



15.455, 16.458, 16.459, 18.475

**Iniziative parlamentari**

**Impedire le sublocazioni abusive**

**Aumenti delle pigioni scalari. Evitare i moduli inutili**

**Diritto della locazione. Autorizzare la firma riprodotta  
meccanicamente**

**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**

---

## **Compendio**

***Con il presente progetto s'intende attuare mediante tre progetti di atto normativo separati le seguenti quattro iniziative parlamentari nel settore del diritto di locazione:***

- 15.455 n Iv. Pa. Egloff. *Impedire le sublocazioni abusive*
- 16.458 n Iv. Pa. Vogler. *Aumenti delle pigioni scalari. Evitare i moduli inutili*
- 16.459 n Iv. Pa. Feller. *Diritto della locazione. Autorizzare la firma riprodotta meccanicamente*
- 18.475 n Iv. Pa. (Merlini) Markwalder. *Snellire la procedura in caso di disdetta della locazione per bisogno proprio del locatore o dei suoi familiari*

### **Situazione iniziale**

*La Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale propone di attuare mediante tre progetti di atto normativo separati le richieste di quattro iniziative parlamentari su determinate questioni inerenti al diritto di locazione. I tre progetti prevedono adeguamenti concernenti la sublocazione, le prescrizioni formali in caso di aumento di pigione e altre modifiche unilaterali, nonché la disdetta per bisogno personale.*

### **Contenuto del progetto**

*Per impedire in futuro abusi nelle sublocazioni e nei subaffitti occorre inserire nel diritto di locazione disposizioni volte ad adeguare e integrare i requisiti per le sublocazioni e i subaffitti. Per una sublocazione o un subaffitto sarà reso obbligatorio il consenso scritto del locatore. Se i requisiti non sono adempiuti, il locatore disporrà di un diritto di disdetta straordinario.*

*Le attuali prescrizioni formali nel diritto di locazione devono essere leggermente allentate in due ambiti. In futuro per la comunicazione di un aumento di pigione previsto in una pattuizione di pigioni scalari secondo l'articolo 269c del Codice delle obbligazioni sarà sufficiente la forma scritta. Secondo il diritto vigente è richiesto a tal scopo un modulo ufficiale. Inoltre, per firmare il modulo ufficiale per comunicare un aumento di pigione e altre modificazioni unilaterali sarà sufficiente ora una firma riprodotta meccanicamente (facsimile).*

*Un'ultima modifica è prevista nell'ambito della disdetta per bisogno personale. Le disposizioni vigenti, secondo le quali per far valere un bisogno personale deve sussistere un'emergenza temporale e materiale, devono essere attenuate, di modo che per un nuovo proprietario sarà più facile dare e far valere una disdetta.*

## Indice

<b>Compendio</b>	<b>2</b>
<b>1 Situazione iniziale e lavori della Commissione</b>	<b>6</b>
1.1 Iniziative parlamentari	6
1.1.1 Iniziativa parlamentare 15.455 (Egloff)	6
1.1.2 Iniziativa parlamentare 16.458 (Vogler)	7
1.1.3 Iniziativa parlamentare 16.459 (Feller)	7
1.1.4 Iniziativa parlamentare 18.475 (Merlini)	8
1.2 Lavori della Commissione	9
1.3 Oggetto dei progetti	10
1.3.1 Introduzione	10
1.3.2 Progetto 1: sublocazione	10
1.3.3 Progetto 2: prescrizioni formali	12
1.3.4 Progetto 3: disdetta per bisogno personale	13
<b>2 Punti essenziali dei progetti preliminari</b>	<b>14</b>
2.1 Punti essenziali del progetto 1: sublocazione	14
2.1.1 Sublocazione (art. 262 CO)	14
2.1.2 Subaffitto (art. 291 CO)	15
2.1.2.1 Oggetto della normativa	15
2.1.2.2 Requisito del consenso per il subaffitto e la locazione	16
2.1.2.3 Richiesta di locazione	16
2.1.2.4 Motivi per negare il consenso alla locazione	16
2.1.2.5 Responsabilità	17
2.1.2.6 Disdetta straordinaria dell'affitto	18
2.1.3 Posizioni delle minoranze	18
2.2 Punti essenziali del progetto 2 (prescrizioni formali)	18
2.2.1 Ammissibilità della firma riprodotta meccanicamente (art. 269d cpv. 4 CO)	18
2.2.2 Forma scritta degli aumenti di pigione previsti in una pattuizione di pigioni scalari (art. 269d cpv. 5 CO)	20
2.2.2.1 Prescrizioni formali	20
2.2.2.2 Altre disposizioni in relazione con la comunicazione dell'aumento di pigione	23
2.3 Punti essenziali del progetto 3 (disdetta per bisogno personale)	24
2.3.1 Cambiamento di proprietario a seguito dell'alienazione della cosa (art. 261 cpv. 2 lett. a CO)	24
2.3.2 Disdetta da parte del locatore (art. 271a CO)	24
2.3.3 Protrazione della locazione (art. 272 CO)	25
2.3.4 Rinuncia a modifiche puntuali nel diritto procedurale	25
2.3.5 Posizioni della minoranza	26
2.4 Rapporto con il diritto europeo	26
2.5 Attuazione	27

2.5.1	Aspetti generali	27
2.5.2	Adeguamento dell'OLAL a seguito della modifica concernente le pigioni scalari (art. 269d cpv. 5 CO)	27
<b>3</b>	<b>Commento ai singoli articoli dei progetti preliminari</b>	<b>29</b>
3.1	Commento ai singoli articoli del progetto 1 (sublocazione)	29
3.1.1	Articolo 262 CO (sublocazione)	29
3.1.2	Attre disposizioni del diritto di locazione in relazione con la sublocazione	31
3.1.3	Sublocazione in disposizioni al di fuori del Codice delle obbligazioni	32
3.1.4	Contratto quadro dichiarato di validità generale nel Cantone di Vaud	32
3.1.5	Articolo 291 CO (subaffitto)	34
3.2	Commento ai singoli articoli del progetto 2 (aumenti delle pigioni scalari e firma in facsimile)	34
3.2.1	Articolo 269d CO (aumenti delle pigioni e altre modificazioni unilaterali del contratto da parte del locatore)	34
3.3	Commento ai singoli articoli del progetto 3 (disdetta per bisogno personale)	36
3.3.1	Articolo 261 CO (cambiamento di proprietario a seguito dell'alienazione della cosa)	36
3.4	Articolo 271a CO (contestazione della disdetta)	36
3.5	Articolo 272 CO (protrazione della locazione)	36
3.6	Posizione della minoranza	37
<b>4</b>	<b>Ripercussioni</b>	<b>37</b>
4.1	Ripercussioni per la Confederazione	37
4.2	Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna	37
4.3	Ripercussioni sull'economia	37
4.4	Ripercussioni sulla società	37
4.5	Ripercussioni sull'ambiente	37
<b>5</b>	<b>Rapporto con il programma di legislatura e le strategie del Consiglio federale</b>	<b>37</b>
<b>6</b>	<b>Aspetti giuridici</b>	<b>38</b>
6.1	Costituzionalità	38
6.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	38
6.3	Forma dell'atto	38
6.4	Subordinazione al freno alle spese	39
6.5	Delega di competenze legislative	39
6.6	Protezione dei dati	39



# Rapporto

## 1 Situazione iniziale e lavori della Commissione

### 1.1 Iniziative parlamentari

#### 1.1.1 Iniziativa parlamentare 15.455 (Egloff)

L'iniziativa parlamentare «Impedire le sublocazioni abusive» è stata presentata il 18 giugno 2015 dal consigliere nazionale Hans Egloff (Gruppo dell'Unione democratica di centro UDC) e chiede di modificare o integrare l'articolo 262 del Codice delle obbligazioni (CO)<sup>1</sup>.

Nella motivazione l'autore dell'iniziativa rileva che spesso, nelle città, appartamenti vecchi con affitti vantaggiosi sono sublocati a prezzi che superano considerevolmente l'affitto pagato dal conduttore principale, che intasca la differenza. Per incrementare questo reddito illecito, gli alloggi sono in parte sublocati camera per camera a prezzi esorbitanti a differenti subconduttori. I locatori non sono informati in merito alla sublocazione né viene chiesto il loro consenso. In molti casi non hanno alcuna idea di chi abita nei loro appartamenti o di chi ne fa uso.

L'autore dell'iniziativa rileva nella motivazione anche la posizione dei tribunali. A suo avviso, questi ultimi accordano al locatore il diritto di rifiutare il consenso a una sublocazione se il conduttore non ha l'intenzione di riutilizzare successivamente l'oggetto locato. Nella prassi la semplice dichiarazione del conduttore di avere l'intenzione di riutilizzare successivamente l'oggetto locato è sufficiente per invertire l'onere della prova. In questi casi, in effetti, spetta al locatore dimostrare che il conduttore non ha l'intenzione di rioccupare l'alloggio. Secondo l'autore dell'iniziativa il diritto vigente è dunque impraticabile e consente di eludere la volontà del legislatore.

Al fine di impedire gli abusi, il locatore dovrebbe poter adottare sanzioni efficaci se l'oggetto è stato sublocato senza il suo consenso o se il suo consenso è stato ottenuto in cattiva fede. A tal scopo, la legge deve stabilire chiaramente le condizioni per la concessione della sublocazione e prevedere un diritto straordinario di recedere dal contratto a favore del locatore in caso di infrazione da parte del conduttore.

Il 12 maggio 2016 la Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale (CAG-N) ha deciso con 15 voti contro 10 di dare seguito all'iniziativa parlamentare. Da parte sua, il 30 agosto 2016 la Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati (CAG-S) ha deciso con 5 voti contro 4 e 1 astensione di non allinearsi alla decisione della CAG-N. Nel rapporto scritto del 2 febbraio 2017 la CAG-N ha deciso con 12 voti contro 12 e 1 astensione, grazie al voto preponderante del presidente, di proporre alla propria Camera di non dare seguito all'iniziativa. Una minoranza della CAG-N ha invece proposto alla Camera di accogliere l'iniziativa. Il 13 marzo 2017 il Consiglio nazionale ha deciso con 109 voti contro 77 e 2 astensioni

<sup>1</sup> RS 220

di dare seguito all'iniziativa parlamentare. Il 25 aprile 2017 la CAG-S si è allineata a questa decisione con 6 voti contro 3 e 1 astensione. In tal modo la CAG-N è stata incaricata di presentare un progetto entro due anni. Con un rapporto scritto, il 25 gennaio 2019 la CAG-N ha domandato, senza controproposte, di prorogare il termine per presentare il progetto di atto normativo fino alla sessione primaverile 2021. Il 22 marzo 2019 il Consiglio nazionale ha accettato la proroga del termine fino alla sessione primaverile 2021. Il 19 marzo 2021 tale termine è stato prorogato ulteriormente di due anni.

### **1.1.2 Iniziativa parlamentare 16.458 (Vogler)**

L'autore dell'iniziativa parlamentare «Aumenti delle pigioni scalari. Evitare i moduli inutili» presentata il 14 settembre 2016 è Karl Vogler (Il Gruppo del Centro, Alleanza del Centro, PEV, Partito cristianosociale di Obvaldo). L'iniziativa chiede di modificare l'articolo 269d CO aggiungendo un nuovo capoverso 4, secondo il quale per comunicare gli aumenti di pigione previsti in un accordo sulle pigioni scalari ai sensi dell'articolo 269c è sufficiente la forma scritta.

Nella motivazione l'autore dell'iniziativa spiega che, secondo il diritto vigente, il locatore deve utilizzare un modulo ufficiale approvato dal Cantone per comunicare ogni aumento previsto da un contratto di locazione in cui è fissato un aumento scalare della pigione; il modulo rende attento il conduttore sul fatto che la pigione può essere contestata. Nel caso delle pigioni scalari, il ricorso al modulo ufficiale è tuttavia assurdo e fuorviante, dato che l'articolo 270d CO precisa che il conduttore non può contestare la pigione scalare, fatta salva la contestazione della pigione iniziale. Il mancato utilizzo del modulo ufficiale ha però la conseguenza di rendere nullo l'aumento di pigione basato su una scala pattuita. Pertanto, un conduttore che ha pagato senza obiezioni gli aumenti scalari di pigione previsti per contratto può esigerne il rimborso a posteriori, e questo malgrado le parti abbiano già definito nel contratto di locazione le diverse tappe degli aumenti scalari. Sopprimere l'obbligo di utilizzare il modulo nel caso di aumenti di pigione in base a una scala pattuita è un provvedimento ragionevole. Così facendo, viene eliminato un notevole onere amministrativo, senza peraltro indebolire la posizione giuridica dei conduttori

Il 19 ottobre 2017 la CAG-N ha dato seguito all'iniziativa parlamentare. Il 21 agosto 2018 la CAG-S ha fatto altrettanto. Il 25 settembre 2020 il Consiglio nazionale ha prorogato il termine per trattare l'iniziativa parlamentare fino alla sessione autunnale 2022.

### **1.1.3 Iniziativa parlamentare 16.459 (Feller)**

L'iniziativa parlamentare «Diritto della locazione. Autorizzare la firma riprodotta meccanicamente» è stata presentata il 15 settembre 2016 dal consigliere nazionale Olivier Feller (Gruppo liberale radicale PLR.I Liberali Radicali). Essa chiede di integrare l'articolo 269d CO con un quarto capoverso, secondo il quale per comunicare un aumento di pigione o qualsiasi altra modificazione unilaterale del contratto è ammessa la riproduzione meccanica della firma sul modulo ufficiale.

Nella motivazione l'autore dell'iniziativa parlamentare rileva che l'articolo 269d CO fissa le regole che il locatore è tenuto a osservare nel caso in cui intenda aumentare la pigione o apportare altre modifiche unilaterali al contratto di locazione. La disposizione prevede in particolare che la comunicazione al conduttore sia fatta per scritto con un modulo ufficiale approvato dal Cantone. Nella sua decisione dell'8 luglio 2003<sup>2</sup>, il Tribunale federale ha stabilito che il modulo ufficiale utilizzato per comunicare a un conduttore un aumento di pigione deve essere sottoscritto di proprio pugno, poiché la riproduzione meccanica della firma può essere riconosciuta sufficiente conformemente all'articolo 14 capoverso 2 CO soltanto laddove sia «ammessa dall'uso». Secondo l'autore dell'iniziativa parlamentare questa decisione comporta un'incertezza giuridica con conseguenze potenzialmente gravi. Può infatti succedere che, qualora sul modulo ufficiale non sia stata apposta la firma autografa, la comunicazione riguardante l'aumento di pigione sia considerata nulla.

