione di compromesso. La legge sulle pigioni commerciali COVID-19 si attiene fedelmente al tenore delle due mozioni approvate dal Parlamento.

Visti i risultati della consultazione, il Consiglio federale ha adeguato il testo in alcuni punti, soprattutto per evitare incertezze a livello esecutivo. Viene ad esempio precisato che il testo di legge si riferisce alle chiusure e limitazioni causate dalle misure ordinate dalla Confederazione per combattere il coronavirus. In questo modo viene operata una distinzione rispetto alle misure ordinate esclusivamente dai Cantoni. A differenza dell'avamprogetto, il disegno di legge specifica inoltre il momento a partire dal quale decorrono i termini per la presentazione della dichia-

razione di rinuncia all'applicazione della legge e delle domande di indennità per situazioni di necessità economica.

Il disegno di legge comprende 10 articoli. L'articolo 1 ne descrive l'oggetto. Il campo d'applicazione è delimitato nell'articolo 2 mediante un elenco non esaustivo. Le deroghe al campo d'applicazione sono possibili se relativamente all'importo della pigione o del fitto esiste un esplicito accordo tra le parti contraenti o una decisione giudiziaria passata in giudicato (art. 3). Il disegno di legge specifica la pigione o il fitto determinante (art. 4). I conduttori e gli affittuari di strutture e aziende accessibili al pubblico che in seguito alle misure ordinate dalla Confederazione per combattere il coronavirus hanno dovuto essere chiuse sono tenuti a versare, per la durata della chiusura ordinata, il 40 per cento della pigione o del fitto determinante (art. 5). Questa disposizione si applica anche alle strutture sanitarie che hanno dovuto limitare la loro attività, ma al massimo per due mesi (art. 6). In applicazione della presente legge i locatori possono venirsi a trovare in una situazione di necessità economica. In tal caso possono presentare una domanda di indennità. La legge sulle pigioni commerciali COVID-19 definisce le procedure concrete per il trattamento di queste domande (art. 7). Contiene infine una disposizione sulla protezione giuridica (art. 8), una disposizione penale (art. 9) nonché un articolo sul referendum e sull'entrata in vigore (art. 10).

Il Consiglio federale ribadisce la propria posizione espressa finora, cioè di non voler intervenire nei rapporti di diritto privato tra locatari e locatori. Di conseguenza rinuncia a chiedere al Parlamento di approvare il disegno di legge.

Indice

Compendio	7290
1 Situazione iniziale	7294
1.1 Necessità d'intervento e obiettivi	7294
1.2 Alternative esaminate e opzione scelta	7295
1.3 Rapporto con il programma di legislatura e con le strategie del Consiglio federale	7295
1.3.1 Rapporto con il programma di legislatura	7295
1.3.2 Rapporto con le strategie del Consiglio federale	7295
1.4 Interventi parlamentari	7296
1.5 Interventi non ancora trattati dal Parlamento	7296
2 Procedura preliminare, in particolare procedura di consultazione	7296
2.1 Progetto posto in consultazione	7296
2.2 Sintesi dei risultati della procedura di consultazione	7297
2.3 Valutazione dei risultati della procedura di consultazione	7298
3 Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo	7298
3.1 Introduzione	7298
3.2 Germania	7299
3.3 Austria	7299
3.4 Francia	7300
3.5 Italia	7301
4 Punti essenziali del progetto	7302
4.1 Normativa proposta	7302
4.1.1 Campo d'applicazione personale	7302
4.1.2 Campo d'applicazione materiale	7302
4.1.3 Deroghe al campo d'applicazione	7302
4.1.4 Clausola di deroga	7303
4.1.5 Pigione o fitto determinante	7303
4.1.6 Temporanea modifica legislativa della pigione o del fitto determinante	7304
4.1.7 Indennità per situazioni di necessità economica in seguito a perdite su pigioni e fitti	7304
4.2 Questioni attuative	7305
4.2.1 Pigione o fitto determinante	7305
4.2.2 Indennità per situazioni di necessità economica	7306
5 Commento ai singoli articoli	7306
6 Ripercussioni	7313
6.1 Ripercussioni per la Confederazione	7313
6.1.1 Ripercussioni finanziarie	7313

6.1.2	Ripercussioni sull'effettivo del personale	7313
6.2	Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna	7314
6.3	Ripercussioni per l'economia	7314
6.4	Ripercussioni per la società	7315
6.5	Altre ripercussioni	7315
7	Aspetti giuridici	7315
7.1	Costituzionalità	7315
7.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	7317
7.3	Forma dell'atto	7317
7.4	Freno alle spese	7318
7.5	Conformità alla legge sui sussidi	7318
7.6	Protezione dei dati	7318
	Legge federale sulle pigioni e sui fitti durante le chiusure aziendali e le limitazioni ordinate per combattere il coronavirus (COVID-19) (Legge sulle pigioni commerciali COVID-19) (Disegno)	7321

Messaggio

1 Situazione iniziale

1.1 Necessità d'intervento e obiettivi

Il 4 giugno 2020 il Consiglio nazionale ha adottato la mozione 20.3451 della sua Commissione dell'economia e dei tributi (CET-N) «Pigioni commerciali dei ristoranti e di altre aziende interessati dalla chiusura. I locatari dovrebbero pagare soltanto il 40 per cento della pigione». L'8 giugno 2020 il Consiglio degli Stati ha approvato la mozione 20.3460 dello stesso tenore della sua Commissione dell'economia e dei tributi (CET-S).

Il Parlamento ha pertanto incaricato il Consiglio federale di adottare appositi provvedimenti affinché i gestori di ristoranti e di altre aziende debbano pagare soltanto il 40 per cento della pigione per il periodo di chiusura disposto dal nostro Consiglio per contrastare il coronavirus. Le mozioni chiedono inoltre che questo disciplinamento si applichi per una durata massima di due mesi anche alle strutture sanitarie che hanno dovuto limitare fortemente la loro attività. Le nuove disposizioni devono valere per i conduttori e gli affittuari la cui pigione o il cui fitto non supera i 20 000 franchi al mese per oggetto. Per le pigioni e i fitti compresi tra i 15 000 e i 20 000 franchi le due parti – locatore e locatario – possono decidere di rinunciare a questa regolamentazione. Il nostro Collegio è inoltre invitato a prevedere un importo di 20 milioni di franchi per i locatori che a causa delle perdite su pigioni o fitti dovute alla presente legge vengono a trovarsi in situazioni di necessità economica. Il disciplinamento non deve vanificare eventuali accordi già conclusi tra le parti.

Dallo scoppio della pandemia ci siamo occupati più volte del tema delle pigioni commerciali. Il 27 marzo 2020 abbiamo approvato l'ordinanza COVID-19 locazione e affitto¹, con la quale, tra l'altro, il termine di pagamento in caso di mora del conduttore è stato portato da 30 a 90 giorni. L'ordinanza è stata applicata fino al 31 maggio 2020 e non è quindi più in vigore. L'8 aprile 2020 abbiamo precisato che non intendevamo intervenire nei rapporti di diritto privato tra locatari e locatori, ma che esortavamo le parti contraenti a cercare attraverso il dialogo soluzioni costruttive e pragmatiche. Abbiamo inoltre incaricato il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) di monitorare la situazione delle pigioni commerciali insieme al Dipartimento federale delle finanze (DFF) e di sottoporci un rapporto entro l'autunno del 2020. Per accompagnare il monitoraggio, la task force sul diritto della locazione e il coronavirus istituita dal DEFR il 24 marzo 2020 è stata trasformata in un gruppo di lavoro sulle pigioni commerciali.

¹ RS 221.213.4

1.2 Alternative esaminate e opzione scelta

Il nostro Collegio era ben consapevole del fatto che le decisioni di metà marzo 2020 di chiudere strutture a aziende avrebbero avuto per molti negozi conseguenze drastiche. Durante la chiusura o le limitazioni queste non hanno potuto realizzare un fatturato o ne hanno realizzato uno minore. Nel contempo però non sono venuti meno i vari impegni contrattuali da adempiere, tra cui quello di pagare la pigione o il fitto. Per tale motivo abbiamo varato una serie di misure di sostegno. La decisione dell'8 aprile 2020 di non interferire nei rapporti di diritto privato, bensì di sollecitare le parti a trovare soluzioni consensuali, era motivata dalla volontà di rispettare gli svariati rapporti di locazione e affitto esistenti. Abbiamo inoltre fatto appello alla responsabilità individuale di locatori e locatari, che in via di principio dovrebbero essere interessati a proseguire i rapporti contrattuali in essere.

Approvando le due mozioni citate, il Parlamento ha scelto un'altra soluzione. La legge federale sulle pigioni e sui fitti durante le chiusure aziendali e le limitazioni ordinate per combattere il coronavirus (COVID-19) (Legge sulle pigioni commerciali COVID-19) attua questi mandati parlamentari. Ciò comporta un'interferenza nei rapporti contrattuali delle parti contraenti. La soluzione forfettaria auspicata solleva una serie di questioni delimitative e produrrà i risultati sperati soltanto diversi mesi dopo l'insorgere del problema.

1.3 Rapporto con il programma di legislatura e con le strategie del Consiglio federale

1.3.1 Rapporto con il programma di legislatura

Il progetto non è annunciato nel messaggio del 29 gennaio 2020² sul programma di legislatura 2019–2023.

È una conseguenza diretta dell'approvazione da parte del Parlamento delle due mozioni dello stesso tenore CET-N 20.3451 e CET-S 20.3460 «Pigioni commerciali dei ristoranti e di altre aziende interessati dalla chiusura. I locatari dovrebbero pagare soltanto il 40 per cento della pigione».

