15.044

Messaggio concernente la modifica del Codice delle obbligazioni

(Protezione dalle pigioni abusive)

del 27 maggio 2015

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di modifica del diritto del contratto di locazione nel Codice delle obbligazioni.

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

27 maggio 2015

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Simonetta Sommaruga
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Le modifiche proposte creano più trasparenza e hanno un effetto di contenimento sui prezzi degli alloggi. In tutta la Svizzera sarà infatti obbligatorio comunicare al conduttore subentrante la pigione del suo predecessore, motivando un eventuale aumento. Per stabilire un equilibro tra gli interessi di locatori e locatari, il disegno di revisione prevede ulteriori adeguamenti, tra cui l'utilizzo della firma meccanica (firma in facsimile) per la comunicazione di eventuali cambiamenti e la disposizione secondo cui per gli aumenti delle pigioni scalari è sufficiente la notifica scritta. È inoltre previsto di trasferire alla Confederazione la competenza per la redazione e per l'approvazione dei moduli.

Contesto

L'attuale diritto in materia di locazione fa parte del Codice delle obbligazioni (CO) ed è entrato in vigore il 1° luglio 1990. Si fonda sull'articolo 109 della Costituzione federale secondo cui «la Confederazione è tenuta a emanare prescrizioni contro gli abusi nel settore locativo, in particolare contro le pigioni abusive». In adempimento di questo mandato costituzionale il legislatore ha enunciato varie disposizioni: secondo l'articolo 270 capoverso 1 CO il conduttore può contestare entro 30 giorni dalla consegna della cosa la liceità della pigione iniziale 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 se il locatore ha aumentato in modo rilevante la pigione iniziale rispetto a quella precedente per la stessa cosa. L'articolo 270 capoverso 2 CO stabilisce inoltre che in caso di penuria di abitazioni i Cantoni possono dichiarare obbligatorio, in tutto o parte del loro territorio, l'uso del modulo ufficiale (...) per la conclusione di un nuovo contratto di locazione. In base a questa disposizione i Cantoni di Nidvaldo, Zugo, Friburgo, Vaud, Neuchâtel, Ginevra e Zurigo hanno introdotto l'obbligo di utilizzo del modulo (di seguito «obbligo del modulo»).

Il 15 maggio 2013 il Consiglio federale ha discusso della situazione vigente sul mercato degli alloggi e, intenzionato a promuovere maggiormente gli alloggi a pigione moderata, ha adottato una serie di misure pertinenti senza però intervenire direttamente sui meccanismi di determinazione dei prezzi. Si è anche pronunciato a favore di una maggiore trasparenza sul mercato degli alloggi, ritenendo che possa generare un effetto di contenimento sui prezzi, senza pregiudicare i diritti dei locatori.

Contenuti del disegno

L'elemento chiave del disegno di revisione è l'obbligo, esteso a tutta la Svizzera, di comunicare l'importo della pigione precedente al conduttore subentrante mediante un modulo ufficiale, a prescindere che sussista o meno una penuria di alloggi, e di motivare un eventuale aumento.

Come nel diritto vigente, questa disposizione riguarderà soltanto i locali d'abitazione e i contratti misti che regolano la locazione di locali sia abitativi che commer-

ciali. L'obbligo del modulo è previsto anche per gli affitti non agricoli. Ai fini di una semplificazione amministrativa quest'obbligo non sarà più vincolato al criterio della penuria di alloggi.

Dato che l'obbligo di informare mira ad aumentare la trasparenza e a produrre così un effetto preventivo di contenimento sui prezzi, il modulo dovrà essere consegnato – diversamente da quanto avviene nella prassi giuridica vigente – prima della firma di un nuovo contratto di locazione. In questo modo i (potenziali) nuovi conduttori ottengono informazioni che possono risultare rilevanti per decidere se firmare o meno il contratto di locazione. Il non utilizzo del modulo, la sua consegna tardiva o eventuali vizi di forma comporteranno, come oggi, la nullità parziale del contratto per quanto riguarda l'importo della pigione iniziale. Ciò significa che in caso di contestazione sarà l'autorità di conciliazione competente a doverla fissare.

L'estensione dell'obbligo del modulo a tutta la Svizzera solleva la questione della competenza per la sua redazione e la sua approvazione: per motivi di certezza del diritto e di semplificazione ammnistrativa, infatti, è più opportuno che questa competenza venga trasferita dai Cantoni alla Confederazione.

Per stabilire un equilibrio tra gli interessi di locatori e conduttori il disegno prevede anche alcuni adeguamenti a favore dei primi: per comunicare gli aumenti di pigione o gli adeguamenti degli importi in acconto per le spese accessorie sarà sufficiente la riproduzione meccanica della firma (firma in facsimile), mentre per gli aumenti delle pigioni scalari basterà la forma scritta. È nell'interesse dei conduttori, invece, la disposizione secondo cui gli aumenti di pigione per migliorie energetiche o di valorizzazione non possono essere effettivi nel primo anno a decorrere dall'inizio del contratto se non annunciati per scritto prima della sua firma.

Messaggio

1 Il disegno a grandi linee

1.1 Contesto

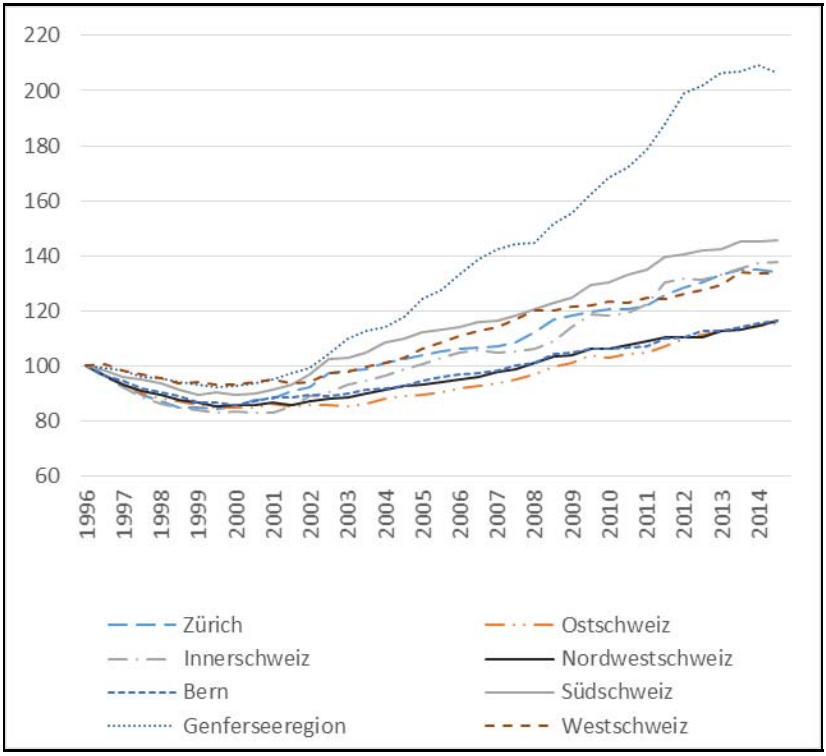
Secondo l'articolo 270 capoverso 2 del Codice delle obbligazioni[1] (CO), attualmente in vigore, in caso di penuria di abitazioni i Cantoni possono dichiarare obbligatorio, in tutto o parte del loro territorio, l'uso di un modulo per comunicare la pigione applicata al rapporto di locazione precedente. Questa disposizione è attualmente in vigore nei Cantoni di Nidvaldo, Zugo, Friburgo, Vaud, Neuchâtel, Ginevra e Zurigo. Conformemente alla giurisprudenza del Tribunale federale[2], il modulo ufficiale con l'indicazione della pigione precedente e con l'eventuale motivazione di un aumento deve essere consegnato al nuovo conduttore al più tardi insieme alle chiavi dell'abitazione. Se consegnato più tardi, ma comunque entro 30 giorni dalla consegna delle chiavi, il termine per l'eventuale contestazione della pigione iniziale comincia a decorrere da tale data. Se il modulo non viene utilizzato, se presenta vizi di forma o se il conduttore lo riceve dopo 30 giorni dall'inizio del contratto, quest'ultimo è parzialmente nullo per quanto riguarda la pigione iniziale. Ciò significa che nel caso di una contestazione della pigione iniziale o di una contestazione successiva la pigione iniziale sarà fissata dall'autorità di conciliazione competente. La possibilità di contestare la pigione iniziale (cfr. art. 270 cpv. 1 CO) e l'obbligo del modulo (già applicato da singoli Cantoni) mirano a porre un freno alle pigioni abusive, sia direttamente (nel primo caso) sia indirettamente (nel secondo, grazie all'effetto preventivo).

