



ad 18.475

Iniziativa parlamentare Snellire la procedura in caso di disdetta della locazione per bisogno proprio del locatore o dei suoi familiari

**Rapporto della Commissione degli affari giuridici
del Consiglio nazionale del 18 agosto 2022**

Parere del Consiglio federale

del 19 ottobre 2022

Onorevoli presidente e consiglieri,

conformemente all'articolo 112 capoverso 3 della legge sul Parlamento, vi presentiamo il nostro parere in merito al rapporto della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale del 18 agosto 2022¹ concernente l'iniziativa parlamentare 18.475 «Snellire la procedura in caso di disdetta della locazione per bisogno proprio del locatore o dei suoi familiari».

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

19 ottobre 2022

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ignazio Cassis
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

¹ FF 2022 2102

Parere

1 Situazione iniziale

Il 12 dicembre 2018 l'allora consigliere nazionale Giovanni Merlini ha presentato l'iniziativa parlamentare 18.475 «Snellire la procedura in caso di disdetta della locazione per bisogno proprio del locatore o dei suoi familiari». L'iniziativa parlamentare chiedeva di elaborare un disegno di atto legislativo per modificare il Codice delle obbligazioni (CO)² e/o il Codice di procedura civile (CPC)³ affinché la durata media delle procedure di disdetta della locazione per bisogno personale ai sensi degli articoli 261 capoverso 2 lettera a, 271a capoverso 3 lettera a e 272 capoverso 2 lettera d CO fosse significativamente ridotta rispetto alla situazione vigente. Da una parte, il disegno di legge doveva mitigare i presupposti troppo rigorosi stabiliti dalla prassi giudiziaria per il riconoscimento dell'urgenza del bisogno personale ai sensi delle summenzionate disposizioni del CO. Dall'altra, doveva prevedere una procedura sommaria per la disdetta della locazione, con la fissazione di termini che assicurassero l'evasione dei contenziosi civili entro un lasso di tempo ragionevolmente breve. Secondo l'autore, ciò poteva essere fatto anche limitando i rimedi di diritto.

L'iniziativa parlamentare è stata ripresa il 5 dicembre 2019 dalla consigliera nazionale Christa Markwalder.

Il 14 novembre 2019 la Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale (CAG-N) ha dato seguito all'iniziativa con 18 voti a favore e sei contrari. Il 10 agosto 2020 l'omologa Commissione del Consiglio degli Stati (CAG-S) ha aderito a tale decisione con otto voti a favore e cinque contrari.

La CAG-N ha avviato i lavori per l'attuazione di questa e di altre tre iniziative parlamentari (15.455 Egloff «Impedire le sublocazioni abusive», 16.458 Vogler «Aumenti delle pigioni scalari. Evitare i moduli inutili» e 16.459 Feller «Diritto della locazione. Autorizzare la firma riprodotta meccanicamente») nella sua seduta del 5 febbraio 2021, decidendo di raggrupparle in un'unica procedura, articolata tuttavia in tre diversi oggetti. Nei testi riguardanti la disdetta per bisogno proprio e le sublocazioni sono state presentate varie proposte di minoranza.

In tal modo sono state poste le basi per poter svolgere un'unica consultazione su tre progetti distinti. Il 6 settembre 2021 la CAG-N ha avviato la consultazione relativa ai progetti preliminari di attuazione delle quattro iniziative parlamentari. Il 6 dicembre 2021, data fissata per il termine della consultazione, erano pervenute in totale 64 risposte, di cui 60 con un parere sui contenuti.

Sul progetto riguardante la disdetta per bisogno personale si sono espressi 49 partecipanti: 16 a favore, tre neutrali e 30 contrari.

In merito all'articolo 261 capoverso 2 lettera a CO («mutamento di proprietario – alienazione della cosa») sono stati presentati 15 pareri: 12 partecipanti si sono pronunciati a favore, mentre gli altri tre hanno espresso una posizione contraria. Tra le

² RS 220

³ RS 272

risposte pervenute, 12 contenevano un parere sulla proposta di minoranza, che in dieci casi è stata respinta e in due casi accolta.

16 partecipanti hanno presentato osservazioni sull'articolo 271a capoverso 3 lettera a CO relativo alla contestabilità della disdetta data dal locatore: 12 hanno espresso un giudizio positivo, quattro un rifiuto. Su un totale di 12 risposte riguardanti la proposta di minoranza, 11 erano contrarie e una favorevole.