1.3.2 Rapporto con le strategie del Consiglio federale

Le mozioni approvate dal Parlamento sono finalizzate a evitare un'ondata di procedure legali e di fallimenti delle strutture e delle aziende accessibili al pubblico interessate. Anziché attuare le misure richieste dalle mozioni, il nostro Consiglio aveva preferito puntare sui negoziati tra le parti contraenti in modo da agevolare soluzioni adeguate caso per caso. Si è inoltre riservato la possibilità di proporre altre misure, se necessario, in base ai risultati del monitoraggio commissionato al DEFR e al DFF l'8 aprile 2020.

² FF 2020 1565 (19.078)

1.4 Interventi parlamentari

Il nostro Consiglio propone di togliere dal ruolo i seguenti interventi parlamentari dello stesso tenore: mozione 20.3451 della CET-N e mozione 20.3460 della CET-S «Pigioni commerciali dei ristoranti e di altre aziende interessati dalla chiusura. I locatari dovrebbero pagare soltanto il 40 per cento della pigione». Queste due mozioni incaricano il Consiglio federale di adottare misure per i gestori di strutture e aziende accessibili al pubblico che a causa delle misure ordinate dalla Confederazione hanno dovuto essere provvisoriamente chiuse (art. 6 cpv. 2 dell'ordinanza 2 del 13 marzo 2020 sui provvedimenti per combattere il coronavirus (COVID-19) [Ordinanza 2 COVID-19] nelle versioni del 17, 19 e 21 marzo 2020)³ e per gestori di strutture sanitarie che per gli stessi motivi hanno dovuto ridurre la loro attività (art. 10a cpv. 2 ordinanza 2 COVID-19 nella versione del 21 marzo 2020). Per i locatari che si ritrovano in situazioni di necessità economica va prevista un'indennità dell'ordine di 20 milioni di franchi. Gli eventuali accordi già stipulati rimangono validi.

Il presente disegno risponde alle richieste formulate nelle suddette mozioni, di identico tenore, che possono pertanto essere tolte dal ruolo.

1.5 Interventi non ancora trattati dal Parlamento

Dall'approvazione delle due mozioni di identico tenore 20.3451 della CET-N e 20.3460 della CET-S «Pigioni commerciali dei ristoranti e di altre aziende interessate dalla chiusura. I locatari dovrebbero pagare soltanto il 40 per cento della pigione» sono stati presentati in Parlamento altri interventi che vertono sullo stesso tema, vale a dire sull'impatto della pandemia di COVID-19 sui rapporti di locazione e affitto:

- Interpellanza 20.3838 Flach del 19 giugno 2020 «Si tiene conto delle soluzioni amichevoli e cantonali per l'esenzione dal pagamento della pigione?»;
- Mozione 20.3386 Brenzikofer del 6 maggio 2020 «COVID-19. Protezione contro le disdette e proroga dei termini di pagamento delle pigioni dei locali commerciali».

2 Procedura preliminare, in particolare procedura di consultazione

2.1 Progetto posto in consultazione

Il nostro Consiglio ha aperto la procedura di consultazione sull'avamprogetto di legge sulle pigioni commerciali COVID-19 il 1° luglio 2020. L'avamprogetto disci-

³ L'ordinanza 2 COVID-19, nel frattempo abrogata, è consultabile sulla piattaforma delle pubblicazioni della Confederazione, a margine della vigente ordinanza 3 COVID-19 (RS 818.101.24) > Revisioni > Ordinanza 2 COVID-19. In quella sede sono elencate tutte le versioni a cui il presente testo fa riferimento.

plinava la determinazione della pigione o del fitto di strutture e aziende accessibili al pubblico che in seguito alle misure ordinate dalla Confederazione per combattere il coronavirus hanno dovuto essere chiuse al pubblico e di strutture sanitarie che per lo stesso motivo hanno dovuto limitare la propria attività. La disposizione riguardava i casi in cui la pigione o il fitto per la cosa locata o affittata non superasse i 20 000 franchi mensili. Per le pigioni o i fitti mensili compresi tra 15 000 e 20 000 franchi era prevista la possibilità di una dichiarazione di rinuncia unilaterale. La legge sulle pigioni commerciali COVID-19 non doveva applicarsi a eventuali accordi espliciti convenuti dalle parti nel periodo di chiusura imposto dalla Confederazione né pregiudicare eventuali decisioni passate in giudicato. Per i locatori che a causa delle perdite su pigioni o fitti subite in applicazione della legge sulle pigioni commerciali COVID-19 si ritrovano in una situazione di necessità economica era prevista un'indennità. Il nostro Consiglio era tuttavia scettico nei confronti di questa indennità e proponeva di rinunciarvi.

La procedura di consultazione è durata fino al 4 agosto 2020. Visto il carattere urgente del progetto, il termine per la presentazione dei pareri è stato abbreviato. I pareri pervenuti sono in tutto 178. Sul progetto si sono pronunciati 25 Cantoni, sette partiti rappresentati nell'Assemblea federale, una delle associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna, quattro associazioni mantello nazionali dell'economia, 15 altre organizzazioni interessate e più di cento organizzazioni e persone non interpellate.

2.2 Sintesi dei risultati della procedura di consultazione

Durante la consultazione, la legge sulle pigioni commerciali COVID-19 ha suscitato reazioni contrastanti⁴. Undici Cantoni (AR, BL, GE, LU, NW, OW, SZ, TG, UR, ZG, ZH), i partiti PLR e UDC nonché la maggior parte delle associazioni economiche, immobiliari e dei locatori hanno respinto il progetto adducendo che si tratta di un'interferenza problematica nei diritti costituzionali della libertà economica e della proprietà nonché nei rapporti contrattuali di diritto privato. A loro avviso l'avamprogetto di legge posto in consultazione comporterebbe inoltre disparità di trattamento e distorsioni della concorrenza. La legge sulle pigioni commerciali COVID-19 è invece stata accolta favorevolmente da otto Cantoni (AI, BS, FR, GL, GR, NE, SO, VD), dai partiti PS, PPD, PEV e PES, dall'Unione delle città svizzere nonché dalle organizzazioni dei locatari, dalle associazioni professionali e del settore alberghiero e della ristorazione. Per questi attori la legge proposta crea chiarezza e certezza del diritto. Alcuni di essi hanno però ritenuto che l'avamprogetto fosse troppo moderato e che avrebbe dovuto comprendere anche altri settori, non contemplati dalle mozioni. Molti partecipanti alla consultazione, in particolare le cerchie dei conduttori e degli affittuari interessati, hanno sottolineato l'urgenza di una soluzione.

⁴ La documentazione, i pareri espressi e il relativo rapporto sono consultabili all'indirizzo www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2020 > DEFR.

L'indennità per situazioni di necessità economica è stata accolta in modo controverso. Molti partecipanti l'hanno respinta perché considerata inutile. Altri non soltanto hanno chiesto che fosse estesa, ma l'hanno ritenuta addirittura un punto essenziale ai fini della costituzionalità e della proporzionalità del progetto.

2.3 Valutazione dei risultati della procedura di consultazione

Giudicato eccessivo dagli uni e troppo moderato dagli altri, l'avamprogetto rappresenta una soluzione di compromesso. La legge sulle pigioni commerciali COVID-19 si attiene fedelmente al tenore delle due mozioni approvate dal Parlamento.

Visti i risultati della consultazione, il nostro Consiglio ha adeguato il testo in alcuni punti, soprattutto per evitare incertezze a livello esecutivo. Agli articoli 1, 3, 5 e 6 ha precisato, ad esempio, che le disposizioni giuridiche previste dalla legge trovano applicazione soltanto se le chiusure e limitazioni sono una conseguenza diretta delle misure adottate dalla Confederazione. Con questa formulazione viene operata una distinzione rispetto alle misure ordinate esclusivamente dai Cantoni. All'articolo 1 capoverso 1 la legge sulle pigioni commerciali COVID-19 stabilisce che le sue disposizioni si applicano alle chiusure e limitazioni ordinate in base all'ordinanza 2 COVID-19 nelle versioni del 17, 19 e 21 marzo per il periodo compreso tra il 17 marzo 2020 e il 21 giugno 2020. L'ordinanza 2 COVID-19 del 13 marzo 2020 è stata abrogata il 22 giugno 2020. L'adeguamento proposto risponde in modo negativo alla questione sollevata in sede di consultazione relativamente alla validità della legge nel caso di un'eventuale seconda ondata di contagi. Abbiamo adeguato i due articoli pertinenti introducendo un termine che decorre a partire dall'entrata in vigore della legge. I termini per la dichiarazione scritta di rinuncia all'applicazione della legge all'attenzione della controparte (art. 3 cpv. 2 legge sulle pigioni commerciali COVID-19) e per la presentazione delle domande di indennità in caso di situazioni di necessità economica (art. 7 cpv. 3) decorrono a partire dal giorno successivo alla pubblicazione nella raccolta ufficiale delle leggi federali (RU). L'articolo 3 capoverso 1 lettera b del testo normativo proposto precisa che le eventuali decisioni giudiziarie devono essere passate in giudicato prima del giorno successivo alla data di pubblicazione nella RU. Se necessario potremo emanare apposite disposizioni esecutive.

3 Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo

3.1 Introduzione

Il diritto della locazione degli Stati membri dell'Unione europea (UE) non è disciplinato direttamente dal diritto comunitario, bensì da quello di ogni singolo Stato. La legislazione in materia, sviluppatasi nel corso del tempo, è molto diversa da Paese a Paese. La pandemia di COVID-19 ha però posto tutti di fronte a nuove sfide. I rispettivi organi responsabili hanno adottato strategie diverse, che si ripercuotono sui

rapporti di locazione e che a loro volta hanno comportato una serie di conseguenze. Le regolamentazioni statali vanno considerate alla luce delle varie situazioni giuridiche vigenti prima della pandemia, ragione per cui è difficile metterle a confronto.