Con l'iniziativa si vuole fare in modo che, in caso di aumento di pigione o di qualsiasi altra modifica unilaterale del contratto, la firma riprodotta meccanicamente sia autorizzata allo stesso titolo della firma autografa. La disposizione proposta permetterà in particolare ai proprietari istituzionali, quali le casse pensioni, e ai gestori d'immobili di apporre una firma nella forma di un facsimile sui moduli ufficiali richiesti in caso di aumento di pigione o di altra modifica unilaterale del contratto. Questa misura alleggerirà in modo considerevole il lavoro amministrativo, senza per contro intaccare in alcun modo i diritti dei conduttori.

L'autore dell'iniziativa rileva infine che una proposta analoga era già stata avanzata nella mozione Steiner Rudolf 07.3159, depositata il 22 marzo 2007, e che nel suo parere del 15 giugno 2007 il Consiglio federale aveva riconosciuto che l'obbligo di firmare a mano il modulo ufficiale approvato dal Cantone rappresenta un formalismo eccessivo, poiché l'utilizzo del modulo ufficiale è sufficiente a proteggere i conduttori. La mozione è stata stralciata dal ruolo senza dibattito parlamentare in quanto il suo autore ha lasciato il Consiglio nazionale alla fine del 2007.

Il 19 ottobre 2017 la CAG-N ha dato seguito all'iniziativa parlamentare. Il 21 agosto 2018 anche la CAG-S vi ha dato seguito. Il 25 settembre 2020 il Consiglio nazionale ha prorogato il termine per trattare l'iniziativa parlamentare fino alla sessione autunnale 2022.

### **1.1.4 Iniziativa parlamentare 18.475 (Merlini)**

Il 12 dicembre 2018 il consigliere nazionale Giovanni Merlini (Gruppo liberale radicale PLR.I Liberali Radicali) ha presentato l'iniziativa parlamentare «Snellire la procedura in caso di disdetta della locazione per bisogno proprio del locatore o dei suoi familiari». Visto che Giovanni Merlini non si è ricandidato alle elezioni per il rinnovo integrale del Consiglio nazionale dell'autunno 2019, l'iniziativa parlamentare è stata ripresa il 5 dicembre 2019 dalla consigliera nazionale Christa Markwalder (Gruppo liberale radicale PLR.I Liberali Radicali).

L'iniziativa parlamentare propone l'elaborazione di un disegno di atto legislativo dell'Assemblea federale per modificare il CO e/o il Codice di procedura civile

<sup>2</sup> Decisione del TF 4C.110/2003

(CPC<sup>3</sup>) affinché la durata media dei contenziosi civili in materia di disdetta della locazione per bisogno proprio ai sensi degli articoli 261 capoverso 2 lettera a, 271a capoverso 3 lettere a e 272 capoverso 2 lettera b CO venga significativamente ridotta rispetto alla situazione attuale. Da una parte il disegno di legge dovrebbe mitigare i presupposti troppo rigorosi stabiliti dalla prassi giudiziaria affinché sia riconosciuta l'urgenza del bisogno proprio ai sensi delle summenzionate disposizioni del CO e, dall'altra, dovrebbe stabilire l'applicabilità della procedura sommaria in materia di disdetta della locazione con fissazione di termini che assicurino l'evasione dei contenziosi civili entro un lasso di tempo ragionevolmente breve (al massimo alcuni mesi), eventualmente anche attraverso la limitazione dei rimedi di diritto.

Nella motivazione l'autore dell'iniziativa parlamentare rileva che il nuovo proprietario di un'abitazione o di locali commerciali può disdire la locazione in corso, rispettando il termine legale di preavviso, rispettivamente di tre o sei mesi, soltanto se fa valere un urgente bisogno personale, suo proprio o dei suoi parenti o affini (art. 261 cpv. 2 lett. a CO). In realtà, troppo spesso il diritto materiale e processuale vigente impedisce *de facto* al nuovo locatore di entrare in possesso dell'oggetto locato. Infatti, contestando la disdetta della locazione, come avviene normalmente, il conduttore avvia una lunga procedura civile nella quale il locatore è tenuto a dimostrare l'urgenza del bisogno proprio.

L'autore dell'iniziativa parlamentare rileva inoltre che, secondo la giurisprudenza consolidata del Tribunale federale, il bisogno proprio è considerato urgente soltanto se e quando non si possa pretendere dal locatore, per ragioni economiche o di altra natura, che egli rinunci all'uso dell'abitazione o dei locali commerciali locati (cfr. per es. DTF 142 III 336, consid. 5.2.2 pag. 340 e 5.3.3 pag. 341). Le disposizioni in materia di protezione contro le disdette consentono così al conduttore di paralizzare per molti mesi, spesso per anni, la procedura di scioglimento del rapporto locativo anche se tutte e quattro le autorità giudiziarie accertano l'esistenza del bisogno urgente e quindi la fondatezza della disdetta e rifiutano di concedere una proroga della locazione.

La nozione stessa di urgenza risulta pertanto incompatibile con i tempi troppo lunghi della procedura di contestazione e rende *de facto* impossibile per il locatore la pronta disponibilità dell'oggetto locato per far fronte ai bisogni propri o dei suoi familiari, costringendolo spesso a trovare soluzioni alternative che gli creano costi aggiuntivi.

Il 14 novembre 2019 la CAG-N ha dato seguito all'iniziativa parlamentare. Il 10 agosto 2020 vi ha dato seguito anche la CAG-S.

## 1.2 Lavori della Commissione

La CAG-N ha avviato i lavori per l'attuazione delle quattro iniziative parlamentari nella seduta del 5 febbraio 2021, decidendo di raggrupparle in un unico progetto articolato tuttavia in diversi atti normativi. Visto che le iniziative parlamentari 16.458 (Vogler) e 16.459 (Feller) concernono lo stesso articolo, è stato proposto di attuarle con un unico atto normativo. In tal modo è possibile svolgere un'unica

consultazione su tre progetti di atti normativi separati. Nella sua seduta del 24 giugno 2021 la CAG-N ha ultimato i tre progetti preliminari e li ha approvati nella votazione sul complesso con il seguente numero di voti: progetto 1 (sublocazione), 12 voti contro 9 e 2 astensioni; progetto 2 (prescrizioni formali), 13 voti contro 2 e 8 astensioni; progetto 3 (disdetta per bisogno personale), 13 voti contro 9. Nella sua seduta del 20 agosto 2021 la CAG-N ha adottato il rapporto esplicativo e, allo stesso tempo, ha deciso di aprire la procedura di consultazione sui progetti preliminari.

La Commissione è stata coadiuvata nei suoi lavori dall'Ufficio federale delle abitazioni (UFAB).

### **1.3                    Oggetto dei progetti**

#### **1.3.1                 Introduzione**

I progetti preliminari e il rapporto esplicativo si riferiscono alle quattro iniziative parlamentari «Impedire le sublocazioni abusive», «Aumenti delle pigioni scalari. Evitare i moduli inutili», «Diritto della locazione. Autorizzare la firma riprodotta meccanicamente» e «Snellire la procedura in caso di disdetta della locazione per bisogno proprio del locatore o dei suoi familiari». Le prime tre prevedono una modifica del CO, mentre l'ultima mira anche a modificare il CPC.

Vista l'unità della materia, lo stadio della procedura e l'esigenza di semplificare il processo legislativo, le modifiche perseguite da queste quattro iniziative parlamentari sono raggruppate in un'unica procedura di consultazione, che è tuttavia articolata in tre progetti preliminari ciascuno con le proprie riformulazioni dei relativi articoli.

#### **1.3.2                 Progetto 1: sublocazione**

L'iniziativa parlamentare «Impedire le sublocazioni abusive» è stata presentata il 18 giugno 2015. Già in precedenza, il 12 dicembre 2014, l'ex consigliere nazionale Fathi Derder aveva presentato il postulato «Promuovere l'economia partecipativa, inquadrarla e anticipare le sfide future». In adempimento di tale postulato il Consiglio federale aveva elaborato il rapporto dell'11 gennaio 2017 sulle condizioni quadro dell'economia digitale<sup>4</sup>. Tra le misure proposte nel rapporto figurava l'esame da parte del Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR), più precisamente da parte dell'UFAB, di una normativa legale volta a inquadrare la sublocazione ripetuta di un'abitazione tramite piattaforma di riservazione online<sup>5</sup>. Il 15 novembre 2017 il Consiglio federale ha preso atto del rapporto sulla regolamentazione del settore degli alloggi, elaborato in adempimento del postulato 16.3625 della Commissione dell'economia e dei tributi (CET) del

<sup>4</sup> Il rapporto può essere consultato (in ted. e franc.) sul sito del Parlamento al seguente indirizzo: [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Ratsbetrieb > Curia Vista > Erweiterte Suche > 14.4296 (pagina consultata il 30.7.2021); di seguito: Bericht über die zentralen Rahmenbedingungen für die digitale Wirtschaft.

<sup>5</sup> Bericht über die zentralen Rahmenbedingungen für die digitale Wirtschaft, pag. 176.

18 agosto 2016 e del mandato d'esame dell'11 gennaio 2017 concernente il diritto di locazione<sup>6</sup>. Viste le nuove forme di locazione di locali privati (piattaforme online), il rapporto rileva tra l'altro la necessità di rivedere le modalità per ottenere il consenso del locatore alla sublocazione. Il DEFR è stato in seguito incaricato di elaborare un progetto da porre in consultazione<sup>7</sup>. Il 21 marzo 2018 il Consiglio federale ha aperto la consultazione sulla modifica dell'ordinanza del 9 maggio 1990<sup>8</sup> concernente la locazione e l'affitto di locali d'abitazione o commerciali (OLAL)<sup>9</sup>. L'avamprogetto prevedeva di integrare l'OLAL con un articolo 8a «Consenso generale alla sublocazione ripetuta per brevi periodi»<sup>10</sup>. Alla luce dei risultati della consultazione, nella seduta dell'8 marzo 2019 il Consiglio federale ha deciso di rinunciare all'adeguamento dell'OLAL<sup>11</sup>.

L'esame preliminare e la discussione dell'iniziativa parlamentare «Impedire le sublocazioni abusive» sono stati svolti parallelamente all'analisi dell'opportunità di rivedere il diritto vigente in considerazione dell'attivazione di nuove piattaforme di prenotazione online. L'iniziativa era stata presentata per porre rimedio a pratiche ritenute abusive. Il suo autore, le CAG e il Consiglio nazionale ritengono che il diritto vigente e la sua applicazione nella prassi non offrano una base sufficiente per proteggere i locatori. Per impedire o sanzionare gli abusi si prevede di modificare la norma concernente la sublocazione. L'eventualità di rivedere l'ordinanza è stata originata da casi di messa a disposizione a terzi, a pagamento e per brevi periodi, di locali in affitto. In tali casi il potenziale ospite dà seguito a un annuncio pubblicato dal conduttore su una piattaforma di prenotazione. All'entrata in vigore dell'articolo 262 CO, il 1° luglio 1990, le piattaforme online ancora non esistevano. Le situazioni che ne derivano o che sono favorite dalla digitalizzazione possono essere considerate come forme di sublocazione. L'apprezzamento giuridico dei contratti tra il conduttore e l'ospite dipende dalle modalità convenute e da eventuali prestazioni supplementari.

<sup>6</sup> Il rapporto può essere consultato (in ted. e franc.) sul sito dell'UFAB al seguente indirizzo: [www.ufab.admin.ch](http://www.ufab.admin.ch) > Comunicati stampa / tutti > 15.11.2017 No a regole speciali per i portali di affitti online > Documenti (pagina consultata il 14.04.2021); di seguito: Die Regulierung in der Beherbergungswirtschaft.

<sup>7</sup> Die Regulierung in der Beherbergungswirtschaft, pag. 61; comunicato stampa del 15 novembre 2017, No a regole speciali per i portali di affitti online, [www.ufab.admin.ch](http://www.ufab.admin.ch) > Comunicati stampa / tutti > 15.11.2017 No a regole speciali per i portali di affitti online (pagina consultata il 14.04.2021).

<sup>8</sup> RS **221.213.11**

<sup>9</sup> Comunicato stampa del 21 marzo 2018: «Sublocazione: il Consiglio federale intende integrare l'ordinanza sul diritto di locazione», [www.ufab.admin.ch](http://www.ufab.admin.ch) > Comunicati stampa / tutti > 21.03.2018 Sublocazione: il Consiglio federale intende integrare l'ordinanza sul diritto di locazione (pagina consultata il 14.04.2021).

<sup>10</sup> La documentazione concernente la procedura di consultazione può essere consultata al seguente indirizzo: [www.fedlex.admin.ch](http://www.fedlex.admin.ch) > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2018 > DEFR > Modifica dell'ordinanza concernente la locazione e l'affitto di locali d'abitazione o commerciali (pagina consultata il 14.04.2021).

<sup>11</sup> Comunicato stampa dell'8 marzo 2019: «Sublocazione online: il Consiglio federale decide di non modificare l'ordinanza sul diritto di locazione», [www.ufab.admin.ch](http://www.ufab.admin.ch) > Comunicati stampa / tutti > 08.03.2019 Sublocazione online: il Consiglio federale decide di non modificare l'ordinanza sul diritto di locazione (pagina consultata il 14.04.2021).

tari fornite dal conduttore<sup>12</sup>. Il progetto di modifica dell'OLAL posto in consultazione si riferiva alle nuove forme di sublocazione mediante piattaforme online. Il proposto consenso generale alla sublocazione ripetuta per brevi periodi avrebbe dovuto offrire alle parti una possibilità fondata sulla libertà contrattuale. Questa disposizione d'applicazione dell'articolo 262 CO destinata a coprire le nuove fattispecie ha suscitato molte critiche nella consultazione<sup>13</sup>, sicché il Consiglio federale ha infine deciso di rinunciare a inserire l'articolo nell'ordinanza. Il presente progetto prevede una modifica della normativa sulla sublocazione in quanto tale.