Il forte aumento della domanda in diverse regioni ha comportato negli ultimi anni un peggioramento della situazione sul mercato degli alloggi, come dimostrano la bassa percentuale di abitazioni sfitte e gli elevati prezzi di quelle nuove.

Il 15 maggio 2013 il Consiglio federale ha discusso di questa situazione valutando diverse misure volte a promuovere la costruzione di abitazioni a pigione moderata, a mantenere quelle esistenti e a creare più trasparenza sul mercato. A tal fine ha incaricato il Dipartimento dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) di verificare l'ipotesi di introdurre a livello nazionale l'obbligo di comunicare al conduttore subentrante, mediante un modulo ufficiale, la pigione del suo predecessore. Il Consiglio federale ha inoltre deciso di instaurare un dialogo con i Cantoni e le città per discutere di eventuali misure concernenti il mercato degli alloggi, del suo coordinamento e del quadro normativo che disciplina il settore edilizio.

1 RS **220**
2 DTF **121** III 56

Evoluzione delle pigioni dal 1996



Fonte: Wüest & Partner

Il 15 gennaio 2014 il Consiglio federale ha preso atto dei risultati intermedi emersi dal suddetto dialogo, svoltosi sotto la direzione dell'Ufficio federale delle abitazioni (UFAB). Considerate le raccomandazioni formulate dal gruppo dei partecipanti e i risultati emersi dal rapporto di valutazione del DEFR sull'obbligo del modulo, il Consiglio federale si è nuovamente pronunciato sostanzialmente a favore di una modifica del diritto di locazione che renda più trasparente il mercato in questione. Ha pertanto commissionato l'elaborazione di un disegno di revisione da sottoporre a consultazione e contenente anche altri adeguamenti volti a bilanciare gli interessi delle parti.

1.2 Normativa proposta

1.2.1 Obbligo generale di utilizzo del modulo al momento di stipulare un nuovo contratto di locazione

Il presente disegno di revisione verte in primo luogo sull'estensione geografica dell'obbligo del modulo: al momento di stipulare un nuovo contratto di locazione il locatore sarà tenuto a utilizzare il modulo ufficiale e a comunicare al (potenziale)

nuovo conduttore la pigione precedente, motivando un eventuale aumento. Nel modulo vanno anche indicate le spese accessorie precedenti e quelle attuali (art. 19 cpv. 3 in combinato disposto con il cpv. 1 lett. a n. 1 e 2 dell'ordinanza del 9 mag. 1990[3] concernente la locazione e l'affitto di locali d'abitazione o commerciali [OLAL]). Mediante il modulo ufficiale, inoltre, il conduttore viene informato sulla possibilità e sulle condizioni legali per contestare la pigione iniziale (art. 19 cpv. 3 in combinato disposto con cpv. 1 lett. c OLAL).

Rinuncia al criterio della penuria di abitazioni

Il progetto di estendere l'obbligo di comunicare la pigione precedente e di motivare eventuali aumenti solleva, tra l'altro, la seguente domanda: quest'obbligo deve valere in tutta la Svizzera o soltanto nelle regioni in cui c'è penuria di alloggi, come oggi? Il presente disegno di legge punta a disciplinare la questione in modo uniforme e a livello nazionale, a prescindere dalla situazione di mercato. Il criterio della penuria di alloggi previsto dall'attuale articolo 270 capoverso 2 CO viene pertanto abbandonato.

Applicazione limitata ai locali d'abitazione

In base all'articolo 270 capoverso 2 CO e alla giurisprudenza del Tribunale federale[4], l'obbligo di comunicare la pigione precedente e di motivare gli eventuali aumenti usando il modulo ufficiale va applicato limitatamente ai locali d'abitazione. È inoltre valido anche nel caso dei contratti misti che regolano la locazione di locali sia abitativi che commerciali. Questo principio rimane invariato.

Affitti non agricoli

In base all'articolo 253*b* capoverso 1 CO, le disposizioni sulla protezione delle pigioni abusive sono applicabili per analogia agli affitti non agricoli. Vige anche in questo caso, quindi, l'obbligo del modulo per comunicare l'affitto precedente e motivare un eventuale aumento. La premessa è che il locale sia utilizzato a scopi abitativi.

Momento della notifica

Il disegno di revisione prevede che, diversamente dall'attuale prassi giuridica, il modulo venga consegnato prima della firma del nuovo contratto di locazione.

Conseguenze giuridiche

I vizi di forma come il non utilizzo del modulo, la sua consegna tardiva o la mancanza di una motivazione hanno conseguenze giuridiche. Per queste fattispecie l'attuale prassi giuridica appare adeguata: il contratto di locazione stipulato risulta parzialmente nullo nella parte riguardante la pigione iniziale per cui, in caso di contestazione, quest'ultima può essere determinata da un tribunale[5].

Oltre a esigere che l'autorità di conciliazione constati la nullità parziale del contratto e fissi la pigione iniziale, il conduttore può chiedere che l'importo pagato in eccesso gli sia rimborsato. In questo caso si applicano, secondo la giurisprudenza vigente[6], le

3 RS **221.213.11**
4 DTF **117** Ia 331 segg.
5 DTF **120** II 341
6 Sentenza (del Tribunale federale) 4A_168/2014 del 30 ott. 2014

regole di prescrizione valevoli per l'indebito arricchimento: secondo l'articolo 67 capoverso 1 CO «l'azione di indebito arricchimento si prescrive in un anno decorribile dal giorno in cui il danneggiato ebbe conoscenza del suo diritto di ripetizione, in ogni caso nel termine di dieci anni dal giorno in cui nacque tale diritto». Conformemente al messaggio del 29 novembre 2013[7] sulla modifica del Codice delle obbligazioni (Diritto in materia di prescrizione), è previsto che il termine di prescrizione relativo di cui all'articolo 67 capoverso 1 CO sia prolungato da uno a tre anni.

Occorre distinguere tra l'obbligo del modulo e la possibilità di contestare la pigione iniziale. Il modulo deve sì contenere informazioni su questo diritto di contestazione, ma non va inteso come strumento che promuova le contestazioni.

1.2.2 Competenza in materia di moduli

Secondo il diritto vigente la competenza in materia di moduli nel diritto della locazione è dei Cantoni. In base agli articoli 266*l* capoverso 2 e 298 capoverso 2 CO, infatti, il locatore deve dare la disdetta mediante un modulo approvato dal Cantone. L'articolo 269*d* capoverso 1 CO, inoltre, sancisce che gli aumenti di pigione siano comunicati su un modulo approvato dal Cantone. La nuova regolamentazione propone che la competenza in materia di moduli sia trasferita alla Confederazione. Ciò significa che i moduli dovranno essere redatti o approvati dall'UFAB.

Per motivi di certezza del diritto e di elaborazione elettronica dei dati è più ragionevole utilizzare un modulo unico, redatto dalla Confederazione e reperibile su Internet, da impiegare per comunicare la pigione precedente, motivare gli eventuali aumenti e disdire un rapporto di locazione. Oltre a redigere il modulo ufficiale, la Confederazione avrà anche la facoltà di approvare quelli già esistenti, per cui i locatori rimangono liberi di scegliere questa via.