3.2 Germania

Il 27 marzo 2020 il Bundestag tedesco ha approvato una legge volta a mitigare le conseguenze della pandemia di COVID-19 nei procedimenti civili, fallimentari e penali⁵. L'articolo 5 paragrafo 2 di questa legge prevede una restrizione alla risoluzione dei contratti di locazione e di affitto. Tali contratti non possono essere disdetti dai locatori per il solo motivo che i locatari non pagano le pigioni o i fitti, seppur dovuti, per il periodo compreso tra il 1° aprile 2020 e il 30 giugno 2020. Il mancato pagamento deve essere direttamente correlato agli effetti della pandemia di COVID-19. L'articolo 5 paragrafo 2 capoverso 1 di tale legge stabilisce che gli altri diritti di recesso sono fatti salvi. La restrizione della disdetta a seguito degli effetti della pandemia di COVID-19 vale fino al 30 giugno 2022. Il governo federale tedesco fa notare che in moltissimi casi sono stati raggiunti accordi su base privata tra locatori e locatari⁶.

3.3 Austria

Il Codice civile austriaco (ABGB)⁷ contiene al paragrafo 1104 del 1° gennaio 1917 una disposizione per eventi straordinari. Se una cosa presa in locazione o affitto non può essere utilizzata in seguito a eventi straordinari come incendi, guerre o un'epidemia, oppure a causa di grandi inondazioni, intemperie o di un pessimo raccolto, non vi è alcun obbligo da parte del locatore di ripristinarla. In questi casi non si deve neppure corrispondere la pigione o il fitto. La questione se il locatario interessato possa invocare il paragrafo 1104 ABGB dipende dalle circostanze del caso specifico e dal rapporto di locazione o affitto concreto. Per i locatari che nonostante il verificarsi di un evento straordinario possono fare uso della cosa locata, seppure in misura limitata, il paragrafo 1105 del 1° gennaio 1917 prevede inoltre una riduzione proporzionale della pigione o del fitto. Per i contratti d'affitto devono però essere soddisfatte anche altre premesse. Presso il Ministero federale delle finanze è stato costituito un apposito fondo per il superamento della crisi COVID-19

⁵ Gesetz zur Abmilderung der Folgen der Covid-19-Pandemie im Zivil-, Insolvenz- und Strafverfahrensrecht (cfr: Bundesgesetzblatt Jahrgang 2020 Teil I Nr. 14, ausgegeben zu Bonn am 27. März 2020, S. 569–574).

⁶ www.bundesregierung.de/breg-de > Themen > Coronavirus in Deutschland > Informationen zu Miete und Verbraucherschutz > Regelungen zu Miete, Pacht und Wohneigentum > Was wird zum Schutz von Mietern und Pächtern neu geregelt? (sito consultato il 10 agosto 2020).

⁷ Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch für die gesamten deutschen Erbländer der Oesterreichischen Monarchie (ABGB). L'atto normativo è consultabile sulla piattaforma del sistema d'informazione giuridico del governo federale (RIS), JGS Nr. 946/1811: www.ris.bka.gv.at > Bundesrecht > Bundesrecht konsolidiert > ABGB, stato 28 agosto 2020.

sulla base della legge federale omonima (COVID-19-FondsG)⁸. Secondo il paragrafo 3 capoverso 1 numero 5 COVID-19-FondsG i mezzi finanziari possono essere impiegati per controbilanciare le minori entrate dovute alla crisi in questione.

Per quanto concerne i rapporti di locazione di abitazioni, l'articolo 37 paragrafo 1 della 4^a legge COVID-19⁹ limita le conseguenze giuridiche in caso di pagamenti arretrati. Se un locatario è in mora totale o parziale nel pagamento dei canoni d'affitto per il periodo dal 1° aprile al 30 giugno 2020 perché la sua capacità economica è fortemente compromessa dalla pandemia di COVID-19, il locatore non può disdire il contratto né chiederne l'annullamento in base al paragrafo 1118 ABGB adducendo come unico motivo gli arretrati. Fino al 31 dicembre 2020 il locatore non ha neppure la possibilità di reclamare gli arretrati per via legale o di coprirli con la caparra versata dal locatario.

3.4 Francia

Il 26 marzo 2020 il governo francese ha istituito un fondo di solidarietà. A partire da questa data i suoi beneficiari non devono temere sanzioni se non sono in grado di versare la pigione per locali commerciali o artigianali. I locatori non possono invocare le clausole di disdetta definite per contratto né rivalersi sulla caparra (art. 4 in combinato disposto con l'art. 1 dell'*Ordonnance n° 2020-316 du 25 mars 2020 relative au paiement des loyers, des factures d'eau, de gaz et d'électricité afférents aux locaux professionnels des entreprises dont l'activité est affectée par la propagation de l'épidémie de COVID-19*)¹⁰. Le premesse concrete sono stabilite nel *Décret n° 2020-378 du 31 mars 2020 relatif au paiement des loyers, des factures d'eau, de gaz et d'électricité afférents aux locaux professionnels des entreprises dont l'activité est affectée par la propagation de l'épidémie de COVID-19*¹¹. Il disciplinamento si applica ai canoni d'affitto in scadenza nel periodo compreso tra il 12 marzo 2020 e un termine di due mesi dalla fine dello stato d'emergenza sanitaria sancito dall'articolo 4 della *Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 (1)*¹² (art. 4 della suddetta *Ordonnance n° 2020-316*). Le aziende che beneficiano di queste regole sono praticamente le stesse che possono attingere al fondo di solidarietà. Uno dei requisiti da soddisfare è che tra il 1° e il 31 marzo 2020 sia stato in vigore un divieto d'accesso o che in questo periodo

⁸ L'atto normativo è consultabile sulla piattaforma del sistema d'informazione giuridico del governo federale RIS: www.ris.bka.gv.at > Bundesrecht > Bundesrecht konsolidiert > COVID-19-FondsG. Numero di legge: 20011074. Stato 16 marzo 2020.

⁹ Foglio federale della Repubblica d'Austria, anno 2020, pubblicato il 4 aprile 2020, parte I, 24^a legge federale: 4^a legge COVID-19.

¹⁰ L'atto normativo è consultabile sulla piattaforma République française, Légifrance: www.legifrance.gouv.fr/ > <https://beta.legifrance.gouv.fr> > Ordonnance n° 2020-316. Stato 27 marzo 2020.

¹¹ L'atto normativo è consultabile sulla piattaforma République française, Légifrance: www.legifrance.gouv.fr/ > <https://beta.legifrance.gouv.fr> > Décret n° 2020-378. Stato 16 agosto 2020.

¹² L'atto normativo è consultabile sulla piattaforma République française, Légifrance: www.legifrance.gouv.fr/ > <https://beta.legifrance.gouv.fr> > Loi n° 2020-290. Stato 11 luglio 2020.

l'azienda abbia subito una perdita di fatturato equivalente ad almeno il 50 per cento rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente (art. 2 del *Décret n° 2020-371 du 30 mars 2020 relatif au fonds de solidarité à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation*¹³).

Il governo francese ha istituito un servizio di mediazione tra locatori e locatari di locali commerciali. Ne è scaturita una carta delle migliori pratiche¹⁴ che spiega tra l'altro le possibilità e modalità di differimento delle pigioni commerciali. E inoltre tematizzata la sospensione dell'obbligo di versare il canone d'affitto¹⁵.

3.5 Italia

L'articolo 65 del Decreto Cura Italia (Decreto-Legge 17 marzo 2020, n. 18, Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19, [20g00034] [GU Serie Generale n. 70 del 17-03-2020]¹⁶) prevedeva per il mese di marzo 2020 un «credito d'imposta» del 60 per cento della pigione. Questo credito era previsto per la categoria catastale C/1 (botteghe e negozi) e presupponeva l'esercizio di un'attività commerciale. L'obiettivo era quello di contenere le ripercussioni negative delle misure adottate per contrastare la diffusione del coronavirus. Il 19 maggio 2020 è entrato in vigore il Decreto-Legge 19 maggio 2020, n. 34 Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 (20G00052) (GU Serie Generale n. 128 del 19-05-2020 – Suppl. Ordinario n. 21)¹⁷. L'articolo 28 disciplina il credito d'imposta e, rispetto al Decreto Cura Italia, prevede modifiche ed estende in parte la cerchia dei destinatari.

¹³ L'atto normativo è consultabile sulla piattaforma Plattform République française, Légifrance: www.legifrance.gouv.fr/ > <https://beta.legifrance.gouv.fr/> > Décret n° 2020-371. Stato 16 agosto 2020.

¹⁴ www.economie.gouv.fr/mediateur-des-entreprises > Baux commerciaux: une charte de bonnes pratiques pour encadrer les reports et annulations de loyers, 24/06/2020 (sito consultato l'11 agosto 2020).

¹⁵ Charte des bonnes pratiques entre commerçants et Bailleurs pour faire face à la crise du COVID-19, 03 juin 2020, n. 2.3 segg. e preambolo, (www.economie.gouv.fr/mediateur-des-entreprises/baux-commerciaux-charte-de-bonnes-pratiques, sito consultato l'11 agosto 2020).

¹⁶ L'atto normativo è consultabile sulla piattaforma della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana: www.gazzettaufficiale.it/: www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/03/17/20G00034/sg.

¹⁷ L'atto normativo è consultabile sulla piattaforma della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana: www.gazzettaufficiale.it/: www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/05/19/20G00052/sg.

4 Punti essenziali del progetto

4.1 Normativa proposta

4.1.1 Campo d'applicazione personale

La legge sulle pigioni commerciali COVID-19 disciplina la determinazione della pigione o del fitto delle strutture e aziende accessibili al pubblico che, in base all'ordinanza 2 COVID-19 nelle versioni del 17, 19 e 21 marzo 2020, hanno dovuto essere chiuse al pubblico nonché delle strutture sanitarie che secondo la stessa ordinanza hanno dovuto limitare la loro attività. La legge specifica chi, in particolare, rientra nel campo d'applicazione personale.

La presente legge prevede un'indennità per i locatori che vengono a trovarsi in situazioni di necessità economica in seguito a perdite su pigioni o fitti dovute alle misure previste.