Il progetto concernente la sublocazione si riferisce a una regolamentazione del diritto privato, dalla quale occorre distinguere le disposizioni di diritto pubblico relative a una sublocazione per un breve periodo, ovvero i diversi disciplinamenti cantonali e comunali volti ad esempio a porre limiti o percepire tasse di soggiorno. Indirettamente, queste disposizioni possono avere effetti sulle sublocazioni per brevi periodi che rientrano nel diritto privato. L'istituto giuridico della sublocazione in quanto tale non è interessato dal progetto.

### 1.3.3 Progetto 2: prescrizioni formali

L'iniziativa parlamentare 16.458 chiede che l'articolo 269d CO sia integrato con un nuovo capoverso 4, secondo il quale per comunicare gli aumenti di pigione previsti in un accordo sulle pigioni scalari ai sensi dell'articolo 269c è sufficiente la forma scritta. Lo scopo di questa iniziativa è dunque di rinunciare all'obbligo secondo l'articolo 19 capoverso 2 OLAL di impiegare un apposito modulo approvato dal Cantone per notificare aumenti di pigione previsti in un accordo sulle pigioni scalari.

Secondo l'articolo 269c CO una pattuizione di pigioni soggette a un determinato aumento periodico è valida soltanto se la locazione è conclusa almeno per tre anni, la pigione è aumentata una volta all'anno al massimo e l'aumento è fissato in franchi. L'articolo 19 capoverso 2 OLAL stabilisce inoltre che, per le pigioni scalari, la notificazione può essere fatta al più presto quattro mesi prima dell'inizio dell'aumento di pigione e che i Cantoni possono dichiarare modulo legalmente sufficiente la copia delle pattuizioni di pigione.

Con la prevista modifica si codifica la giurisprudenza del Tribunale federale che, nella sua sentenza del 1° novembre 2019<sup>14</sup>, ha rilevato che l'articolo 19 capoverso 2 OLAL, nel contesto delle pigioni soggette a un determinato aumento, è contrario al diritto federale, poiché l'obbligo del modulo restringe indebitamente la libertà con-

<sup>12</sup> Die Regulierung in der Beherbergungswirtschaft, pag. 33 con altri riferimenti; WEBER ROGER, in: Widmer Lüchinger/Oser (ed.), *Basler Kommentar, Obligationenrecht I, Art. 1-529 OR*, 7ª ed., Basilea 2020, art. 262 OR n. 8a (di seguito: BSK OR I-WEBER); HIGI PETER/WILDISEN CHRISTOPH, in: *Zürcher Kommentar, Obligationenrecht, Vorbemerkungen zum 8. Titel (Art. 253-273c OR) Art. 253-265 OR, Die Miete*, 5ª ed., a c. di Peter Higi, Anton Bülmann e Christoph Wildisen, Zurigo 2019, art. 262 CO n. 61 segg. (di seguito: ZK-HIGI/WILDISEN).

<sup>13</sup> Modifica dell'ordinanza concernente la locazione e l'affitto di locali d'abitazione o commerciali: rapporto sui risultati della consultazione, febbraio 2019, [www.fedlex.admin.ch](http://www.fedlex.admin.ch) > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione conclusa > 2018 > DEFR > Modifica dell'ordinanza concernente la locazione e l'affitto di locali d'abitazione o commerciali > Risultato: rapporto (pagina consultata il 14.04.2021).

<sup>14</sup> DTF 4A 124/2019 consid. 9.

trattuale garantita dall'articolo 269c CO. La modifica proposta richiede pertanto anche di correggere l'articolo 19 capoverso 2 OLAL.

L'iniziativa parlamentare 16.459 chiede di integrare l'articolo 269c CO con un nuovo capoverso, secondo il quale per comunicare un aumento di pigione o qualsiasi altra modificazione unilaterale del contratto è ammessa la riproduzione meccanica della firma sul modulo ufficiale.

Secondo il diritto vigente e la giurisprudenza<sup>15</sup>, la riproduzione meccanica della firma sul modulo ufficiale è considerata sufficiente solo laddove sia ammessa dall'uso secondo l'articolo 14 capoverso 2 CO.

La modifica proposta si riferisce soltanto agli adeguamenti di pigione e qualsiasi altra modificazione unilaterale. Invece, l'obbligo di apporre una firma manoscritta in caso di disdetta da parte del locatore resta valido. Tale obbligo si giustifica in particolare per il fatto che la disdetta non rappresenta un'operazione su larga scala per la quale la riproduzione meccanica della firma consentirebbe una diminuzione sensibile dell'onere amministrativo.

### **1.3.4 Progetto 3: disdetta per bisogno personale**

L'iniziativa parlamentare 18.475 chiede di modificare il CO e/o il CPC affinché la durata media dei contenziosi civili in materia 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 b CO venga significativamente ridotta rispetto alla situazione attuale. Il progetto preliminare prevede, da un lato, di allentare i rigidi presupposti secondo le summenzionate disposizioni del CO per riconoscere l'urgenza del bisogno personale e, dall'altro, di stabilire l'applicabilità della procedura sommaria in materia di disdetta della locazione con fissazione di termini che assicurino l'evasione dei contenziosi civili entro alcuni mesi.

Se vi è un bisogno personale urgente, il locatore può disdire la cosa locata per il prossimo termine legale e la possibilità di contestare la disdetta secondo l'articolo 271a CO è limitata. Il bisogno personale e l'urgenza sono rilevanti nella ponderazione degli interessi per concedere una protrazione della locazione secondo l'articolo 272 CO. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale<sup>16</sup>, l'urgenza del bisogno personale, oltre che temporale, deve essere materiale. Queste condizioni possono essere attenuate precisando nelle summenzionate disposizioni del CO che è sufficiente far valere sulla base di una valutazione oggettiva un bisogno personale importante e attuale.

L'applicabilità di una procedura più rapida nel caso di disdetta di una locazione per bisogno personale urgente richiederebbe l'adeguamento delle pertinenti disposizioni procedurali del CPC.

<sup>15</sup> DTF 4C.110/2003 dell'8 luglio 2003 consid. 3.5.

<sup>16</sup> DTF 142 III 336 consid. 5.2.3; 132 III 737 consid. 3.4.3; 118 II 50 consid. 3. d.

## **2 Puntii essenziali dei progetti preliminari**

### **2.1 Puntii essenziali del progetto 1: sublocazione**

#### **2.1.1 Sublocazione (art. 262 CO)**

Il progetto preliminare in adempimento dell'iniziativa parlamentare «Impedire le sublocazioni abusive» prevede una modifica e un'integrazione dell'articolo 262 CO. Rispetto alla versione vigente, la nuova disposizione consta di tre capoversi supplementari.

Il *capoverso 1* stabilisce esplicitamente che per sublocare la cosa il conduttore necessita del consenso scritto del locatore. Se le parti non hanno pattuito altrimenti per scritto, il conduttore deve presentare al locatore una richiesta scritta di sublocazione. Le indicazioni da riportare nella richiesta scritta sono menzionate al *capoverso 2*. Questi requisiti formali (forma scritta, indicazioni nella richiesta) sono nuovi. Se nel corso della durata della sublocazione intervengono modifiche, il conduttore è tenuto a comunicarle al locatore (*cpv. 3*).

Il *capoverso 4* disciplina le ragioni per le quali il locatore può negare il consenso. Riprende in parte la normativa in vigore, rafforzandola e integrandola. Contrariamente al diritto vigente, il locatore potrà invocare ragioni che non sono espressamente menzionate nella legge. Il rifiuto di adempiere alle condizioni di cui ai capoversi 2 e 3, e dunque di comunicare le indicazioni necessarie in vista di una sublocazione, costituisce un primo motivo per negare il consenso. Anche condizioni di sublocazione abusive, se comparate con quelle del contratto principale di locazione, possono giustificare un rifiuto. Il terzo motivo, ovvero quando la sublocazione causa al locatore un pregiudizio essenziale, corrisponde all'attuale articolo 262 capoverso 2 lettera c CO. Un nuovo motivo per negare il consenso è dato quando la durata della sublocazione prevista supera due anni.

Il *capoverso 5* del progetto preliminare corrisponde all'attuale articolo 262 capoverso 3 CO. Il conduttore è dunque responsabile verso il locatore se il subconduttore usa della cosa locata in modo diverso da quello permesso al conduttore. Come attualmente, a tale effetto il locatore può rivolgersi direttamente al subconduttore.

Il *capoverso 6* è totalmente nuovo: introduce espressamente nella legge un motivo di disdetta straordinaria per le sublocazioni. Se la sublocazione avviene senza il consenso scritto del locatore oppure se il conduttore ha fornito indicazioni false o non ha informato il locatore sulle modifiche di cui al capoverso 3, il locatore può, dopo diffida scritta infruttuosa, recedere dal contratto con un preavviso di almeno 30 giorni.

L'adeguamento e l'integrazione dell'articolo 262 CO rispondono alla richiesta, espressa nel titolo stesso dell'iniziativa parlamentare, di impedire gli abusi in materia di sublocazione. La forma scritta richiesta per il consenso del locatore e la richiesta di sublocazione presentata dal conduttore, le indicazioni previste per quest'ultima, nonché l'ampliamento dei motivi di rifiuto pongono requisiti precisi da soddisfare per ottenere l'autorizzazione a sublocare. In tal modo si eviterà, ad esem-

pio, che un locatore non abbia alcuna idea di chi utilizzi effettivamente i suoi locali d'abitazione o commerciali. Le parti al contratto principale possono tuttavia pattuire altrimenti per scritto.

Le pigioni di abitazioni locate da molti anni (pigioni in corso) possono essere inferiori rispetto a quelle richieste per le abitazioni offerte sulle inserzioni. Questa differenza può essere un incentivo a sublocare i locali d'abitazione piuttosto che a mettere fine a una locazione mediante disdetta<sup>17</sup>. Se il conduttore non ha più intenzione di utilizzare la cosa locata in un futuro prevedibile, non può invocare il diritto alla sublocazione<sup>18</sup>. Per la parte che ha l'onere della prova è complesso dimostrarlo. La richiesta scritta di sublocazione con l'indicazione della durata della sublocazione, l'obbligo del conduttore di informare sulle modifiche e la possibilità di rifiutare il consenso se la durata della sublocazione prevista supera due anni contribuiscono a impedire che si verifichino le situazioni descritte sopra.

Con il nuovo motivo di disdetta straordinaria il locatore dispone di uno strumento per sanzionare la violazione delle prescrizioni legali. Il progetto preliminare concernente l'articolo 262 CO contiene diversi meccanismi volti a prevenire le sublocazioni abusive. L'inosservanza dei requisiti o l'omissione di comunicare una modifica delle condizioni di sublocazione intaccano la posizione giuridica del locatore. Con la possibilità di recedere dal contratto in modo unilaterale si ristabilisce un equilibrio. Gli interessi del conduttore sono preservati, perché la disdetta può essere data soltanto dopo una diffida scritta infruttuosa.

## **2.1.2 Subaffitto (art. 291 CO)**

### **2.1.2.1 Oggetto della normativa**

La possibilità di concludere un contratto di subaffitto è prevista anche nel diritto sugli affitti agricoli<sup>19</sup>. Alcune questioni sono disciplinate nella disposizione concernente gli affitti agricoli analogamente all'articolo 262 CO<sup>20</sup>. Ma vi sono anche differenze dovute al fatto che l'articolo 262 CO disciplina unicamente la sublocazione. Anche se il suo titolo marginale è «subaffitto», l'articolo 291 CO disciplina

<sup>17</sup> Boll. Uff. 2017 N 376

<sup>18</sup> DTF 138 III 59 consid. 2.2.1.

<sup>19</sup> La normativa è applicabile anche all'affitto agricolo; cfr. STUDER BENNO/KOLLER PIUS, in: Widmer Lüchinger/Oser (ed.), *Basler Kommentar, Obligationenrecht I, Art. 1-529 OR*, 7<sup>a</sup> ed., Basilea 2020, art. 291 CO n. 1 e 4 (di seguito: BSK OR I-STUDER/KOLLER); CARRON BLAISE, in: *Commentaire pratique, Droit du bail à loyer et à ferme*, François Bohnet / Blaise Carron / Marino Montini (ed.), 2<sup>a</sup> ed., Basilea 2017, art. 291 CO n. 5 (di seguito: CPra Bail-CARRON); HIGI PETER, *Zürcher Kommentar, Die Pacht, Art. 275-304 OR, Kommentar zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch, Obligationenrecht, Kommentar zur 1. und 2. Abteilung (Art. 1-529 OR)*, 3<sup>a</sup> ed., Zurigo–Basilea–Ginevra 2000, art. 291 CO n. 3 (di seguito: ZK-HIGI).

<sup>20</sup> Per tutta la questione cfr. il messaggio del 27 marzo 1985 concernente l'iniziativa popolare «per la protezione degli inquilini», la revisione del diritto del contratto di locazione nel Codice delle obbligazioni e la legge federale concernente provvedimenti contro gli abusi in materia di locazione, FF 1985 I 1201, in particolare 1284.

unicamente due forme di subcontratto con una terza persona<sup>21</sup>. Anche la versione francese e tedesca contengono un titolo marginale corrispondente a «subaffitto» e disciplinano due fattispecie differenti<sup>22</sup>.

La revisione e l'integrazione dell'articolo 262 CO concernono i requisiti cui devono ottemperare il locatore e il conduttore per poter concludere un subcontratto. Il conduttore conclude quale parte del contratto principale una convenzione con terzi. L'articolo 291 CO consente all'affittuario, a determinate condizioni, di concludere un contratto di locazione con terzi. Vi è un certo parallelismo tra sublocazione e subaffitto. Se fosse modificata soltanto la disposizione concernente la sublocazione (art. 262 CO), le prescrizioni in materia nel diritto sugli affitti agricoli risulterebbero meno restrittive. Visto che, sotto certi aspetti, l'articolo 291 CO poggia sull'articolo 262 CO, si propone di adeguare e integrare analogamente anche questa disposizione. La formulazione dell'articolo 291 CO è modificata unicamente per quanto riguarda la locazione nel diritto sugli affitti agricoli. Una vera e propria revisione delle disposizioni concernenti il subaffitto andrebbe oltre quanto richiesto dall'iniziativa parlamentare «Impedire le sublocazioni abusive».

### **2.1.2.2                    Requisito del consenso per il subaffitto e la locazione**

Secondo la versione tedesca e italiana dell'articolo 291 capoverso 1 CO l'affittuario può subaffittare o locare in tutto o in parte la cosa con il consenso del locatore.