19 partecipanti hanno formulato osservazioni sull'articolo 272 capoverso 2 lettera d CO relativo alla protrazione del rapporto locativo, 11 con parere positivo e otto negativo. Sulla proposta di minoranza sono pervenute in totale 13 risposte. In 12 casi è stato espresso un parere contrario e in un caso un parere favorevole.

Nella seduta dell'8 aprile 2022 la CAG-N ha preso atto dei risultati della consultazione e ha pubblicato il rapporto sui risultati. Dopo la deliberazione di dettaglio sugli articoli 261 capoverso 2 lettera a, 271a capoverso 3 lettera a e 272 capoverso 2 lettera d CO svoltasi il 23 giugno 2022, la CAG-N ha approvato all'attenzione del Consiglio il progetto di attuazione dell'iniziativa parlamentare senza apportarvi modifiche, con 14 voti favorevoli e nove contrari. Una minoranza⁴ propone al proprio Consiglio di non entrare in materia. Riguardo agli articoli 261 capoverso 2 lettera a, 271a capoverso 3 lettera a e 272 capoverso 2 lettera d CO, una minoranza⁵ chiede una formulazione più restrittiva dei requisiti in base ai quali i locatori possono invocare il bisogno personale per la disdetta della locazione di abitazioni e locali commerciali e relativamente alla ponderazione degli interessi per la protrazione della locazione e all'articolo.

Successivamente, nella seduta del 18 agosto 2022, la CAG-N ha adottato il progetto di atto legislativo e il relativo rapporto⁶. In base all'articolo 112 capoverso 3 della legge del 13 dicembre 2002⁷ sul Parlamento, il progetto e il rapporto sono stati trasmessi per un parere al Consiglio federale.

2 Parere del Consiglio federale

L'iniziativa parlamentare 18.475 rileva dei problemi connessi ai presupposti richiesti ai locatori affinché possano far valere un urgente bisogno personale nonché alla protrazione della procedura per lo scioglimento del rapporto locativo, dovuta ai rimedi di diritto concessi. In questo contesto, con il presente progetto si intende facilitare l'applicazione delle disdette per bisogno personale e modificare la ponderazione degli interessi per la protrazione della locazione.

La disdetta per bisogno personale si colloca nel quadro della garanzia di proprietà sancita dall'articolo 26 della Costituzione federale (Cost.)⁸. Allo stesso tempo la Con-

⁴ *Dandrès*, Arslan, Brenzikofer, Fehlmann Rielle, Funciello, Hurni, Mahaim, Marti Min Li, Walder.

⁵ Minoranza per tutte e tre le disposizioni: *Dandrès*, Arslan, Brenzikofer, Fehlmann Rielle, Funciello, Hurni, Mahaim, Marti Min Li, Walder.

⁶ FF 2022 2102

⁷ RS 171.10

⁸ RS 101

federazione, sulla base dell'articolo 109 capoverso 1 Cost., emanerà prescrizioni riguardanti, tra l'altro, l'impugnabilità delle disdette abusive e la protrazione temporanea dei rapporti di locazione. L'iniziativa parlamentare e il progetto di atto legislativo chiedono adeguamenti, tra l'altro, per quanto riguarda l'impugnabilità delle disdette e la protrazione della locazione. Il Consiglio federale ritiene che la questione del bisogno personale *non giustifichi un intervento legislativo*, che a suo avviso sarebbe sproporzionato. Se da un lato il progetto migliora la posizione dei locatori, dall'altro comporta però un'ingerenza nei diritti dei locatari. Alla luce delle basi costituzionali e del sistema del diritto di locazione, questo intervento appare ingiustificato. Il Consiglio federale non vede alcun motivo per un intervento legislativo neppure nel senso auspicato dalle *minoranze* agli articoli 261 capoverso 2 lettera a, 271a capoverso 3 lettera a e 272 capoverso 2 lettera d CO.