La normativa proposta corrisponde pertanto al testo delle mozioni presentate. Il diritto della locazione, disciplinato nel Codice delle obbligazioni (CO)¹⁸, contiene norme in ampia misura uniformi per i locatari e opera soltanto per punti specifici una distinzione tra i locatari di locali commerciali, da una parte, e abitativi, dall'altra. La distinzione effettuata nelle mozioni è dovuta alle diverse possibili ripercussioni dei provvedimenti presi in base all'ordinanza 2 COVID-19 nelle versioni del 17, 19 e 21 marzo 2020.

4.1.2 Campo d'applicazione materiale

Le disposizioni della legge sulle pigioni commerciali COVID-19 si applicano se la pigione o il fitto per la cosa locata o affittata non supera i 20 000 franchi mensili. Questo limite è stato introdotto volutamente per proteggere le piccole e medie imprese. Gli autori delle mozioni si sono basati sul presupposto che i locatari che pagano una pigione superiore ai 20 000 franchi si trovino in una posizione negoziale equilibrata nei confronti dei locatori¹⁹.

4.1.3 Deroche al campo d'applicazione

L'8 aprile 2020 il nostro Consiglio ha esortato le parti colpite dalla difficile situazione ad adoperarsi per trovare soluzioni costruttive e pragmatiche che tenessero conto della situazione concreta di locatori e locatari²⁰. Vari Cantoni e Comuni hanno creato incentivi per le parti contraenti, per cui in caso di accordo tra di esse un determinato importo è preso a carico della comunità. Alcuni enti pubblici, in quanto

¹⁸ RS 220

¹⁹ Bollettino ufficiale, Consiglio degli Stati, sessione estiva 2020, quinta seduta, 8 giugno 2020, 20.3460 mozione CET-S, Boll. Uff. 2020 S 396.

²⁰ www.bwo.admin.ch > L'UFAB > Media > Comunicati stampa > Comunicato stampa dell'8 aprile 2020, Coronavirus: il Consiglio federale invita le parti interessate a trovare soluzioni per le pigioni dei locali commerciali (sito consultato l'11 agosto 2020).

locatori di locali commerciali, sono inoltre venuti incontro finanziariamente ai locatari. Se i suddetti accordi hanno per oggetto l'importo della pigione o del fitto durante la chiusura o la limitazione dell'attività, la legge sulle pigioni commerciali COVID-19 non è applicabile. Questa si applica solo se le parti sono interessate ai sensi dell'ordinanza 2 COVID-19 nelle versioni del 17, 19 e 21 marzo 2020 e se non sono giunte a un'intesa o non esiste una sentenza passata in giudicato prima del giorno successivo alla data di pubblicazione nella RU.

4.1.4 Clausola di deroga

Se le pigioni o i fitti determinanti sono compresi tra i 15 000 e i 20 000 franchi, ciascuna parte può decidere di non applicare la regolamentazione prevista dalla legge sulle pigioni commerciali COVID-19. Questa volontà viene sancita da una dichiarazione unilaterale comunicata alla controparte. La dichiarazione di rinuncia si riferisce all'applicazione della regolamentazione in materia di pigioni e fitti secondo la legge proposta. In tal caso vengono meno sia l'opzione di versare il 40 per cento della pigione o del fitto sia la possibilità per il locatore di chiedere un'indennità se a seguito dell'applicazione della legge viene a trovarsi in una situazione di necessità economica. Solo una piccola parte dei contratti di locazione e affitto prevedono pigioni e fitti mensili compresi tra i 15 000 e i 20 000 franchi.

A scopo probatorio la dichiarazione di rinuncia deve essere comunicata per scritto. Per dare una certezza alla controparte, la legge sulle pigioni commerciali COVID-19 prevede un termine specifico che decorre dal giorno successivo alla pubblicazione nella RU.

La clausola di deroga consente alle parti di trovare un accordo separato o eventualmente di adire le vie legali. L'opzione di rinunciare all'applicazione della legge sulle pigioni commerciali COVID-19 limita al minimo necessario l'ingerenza nel rapporto contrattuale.

4.1.5 Pigione o fitto determinante

Per pigione o fitto si intende la pigione netta o il fitto netto compresi tutti i relativi oggetti concessi in uso, tra cui ad esempio i mobili, le autorimesse, i parcheggi sotterranei e all'aperto e i giardini (art. 253a cpv. 1 CO in combinato disposto con l'art. 1 dell'ordinanza del 9 maggio 1990²¹ concernente la locazione e l'affitto di locali d'abitazione o commerciali, OLAL), anche se sussistono più rapporti contrattuali. Dalla pigione e dal fitto netti sono escluse le spese accessorie.

Se le parti del contratto di locazione o di affitto hanno concordato che le spese accessorie sono comprese nella pigione o nel fitto, per stabilire la pigione o il fitto determinante devono procedere a una detrazione adeguata. Questa va effettuata anche quando la cosa locata o affittata è utilizzata non soltanto a scopi commerciali, ma anche abitativi.

²¹ RS 221.213.11

Nel definire l'importo della pigione o del fitto determinante non sono considerate le quote basate sul fatturato. Dal momento che la chiusura o limitazione dell'attività comporta una riduzione del fatturato, la pigione o il fitto si ridurrebbe comunque. Tenendo esclusivamente conto della pigione di base si evita che il fatturato influisca doppiamente sul rapporto di locazione o affitto.

4.1.6 Temporanea modifica legislativa della pigione o del fitto determinante

La legge sulle pigioni commerciali COVID-19 disciplina le modalità per determinare la pigione o il fitto delle strutture e aziende accessibili al pubblico che, in base all'ordinanza 2 COVID-19 nelle versioni del 17, 19 e 21 marzo 2020, hanno dovuto essere chiuse al pubblico. Per la durata della chiusura disposta dalla Confederazione le aziende interessate possono versare il 40 per cento della pigione o del fitto determinante (escluse le spese accessorie). Ciò costituisce una deroga alle disposizioni del CO.

Le strutture sanitarie che hanno dovuto limitare la propria attività conformemente all'ordinanza 2 COVID-19 nella versione del 21 marzo 2020 possono versare per due mesi al massimo il 40 per cento della pigione o del fitto determinante (escluse le spese accessorie). Anche questa disposizione della legge sulle pigioni commerciali COVID-19 rappresenta una deroga alle disposizioni del CO.

Con la determinazione della pigione o del fitto dovuti viene presentata una soluzione intesa a evitare procedure lunghe e complesse. Nella dottrina e nella pratica vi sono interpretazioni contrastanti in merito al fatto che la chiusura disposta dalle autorità o l'attività limitata e il conseguente uso ridotto della cosa locata o affittata costituisca un difetto ai sensi dell'articolo 259a segg. CO. La presenza di un difetto potrebbe comportare, tra l'altro, una riduzione proporzionata della pigione o il risarcimento del danno. La chiusura e la limitazione dell'attività sulla base dei provvedimenti adottati dalla Confederazione a seguito della pandemia di COVID-19 non rientrano nella responsabilità dei locatori. La normativa proposta rappresenta un modo efficace per attenuare rapidamente gli effetti della pandemia. Per le parti interessate viene in tal modo garantita in tempi brevi la certezza del diritto senza che sia necessario adire le vie legali.

4.1.7 Indennità per situazioni di necessità economica in seguito a perdite su pigioni e fitti

Se in applicazione della legge sulle pigioni commerciali COVID-19, per un periodo da definire, è dovuto soltanto il 40 per cento della pigione o del fitto determinante, i conduttori e gli affittuari beneficiano di uno sgravio finanziario. D'altra parte, per i locatori ciò comporta una perdita del 60 per cento della pigione o del fitto determinante. Può quindi venirsi a creare una situazione di necessità economica, ad esempio, se è applicata una pigione commisurata esclusivamente ai costi o se le perdite finanziarie subite mettono a rischio la sopravvivenza economica. Per questi casi la

presente legge prevede lo stanziamento di un importo di al massimo 20 milioni di franchi. Il nostro Consiglio è tuttavia scettico nei confronti di tale indennità e propone di rinunciarvi.

I locatori interessati possono chiedere un'indennità presentando una domanda motivata all'Ufficio federale delle abitazioni (UFAB). La situazione di necessità economica deve essere una conseguenza delle perdite subite a causa della legge sulle pigioni commerciali COVID-19. Le parti del rapporto di locazione o affitto interessate sono tenute a presentare tutti i documenti rilevanti e a fornire le informazioni necessarie. In questo modo può essere garantito un aiuto a chi si trova in difficoltà. L'importo dell'indennità viene stabilito caso per caso e non può superare l'ammontare delle perdite finanziarie subite. L'esame delle domande si basa sulle disposizioni generali sull'amministrazione della giustizia federale.

Qualora il volume delle domande dovesse superare quello delle risorse disponibili, la legge prevede due meccanismi: l'UFAB può stabilire ulteriori requisiti riguardanti la situazione di necessità economica e può limitare in generale l'importo dell'indennità.

Per stabilire se un locatore si trova in una situazione di necessità economica può essere necessario un certo periodo di tempo. La legge sulle pigioni commerciali COVID-19 prevede pertanto un termine di sei mesi per la presentazione delle domande di indennità a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione nella RU.

In merito agli aiuti finanziari in generale e alle misure di sostegno relative alla pandemia in particolare è stato espresso il timore che possano verificarsi degli abusi. Per tenere conto di questo aspetto, la legge contiene un'apposita disposizione penale che prevede una multa fino a 10 000 franchi.