1.2.3 Ulteriori adeguamenti del diritto di locazione

Per bilanciare gli interessi di locatori e conduttori il Consiglio federale ha deciso, lo scorso 15 gennaio 2014, di integrare nel disegno di revisione ulteriori adeguamenti. L'estensione a tutta la Svizzera dell'obbligo del modulo, infatti, viene incontro soprattutto ai conduttori, poiché per tutti i nuovi rapporti di locazione crea trasparenza relativamente all'ammontare della pigione precedente e spiega un eventuale aumento. La misura di trasferire alla Confederazione la competenza in materia di moduli, invece, dovrebbe favorire principalmente i locatori (cfr. 3.1), ma da sola non basta a equilibrare gli interessi delle due parti nell'ambito del presente disegno di revisione.

Nel rispetto di un tale equilibrio sono pertanto previsti altri adeguamenti, due nell'interesse dei locatori, uno in quello dei conduttori.

7 FF **2014** 211

Firma in facsimile

Secondo l'articolo 269*d* capoverso 5 del disegno di legge, per gli aumenti di pigione e gli adeguamenti degli importi in acconto per le spese accessorie è ammessa la riproduzione meccanica della firma (firma in facsimile).

Forma scritta per aumenti delle pigioni scalari

Il nuovo capoverso 6 dell'articolo 269*d* prevede che per comunicare gli aumenti di pigione previsti in un accordo sulle pigioni scalari è sufficiente la forma scritta, per cui non deve più essere usato alcun modulo.

Termine d'attesa per aumenti di pigione motivati da migliorie energetiche o di valorizzazione

L'articolo 269*d* capoverso 2 del disegno di legge stabilisce che gli aumenti di pigione per migliorie energetiche o di valorizzazione non possono avere effetto nel primo anno a decorrere dall'inizio del contratto se non annunciati per scritto prima della sua firma.

1.2.4 Disposizioni transitorie

I moduli già approvati possono continuare a essere utilizzati per un periodo transitorio di due anni. Già in questo periodo, tuttavia, i nuovi moduli devono essere sottoposti per approvazione all'UFAB e non più alle autorità cantonali. Un'altra disposizione transitoria stabilisce che l'articolo 269*d* capoverso 2 CO non si applica ai contratti di locazione conclusi prima dell'entrata in vigore della modifica di legge.

1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

1.3.1 Punto principale del disegno: obbligo generale di utilizzo del modulo

L'estensione a tutta la Svizzera dell'obbligo del modulo migliora la certezza del diritto. Già prima della conclusione di un nuovo contratto di locazione viene creata trasparenza, per cui al momento della firma i conduttori sono informati sui motivi addotti a giustificazione di un eventuale aumento: un fatto che ne promuove l'accettazione e può contribuire a prevenire eventuali controversie. D'altra parte, questa disposizione può in alcuni casi indurre i conduttori a non concludere contratti di locazione in cui presumono un elevato potenziale di conflitto, facendo così diminuire il rischio delle contestazioni: circostanza che anch'essa è nell'interesse dei locatori. A tale proposito ricordiamo che le disposizioni sulla protezione dei consumatori prevedono obblighi simili per i fornitori, ad esempio in caso di contratti a domicilio o contratti analoghi (art. 40*d* CO) o di pacchetti per viaggi *all inclusive* (art. 4 legge federale del 18 giugno 1993[8] concernente i viaggi «tutto compreso»).

8 RS **944.3**

Nell'ambito della procedura di consultazione[9], svoltasi tra il 28 maggio e il 30 settembre 2014, questo elemento chiave del disegno di revisione ha raccolto un numero pressoché uguale di pareri favorevoli e contrari, il che conferma quanto già constatato in passato: nel diritto di locazione le posizioni sono spesso diametralmente opposte. Va comunque constatato che l'estensione dell'obbligo del modulo viene accolta da quasi tutti i partiti politici (soltanto due la respingono), dalle associazioni dei conduttori e persino da due organizzazioni dei locatori. Le voci favorevoli sottolineano che la misura crea trasparenza, ha un effetto di contenimento sui prezzi e costituisce un intervento soltanto lieve. Gli oppositori ritengono che la misura comprometta la libertà contrattuale, crei oneri supplementari per i locatori e provochi un aumento delle contestazioni. Temono inoltre che l'obbligo del modulo si ripercuota negativamente sulla disponibilità a investire nel mercato degli alloggi e adducono che già oggi, secondo il diritto vigente, i conduttori possono farsi comunicare la pigione precedente o informarsi tramite altri canali, tra cui Internet, sulle pigioni in uso in una determinata zona.

È vero che secondo l'articolo 256*a* capoverso 2 CO i conduttori possono chiedere che sia comunicato loro l'ammontare della pigione precedente. Il locatore, tuttavia, è tenuto a fornire queste informazioni a decorrere dalla firma del contratto e soltanto su richiesta del conduttore. Dato che la violazione di quest'obbligo non ha conseguenze giuridiche, i conduttori hanno difficoltà a rivendicare questo loro diritto. La disposizione enunciata all'articolo 256*a* capoverso 2 CO non è dunque adeguata per ottenere l'effetto di trasparenza auspicato e non rappresenta pertanto un argomento pertinente contro la regolamentazione proposta.

Anche la possibilità di ricorrere agli annunci nei giornali o su Internet per farsi un'idea delle pigioni usuali in una certa zona non rappresenta una reale alternativa alle informazioni ottenibili mediante il modulo ufficiale. Le pigioni pubblicate nei giornali o su Internet superano di regola quelle degli alloggi già in locazione e spesso anche di quelli nuovi. Manca inoltre l'informazione sull'ammontare della pigione precedente, che può risultare di fondamentale importanza per determinare un eventuale abuso.

Per quanto riguarda le presunte ripercussioni negative sul mercato degli alloggi occorre ricordare che l'obbligo del modulo non esercita un influsso diretto sul meccanismo di determinazione dei prezzi. Infine, le disposizioni sulla contestazione della pigione iniziale e quelle giuridico-materiali sulla definizione di abuso di una pigione rimangono invariate. L'effetto di contenimento sui prezzi auspicato dal disegno di revisione si verifica quando, nell'ambito di una procedura di contestazione, le pigioni ritenute troppo elevate possono essere ridotte a un livello non abusivo. Dalla nuova legge ci si aspetta anche un effetto preventivo: dato che un eventuale aumento deve essere motivato, è probabile che nel fissare le loro pigioni i locatori siano tendenzialmente più cauti, benché liberi di fissare l'importo entro i limiti delle disposizioni sull'abuso, che rimangono invariate. Secondo il Consiglio federale le pigioni consentite, ossia quelle non abusive, possono fruttare redditi adeguati a prescindere dall'esistenza dell'obbligo del modulo. Nella giurisprudenza del Tribunale federale un reddito lordo adeguato si situa attualmente attorno al 4 per cento per gli edifici nuovi, che sono la categoria di riferimento per gli investimenti nel settore edilizio. Si tratta di un valore particolarmente interessante non da ultimo se parago-

9 www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione ed indagini conoscitive concluse > [2014] > DEFR

nato ai rendimenti degli investimenti alternativi: lo dimostra il fatto che anche nei Cantoni in cui il modulo è obbligatorio si registra già una forte operosità edile.

L'estensione dell'obbligo del modulo non influisce sulle premesse per la contestazione della pigione iniziale. Rimangono invariate, inoltre, sia le disposizioni procedurali sia le regole di valutazione materiali. Il disegno di modifica, infine, non vìola i principi della libertà contrattuale né il rispetto dei patti («pacta sunt servanda»), come affermato da taluni partecipanti alla consultazione. Laddove le disposizioni del diritto di locazione vigenti interessano questi principi, esse si basano sull'articolo 109 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.)[10], per cui adempiono il mandato costituzionale di emanare prescrizioni contro gli abusi nel settore locativo, in particolare contro le pigioni abusive.