Nella versione francese è utilizzato per la seconda fattispecie il verbo «sous-louer» (sublocare)<sup>23</sup>.

Nella nuova formulazione l'articolo 291 capoverso 1 CO prevede che la locazione della cosa affittata necessiti del consenso scritto del locatore. Per il subaffitto non sono invece previsti requisiti formali espliciti.

### **2.1.2.3                    Richiesta di locazione**

Vi è ora l'obbligo di presentare una richiesta scritta di locazione, a meno che non sia stato pattuito altrimenti per scritto. Quest'obbligo si applica per analogia anche alla locazione di una cosa affittata, tenendo conto delle specificità dell'affitto di fondi.

### **2.1.2.4                    Motivi per negare il consenso alla locazione**

Il vigente articolo 291 capoverso 2 CO concerne la locazione di una cosa affittata. Il locatore può negare il consenso alla locazione di locali che fanno parte della cosa

<sup>21</sup> Per quanto riguarda l'oggetto della disposizione cfr. anche il messaggio del 27 marzo 1985 concernente l'iniziativa popolare «per la protezione degli inquilini», la revisione del diritto del contratto di locazione nel Codice delle obbligazioni e la legge federale concernente provvedimenti contro gli abusi in materia di locazione, FF 1985 I 1201, in particolare 1284.

<sup>22</sup> Per quanto riguarda la versione francese dell'articolo 291 CO CARRON ritiene che il titolo marginale sia troppo riduttivo (CPra Bail – CARRON, art. 291 CO n 3).

<sup>23</sup> Secondo CARRON (CPra Bail – CARRON, art. 291 CO n 3), nella versione francese il legislatore riprende a torto la terminologia relativa alla sublocazione, mentre le formulazioni tedesca e italiana sono corrette.

affittata soltanto se le condizioni legali sono adempiute<sup>24</sup>. Il tenore dell'articolo 291 capoverso 2 CO ricalca ampiamente quello dell'articolo 262 capoverso 2 CO con un adeguamento terminologico al contesto dell'affitto di fondi. Dalla formulazione e dalle spiegazioni sull'articolo 291 CO contenute nel messaggio del Consiglio federale risulta che il consenso al subaffitto può essere negato anche se nessuno dei motivi di rifiuto del consenso alla locazione di singoli locali facenti parte della cosa è adempiuto. L'affitto agricolo comprende prestazioni personali, come la gestione e la manutenzione ordinaria della cosa affittata. È dunque più difficile pretendere dal locatore l'ingresso di un terzo in un affitto agricolo rispetto a una locazione<sup>25</sup>. La normativa concernente il consenso del locatore al subaffitto resta immutata.

L'articolo 291 capoverso 2 CO contiene una restrizione che il vigente articolo 262 capoverso 2 CO non prevede. La locazione a terzi concerne singoli locali facenti parte della cosa. La disposizione derogatoria si applica quando si tratta di locali che rivestono minore importanza rispetto all'oggetto principale affittato (contratto di affitto)<sup>26</sup>. Questa limitazione del campo di applicazione sarà determinante anche in futuro.

Il nuovo articolo 262 capoverso 4 CO prevede un'estensione dei motivi per negare il consenso sotto due punti di vista. Innanzitutto l'espressione «in particolare» indica che l'elenco dei motivi di rifiuto non è esaustivo, ciò che consente alla giurisprudenza di ammettere un rifiuto in casi che il legislatore non è al momento in grado di prevedere. Questa espressione figura anche nel tenore del nuovo articolo 291 capoverso 4 CO affinché il locatore di una cosa affittata benefici con il nuovo diritto della stessa protezione del locatore di una cosa locata. Lo stesso vale per il nuovo motivo di rifiuto, ovvero se la durata della locazione prevista supera due anni.

### **2.1.2.5 Responsabilità**

Il vigente articolo 291 capoverso 3 prevede che l'affittuario è responsabile verso il locatore se il subaffittuario o il conduttore utilizza la cosa in modo diverso da quello permesso all'affittuario. A tale effetto, il locatore può rivolgersi direttamente al subaffittuario o al conduttore. A differenza dell'attuale articolo 291 capoverso 2 CO questa norma si applica dunque sia alla locazione che al subaffitto. Per il resto il tenore è identico a quello del vigente articolo 262 capoverso 3 CO.

Visto che l'iniziativa parlamentare «Impedire le sublocazioni abusive» non prevede di adeguare la formulazione dell'articolo 262 capoverso 3 CO, non sarà modificato neppure l'articolo 291 capoverso 3 CO. Viste le nuove disposizioni sulla richiesta di locazione (cpv. 2) e l'obbligo di informare (cpv. 3), la questione della responsabilità è oramai disciplinata all'articolo 291 capoverso 5 CO.

<sup>24</sup> Cfr. anche ZK-HIGI, art. 291 CO n. 6.

<sup>25</sup> Cfr. il messaggio del 27 marzo 1985 concernente l'iniziativa popolare «per la protezione degli inquilini», la revisione del diritto del contratto di locazione nel Codice delle obbligazioni e la legge federale concernente provvedimenti contro gli abusi in materia di locazione, FF 1985 I 1201, in particolare 1284. In tal senso anche BSK-OR I-STUDER/KOLLER, art. 291 CO n. 2; CPra Bail – CARRON, art. 291 CO n. 17.

<sup>26</sup> ZK-HIGI, art. 291 CO n. 30; BSK-OR I-STUDER/KOLLER, art. 291 CO n. 2; CPra Bail – CARRON, art. 291 CO n. 17.

### **2.1.2.6 Disdetta straordinaria dell'affitto**

Il nuovo articolo 262 capoverso 6 CO fornisce al locatore un motivo straordinario per recedere dal contratto quando determinate condizioni stabilite dalla legge sono adempiute. Il nuovo articolo 291 capoverso 6 CO offre la stessa protezione legale nel caso dell'affitto. Il motivo di disdetta straordinaria può essere invocato soltanto se l'affittuario non rispetta le prescrizioni concernenti la locazione. Invece, non è previsto esplicitamente alcun motivo di disdetta straordinaria in caso di inosservanza delle prescrizioni concernenti il subaffitto.

### **2.1.3 Posizioni delle minoranze**

Una minoranza respinge la versione del progetto preliminare approvato dalla Commissione; secondo l'articolo 74 capoverso 5 della legge sul Parlamento (LParl)<sup>27</sup> questo equivale a una non entrata in materia. A suo avviso, è irrinunciabile attenersi all'attuale paradigma, secondo il quale di principio il conduttore ha il diritto di sublocare e il locatore non può imporgli limitazioni a sua discrezione. Di conseguenza, tale minoranza vuole che nella legge le condizioni per negare il consenso alla sublocazione siano elencate esaurientemente e limitate alla sublocazione di abitazioni. Ritiene inoltre inopportuno estendere le condizioni per la sublocazione anche ai casi di subaffitto.

Un'altra minoranza ritiene che il progetto preliminare debba attuare il cambio di paradigma richiesto dall'iniziativa parlamentare in modo ancor più coerente. A suo avviso, non è opportuno che, da un lato, la legge ammetta la sublocazione soltanto con il consenso scritto del locatore e poi, dall'altro, definisca le condizioni alle quali tale consenso può essere rifiutato. Secondo questa minoranza, la legge non deve limitare la libertà contrattuale delle parti, che essa fondamentalmente riconosce.

## **2.2 Punti essenziali del progetto 2 (prescrizioni formali)**

### **2.2.1 Ammissibilità della firma riprodotta meccanicamente (art. 269d cpv. 4 CO)**

La forma scritta è disciplinata nelle disposizioni generali del CO. Secondo l'articolo 14 capoverso 2 CO la riproduzione meccanica della firma autografa è riconosciuta sufficiente solo laddove sia ammessa dall'uso e specialmente quando si tratti della firma di cartevalori emesse in gran numero.

Secondo l'interpretazione del Tribunale federale, l'articolo 14 capoverso 2 CO presuppone che il ricorso alla firma in facsimile sia comunemente ammesso dall'uso. Si tratta di una questione di fatto<sup>28</sup>. Secondo il Tribunale federale, l'articolo 14 capoverso 2 CO costituisce un'eccezione alla firma autografa come elemento essenziale della forma scritta, per rispettare l'esigenza della forma scritta qualificata nel modulo ufficiale<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> RS 171.10

<sup>28</sup> Sentenza del TF 4C.110/2003 dell'8 luglio 2003 consid. 3.5.

<sup>29</sup> DTF 138 III 401 consid. 2.4.2 pag. 406.

Alla luce di queste considerazioni, il progetto preliminare prevede di completare la parte seconda del CO che disciplina i singoli contratti. Per quanto riguarda le disposizioni del diritto di locazione l'articolo 269d CO sull'aumento di pigione e altre modificazioni unilaterali da parte del locatore è stato integrato con un nuovo capoverso. Secondo il nuovo *capoverso 4*, in futuro per la comunicazione di un aumento di pigione e di altre modificazioni unilaterali del contratto è sufficiente una firma riprodotta meccanicamente sul modulo ufficiale. In tal modo è introdotta una disposizione specifica che rappresenta una *lex specialis* rispetto all'articolo 14 capoverso 2 CO.

Il progetto preliminare adempie una richiesta già formulata in passato da deputati dell'Assemblea federale come pure dal Consiglio federale. Il 6 maggio 2004 Georges Theiler, allora membro del Consiglio nazionale, ha presentato la mozione 04.3235 «Firma di moduli per l'adattamento di contratti di locazione». Nel suo parere del 18 agosto 2004 il Consiglio federale ha proposto di respingere la mozione, perché riteneva che un simile modo di procedere era già ammissibile secondo l'articolo 14 capoverso 2 CO. La mozione è stata tolta dal ruolo il 23 giugno 2006 perché la Camera non l'aveva esaminata entro il termine di due anni. Il 22 marzo 2007 l'allora consigliere nazionale Rudolf Steiner ne ha ripreso le richieste nella mozione 07.3159 «Aumenti di pigione. Facsimile di firma», come si rileva tra l'altro nella motivazione dell'iniziativa parlamentare 16.459 «Diritto della locazione. Autorizzare la firma riprodotta meccanicamente», dalla quale è scaturito il presente progetto preliminare. Nel suo parere del 15 giugno 2007 il Consiglio federale si è dichiarato disposto a esaminare se le richieste dell'autore della mozione possano essere adempiute mediante una revisione dell'articolo 19 OLAL. Si è invece pronunciato contro l'equiparazione tra firma autografa e firma in facsimile e ha pertanto proposto di respingere la mozione. Visto che Rudolf Steiner non faceva più parte del Consiglio nazionale, il 6 dicembre 2007 la mozione è stata stralciata. Il 3 ottobre 2008 l'allora consigliera nazionale Esther Egger-Wyss ha presentato la mozione 08.3654 «Aumento della pigione. Autorizzazione di firme riprodotte in modo meccanico». Nel suo parere del 5 dicembre 2008 il Consiglio federale ha affermato di ritenere opportuno l'abbandono della firma autografa nelle comunicazioni concernenti gli aumenti di pigione. Per quanto riguarda le altre modificazioni unilaterali dei contratti ha sostenuto l'opportunità di seguire un approccio differenziato. In conclusione, il Consiglio federale ha proposto di respingere la mozione. Il Consiglio nazionale ha accolto la mozione il 10 marzo 2010, mentre il Consiglio degli Stati l'ha respinta il 9 giugno 2010.

Nel messaggio del 12 dicembre 2008 concernente la modifica del Codice delle obbligazioni (Protezione dalle pigioni abusive), oltre ad altri adeguamenti, il Consiglio federale ha proposto di introdurre la firma in facsimile per gli aumenti di pigione e adeguamenti dell'importo degli acconti per le spese accessorie<sup>30</sup>. Il 25 maggio 2009 il Consiglio nazionale non è entrato in materia sul disegno di legge. Il 17 giugno 2010 il Consiglio degli Stati ha deciso di entrare in materia su una versione modificata del disegno. Il 14 settembre 2010 il Consiglio nazionale ha di nuovo

<sup>30</sup> FF 2009 311, in particolare 326 e 343.

deciso di non entrare in materia. Il progetto è in tal modo fallito<sup>31</sup>. Il Consiglio federale ha di nuovo recepito la richiesta nel messaggio del 27 maggio 2015 concernente la modifica del Codice delle obbligazioni (Protezione dalle pigioni abusive). Con questo progetto si prefiggeva essenzialmente di introdurre a livello nazionale l'obbligo del modulo per comunicare al conduttore subentrante la pigione del suo predecessore. Anche questo disegno prevedeva che per comunicare gli aumenti di pigione o gli adeguamenti degli importi in acconto per le spese accessorie sarebbe stata sufficiente la riproduzione meccanica della firma<sup>32</sup>. Il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati hanno deciso, rispettivamente l'8 giugno e il 13 settembre 2016, di non entrare in materia sul disegno, sicché anche questo progetto si è arenato<sup>33</sup>.

Nel progetto preliminare si rinuncia alla restrizione proposta dal Consiglio federale nei suoi messaggi del 12 dicembre 2008<sup>34</sup> e del 27 maggio 2015<sup>35</sup> di ammettere la firma in facsimile soltanto in caso di aumento della pigione e di adeguamenti degli importi in acconto per le spese accessorie. In tal modo il progetto preliminare è in linea con gli interventi parlamentari presentati su questo tema<sup>36</sup>. L'ammissibilità della firma riprodotta meccanicamente per tutte le comunicazioni del locatario secondo l'articolo 269d CO fa chiarezza ed evita problemi di interpretazione. Inoltre, il progetto preliminare consente di realizzare l'obiettivo di diminuire considerevolmente l'onere amministrativo. D'altronde, i diritti del conduttore non sono scalfiti. La firma in facsimile consente di attribuire una dichiarazione a una persona identificabile.

Ammettendo la firma riprodotta meccanicamente (facsimile) da parte del locatore per comunicare un aumento di pigione e altre modificazioni unilaterali, la firma in facsimile e la firma autografa sono poste su uno stesso piano.