4.2 Questioni attuative

4.2.1 Pigione o fitto determinante

Il progetto riguarda la determinazione della pigione o del fitto di strutture e aziende che per un certo periodo di tempo hanno dovuto chiudere o limitare le loro attività in adempimento dell'ordinanza 2 COVID-19 nelle versioni del 17, 19 e 21 marzo 2020. Si fa quindi riferimento al corrispettivo per la messa a disposizione e l'uso dei locali in questione. In pratica i contratti di locazione o affitto, in quanto espressione di privata autonomia, assumono varie forme. Inoltre, la copertura degli importi fissati per contratto avviene in fasi diverse. Una parte dei locatari ha già versato l'intero canone, mentre altri sono ancora in mora. Alcuni aspettano deliberatamente a versare l'importo dovuto. L'attuazione della legge nel settore delle pigioni e dei fitti è affidata alle parti contraenti stesse. Si tiene così conto del fatto che al momento dell'entrata in vigore della legge sulle pigioni commerciali COVID-19 i contraenti si trovano in situazioni diverse. Gli interessati hanno inoltre la possibilità di attuare soluzioni proprie, ritagliate sui casi concreti.

In presenza di controversie gli interessati possono far capo alle procedure previste dal Codice di procedura civile (CPC)²². In via di principio va effettuato in un primo momento un tentativo di conciliazione dinnanzi all'autorità di conciliazione in materia di locazione. Esistono anche determinate possibilità di deroga, elencate nel CPC (art. 198: Eccezioni; art. 199: Rinuncia delle parti). Su richiesta delle parti la procedura di conciliazione può essere sostituita da una mediazione. A seconda degli esiti, i contraenti possono poi rivolgersi ai tribunali competenti.

4.2.2 Indennità per situazioni di necessità economica

Le condizioni relative a una domanda di indennità per situazioni di necessità economica sono descritte al numero 4.1.7. Per le procedure e in particolare anche per i ricorsi contro le decisioni dell'UFAB sono determinanti le disposizioni della legge federale del 20 dicembre 1968²³ sulla procedura amministrativa.

5 Commento ai singoli articoli

Art. 1 **Oggetto**

Le mozioni 20.3451 della CET-N e 20.3460 della CET-S «Pigioni commerciali dei ristoranti e di altre aziende interessati dalla chiusura. I locatari dovrebbero pagare soltanto il 40 per cento della pigione», dello stesso tenore, fanno riferimento alla chiusura delle strutture accessibili al pubblico disposta dall'articolo 6 capoverso 2 e alla limitazione dell'attività delle strutture sanitarie disposta dall'articolo 10a capoverso 2 dell'ordinanza 2 COVID-19 nelle versioni del 19 e del 21 marzo 2020. Queste chiusure e limitazioni si rifanno a loro volta alle decisioni del Consiglio federale del 16 marzo 2020 e vanno distinte dalle decisioni cantonali concernenti le limitazioni. Il capoverso 1 spiega che la presente legge disciplina la determinazione della pigione o del fitto di queste strutture e aziende. La legge sarà valida per tutte le chiusure e limitazioni ordinate in base alla suddetta ordinanza.

Specificando il termine, la disposizione chiarisce che il progetto contempla le chiusure e limitazioni di attività imposte dall'ordinanza 2 COVID-19 nelle versioni del 17, 19 e 21 marzo 2020. Per quanto riguarda il periodo considerato, le due mozioni fanno esplicitamente riferimento alle chiusure e limitazioni delle attività verificatesi nella primavera del 2020. Sia l'avamprogetto che il disegno di legge sulle pigioni commerciali COVID-19 danno attuazione a questo mandato. Nella procedura di consultazione è stata sollevata la questione di un'eventuale seconda ondata. Il 12 agosto 2020 abbiamo approvato e trasmesso all'Assemblea federale il messaggio concernente la legge federale sulle basi legali delle ordinanze del Consiglio federale

²² RS 272

²³ RS 172.021

volte a far fronte all'epidemia di COVID-19 (Legge COVID-19)²⁴. L'entrata in vigore di questa legge federale urgente fornirebbe una base giuridica per mantenere le misure ancora necessarie ad affrontare l'epidemia di COVID-19. Tuttavia, la nuova legge COVID-19 non contiene alcuna disposizione esplicita sul diritto di locazione.

Il riferimento alle pigioni e ai fitti è fatto senza restrizioni. Di conseguenza, la legge si applica anche alla sublocazione di cui all'articolo 262 CO e al subaffitto di cui all'articolo 291 CO.

Attraverso le mozioni 20.3451 e 20.3460 il Consiglio federale è inoltre incaricato di prevedere un importo di 20 milioni di franchi da destinare ai locatori per consentire loro di far fronte a eventuali situazioni di necessità economica dovute a perdite su pigioni o fitti. Il capoverso 2 definisce questa finalità e precisa che le situazioni di necessità economica devono essere dovute a perdite su pigioni o fitti causate dall'applicazione della presente legge.

Art. 2 Campo d'applicazione

L'elenco dell'articolo 2 non è esaustivo. Le lettere a–e menzionano alcune strutture e aziende che erano elencate all'articolo 6 capoverso 2 dell'ordinanza 2 COVID-19 (p. es. nella versione del 19 marzo 2020). La lettera f si riferisce alle strutture sanitarie di cui all'articolo 10a capoverso 2 dell'ordinanza 2 COVID-19 nella versione del 21 marzo 2020. In ogni singolo caso bisognerà valutare se l'attività ha dovuto essere chiusa o limitata in base all'ordinanza. Lo stesso dicasi per le attività che, in virtù della disposizione derogatoria di cui all'articolo 6 capoverso 3 dell'ordinanza 2 COVID-19 nelle versioni del 17, 19 e 21 marzo 2020, sono rimaste aperte. Alla lettera a sono menzionati a titolo d'esempio i negozi che vendono alimentari o oggetti di uso quotidiano. Se un negozio di questo tipo ha potuto rimanere aperto, non rientra nel campo d'applicazione della legge neppure se non ha potuto vendere singoli oggetti non destinati all'uso quotidiano, anch'essi facenti parte dell'assortimento. Per l'applicazione della legge è determinante la fattispecie della chiusura o limitazione dell'attività, e non l'impatto sulla cifra d'affari.

La legge si applica anche se la cosa locata o affittata non comprende soltanto un negozio, ma serve anche ad altri scopi. Le autorimesse e i negozi di biciclette, ad esempio, dispongono solitamente di locali di vendita, che hanno dovuto essere chiusi, e di un'officina, che in virtù dell'articolo 6 capoverso 3 lettera i dell'ordinanza 2 COVID-19 nelle versioni del 17, 19 e 21 marzo 2020 (officine di mezzi di trasporto) ha potuto restare aperta. Il fatto che rispetto alle strutture completamente chiuse queste aziende abbiano potuto generare delle entrate, anche se ridotte, non ostacola l'applicazione della legge, perché quest'ultima prevede una soluzione forfettaria per tutte le strutture interessate che non può orientarsi all'evoluzione specifica del fatturato.

²⁴ Coronavirus: il Consiglio federale adotta il messaggio concernente la legge COVID-19, www.admin.ch > Documentazione > Comunicati stampa > 12.08.2020 (sito consultato il 13 agosto 2020).

Nell'ambito della procedura di consultazione alcuni partecipanti hanno chiesto che i fisioterapisti, gli ergoterapisti, gli ottici e i centri fitness e per la salute siano assoggettati alla legge sulle pigioni commerciali COVID-19. Di norma, gli operatori summenzionati sono strutture sanitarie ai sensi dell'articolo 10a capoverso 2 dell'ordinanza 2 COVID-19, nella versione del 21 marzo 2020, alle quali la legge sulle pigioni commerciali COVID-19 è applicabile come richiesto dalle due mozioni 20.3451 e 20.3460. Inoltre, l'elenco contenuto nell'articolo 2 capoverso 1 del disegno di legge non è esaustivo.

La legge non è applicabile se la pigione netta o il fitto netto supera i 20 000 franchi. Con il riferimento ai locali commerciali viene specificato che si intende la pigione o il fitto mensile per cosa locata o affittata e non il volume definito per contratto. Se in un contratto sono riassunte più cose locare o affittate, la legge si applica a ciascuna cosa la cui pigione o il cui fitto arrivi a un massimo di 20 000 franchi mensili, anche se l'importo mensile complessivo è più elevato.

Art. 3 Deroghe al campo d'applicazione

Le mozioni 20.3451 e 20.3460 chiedono che gli accordi già stipulati tra le parti contraenti mantengano la loro validità. Anche le intese future devono rimanere possibili. Per questo la legge non è applicabile se, durante la chiusura o la limitazione delle attività disposta dall'ordinanza 2 COVID-19 nelle versioni del 17, 19 e 21 marzo 2020, le parti hanno raggiunto un'esplicita intesa sull'importo della pigione o del fitto. Ciò significa, viceversa, che le altre intese, come ad esempio gli accordi di dilazione o di pagamento rateale, non costituiscono un accordo ai sensi del capoverso 1 lettera a, che comporterebbe l'inapplicabilità della legge. Un'intesa non è neppure costituita dal fatto che la pigione o il fitto attuale è stato corrisposto.

Alcuni Cantoni applicano meccanismi di incentivazione che prevedono un sostegno statale nel caso in cui le parti contraenti giungano a una soluzione amichevole. Anche tali intese costituiscono un accordo ai sensi della disposizione in questione e comportano pertanto l'inapplicabilità della legge. Le soluzioni cantonali si riferiscono in parte a un periodo successivo alla chiusura. Di conseguenza, può verificarsi che la legge sulle pigioni commerciali COVID-19 e un accordo vengano applicati in periodi consecutivi e quindi non in modo cumulativo.

È possibile che un accordo copra solo una parte del periodo di chiusura o limitazione delle attività. Se, ad esempio, è stata trovata un'intesa sulla riduzione della pigione per un mese, occorre valutare, in base alle circostanze specifiche, se esso è destinato a coprire l'intero periodo o se si riferisce unicamente a quel determinato mese. In quest'ultimo caso la legge sarebbe applicabile alla parte restante del periodo in questione.