Sarebbe sbagliato negare che l'obbligo di utilizzare il modulo prima di concludere un nuovo contratto di locazione costituisca un onere amministrativo per i locatori. Si tratta però di un onere supplementare soltanto nei Cantoni che non conoscono quest'obbligo. Anche in questi Cantoni, tuttavia, i locatori sono abituati a utilizzare un modulo, ad esempio per comunicare un aumento o altre modifiche contrattuali o per disdire un contratto. Inoltre, il trasferimento della competenza in materia di moduli alla Confederazione comporterà uno sgravio per i Cantoni, il che contribuirà sotto il profilo amministrativo a stabilire un equilibrio complessivo tra vantaggi e svantaggi.

Secondo le stime, in Svizzera vengono stipulati ogni anno circa 350 000 contratti di locazione. Nel 2014 le autorità di conciliazione in materia di pigioni hanno evaso in tutto il Paese 800 pratiche di contestazione della pigione iniziale per locali d'abitazione o commerciali[11], il che corrisponde soltanto a circa il 2 per mille di tutti i contratti. Nel contempo i casi di contestazione della pigione iniziale costituiscono appena il 2,5 per cento di tutte le procedure di conciliazione svolte. Tutte le altre categorie riportate nella statistica sulle attività delle autorità di conciliazione (aumento/riduzione della pigione, spese accessorie, disdetta ordinaria/straordinaria, protrazione, domanda di pagamento, difetti della cosa locata nonché altri soggetti della procedura) raggiungono quote nettamente superiori. Nella categoria degli aumenti di pigione, ad esempio, sono state svolte più di 1800 procedure, in quella delle riduzioni 2400. Nel 2014 il maggior numero di procedure di conciliazione è stato registrato nella categoria delle disdette ordinarie (oltre 4500).

L'obbligo del modulo non fa necessariamente lievitare i casi di contestazione della pigione iniziale: nel 2014 il Cantone di Zugo ha registrato un solo caso, quello di Nidvaldo neanche uno, e questo benché i due Cantoni conoscano già oggi quest'obbligo. Nel 2014, invece, è aumentato nel Cantone di Zurigo il numero delle procedure concernenti la pigione iniziale (passando a 133), dopo che un anno prima il Cantone aveva reintrodotto l'obbligo in questione. Prima della reintroduzione, nel 2012, i casi erano soltanto 14. Come già spiegato, la trasparenza che sarà creata prima ancora di stipulare un nuovo contratto di locazione dovrebbe portare a una riduzione delle controversie. Per questi motivi è probabile che nonostante l'estensione dell'obbligo del modulo a tutta la Svizzera le pigioni iniziali saranno contestate soltanto raramente. È anche probabile, inoltre, che la stragrande maggioranza delle procedure di conciliazione verrà composta mediante l'approvazione di un proposta di giudizio, cosa che nel 2014 è avvenuta in tre quarti dei casi.

10 RS **101**
11 www.bwo.admin.ch > Temi > Diritto di locazione > Autorità di conciliazione.

1.3.2 Modalità dell'obbligo del modulo

Il mandato costituzionale di contrastare in tutta la Svizzera le pigioni abusive esiste a prescindere dalla presenza o meno di una penuria di alloggi. Una tale penuria non è il solo elemento che influisce sul prezzo delle pigioni. Può darsi, inoltre, che interessi soltanto singoli segmenti di mercato, come ad esempio quello dei monolocali o delle abitazioni per famiglie, per cui non può essere espressa con un solo parametro valido per l'intero mercato. È quindi opportuno svincolare l'obbligo del modulo dal criterio della penuria di alloggi, troppo restrittivo, anche perché ciò comporta una semplificazione amministrativa e offre maggiore certezza del diritto a tutti gli interessati.

Il disegno di revisione punta a migliorare la trasparenza nel mercato degli alloggi. È pertanto opportuno applicare l'obbligo soltanto a questa categoria di immobili. Una sua estensione ai locali puramente commerciali non sarebbe indicata, dato che in molti casi non si raggiungerebbe la trasparenza auspicata o il suo conseguimento risulterebbe problematico sotto il profilo del segreto d'affari, poiché in questo campo – a seconda di quanto convenuto – le pigioni possono dipendere dal fatturato.

Dall'obbligo di informare ci si aspetta un effetto di contenimento sui prezzi, anche e soprattutto a livello preventivo, per cui è necessario che il modulo sia consegnato prima della firma del contratto di locazione. Soltanto conoscendo la pigione precedente i conduttori dispongono di informazioni sufficienti per decidere se stipulare un contratto o meno, il che può portare a un calo delle contestazioni riguardanti la pigione iniziale.

Il fatto di trasferire alla Confederazione la competenza in materia di moduli semplifica e uniforma la procedura, a tutto vantaggio della certezza del diritto. È probabile che sarà utilizzato quasi esclusivamente il modulo redatto dalla Confederazione e che quest'ultima dovrà approvare moduli privati soltanto eccezionalmente. L'ampio consenso espresso dai Cantoni in sede di consultazione si spiega soprattutto con la semplificazione e uniformazione della procedura e con lo sgravio amministrativo che ne consegue. Le poche voci contrarie asseriscono che la competenza cantonale si sarebbe dimostrata valida. Anche i partiti e le organizzazioni interpellate sono prevalentemente a favore della modifica. Alcuni pareri critici non sono stati motivati in modo esaustivo, probabilmente perché discordanti con l'elemento chiave del disegno di revisione.

1.3.3 Altre modifiche del diritto di locazione

Le altre modifiche proposte (cfr. n. 1.2.3) facevano già parte del disegno di revisione che il Consiglio federale aveva presentato al Parlamento con il messaggio del 12 dicembre 2008[12] concernente la modifica del Codice delle obbligazioni (Protezione dalle pigioni abusive). Contrariamente al disegno nel suo insieme, queste modifiche non avevano sollevato alcuna opposizione.

In particolare, la possibilità di una riproduzione meccanica della firma (firma in facsimile) per aumenti di pigione e adeguamenti degli importi in acconto per le spese accessorie risponde a un'esigenza che i locatori avevano espresso già da

12 FF **2009** 311

tempo. Scompare così un enorme onere amministrativo senza pregiudicare la posizione dei conduttori.

Durante la consultazione i Cantoni hanno espresso pareri prevalentemente favorevoli per quanto riguarda il termine d'attesa per gli aumenti di pigione motivati da migliorie di valorizzazione o energetiche. Soltanto due partiti politici e una parte delle organizzazioni dei locatori respingono questa modifica. D'altro canto, alcuni partiti politici e le organizzazioni dei conduttori propongono un termine d'attesa più lungo, ad esempio di tre anni. Nel complesso la regolamentazione proposta può essere considerata adeguata.

La firma in facsimile e la proposta di dichiarare sufficiente la forma scritta per gli aumenti delle pigioni scalari sono state accolte da una larga maggioranza dei partecipanti.

1.4 Compatibilità tra compiti e finanze

Il disegno di revisione concerne innanzitutto il diritto privato, ossia i rapporti tra operatori di mercato privati. L'unica misura che incide sulle finanze pubbliche è il previsto trasferimento della competenza in materia di moduli dai Cantoni alla Confederazione. Il rapporto tra gli oneri supplementari per la Confederazione e lo sgravio che ne deriva per i Cantoni è tuttavia positivo. Le ripercussioni finanziarie per la Confederazione dovrebbero limitarsi a un investimento iniziale durante una fase relativamente breve, immediatamente successiva all'entrata in vigore delle modifiche. Oltre alle spese per l'infrastruttura tecnica è previsto l'impiego a tempo determinato di ulteriori risorse umane, garantito attraverso trasferimenti interni. L'importanza del disegno di revisione e gli oneri finanziari supplementari che ne derivano per la Confederazione sono dunque in un rapporto favorevole.

1.5 Diritto comparato

Nell'Unione europea (UE) il diritto di locazione è di competenza dei singoli Stati. La legislazione in materia, sviluppatasi nel corso del tempo, è tuttavia molto diversa da un Paese all'altro. I raffronti risultano problematici anche perché il mercato degli alloggi in affitto non ha ovunque la stessa rilevanza e le quote delle abitazioni sussidiate e delle misure di promozione realizzate sono assai diverse.