## **2.2.2                    Forma scritta degli aumenti di pigione previsti in una pattuizione di pigioni scalari (art. 269d cpv. 5 CO)**

### **2.2.2.1                Prescrizioni formali**

L'articolo 269c CO stabilisce le condizioni di validità di una pattuizione che prevede l'aumento periodico della pigione di un determinato importo: la locazione è conclusa per almeno tre anni; la pigione è aumentata una volta all'anno al massimo;

<sup>31</sup> Oggetto 08.081 del Consiglio federale. (CO. Locazione e affitto), 12 dicembre 2008, [www.parlamento.ch](http://www.parlamento.ch) > Attività parlamentare > Curia Vista > Ricerca > 08.081 (pagina consultata il 30.7.2021).

<sup>32</sup> FF 2015 3213

<sup>33</sup> Oggetto 15.044 del Consiglio federale. (CO. Diritto di locazione), 27 maggio 2015, [www.parlamento.ch](http://www.parlamento.ch) > Attività parlamentare > Curia Vista > Ricerca > 15.044 (pagina consultata il 30.7.2021).

<sup>34</sup> FF 2009 311, in particolare 326 e 343

<sup>35</sup> FF 2015 3213

<sup>36</sup> Mozione 04.3235 «Firma di moduli per l'adattamento di contratti di locazione» di Georges Theiler del 6 maggio 2004, mozione 07.3159 «Aumenti di pigione. Facsimile di firma» di Rudolf Steiner del 22 marzo 2007 e mozione 08.3654 «Aumento della pigione. Autorizzazione di firme riprodotte in modo meccanico» di Esther Egger-Wyss del 3 ottobre 2008.

l'aumento è fissato in franchi. Fatta salva la contestazione della pigione iniziale, il conduttore non può contestare la pigione scalare (270d CO). Secondo il diritto vigente, gli aumenti di pigione devono essere notificati mediante un apposito modulo. Il contenuto del modulo è disciplinato all'articolo 19 capoverso 1 OLAL; secondo il capoverso 2 dello stesso articolo, tale disposizione si applica per analogia alla notifica degli adeguamenti di pigione in base a una scala pattuita.

Il nuovo *capoverso 5* dell'articolo 269d CO prevede che per la comunicazione di aumenti di pigione previsti in una pattuizione di pigioni scalari è sufficiente la forma scritta. Non è pertanto necessario utilizzare un modulo ufficiale. Questo allentamento di una prescrizione formale comporta per il locatore anche un certo rischio. In effetti, un vizio di forma può avere effetti giuridici notevoli per la parte che invia la notifica. Visto che la comunicazione informa su un aumento di pigione preventivamente pattuito, la forma scritta o, in alcuni Cantoni, l'invio di copia della pattuizione, è sufficiente a garantire gli interessi del conduttore. Il modulo di notifica di un aumento di pigione e/o di altre modificazioni unilaterali del contratto da parte del locatore indica come contestare la decisione del locatore. Questa indicazione genera confusione perché le pigioni scalari (ad eccezione della pigione iniziale) non possono essere contestate. L'ammissibilità della forma scritta per la comunicazione di un aumento di pigione previsto in una pattuizione di pigioni scalari consente al locatore di contenere l'onere amministrativo.

Nel campo di applicazione del decreto federale del 30 giugno 1972<sup>37</sup> concernente provvedimenti contro gli abusi in materia di locazione, anteriormente vigente, il Tribunale federale aveva approvato, sulla base dell'articolo 13 capoversi 1 e 2 della vecchia ordinanza del 10 luglio 1972 (OAL)<sup>38</sup> concernente provvedimenti contro gli abusi in materia di locazione, l'obbligo di indicare mediante un modulo ufficiale anche gli aumenti di pigione nel caso di una pattuizione di pigioni scalari. Questa interpretazione si fondava sul fatto che il conduttore poteva contestare la pigione ad ogni aumento previsto secondo la pattuizione di pigioni scalari<sup>39</sup>. La regolamentazione basata sul decreto federale del 30 giugno 1972 e sull'ordinanza del 10 luglio 1972 consentiva soltanto di contestare l'importo iniziale della pigione<sup>40</sup>. Se la contestazione della nuova pigione sulla base dell'articolo 270d CO è esclusa, secondo il Tribunale federale l'obbligo di indicare l'aumento mediante modulo ufficiale sotto pena di nullità non ha più senso. In effetti, nell'ambito di una pattuizione di pigioni scalari, l'obbligo per il locatore di notificare mediante modulo ufficiale ogni aumento di pigione pattuito non svolge alcuna funzione di tutela, perché qualsiasi contestazione è esclusa<sup>41</sup>. Secondo l'interpretazione del Tribunale federale, il modulo ufficiale previsto dall'articolo 269d capoverso 1 CO si riferisce, in considerazione del

37 RS 221.213.1

38 RS 221.213.11

39 La vecchia giurisprudenza e la situazione legale di allora sono spiegati nella sentenza del TF 4A 450/2018 del 3 aprile 2019 consid. 3.3.3. A tal proposito cfr. anche DTF 113 II 299 consid. 2e e DTF 116 II 587 consid. 3a.

40 Cfr. messaggio del 27 marzo 1985 concernente l'iniziativa popolare «per la protezione degli inquilini», la revisione del diritto del contratto di locazione nel Codice delle obbligazioni e la legge federale concernente provvedimenti contro gli abusi in materia di locazione, FF 1985 I 1201, in particolare 1298.

41 Sentenza del TF 4A\_450/2018 del 3 aprile 2019 consid. 3.3.3.

suo scopo, al diritto del conduttore di contestare l'aumento della pigione con un'istanza all'autorità di conciliazione. L'articolo 269d capoverso 1 CO non può essere interpretato nel senso che la comunicazione su modulo ufficiale sia richiesta in relazione agli aumenti periodici di una pigione scaglionata. Poiché prescrive l'impiego del modulo anche per la comunicazione di aumenti di pigione in base a una scala pattuita, secondo il Tribunale federale l'articolo 19 capoverso 2 OLAL restringe indebitamente la libertà contrattuale. Questa disposizione dell'ordinanza risulta, in relazione con le pigioni scalari, contraria al diritto federale<sup>42</sup>.

Il progetto preliminare tocca dunque l'obbligo, criticato anche nella giurisprudenza, di ricorrere al modulo per la notifica di aumenti di pigione in base a una scala pattuita. In passato vi sono già stati tentativi di abolire quest'obbligo per quanto riguarda le pigioni scalari. Il controprogetto indiretto all'iniziativa popolare «Per delle pigioni corrette» prevedeva che per gli aumenti scalari previamente pattuiti fosse sufficiente una comunicazione scritta<sup>43</sup>. Tuttavia questo controprogetto è stato respinto nella votazione popolare dell'8 febbraio 2004<sup>44</sup>. Nel suo messaggio del 12 dicembre 2008 concernente la modifica del Codice delle obbligazioni (Protezione dalle pigioni abusive), il Consiglio federale ha proposto, oltre che di introdurre la pigione indicizzata e quella di riferimento, di considerare sufficiente una comunicazione scritta da parte del locatore nel caso di aumento della pigione in base a una scala pattuita<sup>45</sup>. Il 25 maggio 2009 il Consiglio nazionale ha deciso di non entrare in materia sul disegno. Il 17 giugno 2010 il Consiglio degli Stati è entrato in materia e ha deciso una modifica rispetto al Consiglio federale. Il 14 settembre 2010 il Consiglio nazionale ha confermato la sua decisione di non entrare in materia sulla revisione e in tal modo il progetto è naufragato<sup>46</sup>. Nel messaggio del 27 maggio 2015 concernente la modifica del Codice delle obbligazioni (Protezione dalle pigioni abusive) il Consiglio federale proponeva l'obbligo generalizzato di utilizzare un modulo ufficiale per comunicare la pigione precedente al momento di stipulare una locazione. Per garantire equilibrio, il disegno prevedeva che nel caso di pigioni scalari, per notificare gli aumenti di pigione fosse sufficiente la forma scritta<sup>47</sup>. Il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati hanno deciso, rispettivamente l'8 giugno e il 13 settembre 2016, di non entrare in materia sul progetto, che pertanto si è anch'esso arenato<sup>48</sup>.

Con il presente progetto preliminare s'intende attuare questa modifica proposta a più riprese. L'iscrizione a livello di legge della forma scritta per comunicare un aumento di pigione nel quadro di una pattuizione di pigioni scalari richiederà una modifica dell'articolo 19 capoverso 2 OLAL, nella misura in cui si riferisce al modulo utilizzato per pigioni scalari.

<sup>42</sup> Sentenza del TF 4A 24/2019 del 1° novembre 2019 consid. 9.

<sup>43</sup> FF **2002** 7345, in particolare 7347 (art. 269g cpv. 5 D-CO).

<sup>44</sup> FF **2004** 1935

<sup>45</sup> FF **2009** 311, in particolare 343

<sup>46</sup> Oggetto 08.081 del Consiglio federale. (CO. Locazione e affitto), 12 dicembre 2008, [www.parlamento.ch](http://www.parlamento.ch) > Attività parlamentare > Curia Vista > Ricerca > 08.081 (pagina consultata il 30.7.2021).

<sup>47</sup> FF **2015** 3213

<sup>48</sup> Oggetto 15.044 del Consiglio federale. (CO. Diritto di locazione), 27 maggio 2015, [www.parlamento.ch](http://www.parlamento.ch) > Attività parlamentare > Curia Vista > Ricerca > 15.044 (pagina consultata il 30.7.2021).

### 2.2.2.2 **Altre disposizioni in relazione con la comunicazione dell'aumento di pigione**

L'articolo 19 capoverso 2 OLAL contiene, oltre al rinvio concernente la forma, prescrizioni supplementari in relazione alle pigioni scalari. Per le pigioni scalari, la notificazione può essere fatta al più presto quattro mesi prima dell'inizio dell'aumento di pigione. In questo caso i Cantoni possono in tal caso dichiarare modulo legalmente sufficiente la copia delle pattuizioni di pigione. Queste due condizioni non figuravano nella versione dell'OAL entrata in vigore il 14 luglio 1972. L'articolo 13 capoverso 2 nella formulazione di allora prevedeva soltanto che il capoverso 1, che precisava il contenuto del modulo, era applicabile per analogia<sup>49</sup>. Diverse disposizioni dell'ordinanza sono state adeguate con effetto al 1° marzo 1975. La revisione prevedeva per le pigioni scalari che la notificazione di aumenti di pigione poteva essere fatta al più presto quattro mesi prima dell'aumento di pigione e che spettava ai Cantoni designare la copia delle pattuizioni di pigione quale modulo legalmente sufficiente<sup>50</sup>. Il tenore del vigente articolo 19 capoverso 2 OLAL è identico a quello dell'articolo 13 capoverso 2 OAL.

Secondo l'interpretazione del Tribunale federale, il locatore non aveva alcun obbligo, in base alla formulazione dell'articolo 13 capoverso 2 OLAL in vigore prima del 1° marzo 1975, di notificare al conduttore ogni nuovo aumento periodico. Con l'entrata in vigore della disposizione rivista ogni nuovo aumento periodico della pigione doveva essere comunicato affinché il conduttore potesse contestare aumenti inizialmente accettati. In questo contesto il Tribunale federale ha menzionato il caso di un aumento di pigione che non era più giustificabile in ragione delle condizioni economiche del momento<sup>51</sup>. Quando il Tribunale federale ha affrontato la questione era possibile contestare qualsiasi aumento di pigione in base a una scala pattuita, ciò che con il diritto vigente non è più possibile<sup>52</sup>.

L'articolo 19 capoverso 2 OLAL, rinviando al capoverso 1, introduce non solo una prescrizione formale per il locatore, ma stabilisce anche prescrizioni supplementari per quanto riguarda le pigioni scalari. Il disciplinamento esplicito della forma a livello di legge e il corrispondente adeguamento del rinvio nell'articolo 19 capoverso 2 OLAL richiedono la revisione di altre prescrizioni concernenti le pigioni scalari. L'iniziativa parlamentare «Aumenti delle pigioni scalari. Evitare i moduli inutili» mira in primo luogo a semplificare la comunicazione sotto il profilo formale. In altri termini, anche con il nuovo diritto gli aumenti di pigione dovranno sempre essere notificati. Di conseguenza, alcune prescrizioni legate al diritto del locatore di far valere un aumento di pigione risulteranno obsolete, anche se lo scopo originario non esiste più. La forma scritta serve a informare il conduttore consentendo un confronto con la pigione iniziale pattuita.

<sup>49</sup> RU 1972 n. 28 del 14 luglio 1972, 1762, in particolare 1765 seg.

<sup>50</sup> RU 1975 n. 6 del 17 febbraio 1975, 173, in particolare 175.

<sup>51</sup> DTF 102 II 349 consid. 2 pag. 350.

<sup>52</sup> Messaggio del 27 marzo 1985 concernente l'iniziativa popolare «per la protezione degli inquilini», la revisione del diritto del contratto di locazione nel Codice delle obbligazioni e la legge federale concernente provvedimenti contro gli abusi in materia di locazione, FF 1985 I 1201, in particolare 1298.

Come recita la sua rubrica, l'articolo 19 OLAL verte sul modulo per comunicare aumenti di pigione e altre modificazioni unilaterali. Con l'attuazione del progetto in futuro non sarà più necessario utilizzare il modulo per notificare gli aumenti di pigione in base a una scala pattuita. Per questa ragione l'obbligo di comunicare ogni aumento di pigione e il termine non sono più adeguati alle altre condizioni che figurano nell'articolo 19 OLAL; di conseguenza è necessario rivedere questo articolo. Questo argomento vale anche per altre norme concernenti pigioni scalari. Secondo l'ultimo periodo dell'articolo 19 capoverso 2 OLAL i Cantoni possono dichiarare modulo legalmente sufficiente la copia delle pattuizioni di pigione. Sette Cantoni si sono avvalsi di questa competenza e hanno reso possibile un'importante semplificazione sul piano formale. Questo vantaggio si riduce con il progetto preliminare, secondo il quale la forma scritta è sufficiente. Inoltre, esigere soltanto la forma scritta consentirebbe di uniformare la normativa. Occorre ora stabilire se la copia della pattuizione della pigione può ancora essere considerata come semplificazione rispetto a una semplice lettera o se questa norma debba essere abrogata. Se questa possibilità dovesse restare applicabile, andrebbe verosimilmente disciplinata altrove.