Un'eventuale sentenza giudiziaria sull'importo della pigione o del fitto passata in giudicato prima del giorno successivo alla pubblicazione nella RU ha lo stesso effetto di un'intesa vincolante. Per le procedure giudiziarie correnti che rientrano nel campo d'applicazione materiale della legge, quest'ultima si applica retroattivamente (cfr. art. 10 cpv. 2).

Secondo le mozioni 20.3451 e 20.3460, se la pigione è compresa tra i 15 000 e i 20 000 franchi, entrambe le parti devono poter decidere di non applicare la disposi-

zione in questione. Questa «clausola di deroga» scatta in presenza di un'esplicita dichiarazione di rinuncia corrispondente e fa sì che la legge non sia più applicabile. Ciò significa però anche che in casi come questi non può essere versata l'indennità per situazioni di necessità economica prevista dall'articolo 7. Se dopo aver firmato una dichiarazione di rinuncia una delle parti subisce perdite su pigioni o fitti (p. es. a seguito di una sentenza giudiziaria), i locatori non possono presentare una domanda di risarcimento. Le pigioni e i fitti compresi tra i 15 000 e i 20 000 franchi riguardano solo una minima parte dei contratti di locazione e affitto.

Nell'interesse della certezza giuridica, la dichiarazione di rinuncia deve essere presentata entro 60 giorni a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione di questa legge nella RU.

Art. 4 **Pigioni o fitti determinanti**

Viene qui specificato che la legge fa riferimento all'intera pigione o all'intero fitto, quindi anche agli oggetti concessi in uso insieme ai locali. Secondo l'articolo 1 OLAL si tratta in particolare di mobili, autorimesse, parcheggi sotterranei e all'aperto e giardini, e questo vale anche nel caso di più rapporti contrattuali. È però determinante per il calcolo solo la pigione netta o il fitto netto, cioè senza le spese accessorie. L'importo delle spese accessorie si basa sull'ultimo conteggio delle stesse. Per i locali nuovi o completamente ristrutturati, per i quali non è ancora stato allestito un apposito conteggio, può essere fatto ricorso a seconda dei casi all'acconto concordato o alla stima di un perito. In presenza di un accordo corrispondente sono determinanti le spese accessorie forfetarie convenute.

Le spese accessorie non sono sempre presentate separatamente. In alcuni rapporti contrattuali sono comprese nella pigione o nel fitto. In questi casi occorre escluderle mediante una detrazione adeguata.

Molti rapporti di locazione o affitto non coprono soltanto le strutture commerciali, ma comprendono anche degli spazi abitativi. A titolo d'esempio si può citare un'azienda di ristorazione con abitazione integrata per i gestori. Anche in questi casi va effettuata una detrazione adeguata della quota abitativa. Se dopo questa sottrazione l'importo non supera i 20 000 franchi, la legge è applicabile in virtù del capoverso 2.

Nel settore della locazione di locali commerciali sono comuni gli accordi contrattuali in base ai quali le pigioni o i fitti vengono calcolati in tutto o in parte secondo la cifra d'affari dell'azienda. In questi casi sono considerate anche le variazioni del fatturato subite durante il «lockdown». Pertanto, nel calcolare la pigione o il fitto determinante, la rispettiva quota non è considerata. La regola del 40 per cento si applica in questi casi solo a un eventuale importo soglia, dovuto alla controparte indipendentemente dal fatturato realizzato. A seconda dell'intesa contrattuale, il minore fatturato realizzato nel periodo di chiusura si riflette sulla pigione o sul fitto con un ritardo più o meno grande. Pur tenendo conto del fatturato, possono quindi verificarsi situazioni difficili, che sono però superabili con i crediti bancari accordati in adempimento del programma volto a concedere fidejussioni per attenuare gli effetti del coronavirus (COVID-19) conformemente all'ordinanza sulle fidejussioni

solidali COVID-19²⁵. Questa ordinanza verrà trasposta nella legge federale sui crediti concessi con fideiussione solidale in seguito al coronavirus (Legge sulle fideiussioni solidali COVID-19). La consultazione sul progetto si è conclusa il 21 luglio 2020.

Il riferimento alla cifra d'affari significa, d'altra parte, che per tutti gli altri criteri di determinazione si considera l'intera pigione netta o l'intero fitto netto, ad esempio anche per le pigioni indicizzate o scalari.

Art. 5 Pigioni o fitti dovuti

L'articolo 5 attua un requisito centrale delle mozioni 20.3451 e 20.3460, ossia che i conduttori e gli affittuari di strutture e aziende accessibili al pubblico debbano versare solo il 40 per cento della pigione o del fitto determinante. Questa regola deroga alle disposizioni del CO e si applica espressamente solo per la durata del «lockdown». Se la riapertura è stata prorogata, ad esempio per motivi economici, oltre il periodo di chiusura e limitazione imposto, la regola del 40 per cento non si applica per il periodo supplementare.

L'importo della pigione o del fitto determinante per l'applicazione della regola del 40 per cento è calcolato in base ai criteri di applicabilità della legge fissati all'articolo 4. Corrisponde alla pigione netta o al fitto netto dei locali commerciali, compresi tutti i beni concessi in uso, ma escluse le spese accessorie.

Art. 6 Strutture sanitarie

La regola del 40 per cento di cui all'articolo 5 si applica anche alle strutture sanitarie che hanno dovuto limitare le loro attività in adempimento dell'articolo 10a capoverso 2 dell'ordinanza 2 COVID-19 nella versione del 21 marzo 2020 e, anche in questo caso, solo per il periodo di limitazione imposto. Conformemente alla richiesta delle mozioni 20.3451 e 20.3460, la durata massima è limitata a due mesi.

Art. 7 Indennità per situazioni di necessità economica

Come precisato al numero 4.1.7, il nostro Collegio propone di rinunciare all'indennità per situazioni di necessità economica.

Conformemente a quanto chiesto dalle mozioni 20.3451 e 20.3460, la legge prevede lo stanziamento di un importo di 20 milioni di franchi a favore dei locatori. La formulazione scelta permette di garantire che le relative spese si limitino all'importo massimo menzionato. Una volta esauriti questi fondi, non verranno erogate altre indennità.

Il versamento dell'indennità presuppone una situazione di necessità economica del locatore generata dalle perdite conseguenti alla regola della riduzione al 40 per cento delle pigioni o dei fitti dovuti.

La situazione di necessità economica deve essere valutata di volta in volta in base ai casi concreti. Una tale situazione può essere motivata ad esempio da perdite finan-

²⁵ RS **951.261**

ziarie tali da provocare un forte deterioramento della situazione economica, da innescare una possibile o effettiva procedura di fallimento o da essere percepite come particolarmente ingiuste.

Una situazione di necessità economica può anche insorgere se viene applicata una pigione sulla base dei soli costi. Contrariamente alle disposizioni generali del CO concernenti le pigioni commisurate ai costi, una pigione basata sui soli costi significa che il locatore si accontenta di coprire i suoi costi effettivi e di realizzare un rendimento minimo. Nell'ambito del CO la scelta di una pigione calcolata sulla base dei soli costi esclude il ricorso ai criteri delle pigioni in uso nel quartiere e della compensazione del rincaro (art. 13 cpv. 3 OLAL). Il criterio dei costi è inoltre il solo a essere considerato dalla legge del 21 marzo 2003²⁶ sulla promozione dell'alloggio e da diversi atti normativi cantonali per la promozione dell'alloggio. Viene regolarmente applicato dai committenti di utilità pubblica per calcolare la pigione dei locali commerciali. Se questa si basa sui soli costi, la sua riduzione si traduce automaticamente in un disavanzo e quindi in una situazione di necessità economica.

Prima che si manifesti una situazione del genere può trascorrere un certo tempo, ragione per cui le domande potranno essere presentate entro un termine di sei mesi a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione della legge nella RU. Se in quel momento la perdita su pigioni o fitti e la conseguente situazione di necessità fossero ancora incerte, la domanda potrà essere presentata e provvisoriamente sospesa.

La domanda deve essere corredata di alcuni documenti, come il contratto di locazione o affitto, la corrispondenza da cui risulta la riduzione al 40 per cento della pigione o del fitto e altri documenti a comprova della situazione di necessità economica. L'esame delle domande può rendere necessaria la verifica di alcune informazioni. Per tale motivo anche i conduttori e gli affittuari sono tenuti, su richiesta, a fornire informazioni e a presentare la documentazione necessaria. L'obbligo di collaborazione si evince anche dall'articolo 13 della legge federale sulla procedura amministrativa.

L'importo dell'indennità non può superare la perdita subita su pigioni o fitti; si intende così impedire che possano risulterne entrate complessive superiori ai redditi ordinari.

Siccome l'importo totale stanziato è limitato, è possibile che la domanda superi i fondi disponibili. L'UFAB può quindi stabilire ulteriori requisiti per definire una situazione di necessità economica onde evitare che l'indennità non venga corrisposta ai locatori più bisognosi.

In alternativa, l'UFAB può anche procedere a un'ulteriore limitazione dell'importo delle indennità, in modo da permettere a un maggior numero di locatori di beneficiare di questo sostegno. Spetta all'UFAB decidere quale delle due misure adottare o se optare per una combinazione di entrambe.

Art. 8 Protezione giuridica

Si applicano le disposizioni generali sull'amministrazione della giustizia federale.

Art. 9 Disposizione penale e denuncia di contravvenzioni

Chi ottiene un'indennità fornendo intenzionalmente informazioni false deve essere sanzionabile, tanto più che non è sempre possibile applicare le classiche fattispecie della truffa o della falsità in documenti. Per quanto riguarda la truffa secondo l'articolo 146 del Codice penale svizzero (CP)²⁷ bisognerebbe stabilire in particolare se una semplice indicazione inesatta del richiedente possa essere considerata un'astuzia, tenuto conto del fatto che le risorse limitate non sempre consentono di effettuare una verifica. In generale non si ravvisa la falsità in documenti ai sensi dell'articolo 251 CP, perché le indicazioni fornite dal richiedente non hanno generalmente qualità di documenti. Se però le autorità preposte al procedimento penale e i tribunali dovessero constatare l'esistenza di un reato grave, la o le fattispecie del CP prevarrebbero sulla presente disposizione penale.