Il diritto tedesco non contempla l'obbligo dei locatori di comunicare ai nuovi conduttori la pigione dei loro predecessori. Un progetto di legge in tal senso (la «Mietrechtsnovellierungsgesetz»), approvato dal parlamento tedesco lo scorso 5 marzo 2015 prevede però un meccanismo di freno all'aumento delle pigioni (la cosiddetta «Mietpreisbremse») e conferisce ai conduttori il diritto di essere informati sulla pigione precedente. Su richiesta dei conduttori, i locatori sono tenuti a fornire per scritto tutte le informazioni rilevanti per verificare l'ammissibilità della pigione convenuta. Anche il diritto vigente contempla l'obbligo del locatore di informare il conduttore qualora preveda di realizzare misure di manutenzione e modernizzazione. Nel caso di una modernizzazione il locatore deve informare i conduttori per scritto con almeno tre mesi di anticipo sull'inizio dei lavori. I conduttori devono inoltre essere informati, tra l'altro, su un eventuale aumento della pigione e sui futuri costi d'esercizio. Anche le misure di manutenzione vanno comunicate per tempo.

Il diritto di locazione austriaco contempla diversi modelli di determinazione dei prezzi, applicabili in parallelo, basati sul codice civile (il cosiddetto «Allgemeine Bürgerliche Gesetzbuch», ABGB) e sulla legge in materia di locazione (Mietrechtsgesetz, MRG). Nel suo campo d'applicazione completo, la MRG sancisce l'obbligo per i locatori di presentare entro il 30 giugno di ogni anno il conteggio della pigione principale dell'anno civile precedente (la cosiddetta «Hauptmietzinsabrechnung») contenente un raffronto tra entrate e uscite. La legislazione in materia di locazione non contempla, invece, lo specifico obbligo del locatore di informare i conduttori sull'entità della pigione precedente. Se viene però applicato il modello dei valori di riferimento, il locatore ha il dovere di comunicare ai conduttori per scritto e al più tardi entro la firma del contratto di locazione, tutte le circostanze che possono giustificare un eventuale supplemento.

In Francia, dal 2014 in avanti i contratti di locazione devono indicare l'ammontare della pigione e il termine di pagamento precedenti. Queste informazioni vanno comunicate al nuovo conduttore se il suo predecessore ha lasciato l'appartamento meno di 18 mesi prima della firma del nuovo contratto. Se il locatore non le fornisce neppure dopo essere stato sollecitato, il conduttore può adire le vie legali e chiedere una riduzione della pigione. Per reclamare le informazioni mancanti e chiedere una riduzione è previsto un termine di un mese a decorrere dall'inizio del contratto.

Il diritto italiano contempla l'obbligo reciproco, durante i negoziati per la conclusione di un contratto di locazione, di informare la controparte su tutte le questioni che potrebbero rivelarsi importanti. Non esiste però l'obbligo esplicito di comunicare la pigione precedente. I contratti che durano più di 30 giorni devono essere segnalati all'autorità competente perché questa li possa registrare.

1.6 Attuazione

L'estensione a tutta la Svizzera dell'obbligo del modulo e il trasferimento alla Confederazione della competenza di redigere e approvare questi moduli non richiedono alcun adeguamento né specificazione nell'OLAL. A livello federale questo compito sarà assunto dall'UFAB. I Cantoni, dal canto loro, beneficeranno di uno sgravio. Nel periodo precedente l'entrata in vigore delle modifiche ci sarà una fase di attuazione parallela. Nell'ambito del diritto ancora vigente i Cantoni, se necessario, continueranno ad occuparsi dell'approvazione dei moduli. Contemporaneamente l'UFAB si assumerà questo nuovo compito conformemente alle nuove disposizioni.

2 Commento ai singoli articoli

Art. 266l cpv. 2

Secondo il diritto vigente i moduli per comunicare la disdetta devono essere approvati singolarmente in ogni Cantone. Con il trasferimento all'UFAB della competenza di redigere e approvare questi moduli, la procedura viene semplificata e uniformata. Per il resto la disposizione rimane invariata.

Art. 269d Aumenti di pigione e altre modificazioni unilaterali del contratto da parte del locatore

Capoversi 1 e 4: per semplificare i processi e uniformare la prassi in materia di aumenti di pigione e di altre modifiche unilaterali, la competenza per la redazione e l'approvazione dei moduli sarà trasferita all'UFAB. Questa modifica favorisce i locatori che possiedono immobili in diversi Cantoni. Per quanto concerne l'obbligo di motivare gli aumenti e le altre informazioni che il modulo deve contenere, la situazione giuridica rimane invariata.

Sotto il profilo del contenuto, il *capoverso 4* corrisponde all'attuale capoverso 3. In seguito all'introduzione del nuovo capoverso 2, la disposizione non rinvia più ai capoversi 1 e 2, ma ai capoversi 1 e 3.

Capoverso 2: secondo l'articolo 269*a* lettera b CO le pigioni non sono di regola abusive se giustificate dal rincaro dei costi o da prestazioni suppletive del locatore. Secondo l'articolo 14 capoversi 1 e 2 OLAL sono considerate prestazioni suppletive del locatore gli investimenti per migliorie di valorizzazione, l'ingrandimento della cosa locata, come pure le prestazioni accessorie suppletive nonché le migliorie energetiche. Il nuovo capoverso 2 dell'articolo 269*d* CO mira a impedire che poco dopo l'inizio della locazione i conduttori debbano subire un inaspettato aumento della pigione motivato da interventi edili.

Il termine d'attesa non si applica per altre prestazioni suppletive o per l'ingrandimento della cosa locata. È inoltre applicabile soltanto se il locatore non ha comunicato il previsto intervento al conduttore prima della stipula del contratto. Nel caso in cui il locatore non lo abbia comunicato in anticipo e per scritto (art. 12 segg. CO), un aumento motivato da migliorie energetiche o di valorizzazione può essere effettivo al più presto dopo un anno a decorrere dall'inizio della locazione. Con questa comunicazione, che può essere effettuata mediante il modulo per la notifica della pigione iniziale, il locatore ha ad esempio la possibilità di segnalare al conduttore che sono previste migliorie energetiche e che queste comporteranno un adeguamento della pigione poco dopo l'inizio della locazione. Anche se prima della stipula del contratto il locatore non può ancora dire a quanto ammonterà l'aumento della pigione, egli è tenuto almeno a indicare al conduttore quali saranno gli interventi che porteranno all'aumento effettivo entro un anno dall'inizio della locazione.

Per quanto riguarda l'articolo 269*d* capoverso 1 CO esiste una giurisprudenza sulla comunicazione tardiva. Un aumento motivato da migliorie energetiche o di valorizzazione non comunicato prima della stipula del contratto, ma entro un anno dalla sua firma, non è causa di nullità, ma sarà applicabile – come nel caso della comunicazione tardiva di cui al capoverso 1 – soltanto per la prossima scadenza di disdetta, non prima di un anno dalla firma di detto contratto. Il termine di 30 giorni per contestare la liceità dell'aumento della pigione (art. 270*b* cpv. 1 CO) rimane invariato.

Il capoverso 3 corrisponde all'attuale capoverso 2 dell'articolo 269*d* CO.

Capoverso 5: questa disposizione si applica agli aumenti di pigione e agli adeguamenti degli importi in acconto per le spese accessorie, ma non alle altre modifiche unilaterali del contratto. Si tratta di un'integrazione alla disposizione generale enunciata all'articolo 14 capoverso 2 CO secondo cui «la riproduzione meccanica della firma autografa è riconosciuta sufficiente solo laddove sia ammesso dall'uso». I documenti utilizzati per notificare gli aumenti di pigione e gli adeguamenti degli importi in acconto sono correntemente in uso e vengono inviati in gran numero, ma

finora senza firma in facsimile. Il nuovo capoverso 5 dell'articolo 269*d* CO istituisce un'esplicita base legale per l'uso di questa firma entro un campo d'applicazione ben delimitato.