## **2.3 Punti essenziali del progetto 3 (disdetta per bisogno personale)**

### **2.3.1 Cambiamento di proprietario a seguito dell'alienazione della cosa (art. 261 cpv. 2 lett. a CO)**

Se, dopo la conclusione del contratto, la cosa è alienata dal locatore o gli è tolta nell'ambito di un procedimento di esecuzione o fallimento, la locazione passa all'acquirente con la proprietà della cosa (art. 261 cpv. 1 CO). Secondo l'articolo 261 capoverso 2 lettera a CO il nuovo proprietario può dare la disdetta per la prossima scadenza legale, rispettando il termine legale di preavviso, in caso di locazione di abitazioni o locali commerciali, se fa valere un urgente bisogno personale, suo proprio o dei suoi stretti parenti o affini.

Il progetto preliminare prevede una modifica dell'articolo 261 capoverso 2 lettera a CO: il nuovo proprietario può dare la disdetta per la prossima scadenza legale se, sulla base di una valutazione oggettiva, fa valere un bisogno personale importante e attuale. Questa riformulazione è volta a semplificare l'invocazione di questo motivo di disdetta e ad accelerarne l'attuazione.

### **2.3.2 Disdetta da parte del locatore (art. 271a CO)**

L'articolo 271a CO protegge contro le disdette di locazioni di abitazioni o locali commerciali: la disdetta può essere contestata in particolare se data dal locatore durante un procedimento di conciliazione o giudiziario in relazione con la locazione, sempre che il conduttore non l'abbia intrapreso in maniera abusiva (cpv. 1 lett. d). La disdetta può essere contestata anche se data dal locatore nei tre anni susseguenti alla fine di un procedimento di conciliazione o giudiziario in relazione con la locazione e nel corso del quale il locatore è risultato ampiamente soccombente, ha ritirato o sensibilmente ridotto le sue pretese o conclusioni o ha rinunciato ad adire il

giudice (cpv. 1 lett. e). Il capoverso 3 lettera a precisa che questi due motivi di contestazione non si applicano se la cosa locata occorre al fabbisogno personale urgente del locatore, dei suoi stretti parenti o affini.

Il progetto preliminare prevede una modifica dell'articolo 271a capoverso 3 lettera a CO. I motivi di annullamento di cui al capoverso 1 lettere d ed e non si applicano se il locatore fa valere un *bisogno personale importante e attuale sulla base di una valutazione oggettiva*. Questa riformulazione è volta a limitare la possibilità di invocare i motivi di annullamento di disdette fondate sul bisogno personale del locatore al fine di rendere tali disdette più facilmente attuabili.

### **2.3.3 Protrazione della locazione (art. 272 CO)**

L'articolo 272 capoverso 2 CO contiene un elenco non esaustivo dei criteri che l'autorità competente deve ponderare per valutare una richiesta di protrazione. Tra questi criteri figura l'eventuale bisogno personale del locatore o dei suoi stretti parenti o affini, nonché l'urgenza temporale e materiale di siffatto bisogno.

Il progetto preliminare prevede una modifica dell'articolo 272 capoverso 2 lettera d CO. Nella ponderazione degli interessi si deve tenere conto dell'importanza e dell'attualità di siffatto bisogno fondate su una valutazione oggettiva. Con la nuova formulazione si riducono le condizioni poste all'urgenza, di modo che il bisogno personale acquisisce un peso maggiore nella ponderazione degli interessi.

### **2.3.4 Rinuncia a modifiche puntuali nel diritto procedurale**

In origine l'iniziativa parlamentare 18.475 chiedeva anche modifiche del diritto procedurale per contenziosi concernenti disdette di locazione a seguito di un bisogno personale del locatore o dei suoi parenti. Si proponeva di stabilire l'applicabilità della procedura sommaria con fissazione di termini che assicurino l'evasione dei contenziosi civili entro un lasso di tempo ragionevolmente breve (al massimo alcuni mesi), eventualmente anche attraverso la limitazione dei rimedi di diritto.

Anche se la durata delle procedure nei contenziosi in materia di disdetta della locazione per bisogno personale è talvolta stata criticata, a giusta ragione, perché complica la disdetta rapida della locazione prevista dalla legge, è questo un problema inerente all'applicazione dei diritti come li prevede il diritto materiale. Nel caso di disdetta della locazione per bisogno personale questo problema è particolarmente acuto, poiché la disdetta può essere contestata e, allo stesso tempo, la locazione può essere protratta. Il diritto procedurale deve garantire la disdetta effettiva di questi diritti. Occorre precisare che nella prassi la maggioranza dei casi possono essere risolti mediante una conciliazione. Ad ogni modo, le questioni che si pongono in questo contesto devono essere esaminate nel quadro generale delle procedure di diritto di locazione e non singolarmente, nell'ottica di contenziosi legati alla disdetta della locazione per bisogno personale.

Poiché le questioni dell'ammissibilità della disdetta e della protrazione della locazione richiedono un esame approfondito degli argomenti di fatto e di diritto e la

possibilità di assumere prove – perché il contenzioso sfocerà in una decisione esecutiva –, un'applicazione generalizzata della procedura sommaria per disciplinare questo genere di contenziosi non sembra opportuna. Il legislatore vi ha deliberatamente rinunciato quando ha adottato il Codice di procedura civile (CPC); al capitolo concernente la tutela giurisdizionale nei casi manifesti secondo l'articolo 257 CPC ha già previsto la procedura sommaria, tuttavia a determinate condizioni, ovvero che i fatti siano incontestati o immediatamente comprovabili e che la situazione giuridica sia chiara. In questi casi una procedura sommaria è già applicata oggi, e la richiesta dell'iniziativa parlamentare è adempiuta. Negli altri casi è assai discutibile che il ricorso a una procedura sommaria sia sensato ed efficace.

Una restrizione dei rimedi giuridici può entrare in considerazione soltanto in modo molto limitato e in un contesto generale, se non è già il caso oggi: nel diritto vigente le possibilità di ricorso sono già limitate nella procedura sommaria mediante il valore litigioso minimo. Inoltre, adeguamenti di questo tipo non dovrebbero essere esaminati singolarmente per questi contenziosi concernenti disdette della locazione per bisogno personale, bensì essere esaminati e se del caso attuati in un contesto più ampio delle procedure di diritto di locazione.

Considerata la situazione, la Commissione rinuncia a introdurre nel diritto procedurale adeguamenti puntuali in relazione a contenziosi concernenti disdette di locazioni per bisogno personale. Ritiene piuttosto che sia necessario, in un primo tempo, modificare il diritto materiale. Per contro, l'opportunità di una modifica del diritto procedurale allo scopo di accelerare le procedure non può essere esaminata unicamente nell'ottica dei contenziosi concernenti disdette di locazioni per bisogno personale, bensì nel contesto più ampio dei diversi contenziosi in materia di locazione e affitto di abitazioni e locali commerciali, possibilmente esaminando anche la questione delle risorse necessarie per accelerare le procedure. Questi lavori potrebbero essere svolti, ad esempio, nell'ambito del progetto di modifica in corso del CPC (oggetto 20.026), nel quadro del quale sono state avanzate proposte a tal riguardo.

### **2.3.5 Posizioni della minoranza**

Una minoranza respinge la legge nella forma approvata dalla Commissione, ciò che secondo l'articolo 74 capoverso 5 LParl equivale a una proposta di non entrata in materia. A suo avviso, le condizioni per far valere il bisogno personale devono essere formulate nella legge in modo più restrittivo per non mettere in pericolo la tutela dalle disdette per vendetta.

### **2.4 Rapporto con il diritto europeo**

Nell'Unione europea (UE) il diritto di locazione compete ai differenti Stati membri. La legislazione in materia è il risultato dell'evoluzione propria di ciascuno Stato. Inoltre, i confronti sono resi difficili a causa della diversa rilevanza del mercato delle abitazioni in locazione nei diversi Stati e dalla differente quota di abitazioni sussidiate o dai provvedimenti attuati per promuovere la costruzione di abitazioni.

Il 21 gennaio 2021 i deputati europei hanno votato una risoluzione che chiede di dichiarare l'accesso a un'abitazione decente e abbordabile come diritto fondamentale europeo<sup>53</sup>.

## **2.5 Attuazione**

### **2.5.1 Aspetti generali**

Il progetto preliminare concernente il nuovo articolo 262 CO prevede nuovi diritti e obblighi per le parti al contratto locativo. L'attuazione spetta principalmente ai locatori e ai conduttori. Il nuovo articolo 262 capoverso 2 CO disciplina il contenuto della richiesta di sublocazione. A tal proposito, non è escluso che gli attori del settore elaborino modelli al fine di facilitare alle parti il trattamento di una richiesta e di ridurre i rischi connessi alle prescrizioni formali. In caso di contenzioso, l'applicazione del nuovo diritto spetta alle autorità di conciliazione in materia di locazione e ai tribunali civili. Per come è formulato, il nuovo articolo 262 capoverso 4 CO concernente i motivi di rifiuto lascia un certo margine alla giurisprudenza per fare evolvere il diritto nella direzione indicata dall'iniziativa parlamentare.

L'attuazione delle nuove disposizioni concernenti la forma scritta della comunicazione degli aumenti di pigione nell'ambito di una scala pattuita e il ricorso alla firma in facsimile per comunicare aumenti di pigione e altre modificazioni unilaterali del contratto spetta in primo luogo alle parti al contratto; soltanto in caso di contenzioso entrano in considerazione le autorità di conciliazione e i tribunali.

### **2.5.2 Adeguamento dell'OLAL a seguito della modifica concernente le pigioni scalari (art. 269d cpv. 5 CO)**

L'articolo 19 capoverso 1 OLAL disciplina i contenuti del modulo per la notificazione di aumenti di pigione e di altre modificazioni unilaterali del contratto. Secondo il capoverso 2, il capoverso 1 si applica per analogia se il locatore aumenta la pigione in base a una scala pattuita. L'iscrizione esplicita nella legge della forma scritta per notificare aumenti periodici di una pigione scalare richiede di modificare di conseguenza l'articolo 19 capoverso 2 OLAL.

La modifica concerne anche le modalità della comunicazione. L'articolo 19 capoverso 2 prevede un termine e la condizione che sia comunicato ogni aumento di pigione. Con l'introduzione del requisito della forma scritta occorre esaminare dove disciplinare questa disposizione nel CO e nell'OLAL. Visto che l'oggetto dell'articolo 19 OLAL è il modulo per la notificazione, dal punto di vista della sistematica interna non è questa la sede per una disposizione esecutiva concernente la forma scritta.

<sup>53</sup> Cfr. comunicato stampa del 21 gennaio 2021 intitolato «L'accesso a un'abitazione decente dovrebbe essere un diritto fondamentale europeo, secondo i deputati» (franc.), [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu) > Actualité > Salle de presse > L'accès à un logement décent devrait être un droit fondamental européen, selon les députés (pagina consultata il 30.7.2021).

Inoltre, l'articolo 9 capoverso 2 OLAL conferisce ai Cantoni la competenza di dichiarare modulo legalmente sufficiente la copia delle pattuizioni di pigione. Si sono avvalsi di questa competenza i seguenti sette Cantoni:

- Glarona: articolo 22 capoverso 2 della Gesetz über die Einführung des Schweizerischen Obligationenrechtes (Zivilgesetzbuch V. Teil) im Kanton Glarus (Einführungsgesetz zum Obligationenrecht; EG OR)<sup>54</sup>;
- Grigioni: articolo 8 capoverso 3 della Einführungsgesetz zum Schweizerischen Obligationenrecht (EGzOR)<sup>55</sup>;
- Neuchâtel: articolo 5 della loi d'introduction du code des obligations (LI-CO)<sup>56</sup> ;
- Nidvaldo: articolo 8 capoverso 3 della Einführungsgesetz zum Schweizerischen Obligationenrecht (Einführungsgesetz zum Obligationenrecht, EG OR)<sup>57</sup>;
- Soletta: § 88 capoverso 3 della Sozialverordnung (SV)<sup>58</sup>;
- Ticino: articolo 4 capoverso 4 della legge di applicazione delle norme federali in materia di locazione di locali d'abitazione e commerciali e di affitto<sup>59</sup>;
- Uri: articolo 4 capoverso 1 lettera b del REGLEMENT zum Miet- und Pachtrecht im Obligationenrecht<sup>60</sup>.

La maggior parte dei disciplinamenti cantonali fanno espressamente riferimento al modulo ufficiale. Visto che, secondo il progetto preliminare, la forma scritta sarà sufficiente per notificare gli aumenti di pigione in base a una scala pattuita, le relative disposizioni cantonali in materia dovranno essere riviste. Le modalità concrete dell'attuazione dipenderanno dal fatto che la forma scritta sia il solo criterio determinante o che la copia della pattuizione sia ancora ammessa in sostituzione del modulo.

<sup>54</sup> Sammlung des glarnerischen Rechts GS III B/2/1

<sup>55</sup> Bündner Rechtsbuch BR 210.200

<sup>56</sup> Recueil systématique de la législation neuchâteloise RSN 224.1

<sup>57</sup> Nidwaldner Gesetzessammlung 221.1

<sup>58</sup> Bereinigte Gesetzessammlung des Kantons Solothurn BGS 831.2

<sup>59</sup> Raccolta delle leggi del Cantone Ticino 222.100

<sup>60</sup> Rechtsbuch des Kantons Uri RB Nr. 9.4222



b). Il conduttore deve informare il locatore sulle modifiche di queste indicazioni intervenute nel corso della durata della sublocazione (cpv. 3). Questa disposizione è, in un certo senso, paragonabile alle condizioni fissate per il modulo di notifica di disdette e aumenti di pigioni. Il progetto preliminare introduce condizioni uniformi e chiare che consentono al locatore di prendere una decisione con cognizione di causa. Queste condizioni sono pure utili per la stesura del contratto con il sublocatore.

L'attuale articolo 262 capoverso 2 CO elenca tre motivi che consentono al locatore di rifiutare il consenso alla sublocazione. L'utilizzazione della parola «soltanto» indica che l'elenco è esaustivo. Il progetto preliminare prevede a tal proposito una modifica. Secondo la frase introduttiva del nuovo articolo 262 capoverso 4 CO, il locatore può negare il consenso «in particolare» se le condizioni per il rifiuto sono adempiute. In tal modo nell'applicazione della legge vi sarà margine per tenere conto di sviluppi che al momento non sono prevedibili. Negli intenti della Commissione non si torna dunque al diritto vigente prima del 1° luglio 1990, secondo il quale il consenso alla sublocazione era totalmente a discrezione del locatore.