Nel determinare la sanzione occorre considerare che l'indennità è limitata nel tempo e che l'importo massimo mensile è di 12 000 franchi (pari al 60 % della pigione massima o del fitto massimo computabile di 20 000 fr.). Sarà perciò limitata anche la possibile entità dell'importo relativo all'infrazione. È presumibile, d'altra parte, che una stessa persona possa ottenere un'indennità per più locali fornendo informazioni false. Alla luce di quanto precede, una sanzione fino a 10 000 franchi appare adeguata. Questo limite corrisponde all'importo massimo della multa stabilito all'articolo 106 capoverso 1 CP.

Il capoverso 2 sancisce la legalità di eventuali denunce penali sporte dai diretti interessati. Si intende così garantire che queste persone non rinuncino ad agire per timore di eventuali conseguenze legali.

Art. 10 Referendum ed entrata in vigore

Il progetto consiste in una legge federale da dichiarare urgente in virtù di una base costituzionale e con validità superiore a un anno. Sottostà a referendum facoltativo (art. 141 cpv. 1 lett. b della Costituzione federale [Cost.]²⁸). Di norma le leggi federali urgenti entrano in vigore il giorno dopo la loro approvazione. Nel caso specifico è invece prevista una pubblicazione urgente secondo l'articolo 7 capoverso 3 della legge del 18 giugno 2004²⁹ sulle pubblicazioni ufficiali.

La presente legge disciplina la determinazione della pigione o del fitto in relazione alla chiusura e alla limitazione delle attività a partire dal 17 marzo 2020; ne viene quindi sancita la validità retroattiva a partire da questa data. Vista l'incertezza giuridica che ha caratterizzato questo settore nel periodo di chiusura e di limitazione delle attività, l'applicazione retroattiva appare legittima, anche per quanto riguarda la durata prevista di circa nove mesi. La regola del 40 per cento è una norma semplificativa che non può rendere interamente giustizia ai vari casi che si presentano ma, dal momento che implica una ripartizione relativamente equilibrata dei sacrifici richiesti e che i suoi effetti sono limitati nel tempo, il suo carattere retroattivo non

²⁷ RS 311.0

²⁸ RS 101

²⁹ RS 170.512

comporta eccessive disparità di trattamento. La retroattività è inoltre giustificata da interessi pubblici preponderanti.

6 Ripercussioni

6.1 Ripercussioni per la Confederazione

6.1.1 Ripercussioni finanziarie

La normativa proposta prevede che la Confederazione metta a disposizione un importo massimo di 20 milioni di franchi a sostegno dei locatori che vengono a trovarsi in situazioni di necessità economica dovute all'applicazione della legge. La legge sulle pigioni commerciali COVID-19 risponde così alle due mozioni di identico tenore 20.3451 della CET-N e 20.3460 della CET-S «Pigioni commerciali dei ristoranti e di altre aziende interessati dalla chiusura. I locatori dovrebbero pagare soltanto il 40 per cento della pigione». Per le indennità previste in situazioni di necessità economica va iscritto nel preventivo 2021 e nel piano integrato dei compiti e delle finanze 2022 un importo di 20 di milioni di franchi.

6.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

L'erogazione delle indennità per situazioni di necessità economica presuppone l'istituzione di strutture e processi adeguati. L'UFAB necessita di maggiori risorse di personale per poter esaminare le domande sotto il profilo formale e materiale, per decidere se accoglierle e per versare le indennità. Secondo le stime dovrebbero rientrare nel campo d'applicazione della prevista legge circa 80 000 rapporti di locazione. In molti casi è probabile che i locatori intrattengano più di un rapporto di locazione o affitto. Le situazioni di necessità economica riguarderanno però soprattutto i piccoli locatori. Il numero di domande presentate dovrebbe pertanto situarsi tra le 4000 e le 5000, e quello delle domande approvate dovrebbe risultare ancora più basso. In base a queste ipotesi, l'attuazione del presente disegno di legge porterà a un aumento temporaneo (dall'inizio del 2021 alla fine del 2022) del fabbisogno di personale, per un costo di circa 360 000 franchi all'anno per due posti a tempo pieno (retribuzioni del personale compresi i contributi del datore di lavoro).

Il finanziamento verrà compensato internamente. Ne consegue tuttavia che la riduzione delle spese funzionali dell'UFAB decisa nell'ambito delle riforme strutturali (decisione del Consiglio federale del 1° giugno 2018) dovrà essere attuata nei tempi previsti e nel rispetto degli obiettivi finanziari, principalmente nei preventivi per il 2023 e il 2024. Se questo compito supplementare dovesse comportare adeguamenti nella riforma strutturale dell'UFAB, occorrerà valutare se la decisione del Consiglio federale del 1° giugno 2018 debba essere adeguata in determinati punti.

6.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

La normativa proposta si ripercuoterà sui rapporti di locazione e affitto dell'intera Svizzera. L'impatto sarà probabilmente maggiore nelle regioni con una più alta concentrazione di aziende e strutture sanitarie, soprattutto nelle aree urbane.

Alcuni Cantoni e Comuni hanno stipulato accordi con la rispettiva controparte in qualità di locatori. Inoltre, diversi Cantoni hanno sviluppato modelli di sostegno per la locazione ad uso commerciale, che si basano in prevalenza su un sistema di incentivazione. L'applicazione di tali modelli presuppone solitamente un accordo tra le parti contraenti. Per questo motivo viene introdotta la disposizione derogatoria di cui all'articolo 3 capoverso 1 del disegno di legge.

6.3 Ripercussioni per l'economia

Le due mozioni 20.3451 della CET-N e 20.3460 della CET-S mirano a garantire che le strutture e le aziende accessibili al pubblico interessate non siano costrette a dichiarare fallimento in seguito alla chiusura o alla limitazione delle attività. Tramite il riferimento all'articolo 100 Cost. vengono anche sanciti gli obiettivi di politica congiunturale e macroeconomica perseguiti con il presente disegno di legge. La regolamentazione proposta impone però ai locatori di rinunciare a riscuotere parte delle pigioni o dei fitti. Poiché i dati sulle pigioni commerciali sono tutt'al più disponibili in forma approssimativa, le ripercussioni finanziarie di queste disposizioni devono essere stimate sulla base di ipotesi. Secondo le stime dell'agenzia di consulenza Wüest Partner presentate all'inizio di maggio 2020, le chiusure ordinate riguardano circa 80 000 rapporti locativi nei settori della vendita, della ristorazione e del commercio (pari a circa il 40 % dei rapporti di locazione e affitto nel settore commerciale). Di questi rapporti, circa il 94 per cento sarà sicuramente soggetto alla regolamentazione prevista, perché le pigioni e i fitti corrispondenti non superano i 15 000 franchi. Tale quota del 94 per cento rappresenta però soltanto il 43 per cento del volume totale delle pigioni e dei fitti.

Presupponendo che la normativa venga applicata normalmente per due mesi, i locatori subiranno delle perdite e incasseranno in totale circa 212 milioni di franchi in meno su pigioni e fitti. In tale contesto sono state fatte alcune ipotesi sulla percentuale di parti contraenti che potrebbero optare per una deroga a queste disposizioni. Sono inoltre già stati detratti, sempre sulla base di stime, i fondi previsti per le situazioni di necessità economica e le riduzioni facoltative delle pigioni e dei fitti. I 212 milioni di franchi menzionati rappresentano circa l'1,6 per cento del totale delle pigioni commerciali percepite annualmente. Questi dati si basano su stime e calcoli effettuati all'inizio di maggio 2020. Nel quadro del monitoraggio deciso dal Consiglio federale saranno presumibilmente rilevati dati più attendibili. Il relativo resoconto verrà presentato nel mese di ottobre 2020.

6.4 Riperussioni per la società

È poco probabile che il progetto abbia riperussioni incisive, anche se il coronavirus in quanto tale e le misure adottate per combatterlo hanno avuto un profondo impatto sulla società. Gli effetti continuano a farsi sentire e non si intravede ancora la fine di questo periodo di difficoltà. La legge sulle pigioni commerciali COVID-19 si applica agli operatori che hanno stipulato un contratto di locazione ad uso commerciale. Sostiene quindi una parte delle persone colpite nell'affrontare le conseguenze della pandemia che nel frattempo si sono già manifestate.

Alcuni dei partecipanti alla consultazione ritengono che l'entrata in vigore della legge sulle pigioni commerciali COVID-19 comporterà un aumento delle controversie legali, da cui deriveranno oneri supplementari per le autorità di conciliazione in materia di locazione e per i tribunali. Tuttavia, l'intento delle due mozioni 20.3451 e 20.3460, e quindi anche della legge, è di trovare una soluzione per i rapporti di locazione in cui le parti contraenti non riescano a raggiungere un'intesa amichevole³⁰. È presumibile che senza una regolamentazione legale delle pigioni o dei fitti dovuti durante il periodo di chiusura o di limitazione delle attività molte di queste persone passerebbero alle vie legali. Il progetto può contribuire a evitare questo genere di controversie, ma i potenziali conflitti dipenderanno in gran parte dall'applicazione concreta della legge. Le pigioni e i fitti rappresentano solo una fra le tante componenti della situazione finanziaria delle parti contraenti. In parallelo sono state adottate altre misure per mitigare le conseguenze della lotta al coronavirus. Sarà l'interazione di vari fattori a determinare le reazioni delle singole parti in causa.

6.5 Altre riperussioni

Nel settore ambientale, così come in altri settori, non sono previste riperussioni dirette dovute al progetto. Questi settori non sono stati pertanto sottoposti a un esame.