Il punto di partenza per l'interpretazione pratica degli articoli 261 capoverso 2 lettera a e 271a capoverso 3 lettera a CO è la formulazione dell'*urgente bisogno personale*. In merito al significato dell'urgente bisogno personale il Tribunale federale ha sviluppato una prassi ormai applicata da diversi anni. Nella DTF 118 II 50 del 21 gennaio 1992 era già stato stabilito che il requisito dell'urgenza deve essere inteso in termini non solo temporali, ma anche materiali (consid. 3. d, pag. 55). Questa prassi si è consolidata⁹, e la giurisprudenza del Tribunale federale non ha finora avuto motivo di modificarla. Prima dell'entrata in vigore dell'attuale diritto di locazione, le basi giuridiche definivano la nozione di bisogno personale solo rispetto alla protrazione della locazione¹⁰. Questo concetto è stato inserito in seguito alle deliberazioni parlamentari nel testo degli articoli 261 capoverso 2 e 271a capoverso 3 CO¹¹. La questione se limitarsi a richiedere il bisogno personale in quanto tale o se esigere anche il requisito della sua urgenza è stata oggetto di discussioni¹². Il diritto vigente si fonda sulla ponderazione degli interessi di locatori e locatari avvenuta nell'ambito di una revisione di più ampia portata. Le deliberazioni sulla questione dell'urgenza dimostrano gli sforzi compiuti per trovare una soluzione che tenga conto di tutte le opinioni. Il Consiglio federale ritiene che nell'ambito di una revisione puntuale non si debba interferire in questo delicato equilibrio a scapito di una parte contraente. Nella ponderazione degli interessi non si può attribuire maggior peso alle esigenze dei locatori che a quelle dei locatari.

Secondo il diritto previgente, il bisogno personale era un motivo assoluto per escludere una protrazione della locazione¹³. Anche l'articolo 272 capoverso 2 lettera d CO va inteso come risultato di una ponderazione di interessi. Il Consiglio federale non ritiene pertanto necessario modificare questo equilibrio.

Oltre all'interesse legittimo dei locatori di poter riutilizzare rapidamente la loro proprietà in caso di urgente bisogno personale, si devono anche considerare gli interessi dei locatari di abitazioni e locali commerciali. La disdetta del rapporto locativo è un intervento che implica talvolta conseguenze gravi. In questo contesto si giustifica il

⁹ Cfr. p. es. sentenza (del Tribunale federale) 4A_16/2016 del 26 agosto 2016 consid. 2.4.1. e DTF 142 III 336 consid. 5.2.3 pag. 341.

¹⁰ DTF 118 II 50 consid. 3. b pag. 54.

¹¹ Cfr. p. es. Boll. uff. 1988 S 175; Boll. uff. 1989 N 539.

¹² Boll. uff. 1989 N 539 intervento orale Gysin.

¹³ DTF 118 II 50 consid. 3. b pag. 54.

fatto che i locatari dispongano di rimedi giuridici, soprattutto in caso di dubbi sulla legittimità della disdetta. Già all'epoca della revisione del diritto di locazione era stato riconosciuto che in alcuni casi il bisogno personale può essere pretestuoso. Da allora questo concetto non è più stato inteso nell'articolo 272 CO come un motivo assoluto di esclusione¹⁴. Il Consiglio federale non può accettare regolamentazioni che indeboliscano nuovamente la posizione dei locatari.

Nel corso della consultazione il progetto ha raccolto pareri controversi. Nel complesso, dai commenti risulta che le disposizioni proposte non sono sufficienti o sono eccessive¹⁵. Le preoccupazioni dei partecipanti devono essere prese in considerazione, anche se il Consiglio federale non condivide tutte le valutazioni espresse. La polarizzazione nella consultazione indica che un adeguamento delle norme sul bisogno personale non è opportuno.

L'elevata quota di casi risolti davanti alle autorità di conciliazione in caso di disdette ordinarie, disdette straordinarie e protrazione della locazione, già menzionata nel rapporto della CAG-N del 18 agosto 2022, induce inoltre a concludere che le disposizioni vigenti offrono sufficiente margine per la definizione di soluzioni accettabili per entrambe le parti contraenti. Alla luce di quanto precede, il diritto attuale non andrebbe modificato se non ve ne è necessità.

3 Proposta del Consiglio federale

Il Consiglio federale propone di non entrare in materia sul progetto di atto legislativo della CAG-N.

¹⁴ Boll. uff. **1989** N 539 intervento orale del consigliere federale Koller.

¹⁵ Il rapporto dell'8 aprile 2022 sui risultati della consultazione è consultabile su www.fedlex.admin.ch > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2021 > Procedura di consultazione 2021/91 > Rapporto sui risultati.