Secondo l'articolo 262 capoverso 4 lettera a il consenso può essere negato in particolare se il conduttore rifiuta di comunicare le indicazioni di cui ai capoversi 2 e 3. Contrariamente al diritto vigente le condizioni per la sublocazione sono sancite in modo esemplare nella legge. Esse migliorano la chiarezza per i conduttori e i locatori e garantiscono anche la certezza del diritto per quanto riguarda l'applicazione dei motivi di rifiuto. Secondo la lettera b un rifiuto è pure possibile se le condizioni della sublocazione, comparate con quelle del contratto principale di locazione, sono abusive. Il tenore della nuova disposizione corrisponde a quello dell'articolo 262 capoverso 2 lettera b CO. Nell'applicazione del capoverso occorre prestare attenzione alla sistematica interna della nuova disposizione. La sublocazione può causare al locatore un pregiudizio essenziale. Già secondo il diritto vigente, se subisce un tale pregiudizio, il locatore può rifiutare il consenso. Anche su questo punto il tenore della disposizione vigente e quello della nuova disposizione coincidono. Contrariamente all'articolo 262 capoverso 2 CO in vigore, il progetto preliminare prevede un ulteriore motivo di rifiuto, ovvero quando la durata della sublocazione prevista supera due anni. Secondo la giurisprudenza, sempre che non sia stato convenuto altrimenti, il conduttore ha il diritto di sublocare l'oggetto locato se intende utilizzarlo nuovamente in un futuro prevedibile<sup>64</sup>. Il nuovo motivo per rifiutare il consenso precisa questa nozione ponendo un limite temporale che entra in linea di conto soltanto se fin dall'inizio il conduttore e il sublocatore hanno concordato una durata della sublocazione di più di due anni, ciò che non è il caso ad esempio quando una locazione di durata indeterminata non prevede una durata minima.

Una *minoranza I* vorrebbe che il capoverso 4, al posto di un elenco esemplare, riportasse un elenco esaustivo dei motivi di rifiuto, perché ritiene essenziale che la legge menzioni esplicitamente questi motivi. Ritiene inoltre che il termine di due anni di cui alla lettera d sia troppo rigido e propone pertanto una formulazione secondo la quale la sublocazione è abusiva soltanto se è evidente che il conduttore

<sup>64</sup> DTF 138 III 59 consid. 2.2.1 pag. 63.

non farà più ritorno all'abitazione. A suo avviso, è anche fondamentale che questa condizione si applichi unicamente alle abitazioni e non ai locali commerciali.

Una *minoranza II* critica l'incoerenza della nuova disposizione. A suo avviso, è chiaro che l'iniziativa parlamentare mira a un cambiamento di paradigma e che intende imporre in modo generalizzato per le sublocazioni il consenso del locatore. Di conseguenza non dovrebbe più figurare nella legge alcun elenco esemplare dei motivi per i quali il locatore può rifiutare il consenso; chiede pertanto che il capoverso 4 sia stralciato.

L'articolo 262 capoverso 3 CO prevede che il conduttore è responsabile verso il locatore se il subconduttore usa della cosa locata in modo diverso da quello permesso al conduttore. A tale effetto, il locatore può rivolgersi direttamente al subconduttore. Questa normativa è mantenuta tale e quale e costituisce ora il capoverso 5.

L'articolo 262 capoverso 6 CO, oltre all'attuale disposizione concernente la sublocazione, integra i motivi di disdetta straordinaria in materia di diritto di locazione. Se la sublocazione avviene senza il consenso scritto del locatore oppure se il conduttore ha fornito indicazioni false o non ha informato il locatore sulle modifiche (cfr. le condizioni di cui al cpv. 3), il locatore può, dopo diffida scritta infruttuosa, recedere dal contratto con un preavviso di almeno 30 giorni. Se una di queste fattispecie si realizza, le condizioni sono violate e il rapporto di fiducia è rotto. Questo riveste un valore di natura legislativa secondo il quale, in tali casi, il locatore deve poter invocare un motivo di disdetta straordinaria. La condizione di una diffida scritta infruttuosa offre ai conduttori la possibilità di ristabilire la conformità al diritto.

Una *minoranza III* ritiene che non sia giustificato, per l'inosservanza di una prescrizione formale, comminare una sanzione così pesante come la disdetta straordinaria. A suo avviso il capoverso 6 dovrebbe dunque essere formulato in modo tale da collegare la sanzione alla violazione delle condizioni materiali della sublocazione.

### **3.1.2                   Atre disposizioni del diritto di locazione in relazione con la sublocazione**

Gli articoli 268–268b CO disciplinano il diritto di ritenzione del locatore, che si estende agli oggetti introdotti dal subconduttore nella misura in cui questi non abbia pagato la pigione al sublocatore (art. 268 cpv. 2). L'articolo 268 capoverso 1 CO precisa che il locatore di locali commerciali ha un diritto di ritenzione per la pigione annuale scaduta e per quella del semestre in corso. L'attuazione del progetto non modifica l'esistenza né l'esercizio del diritto di ritenzione del locatore concernente locali commerciali. Non è riconosciuto un diritto equivalente nel caso di locali di abitazione.

L'articolo 273b CO si riferisce anch'esso alla sublocazione. Secondo il capoverso 1 le disposizioni del capitolo III (art. 271 CO segg.), che disciplina la protezione dalla disdetta di locali d'abitazione e commerciali, sono applicabili alla sublocazione, sempre che non sia sciolta la locazione principale. La sublocazione può essere prorogata soltanto per la durata della locazione principale. Secondo l'articolo 273b capoverso 2 CO, se la sublocazione è intesa principalmente a eludere le disposizioni

sulla protezione dalle disdette, il subconduttore beneficia di questa protezione senza riguardo alla locazione principale. In caso di disdetta della locazione principale, il locatore è surrogato al conduttore nel contratto con il subconduttore. Il progetto preliminare concernente la sublocazione nell'articolo 262 CO menziona fattispecie che consentono al locatore di recedere dal contratto principale. Se il conduttore realizza una delle fattispecie menzionate nella legge e il contratto principale è disdetto, il sublocatore non può più invocare la protezione dalle disdette secondo gli articoli 271 CO e seguenti. La situazione è differente se la sublocazione è intesa a eludere le disposizioni sulla protezione dalle disdette. Secondo il Tribunale federale è questo il caso quando la disdetta del contratto principale da parte del locatore è finalizzata a impedire al sublocatore di fare uso del suo diritto di protezione dalle disdette<sup>65</sup>. Se deve restituire la cosa prima del termine contrattuale previsto, il sublocatore può chiedere al conduttore un risarcimento per inadempimento parziale del contratto<sup>66</sup>.

### **3.1.3 Sublocazione in disposizioni al di fuori del Codice delle obbligazioni**

La sublocazione è anche interessata da disposizioni al di fuori del Codice delle obbligazioni. L'articolo 91 capoverso 3 della legge federale del 23 settembre 1953<sup>67</sup> sulla navigazione marittima sotto bandiera svizzera (LNM) stabilisce che la locazione e la sublocazione di una nave sono sottoposte alle disposizioni generali del Codice delle obbligazioni sul diritto di locazione, in quanto esse siano compatibili con le particolarità della navigazione marittima. La sublocazione dev'essere prevista nel contratto di locazione (art. 91 cpv. 2 LNM). La locazione e la sublocazione di una nave svizzera sono valide solo se il conduttore o il subconduttore è armatore svizzero ai sensi dell'articolo 46 (art. 91 cpv. 1 LNM). Nella misura in cui le disposizioni generali del CO in materia di diritto di locazione sono applicabili alla sublocazione nella navigazione marittima, la revisione della 262 CO ha pure effetto in questo ambito, sempre che si tratti di un rimando dinamico. Se non è chiaro se si tratti di un rimando dinamico o statico, in tal caso occorre stabilirne il carattere mediante interpretazione<sup>68</sup>.

### **3.1.4 Contratto quadro dichiarato di validità generale nel Cantone di Vaud**

Secondo la legge federale del 23 giugno 1995<sup>69</sup> sui contratti-quadro di locazione e sul conferimento dell'obbligatorietà generale e la sua ordinanza del 31 gennaio 1996<sup>70</sup> sui contratti-quadro di locazione e sul conferimento dell'obbligatorietà generale (OCQO) le associazioni di locatori e locatari possono stabilire di comune accordo disposizioni tipo concernenti la conclusione, il contenuto e l'estinzione dei con-

<sup>65</sup> Sentenza del TF 4C.300/2000 del 29 marzo 2001 consid. 3. c) bb).

<sup>66</sup> DTF 139 III 353 consid. 2.1.2, pag. 356.

<sup>67</sup> RS 747.30

<sup>68</sup> Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP), Ufficio federale di giustizia (UFG), *Guida di legislazione. Guida all'elaborazione degli atti normativi della Confederazione*, 1<sup>a</sup> ed. italiana 2019, pag. 185.

<sup>69</sup> RS 221.213.15

<sup>70</sup> RS 221.213.151

tratti di locazione individuali per alloggi e locali commerciali. Su comune richiesta delle parti contraenti, a tale contratto quadro può essere conferita l'obbligatorietà generale. Le disposizioni d'obbligatorietà generale del contratto-quadro sono imperative per tutti i rapporti di locazione nel campo d'applicazione territoriale e materiale (art. 5 cpv. 1 della legge sui contratti-quadro di locazione e sul conferimento dell'obbligatorietà generale). Inoltre, su comune richiesta delle parti contraenti, è possibile, a determinate condizioni, derogare nel contratto-quadro a disposizioni imperative del diritto di locazione.

Il 24 giugno 2020 il Consiglio federale ha emanato un suo decreto che approva la dichiarazione di obbligatorietà generale del contratto-quadro «Dispositions paritaires romandes et règles et usages locatifs du Canton de Vaud». Inoltre, ha autorizzato una deroga a disposizioni imperative del diritto di locazione<sup>71</sup>. Le «Dispositions paritaires romandes et règles et usages locatifs du Canton de Vaud»<sup>72</sup> contemplano all'articolo 22 una disposizione sulla sublocazione. Secondo l'articolo 2 lettera c del summenzionato decreto del Consiglio federale, l'articolo 22 può derogare a disposizioni imperative del diritto di locazione. Il decreto del Consiglio federale è entrato in vigore il 1° luglio 2020 ed è valido fino al 30 giugno 2026 (art. 3). Le parti al contratto-quadro del Cantone di Vaud potranno, a tempo debito, chiedere di rinnovare la dichiarazione di obbligatorietà generale all'autorità cantonale competente e, al Consiglio federale, di autorizzare la deroga a disposizioni imperative del diritto di locazione.

L'autorizzazione a derogare a disposizioni imperative del diritto di locazione si riferisce al vigente articolo 262 CO e fa seguito alla comune richiesta delle quattro parti al contratto.

Secondo l'articolo 22 del contratto-quadro del Cantone di Vaud, un conduttore che intende locare in tutto o in parte la cosa deve ottenere preventivamente il consenso scritto del locatore in cui devono figurare le condizioni della sublocazione e le indicazioni di cui all'articolo 262 CO. Le condizioni concernenti l'ottenimento di un consenso scritto da parte del locatore e l'indicazione di determinate informazioni sono conformi allo spirito e allo scopo del nuovo articolo 262 capoversi 1 e 2 CO. Contrariamente al contratto-quadro vodese, l'articolo 262 capoverso 1 CO non precisa esplicitamente in quale momento il consenso deve essere dato. A seconda che il rimando all'articolo 262 CO sia dinamico o statico, l'adeguamento della disposizione concernente la sublocazione ha effetti sull'applicazione dell'articolo 22 del contratto-quadro cantonale.

Secondo l'articolo 22 del contratto-quadro vodese, il conduttore non può sublocare l'intera cosa per una durata indeterminata; è possibile derogare a questo principio previo consenso scritto del locatore.

<sup>71</sup> BBl 2020 5751 (ted.); FF 2020 5585 (franc.)

<sup>72</sup> Il contratto-quadro cantonale può essere consultato sul sito Internet del Cantone di Vaud e su quello dell'Ufficio federale delle abitazioni agli indirizzi seguenti: [www.vd.ch](http://www.vd.ch) > Toutes les actualités > Décisions du Conseil d'Etat > Séance du Conseil d'Etat du mercredi 27 mai 2020 e [www.ufab.admin.ch](http://www.ufab.admin.ch) > Diritto di locazione > Il contratto-quadro di locazione (pagine consultate il 30.7.2021).

Inoltre, sempre secondo l'articolo 22 del contratto-quadro vedese, il conduttore è garante nei confronti del locatore principale che il sublocatore non sublocherà a sua volta la cosa senza l'autorizzazione del locatore principale. Il locatore ha 30 giorni a decorrere dalla ricezione della richiesta del conduttore per pronunciarsi. Queste due condizioni non figurano all'articolo 262 CO, né nella sua versione vigente né nella nuova versione proposta.

Si dovrà stabilire quali effetti concreti avrà la modifica dell'articolo 262 CO per il contratto-quadro vedese.

### **3.1.5                    Articolo 291 CO (subaffitto)**

L'articolo 291 CO disciplina le fattispecie del subaffitto e della locazione da parte dell'affittuario. Il tenore corrisponde in gran parte a quello dell'articolo 262 CO. L'adeguamento e l'integrazione della disposizione concernente la sublocazione hanno conseguenze anche sull'articolo 291 CO. Le disposizioni concernenti il subaffitto non sono interessate. Le modifiche concrete sono esposte al numero 2.1.2 dedicato al subaffitto.

La revisione dell'articolo 291 CO tiene conto delle particolarità del contratto di affitto. Per il resto si rinvia alle considerazioni relative alla sublocazione.

Per una *minoranza III* e una *minoranza IV* la trattazione in parallelo del subaffitto non è opportuna. Secondo tali minoranze, il subaffitto pone tutt'altre questioni e la legge deve in particolare considerare che proprio nei contratti di affitto la sublocazione di locali commerciali svolge un ruolo importante.

### **3.2                        Commento ai singoli articoli del progetto 2 (aumenti delle pigioni scalari e firma in facsimile)**

#### **3.2.1                    Articolo 269d CO (aumenti delle pigioni e altre modificazioni unilaterali del contratto da parte del locatore)**

I nuovi capoversi 4 e 5 risultano dal trattamento coordinato delle iniziative parlamentari 16.458 e 16.459, che chiedono entrambe di aggiungere un nuovo capoverso 4 all'articolo 269d CO.