Capoverso 6: per la comunicazione degli aumenti scalari non è necessario il modulo, dato che sono già stati convenuti dalle parti attraverso un contratto che ne deve indicare, tra l'altro, l'entità in franchi e la data di entrata in vigore. In futuro sarà pertanto sufficiente la comunicazione in forma scritta (art. 12 segg. CO) da parte del locatore. La comunicazione orale, invece, non è ammessa.

Secondo quanto stabilito dall'articolo 270*d* CO, il conduttore non può, di regola, contestare la pigione scalare, fatta salva la contestazione della pigione iniziale. La comunicazione da parte del locatore, tuttavia, può essere viziata da difetti di forma, per cui il conduttore può contestare l'aumento di pigione che non corrisponde alla clausola scalare. La data di entrata in vigore dell'adeguamento, inoltre, può essere prematura, tardiva o inesatta, per cui deve esserci la possibilità di contestare l'adeguamento. Se in un caso del genere il conduttore non reagisce alla comunicazione riguardante l'aumento della pigione, può essere addotto che si tratti di una modifica consensuale del contratto e della clausola sull'evoluzione scalare[13].

Art. 270 cpv. 2

Il compito di redigere o approvare i moduli per comunicare la pigione iniziale e motivare gli eventuali aumenti viene conferito all'UFAB in qualità di unità amministrativa federale competente. L'obbligo di utilizzare l'apposito modulo riguarda unicamente i contratti di locazione nuovi, stipulati con un conduttore subentrante.

Ciò può verificarsi, ad esempio, quando in applicazione dell'articolo 264 CO viene proposto un nuovo conduttore. Non sono invece soggette all'obbligo del modulo le modifiche lievi che interessano un rapporto di locazione già esistente. In alcuni casi, a seconda delle circostanze concrete, il modulo prescritto di cui all'articolo 269*d* CO va comunque utilizzato, ad esempio se a titolo eccezionale il conduttore non dovesse essere a conoscenza dei suoi diritti di contestazione. Per i locali d'abitazione nuovi o per quelli che hanno subìto importanti lavori di costruzione (p. es. modifica del numero di locali) non è possibile confrontare la pigione precedente con quella nuova. Anche in questi casi va utilizzato il modulo ufficiale, conformemente all'articolo 270 CO, ma non è necessario indicare la pigione precedente né, di conseguenza, motivare l'eventuale aumento. In questi casi lo scopo del modulo è quello di informare il conduttore sulla possibilità di contestare la pigione iniziale e sulla relativa procedura (art. 19 cpv. 3 OLAL). Nel caso di una ristrutturazione completa che non modifica però la pianta dell'alloggio è necessario comunicare la pigione precedente, motivando un eventuale aumento.

Il modulo per la notifica della pigione precedente va utilizzato anche per le pigioni indicizzate (269*b* CO) e per quelle scalari (269*c* CO)[14]. Dato che gli articoli 270*c* CO e 270*d* CO definiscono in senso stretto la possibilità di contestazione per le pigioni indicizzate e scalari, il modulo per la notifica della pigione iniziale e la

13 In relazione al modulo: Weber Roger, n. 3 su art. 269c CO, in: Honsell/Vogt/Wiegand (Hrsg.), *Basler Kommentar, Obligationenrecht I, art. 1–529 CO,* 5ª edizione, Basilea 2011.

14 Higi Peter, Obligationenrecht, Teilband V 2b, *Die Miete,* Dritte Lieferung, art. 269–270*e* CO, Zurigo 1998, n. 64 su art. 269*b* CO e n. 49 su art. 269*c* CO.

motivazione dell'eventuale aumento assume particolare rilievo. Per pigione precedente si intende l'ultima pigione pagata prima dell'estinzione del rapporto di locazione precedente. Per le pigioni indicizzate e scalari è determinante l'ultimo adeguamento[15].

I particolari sul contenuto del modulo e le informazioni che devono essere fornite per il suo tramite vengono attualmente disciplinate dal Consiglio federale nell'OLAL. L'articolo 19 capoverso 3 OLAL stabilisce che il modulo per la notificazione di aumenti di pigione e di altre modificazioni unilaterali deve essere utilizzato per analogia in conformità con le disposizioni dell'articolo 269*d* CO nel caso in cui il suo utilizzo è obbligatorio prima della stipula di un contratto di locazione. Poiché il modulo diventerà di competenza federale, l'articolo 19 OLAL dovrà essere modificato di conseguenza.

Il modulo deve essere consegnato al nuovo conduttore prima della firma del contratto di locazione. Per dimostrare di avergli trasmesso il modulo per tempo, il locatore può farsi rilasciare una conferma scritta, la quale può essere apposta su una copia del modulo da sottoporre al conduttore insieme al contratto da firmare.

In base all'articolo 269*d* CO e alla giurisprudenza vigente, il contratto di locazione è parzialmente nullo, nella sua parte riguardante la pigione, se il modulo non viene utilizzato, se non contiene tutte le informazioni richieste, se queste non sono corrette, se contiene vizi di forma o se viene consegnato in ritardo. Nel caso di una contestazione la pigione dovrà quindi essere stabilita dall'autorità di conciliazione.

Per quanto concerne la contestazione della pigione iniziale rimangono in vigore i criteri formali di cui all'articolo 270 capoverso 1 lettere a–b CO. È pertanto possibile contestare la pigione iniziale se il conduttore è stato costretto a concludere il contratto per necessità personale o familiare oppure a causa della situazione del mercato locale degli alloggi e degli spazi commerciali o se la pigione iniziale è stata aumentata nettamente rispetto a quella precedente. Per i conduttori sarà leggermente più difficile addurre le condizioni vigenti sul mercato dell'alloggio locale come motivo di contestazione: dato che il nuovo articolo 270 capoverso 2 CO rinuncia al criterio della penuria di alloggi, l'obbligo del modulo non è più un criterio di valutazione pertinente. A seconda dei casi concreti, tuttavia, la situazione di mercato può essere valutata in base alla percentuale di abitazioni sfitte. Dato che viene pubblicata dalle autorità competenti ed è quindi un'informazione che i conduttori possono ragionevolmente procurarsi, nel complesso i cambiamenti non sono incisivi.

Per gli aumenti di pigione i locatori faranno probabilmente riferimento nella maggior parte dei casi a un criterio di determinazione assoluto, ad esempio a un reddito insufficiente secondo l'articolo 269 CO o, per le costruzioni recenti, al fatto che secondo l'articolo 269*a* CO lettera c il reddito lordo debba compensare i costi o al criterio dell'uso nella località o nel quartiere di cui all'articolo 269*a* lettera a. In questi casi anche i conduttori possono motivare una richiesta di riduzione della pigione soltanto attraverso criteri assoluti e non relativi, come quello della riduzione del tasso di riferimento.

15 Zahradnik Peter, *Fragen im Zusammenhang mit der Anfechtung der Anfangsmiete und der Formularpflicht,* mp 4/14, pag. 289, m. H. a. Fetter Sébastien, *La contestation du loyer initial, Étude de l'article 270 CO,* tesi, studi sul diritto svizzero, Berna 2005, n. marg. 188.

Per motivare l'aumento della pigione iniziale, tuttavia, il locatore può far valere criteri di adeguamento anche relativi come ad esempio l'aumento dei costi di manutenzione. In un caso del genere anche i conduttori possono chiedere una riduzione adducendo fattori relativi, come ad esempio quello di un calo dei tassi d'interesse, o criteri assoluti, ad esempio che il locatore realizza un reddito sproporzionato.

Art. 298 cpv. 2

Come nel caso dell'articolo 266*l* sulla locazione, anche per quanto riguarda l'affitto la competenza in materia di redazione e approvazione del modulo di disdetta viene trasferita all'UFAB.

Disposizioni transitorie relative alla modifica del … del titolo VIII e VIII^{bis}.

Con il termine transitorio di cui all'articolo 1 si garantisce che i locatori abbiano sufficiente tempo per far approvare i loro modulo dall'UFAB. Gli oneri iniziali, inoltre, possono essere ripartiti su un lasso di tempo più ampio, il che facilita l'attuazione e la pianificazione.