7 Aspetti giuridici

7.1 Costituzionalità

Le misure richieste dalle mozioni 20.3451 della CET-N e 20.3460 della CET-S «Pigioni commerciali dei ristoranti e di altre aziende interessati dalla chiusura. I locatari dovrebbero pagare soltanto il 40 per cento della pigione» sono difficili da classificare dal punto di vista della competenza costituzionale. È evidente che il progetto non può basarsi sulla competenza del Consiglio federale in materia di diritto di necessità secondo l'articolo 185 capoverso 3 Cost. Poiché non si tratta di combattere situazioni abusive, non sono applicabili neppure gli articoli costituzionali

³⁰ Bollettino ufficiale, Consiglio nazionale, sessione estiva 2020, quarta seduta, 4 giugno 2020, 20.3451 CET-N, Boll. Uff. **2020** N 663.

sul settore locativo (art. 109 Cost.) e sul diritto civile (art. 122 Cost.). In assenza di competenze specifiche, non si può peraltro invocare la competenza generale in materia di diritto civile. A ciò si aggiunge il fatto che il progetto, prevedendo un'indennità per situazioni di necessità economica e la sua applicazione, contiene anche elementi di diritto amministrativo.

La base costituzionale più pertinente risulta essere l'articolo 100 sulla politica congiunturale. Il capoverso 1 incarica la Confederazione di prendere «provvedimenti per un'equilibrata evoluzione congiunturale, in particolare per prevenire e combattere la disoccupazione e il rincaro». Questa competenza, definita in termini ampi, deve permettere alla politica congiunturale di influire sull'evoluzione economica. Nel caso specifico tale influenza non è esclusa, anche se le misure di politica congiunturale sono generalmente destinate ad avere un effetto preventivo, mentre qui l'obiettivo è un intervento retroattivo.

Le misure basate sull'articolo 100 Cost. dovranno rispettare determinate condizioni quadro, come la libertà economica ai sensi degli articoli 27 e 95 Cost., il principio della neutralità della concorrenza e quello della parità di trattamento dei concorrenti. Occorre rilevare che le misure richieste dalle mozioni 20.3451 e 20.3460 andranno applicate indipendentemente dalla situazione economica delle parti in causa. Questo potrebbe sfociare nella riduzione di pigioni e fitti anche per i conduttori e gli affittuari di locali commerciali che non hanno subito perdite economiche, se non in minima parte. Inoltre, se da un lato i locatari di locali commerciali riceveranno un sostegno, dall'altro i gestori che sono proprietari dei loro locali commerciali non beneficeranno di alcun aiuto per i corrispondenti costi di capitale, e ciò potrebbe comportare una distorsione della concorrenza. Va però anche tenuto conto della portata limitata delle misure richieste dalle mozioni, non fosse che per la loro durata temporanea e la loro applicazione tendenzialmente nel segmento di prezzo basso. Una serie di considerazioni di politica congiunturale impone di rispondere alla crisi aiutando rapidamente un numero elevato di persone, ragione per cui una certa standardizzazione è inevitabile. Il riferimento all'articolo 100 Cost. è quindi ampiamente giustificato.

Si tratta dunque di stabilire se la riduzione del 60 per cento della pigione prevista per legge, come richiesto dalle mozioni 20.3451 e 20.3460, costituisca un'ingerenza nella garanzia della proprietà e sia eventualmente da qualificare come un'espropriazione materiale. Fintanto che l'obbligo contrattuale di versare la pigione o il fitto continua a sussistere in tutto o in parte nonostante le chiusure aziendali o le limitazioni imposte, la riduzione della pigione o del fitto prevista dal progetto costituisce un'ingerenza nelle pretese contrattuali dei locatori e quindi nella garanzia della proprietà.

Per un intervento di questo tipo devono essere soddisfatte alcune condizioni: in primo luogo, deve esistere una base giuridica, che è fornita dal presente disegno di legge. In secondo luogo, l'intervento deve essere giustificato da un interesse pubblico, che sussiste se la misura può contribuire a scongiurare un'ondata di fallimenti nei settori alberghiero e della ristorazione e del commercio al dettaglio, perché in questi settori le pigioni e i fitti rappresentano tipicamente un'importante voce di spesa. In terzo luogo, l'intervento deve essere proporzionato, vale a dire ragionevole per il locatore. Se l'esercizio rimane chiuso per due mesi, i locatori devono sostenere

una perdita del 10 per cento della pigione annuale; allo stesso tempo viene stanziato un importo per situazioni di necessità economica per aiutare i locatori che non sarebbero in grado di sopperire a questa perdita. Visto quanto precede, si può ragionevolmente supporre che esistano le basi costituzionali necessarie per giustificare l'ingerenza del disegno di legge nei diritti fondamentali dei locatori di far valere le loro pretese contrattuali. Nell'ambito della procedura di consultazione è stato espresso da più parti il timore che molte strutture e aziende saranno costrette a chiudere definitivamente i battenti se la legge non verrà approvata rapidamente.

Infine, è poco probabile che l'ingerenza nelle pretese contrattuali dei locatori possa costituire una forma di espropriazione materiale. Da un lato, la limitazione delle pretese dei locatori non è particolarmente grave e, dall'altro, mancano le condizioni che implicherebbero un sacrificio «straordinario», ossia una limitazione intollerabile rivolta a un numero ristretto di soggetti. Le nuove disposizioni non tolgono ai locatori la facoltà di esigere la pigione o il fitto, ma la limitano soltanto per un determinato periodo. Un altro argomento, questo, che porta a escludere l'ipotesi di un'espropriazione materiale³¹.

7.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Le disposizioni contenute nel disegno di legge sulle pigioni commerciali COVID-19 sono compatibili con gli impegni internazionali della Svizzera.

7.3 Forma dell'atto

Il fatto che una legge determini l'importo delle pigioni e dei fitti per le strutture accessibili al pubblico che hanno dovuto essere temporaneamente chiuse e per le strutture sanitarie che hanno dovuto temporaneamente limitare la propria attività rappresenta un'ingerenza nei rapporti contrattuali. I diritti e gli obblighi delle parti contraenti sono stabiliti nel CO. La temporanea riduzione del corrispettivo dovuto può generare una situazione di necessità economica per l'altra parte contraente. In tal caso è previsto un aiuto da parte dello Stato.

La normativa proposta comprende disposizioni importanti che contengono norme di diritto e deve essere emanata sotto forma di legge federale (art. 164 cpv. 1 Cost.). Considerato che le chiusure e le limitazioni delle attività stanno avendo delle ricadute e che molte parti contraenti non hanno ancora trovato una soluzione, l'entrata in vigore non può essere ritardata. Per questo motivo la legge sulle pigioni commerciali COVID-19 va emanata come legge federale urgente di durata limitata secondo l'articolo 165 Cost. In proposito va rilevato che il processo legislativo è scaturito da due mozioni di identico tenore presentate dalle Commissioni parlamentari dell'economia e dei tributi. Inoltre, la dichiarazione d'urgenza deve essere effettuata

³¹ In merito all'espropriazione materiale si rinvia alla giurisprudenza del Tribunale federale, p. es.: TF 5C_275/2018, decisione del 15 ottobre 2019, consid. 2.1.

dalla maggioranza dei membri del Consiglio degli Stati e del Consiglio nazionale in una votazione separata dai dibattiti parlamentari relativi al messaggio. Verrà precedentemente richiesta una procedura straordinaria affinché le due Camere possano trattare d'urgenza il messaggio durante la stessa sessione, ossia la sessione invernale 2020.

7.4 Freno alle spese

Allo scopo di limitare le spese, l'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost. prevede che i crediti d'impegno e le dotazioni finanziarie implicanti nuove spese uniche di oltre 20 milioni di franchi o nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi richiedono il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera. La presente legge prevede lo stanziamento di un importo unico di 20 milioni di franchi come indennità per situazioni di necessità economica. Una volta esauriti questi fondi non saranno effettuati ulteriori versamenti. Di conseguenza, i limiti determinanti non vengono superati e il presente decreto non è soggetto al freno alle spese.

7.5 Conformità alla legge sui sussidi

La legge sulle pigioni commerciali COVID-19 si ricollega alle chiusure e alle limitazioni delle attività ordinate in relazione alle misure adottate per combattere il coronavirus e fissa in modo unitario al 40 per cento la quota delle pigioni o dei fitti da versare per i negozi interessati nel periodo in questione. Questa soluzione forfetaria, applicabile a tutti i rapporti contrattuali soggetti al campo d'applicazione della legge, tiene conto del fatto che alcuni locatori possono ritrovarsi in una situazione di necessità economica. Queste persone devono ricevere un'indennità. Il disegno di legge prevede quindi un sostegno unico di 20 milioni di franchi. Le domande di indennità indirizzate all'UFAB dovranno essere motivate e corredate dei documenti rilevanti. Potranno essere presentate entro un termine di sei mesi a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione della legge nella RU. È infine introdotta una disposizione penale per il caso in cui l'indennità venga indebitamente ottenuta sulla base di informazioni false. Il disegno di legge proposto rispetta pertanto i principi della legge del 5 ottobre 1990³² sui sussidi.

7.6 Protezione dei dati

Il trattamento delle domande di indennità consentirà all'UFAB di accedere a numerosi dati sui rapporti contrattuali e sulla situazione economica di persone fisiche e giuridiche. Queste informazioni vanno trattate conformemente alle prescrizioni della legislazione sulla protezione dei dati. Il Consiglio federale non ritiene necessario riprendere i principi generali in materia di protezione dei dati. Questi principi sono

³² RS 616.1

già applicabili in base alla legge federale del 19 giugno 1992³³ sulla protezione dei dati, all'ordinanza del 14 giugno 1993³⁴ relativa alla legge federale sulla protezione dei dati e alle leggi cantonali sulla protezione dei dati e non vi è motivo di ribadirli.

³³ RS **235.1**
³⁴ RS **235.11**