Il nuovo articolo 269d capoverso 4 precisa che per la comunicazione di un aumento di pigione e di altre modificazioni unilaterali del contratto è sufficiente una firma riprodotta meccanicamente sul modulo ufficiale.

Questa normativa vale per la comunicazione di aumenti di pigione, adeguamenti degli importi in acconto per le spese accessorie e altre modificazioni unilaterali del contratto da parte del locatore, ma non per la disdetta. Integra la disposizione generale dell'articolo 14 capoverso 2 CO, secondo la quale la riproduzione meccanica della firma autografa è riconosciuta sufficiente solo laddove sia ammessa dall'uso. La comunicazione di aumenti di pigione, di adeguamenti degli importi in acconto per le spese accessorie e di modificazioni unilaterali del contratto implica l'emissione di un numero considerevole di documenti. Finora l'impiego della firma in facsimile nelle comunicazioni in questione non era ammesso dall'uso. Il nuovo

articolo 269d capoverso 4 CO offre ora un'esplicita base legale per la firma in facsimile in determinate circostanze ben precise.

Il nuovo capoverso 5 dell'articolo 269d CO prevede che per la comunicazione di aumenti di pigione previsti in una pattuizione di pigioni scalari secondo l'articolo 269c è sufficiente la forma scritta. Visto che le pigioni scalari sono state pattuite dalle parti e, soprattutto, che l'aumento in franchi e la data prevista a tal scopo devono essere fissati per scritto (il conduttore ne è dunque già informato), non vi è la necessità di un'ulteriore notifica mediante modulo ufficiale. Se l'aumento della pigione è previsto nel quadro di una pattuizione di pigioni scalari, una comunicazione scritta da parte del locatore è pertanto sufficiente (art. 12 segg. CO).

Secondo l'articolo 11 capoverso 1 CO per la validità dei contratti non si richiede alcuna forma speciale, se questa non sia prescritta dalla legge. Secondo l'articolo 11 capoverso 2 CO, ove non sia diversamente stabilito circa l'importanza e l'efficacia d'una forma legalmente prescritta, dalla osservanza di questa dipende la validità del contratto. Nel presente contesto non è necessario prevedere un'altra conseguenza giuridica, pertanto nel nuovo articolo 269d capoverso 5 CO si rinuncia a definire un effetto che si distanzi dal principio generale in caso di inosservanza della forma scritta. La comunicazione orale di un aumento di pigione previsto in una pattuizione di pigioni scalari è pertanto nulla<sup>73</sup>. Lo stesso vale per la comunicazione dell'aumento di pigione per posta elettronica, a meno che sia utilizzata una firma elettronica qualificata secondo la legge federale sui servizi di certificazione nel campo della firma elettronica e di altre applicazioni di certificati digitali (Legge sulla firma elettronica, FiEle<sup>74</sup>).

Secondo l'articolo 270d CO, fatta salva la contestazione della pigione iniziale, il conduttore non può di principio contestare la pigione scalare. La lettera del locatore può tuttavia presentare errori. È possibile che un aumento di pigione riportato sulla lettera non corrisponda alla scala pattuita dalle parti: in tal caso può essere contestato. È pure possibile che sia indicato un termine sbagliato e l'adeguamento sia richiesto troppo presto o troppo tardi.

Se, in tale caso, il conduttore non reagisce alla lettera di notifica dell'aumento di pigione, è possibile obiettarli, a determinate condizioni, che vi è una modifica consensuale del contratto di locazione e della clausola sulla pigione scalare.

<sup>73</sup> L'articolo 257d capoverso 1 CO prescrive per fissare un termine di pagamento la forma scritta. Un termine di pagamento comunicato oralmente o che non adempie le condizioni della semplice forma scritta resta senza effetto; cfr. ZK-HIGI/WILDISEN, art. 257d n. 35.

<sup>74</sup> RS 943.03

### **3.3                    Commento ai singoli articoli del progetto 3 (disdetta per bisogno personale)**

#### **3.3.1                Articolo 261 CO (cambiamento di proprietario a seguito dell'alienazione della cosa)**

Con la modifica dell'articolo 261 capoverso 2 lettera a, in caso di locazione di abitazioni o locali commerciali, il nuovo proprietario può dare la disdetta per la prossima scadenza legale, rispettando il termine legale di preavviso, se sulla base di una valutazione oggettiva fa valere un bisogno personale importante e attuale, suo proprio o dei suoi stretti parenti o affini. Il diritto attuale prevede in generale che questo bisogno sia urgente. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, l'urgenza deve essere sia temporale che materiale. La nuova formulazione riduce le esigenze relative alla presenza dell'urgenza. In tal modo sarà più facile per un nuovo proprietario recedere dal contratto invocando il suo bisogno personale nel rispetto del termine legale di preavviso per la prossima scadenza legale, senza curarsi di termini più lunghi o termini più tardivi eventualmente convenuti nel contratto.

Come ora, se il nuovo proprietario dà la disdetta prima di quanto consentito dal contratto, il locatore precedente risponderà verso il conduttore di tutti i danni che ne derivano (art. 261 cpv. 3 CO). Sono salve le disposizioni sull'espropriazione (art. 261 cpv. 4 CO)

Inoltre, la modifica del capoverso 2 lettera a non ha alcuna conseguenza sull'annotazione del contratto nel registro fondiario (art. 261b cpv. 1 CO). Questa annotazione ha l'effetto d'obbligare ogni nuovo proprietario a lasciare al conduttore l'uso del fondo a norma del contratto (art. 261b cpv. 2 CO). In tal caso non è possibile invocare il bisogno personale per recedere dal contratto prima di quanto convenuto nel contratto stesso.

#### **3.4                    Articolo 271a CO (contestazione della disdetta)**

L'articolo 271 capoverso 3 lettera a CO è modificato in modo tale che la disdetta da parte del locatore non possa essere contestata secondo il capoverso 1 lettere d ed e se, sulla base di una valutazione oggettiva, il locatore fa valere un bisogno personale importante e attuale, suo proprio o dei suoi stretti parenti o affini. Il diritto vigente prevede che la disdetta non può essere contestata se la cosa locata occorre al bisogno personale urgente. Conformemente alla giurisprudenza del Tribunale federale, l'urgenza deve essere sia temporale che materiale. La nuova formulazione riduce le esigenze relative alla presenza dell'urgenza. Sarà in tal modo più difficile per il conduttore contestare la disdetta invocando l'assenza di un bisogno personale urgente.

#### **3.5                    Articolo 272 CO (protrazione della locazione)**

L'articolo 272 capoverso 2 lettera d è modificato in modo tale che quando pondera gli interessi delle parti per quanto riguarda la protrazione della locazione, l'autorità competente tiene conto, oltre che dell'eventuale bisogno personale del locatore o dei suoi stretti parenti o affini, dell'importanza e dell'attualità di siffatto bisogno fondate su una valutazione oggettiva. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale,

l'urgenza deve essere sia temporale che materiale. La nuova formulazione riduce le esigenze relative alla presenza dell'urgenza. Di conseguenza, nella ponderazione degli interessi il bisogno personale avrà un peso maggiore.

### **3.6 Posizione della minoranza**

Secondo la minoranza, le formulazioni proposte dalla Commissione sono troppo aperte. Essa ritiene che le condizioni per far valere un bisogno personale da parte del locatore debbano essere più restrittive; propone pertanto che il bisogno personale del locatore debba essere urgente, concreto, attuale e importante e che tali condizioni debbano essere accertate sulla base di una valutazione oggettiva.

## **4 Ripercussioni**

### **4.1 Ripercussioni per la Confederazione**

I progetti preliminari non hanno particolari ripercussioni per la Confederazione. In particolare, sono irrilevanti per l'organico del personale e per le finanze.

### **4.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna**

I progetti preliminari non hanno ripercussioni particolari su Cantoni, Comuni, centri urbani, agglomerati o regioni di montagna.

### **4.3 Ripercussioni sull'economia**

Le modifiche proposte non dovrebbero avere ripercussioni sull'economia.

### **4.4 Ripercussioni sulla società**

Gli adeguamenti proposti in materia di pigioni scalari e di firma in facsimile non hanno praticamente alcuna conseguenza sulla società. Le modifiche in materia di sublocazione e di disdetta per bisogno personale comportano invece rispetto al diritto vigente un rafforzamento della posizione legale dei locatori.

### **4.5 Ripercussioni sull'ambiente**

Le modifiche proposte non hanno ripercussioni sull'ambiente.

## **5 Rapporto con il programma di legislatura e le strategie del Consiglio federale**

I progetti non sono annunciati né nel messaggio del 29 gennaio 2020<sup>75</sup> sul programma di legislatura 2019-2023 né nel decreto federale del 21 settembre 2020<sup>76</sup> sul programma di legislatura 2019-2023.

<sup>75</sup> FF 2020 1565

<sup>76</sup> FF 2020 7365

## **6 Aspetti giuridici**

### **6.1 Costituzionalità**

I tre progetti preliminari prevedono modifiche e integrazioni agli articoli 261, 262, 269*d*, 271, 272 e 291 CO. Si fondano sull'articolo 122 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.)<sup>77</sup>, secondo il quale la legislazione nel campo del diritto civile e della procedura civile compete alla Confederazione. Parte delle disposizioni proposte poggia sull'articolo 109 capoverso 1 Cost., secondo il quale la Confederazione emana prescrizioni contro gli abusi nel settore locativo, in particolare contro le pigioni abusive, nonché sull'impugnabilità di disdette abusive e sulla protrazione temporanea dei rapporti di locazione.

### **6.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera**

Gli adeguamenti del CO e dell'OLAL volti ad attuare le quattro iniziative parlamentari sono compatibili con gli obblighi internazionali della Svizzera.

### **6.3 Forma dell'atto**

I progetti preliminari prevedono di modificare e integrare articoli vigenti a livello di legge. Gli adeguamenti concernono gli articoli 261, 262, 269*d*, 271, 272 e 291 CO nella parte dedicata al diritto di locazione. L'articolo 164 capoverso 1 Cost. prevede che tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto sono emanate sotto forma di legge federale. Visto che le modifiche previste sono importanti, devono essere emanate sotto forma di legge federale. L'articolo 163 capoverso 1 stabilisce la competenza dell'Assemblea federale a emanare norme di diritto sotto forma di legge federale. Gli atti normativi sottostanno al referendum facoltativo (art. 141 cpv. 1 lett. a Cost.).

Il progetto preliminare in adempimento dell'iniziativa parlamentare «Aumenti delle pigioni scalari. Evitare i moduli inutili» prevede una modifica dell'articolo 269*d* CO. Secondo il vigente articolo 269*d* capoverso 1 CO, il locatore deve comunicare, motivandolo, l'aumento di pigione con un modulo approvato dal Cantone. Il contenuto del modulo per notificare al conduttore aumenti di pigione e altre modificazioni unilaterali del contratto ai sensi dell'articolo 269*d* CO è definito all'articolo 19 capoverso 1 OLAL. L'articolo 19 capoverso 2 OLAL stabilisce che i capoversi 1 e 1<sup>bis</sup> si applicano per analogia se il locatore adegua la pigione a un indice pattuito o l'aumenta in base a una scala pattuita. Per le pigioni scalari, la notificazione può essere fatta al più presto quattro mesi prima dell'inizio dell'aumento di pigione. I Cantoni possono dichiarare modulo legalmente sufficiente ai sensi del presente articolo la copia delle pattuizioni di pigione. Il progetto preliminare prevede un nuovo capoverso, secondo il quale per comunicare aumenti di pigione previsti in una pattuizione di pigioni scalari secondo l'articolo 269*c* CO è sufficiente la forma scritta. Si tratta di una disposizione importante che contiene norme di diritto nella misura in cui istituisce un'eccezione all'obbligo del locatore di utilizzare un modulo

<sup>77</sup> RS 101

approvato dal Cantone per comunicare l'aumento di pigione. La modifica proposta deve essere emanata sotto forma di legge federale. Questa nuova disposizione è in contraddizione con l'attuale articolo 19 capoverso 2 OLAL; questa contraddizione andrà risolta mediante un adeguamento di tale articolo.

#### **6.4 Subordinazione al freno alle spese**

L'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost. prevede che le disposizioni in materia di sussidi contenute in leggi e decreti federali di obbligatorietà generale nonché 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. Il progetto non contiene disposizioni relative a sussidi e non prevede crediti d'impegno né limiti di spesa. I progetti preliminari non sono dunque assoggettati al freno alle spese (art. 159 cpv. 3 lett. b Cost.).

#### **6.5 Delega di competenze legislative**

I progetti preliminari non richiedono la delega di competenze legislative al Consiglio federale o ad altre unità amministrative.

Il progetto preliminare in adempimento dell'iniziativa parlamentare «Aumenti delle pigioni scalari. Evitare i moduli inutili» prevede che in futuro per comunicare gli aumenti di pigione in base a una scala pattuita non si dovrà più utilizzare un modulo ufficiale. Questo richiede una modifica dell'articolo 19 capoverso 2 OLAL. La competenza del Consiglio federale per una tale modifica si basa sull'articolo 253a capoverso 3 CO, secondo il quale il Consiglio federale emana le prescrizioni esecutive.

#### **6.6 Protezione dei dati**

Secondo il progetto 1 la richiesta scritta di sublocazione o (nell'ambito degli affitti agricoli) di locazione deve tra l'altro contenere i nomi rispettivamente dei subconduttori o dei conduttori e la pigione. Il conduttore o l'affittuario devono indicare queste e altre informazioni al locatore affinché questi possa valutare se dare il suo consenso scritto. Questo dovrebbe verosimilmente corrispondere alla comunicazione di dati personali secondo l'articolo 3 lettera a della legge federale del 19 giugno 2019<sup>78</sup> sulla protezione dei dati (LPD). Già secondo il diritto vigente, il consenso a sublocare o (nell'ambito degli affitti agricoli) locare un oggetto può essere negato se il conduttore o l'affittuario rifiuta di informare sulle condizioni di sublocazione o locazione. Nel progetto 1 gli articoli 262 capoverso 2 e 291 capoverso 2 CO definiscono esplicitamente quali indicazioni devono figurare sulla richiesta rispettivamente di sublocazione o locazione. In altre parole, la comunicazione di dati personali si basa in questo contesto su una giustificazione legale secondo l'articolo 13 capoverso 1 LPD.