Questa disposizione specifica che le nuove approvazioni potranno essere rilasciate soltanto dall'UFAB. Dal momento dell'entrata in vigore delle modifiche viene quindi meno la competenza delle autorità cantonali di approvare ufficialmente i moduli.

In sette Cantoni, secondo il diritto vigente, la stipula dei contratti di locazione è già soggetta all'obbligo del modulo. Oltre al modulo per la notifica degli aumenti di pigione e altre modificazioni unilaterali (art. 269*d* cpv. 1 CO) e a quello per la notifica della disdetta (art. 266*l* cpv. 2 e 298 cpv. 2), deve essere utilizzato già oggi un modulo approvato dal Cantone per la notifica della pigione iniziale. Nel periodo transitorio questi vecchi moduli rimangono validi. A partire dall'entrata in vigore delle modifiche legali, negli altri Cantoni deve essere utilizzato il nuovo modulo prescritto dall'articolo 270 capoverso 2 CO e approvato dall'UFAB. Per i contratti conclusi dopo l'entrata in vigore delle modifiche occorrerà pertanto considerare questo fatto. L'UFAB ne terrà debitamente conto mettendo tempestivamente a disposizione il relativo modulo e sbrigando senza indugio le domande di approvazione dei moduli privati che i locatori intendono utilizzare per la notifica della pigione iniziale.

In virtù dell'articolo 2, il termine d'attesa di un anno dalla firma del contratto per notificare gli aumenti di pigione per migliorie di valorizzazione o energetiche si applica soltanto ai contratti conclusi dopo l'entrata in vigore delle nuove disposizioni. In tal modo il locatore non deve adottare alcun provvedimento prima di tale data.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni per la Confederazione

3.1.1 Ripercussioni finanziarie

In seguito al trasferimento alla Confederazione della competenza in materia di moduli, questi ultimi verranno pubblicati sul sito dell'UFAB, da dove potranno essere scaricati. I moduli saranno allestiti in formato PDF (*Portable Document*

Format) e programmati in modo tale da permettere agli utenti di inserirvi tutti i dati necessari (parti contraenti, alloggio, pigione, spese accessorie, pigione precedente ed eventuale motivazione di un aumento) direttamente allo schermo, per poi scaricarli e stamparli. Dato che l'indicazione dell'autorità di conciliazione competente continuerà a essere obbligatoria (cfr. art. 9 cpv. 1 lett. e nonché art. 19 cpv. 1 lett. c n. 2 OLAL), è opportuno che a seconda del luogo in cui si trova l'alloggio (Comune o numero postale di avviamento) il modulo contenga una funzione capace di generare direttamente l'indirizzo dell'autorità di conciliazione competente. Una soluzione informatica di questo tipo richiederebbe un investimento iniziale sui 50 000 franchi, il che corrisponde a un buon rapporto tra costi e benefici.

3.1.2 Ripercussioni a livello di personale

È molto probabile che in futuro sarà utilizzato soprattutto il modulo allestito dalla Confederazione, cosicché il numero dei moduli privati da approvare diminuirà progressivamente. Una volta terminata la fase di conversione verso il nuovo sistema, la gestione dei moduli dovrebbe svolgersi nell'ambito delle attuali risorse di personale. Come dimostra la prassi, nel corso degli anni ogni Cantone ha approvato in media diverse centinaia di moduli privati. L'utilizzo più frequente del modulo ufficiale della Confederazione, i passaggi di proprietà, le fusioni in ambito immobiliare e soprattutto il fatto che i proprietari di alloggi in più Cantoni dovranno far approvare un solo modulo e non diversi, come finora, comporteranno un netto calo delle domande di approvazione. Si prevede, tuttavia, che le risorse di personale necessarie prima dell'entrata in vigore delle modifiche e fino a due anni dopo tale data saranno notevoli, dato che bisognerà sbrigare tutti i preparativi ed evadere tutte le richieste di approvazione private, che potrebbero essere più di mille.

Per sbrigare questi compiti serviranno ulteriori risorse umane, che potranno essere messe a disposizione mediante trasferimenti interni.

3.1.3 Altre ripercussioni

Per quanto riguarda il trasferimento della competenza in materia di moduli all'UFAB è possibile che ci sia il bisogno di una soluzione informatica volta a migliorare l'usabilità dei diversi moduli messi a disposizione in forma elettronica. Questa soluzione potrebbe essere proposta dall'Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione (UFIT) o da un fornitore esterno. Gli eventuali costi ICT a carico della Confederazione dovrebbero comunque risultare lievi.

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

A parte l'introduzione dell'obbligo del modulo per la firma di un nuovo contratto di locazione nei Cantoni e nelle regioni in cui finora non esisteva, il disegno di revisione non ha alcuna conseguenza degna di nota per i Cantoni, i Comuni, le città, gli agglomerati e le regioni di montagna. Non si può escludere che per le autorità di conciliazione e i tribunali il disegno di legge comporti un aumento delle contesta-

zioni, ma è anche possibile che l'utilizzo precoce del modulo, ossia prima della firma del nuovo contratto di locazione, porti a un calo delle contestazioni e quindi a uno sgravio delle autorità di conciliazione e dei tribunali. Il trasferimento della competenza in materia di moduli all'UFAB si traduce in ogni caso in uno sgravio amministrativo e finanziario per i Cantoni e in parte anche per i Comuni.

3.3 Ripercussioni per l'economia

In Svizzera l'approvvigionamento di alloggi in base ai meccanismi dell'economia di mercato si è dimostrato sostanzialmente valido in diversi contesti congiunturali. Come esposto al numero 1.1, tuttavia, negli ultimi anni la situazione sul mercato degli alloggi si è aggravata a causa del forte aumento della domanda in diverse regioni. La forte immigrazione sta accentuando ancora di più una situazione già tesa. Di fronte a un aumento della loro pigione i conduttori hanno poche possibilità di reagire, dato che hanno bisogno di un'abitazione sufficientemente grande e che un trasloco può significare una perdita del contesto sociale. Questa particolare struttura del mercato nonché il fatto che gli alloggi rappresentano un bisogno primario giustificano l'adozione di misure adeguate a tutela dei conduttori. A ciò si aggiunge che la pigione costituisce un rapporto di indebitamento permanente e che un eventuale squilibrio tra le prestazioni pattuite si ingrandisce è direttamente proporzionale alla durata del rapporto di locazione. Per questi motivi la Costituzione federale conferisce alla Confederazione la competenza di emanare una legislazione contro gli abusi. Dato che il meccanismo di determinazione dei prezzi non viene pregiudicato da prescrizioni volte a promuovere la trasparenza, l'obbligo del modulo può essere considerato un intervento conforme al mercato. L'intervento statale è finalizzato a creare trasparenza sui rapporti di locazione precedenti, a tutto beneficio dei conduttori. Inoltre, un mercato degli alloggi trasparente può promuovere la loro mobilità, il che si ripercuote positivamente anche a livello macroeconomico.

Nei Cantoni di Nidvaldo, Zugo, Friburgo, Vaud, Neuchâtel, Ginevra e Zurigo (e quindi per il 45 % dei rapporti di locazione) l'obbligo del modulo vige già oggi. In questi Cantoni le modifiche proposte andranno leggermente a scapito dei conduttori in quanto l'obbligo del modulo è attualmente legato alla presunta carenza nei rispettivi mercati. Sarà tendenzialmente più difficile, pertanto, legittimare una contestazione della pigione iniziale motivandola con le condizioni vigenti sul mercato dell'alloggio locale. Per le aziende e i privati attivi nel campo della gestione immobiliare il reperimento delle informazioni da inserire nei moduli comporterà costi amministrativi supplementari. Per i locatori attivi a livello intercantonale, invece, le modifiche rappresentano una semplificazione, dato che in tutti i Cantoni potranno usare il medesimo modulo standardizzato. Anche la possibilità di ricorrere alla firma in facsimile per notificare gli aumenti di pigione contribuisce a ridurre gli oneri amministrativi.

Il disegno di revisione dovrebbe avere ripercussioni finanziarie lievi. L'allestimento del modulo da parte della Confederazione comporta soltanto alcuni investimenti iniziali (cfr. n. 3.1) a fronte di un risparmio considerevole per i Cantoni, e nel complesso dovrebbe risultarne uno sgravio.

Non si può dire con esattezza quali saranno le ripercussioni dell'obbligo del modulo sul prezzo delle pigioni: su due esperti interpellati al riguardo dall'UFAB uno ha dimostrato che avrà un lieve effetto positivo, mentre l'altro non vi intravvede alcun

risvolto di rilievo (il che non significa che non ce ne sarà uno). Anche le ripercussioni dell'obbligo del modulo sugli investimenti non sono ancora state studiate a fondo. In un lavoro di ricerca[16] relativo alla città di Zurigo nel periodo 1990–2011 è stato dimostrato che l'obbligo del modulo non ha nessun influsso sugli investimenti. Questo risultato, tuttavia, molto è molto significativo, in quanto il lavoro si è concentrato su un campione relativamente piccolo di 22 casi.

A livello macroeconomico l'introduzione dell'obbligo del modulo non dovrebbe produrre effetti significativi su prezzi, investimenti, consumi o spese dello Stato. Dato che quello degli alloggi è un mercato geograficamente circoscritto, anche l'industria d'esportazione in senso stretto non ne patirà. L'obbligo del modulo potrebbe invece incidere sugli investimenti esteri nel mercato svizzero dei fondi immobiliari: gli investitori, infatti, potrebbero correggere al ribasso le loro aspettative di rendimento vedendo nel suddetto obbligo uno strumento di contenimento dei prezzi. Gli investimenti diretti da parte di persone o aziende straniere sono disciplinati dalla legge federale del 16 dicembre 1983[17] sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (Lex Koller).

3.4 Ripercussioni sulla società

Se sul mercato degli alloggi l'obbligo del modulo dovesse esplicare lo sperato effetto di contenimento sui prezzi, una fascia di popolazione più ampia potrebbe permettersi alloggi in zone più ambite. La disponibilità di alloggi convenienti ad esempio nelle vicinanze di istituti di formazione consentirebbe anche alle persone con un reddito medio-basso di scegliere una scuola al di fuori del loro contesto abituale. Questo fatto promuoverebbe la convivenza di diversi gruppi di popolazione e la coesione sociale.

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

4.1 Rapporto con il programma di legislatura

Il disegno di legge non è stato annunciato né nel messaggio del 25 gennaio 2012[18] sul programma di legislatura 2011–2015 né nel decreto federale del 15 giugno 2012[19] sul programma di legislatura 2011–2015. È comunque opportuna una revisione del diritto di locazione nel CO dato che l'estensione dell'obbligo del modulo a tutta la Svizzera è una delle misure definite dal Consiglio federale nel suo documento interlocutorio sulla libera circolazione delle persone e sul mercato degli alloggi e approvato esplicitamente nell'ambito del dialogo tra Confederazione, Cantoni e città.

16 Bleiker Miryam, *Auswirkung der Einführung der Formularpflicht in der Stadt Zürich auf die Entwicklung der Mietpreise*, tesi di master presso l'Università di Zurigo, Zurigo 2013.
17 RS **211.412.41**
18 FF **2012** 305
19 FF **2012** 6413

4.2 Rapporto con le strategie nazionali del Consiglio federale

Nella sua Strategia per uno sviluppo sostenibile 2012–2015[20] il Consiglio federale dichiara di voler rafforzare la coesione sociale, promuovere lo sviluppo culturale e l'integrazione e di voler individuare tempestivamente le sfide demografiche. Grazie al lieve effetto di contenimento sui prezzi che ci si aspetta dall'obbligo del modulo, una fascia di popolazione più ampia dovrebbe poter accedere ad alloggi convenienti, fatto che si ripercuoterà positivamente sulla convivenza, sulla coesione e sull'integrazione di gruppi sociali diversi.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e legalità

Le modifiche proposte si inseriscono nel quadro definito dall'articolo 109 Cost. e mirano a lottare contro gli abusi nel settore dell'alloggio, segnatamente contro le pigioni abusive. Esse sono intese a realizzare questo mandato costituzionale.

Il trasferimento alla Confederazione della competenza in materia di moduli è necessario poiché con esso si istituiscono criteri uniformi per la notifica di informazioni rilevanti sotto il profilo del diritto di locazione. Questa misura promuove la certezza del diritto e la chiarezza. Il locatore continua comunque ad avere la possibilità di allestire un modulo personale e di farlo approvare dall'UFAB. L'estensione dell'obbligo del modulo e l'introduzione del termine d'attesa per aumenti di pigione motivati da migliorie energetiche o di valorizzazione non concernono l'insieme dei diritti e dei doveri, bensì le loro modalità d'esercizio. Prima di firmare un contratto di locazione i conduttori hanno preso atto dei fattori rilevanti per la determinazione del prezzo. Entro i limiti consentiti dalla legge, che rimangono invariati, i locatori rimangono liberi di fissare l'importo della pigione. L'estensione e l'adeguamento dell'obbligo del modulo sono pertanto giustificati da motivi di trasparenza.

Con il termine d'attesa per aumenti motivati da migliorie energetiche o di valorizzazione si intende impedire che i conduttori debbano subire aumenti inaspettati dopo neppure un anno dall'inizio del nuovo rapporto di locazione. I locatori rimangono comunque liberi di investire nel loro immobile anche nel primo anno e di informare i potenziali conduttori anticipatamente. L'obiettivo è impedire che un conduttore incorra in difficoltà finanziarie subito dopo aver firmato un contratto di locazione per il fatto che il locatore gli addossa inaspettatamente una parte dei costi sostenuti per migliorie energetiche o di valorizzazione. Sempre ammesso che l'estensione dell'obbligo del modulo e l'introduzione del termine d'attesa di cui sopra rappresentino un'interferenza nei diritti fondamentali – sia come interferenza nella libertà economica e contrattuale o come lesione della garanzia della proprietà – si tratterebbe di un'interferenza minima, basata su un esplicito mandato costituzionale. Le modifiche proposte sono proporzionali e giustificate da un interesse pubblico. Esse non pregiudicano la libertà economica e contrattuale né la garanzia della proprietà nella loro sostanza. Le altre modifiche, ossia la firma in facsimile per gli aumenti di

20 www.are.admin.ch > Sviluppo sostenibile > Strategia per uno sviluppo sostenibile

pigione e gli adeguamenti degli importi in acconto per le spese accessorie nonché la forma scritta per gli aumenti delle pigioni scalari, non ledono alcun diritto fondamentale.

5.2 Forma dell'atto

Secondo l'articolo 164 capoverso 1 Cost., tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto sono emanate sotto forma di legge federale. Le modifiche proposte sono importanti e riguardano vari articoli del Codice delle obbligazioni, per cui devono essere emanate sotto forma di legge federale.

5.3 Subordinazione al freno alle spese

L'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost. sancisce che per le disposizioni in materia di sussidi, nonché per i crediti d'impegno e le dotazioni finanziarie implicanti nuove spese uniche di oltre 20 milioni o nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi è necessario il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera. Dato che il disegno di revisione non contempla disposizioni in materia di sussidi né decreti di finanziamento, esso non è subordinato al freno alle spese.

5.4 Protezione dei dati

L'obbligo del modulo prevede che, tra l'altro, al potenziale conduttore subentrante siano comunicate la pigione e le spese accessorie del conduttore precedente. Queste informazioni rientrano nella definizione di «dati personali» di cui all'articolo 3 lettera a della legge federale del 19 giugno 1992[21] sulla protezione dei dati (LPD). In virtù dell'articolo 270 capoverso 2 CO, che prescrive una tale comunicazione in caso di stipula di un nuovo contratto di locazione, rappresenta una giustificazione legale ai sensi dell'articolo 13 capoverso 1 LPD.

21 RS **235.1**