



Berna, giugno 2020

Legge federale sulle pigioni e sui fitti durante le chiusure aziendali e le limitazioni ordinate per combattere il coronavirus (COVID-19)

(Legge sulle pigioni commerciali COVID- 19)

Rapporto esplicativo

Sigla: BWO-574.1-11/4/1/6



Indice

1	Punti essenziali del progetto	4
1.1	Situazione iniziale.....	4
1.2	Normativa proposta	4
1.2.1	Campo d'applicazione personale	4
1.2.2	Campo d'applicazione materiale	4
1.2.3	Deroghe al campo d'applicazione	5
1.2.4	Clausola di deroga	5
1.2.5	Pigioni o fitti determinanti	5
1.2.6	Temporanea modifica legislativa della pigione o del fitto determinante	5
1.2.7	Indennità per situazioni di necessità economica.....	6
1.3	Coordinamento con altre misure di sostegno	6
1.3.1	Soluzione forfettaria indipendente da altre misure di sostegno	6
1.3.2	Aiuto transitorio COVID-19.....	7
1.3.3	Agevolazioni nel pagamento dei contributi AVS/AI/IPG/AD	7
1.3.4	Misure nel settore dell'assicurazione contro la disoccupazione	8
1.3.5	Misure in caso di perdita di guadagno	8
1.3.6	Indennità secondo la legge sulle epidemie	9
1.4	Rapporto con il diritto europeo	9
1.5	Attuazione	9
1.5.1	Pigione o fitto.....	9
1.5.2	Indennità per situazioni di necessità economica.....	10
2	Commenti ai singoli articoli	10
2.1	Articolo 1 Oggetto.....	10
2.2	Articolo 2 Campo d'applicazione.....	10
2.3	Articolo 3 Deroghe al campo d'applicazione	11
2.4	Articolo 4 Pigioni o fitti determinanti	11
2.5	Articolo 5 Pigioni o fitti dovuti	12
2.6	Articolo 6 Strutture sanitarie	12
2.7	Articolo 7 Indennità per situazioni di necessità economica.....	12
2.8	Articolo 8 Protezione giuridica.....	13
2.9	Articolo 9 Disposizione penale	13
2.10	Articolo 10 Esecuzione.....	14
2.11	Articolo 11 Referendum ed entrata in vigore	14
3	Ripercussioni	14
3.1	Ripercussioni per la Confederazione	14
3.1.1	Ripercussioni finanziarie	14
3.1.2	Ripercussioni sull'effettivo del personale	14
3.2	Ripercussioni sull'economia	15
3.3	Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna	15
4	Rapporto con il programma di legislatura e le strategie del Consiglio federale.....	15
4.1	Rapporto con il programma di legislatura	15
4.2	Rapporto con le strategie del Consiglio federale	15
5	Aspetti giuridici	16

5.1	Costituzionalità	16
5.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera.....	17
5.3	Forma dell'atto.....	17
5.4	Freno alle spese	17
5.5	Conformità alla legge sui sussidi.....	17
5.6	Delega di competenze legislative.....	17
5.7	Protezione dei dati.....	18

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

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

Il Parlamento ha pertanto incaricato il Consiglio federale di adottare dei provvedimenti affinché i gestori di ristoranti e di altre aziende debbano pagare soltanto il 40 per cento della pigione per il periodo di chiusura disposto dal Consiglio federale al fine di contrastare il coronavirus. Le mozioni chiedono inoltre che questo disciplinamento si applichi per una durata massima di due mesi per le strutture sanitarie che hanno dovuto limitare fortemente la loro attività e per i locatari la cui pigione non supera i 20 000 franchi per mese e per oggetto. Per le pigioni comprese tra i 15 000 e i 20 000 franchi le due parti – locatore e locatario – possono decidere di non applicare questa regolamentazione. Il Consiglio federale è inoltre invitato a costituire un fondo per i casi di rigore destinato ai locatori e dotato di un importo di 20 milioni di franchi. Il disciplinamento non deve annullare eventuali accordi già conclusi tra le parti.

Dallo scoppio della pandemia, il Consiglio federale si è occupato più volte del tema delle pigioni commerciali. Il 27 marzo 2020 ha approvato l'ordinanza COVID-19 locazione e affitto (RS 221.213.4), con la quale, tra l'altro, il termine di pagamento in caso di mora del conduttore è stato portato da 30 a 90 giorni. L'ordinanza è stata applicata fino al 31 maggio 2020 e non è quindi più in vigore. L'8 aprile 2020 il Consiglio federale ha precisato che non intendeva intervenire nei rapporti di diritto privato tra locatari e locatori, ma che esortava le parti interessate a cercare attraverso il dialogo soluzioni costruttive e pragmatiche. L'Esecutivo ha inoltre incaricato il DEFR di monitorare, insieme al DFF, la situazione nell'ambito delle pigioni commerciali e di redigere un rapporto all'attenzione del Consiglio federale entro l'autunno 2020. Per accompagnare il monitoraggio, la task force sul diritto della locazione e il coronavirus istituita dal DEFR il 24 marzo 2020 è stata trasformata in un gruppo di lavoro sulle pigioni commerciali.

1.2 Normativa proposta

1.2.1 Campo d'applicazione personale

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

Per i locatori che in seguito alle misure previste dalla presente legge si ritrovano in situazioni di necessità economica è prevista un'indennità.

La normativa proposta corrisponde pertanto al testo delle mozioni presentate. Il diritto della locazione disciplinato nel Codice delle obbligazioni (CO; RS 220) prevede un disciplinamento in ampia misura uniforme per i locatari e opera una distinzione tra i locatari di locali commerciali, da una parte, e abitativi, dall'altra, soltanto su questioni specifiche. La distinzione fatta nella mozione è dovuta alle diverse ripercussioni subite a seguito dei provvedimenti presi sulla base dell'ordinanza 2 COVID-19.

1.2.2 Campo d'applicazione materiale

Le disposizioni della legge sulle pigioni commerciali COVID-19 si applicano se la pigione o il fitto per la cosa locata o affittata non supera i 20 000 franchi mensili. Questo limite è stato introdotto volutamente per proteggere le piccole e medie imprese. Gli autori delle mozioni sono partiti dal presupposto che i locatari che pagano una pigione superiore ai 20 000 franchi si trovino in una posizione negoziale equilibrata con i locatori¹.

¹ Bollettino ufficiale, sessione estiva 2020, quinta seduta, 8 giugno 2020, 20.3460 mozione CET-S, pagina 2 (versione provvisoria).

1.2.3 Deroghe al campo d'applicazione

L'8 aprile 2020 il Consiglio federale ha esortato le parti colpite dalla difficile situazione ad adoperarsi per trovare soluzioni costruttive e pragmatiche che tenessero conto della situazione concreta di locatori e locatari². Vari Cantoni e Comuni hanno creato incentivi per le parti contraenti, per cui in caso di accordo tra di esse un determinato importo va a carico della comunità. Alcuni enti pubblici, in quanto locatori di locali commerciali, sono venuti incontro finanziariamente ai locatari. Se i suddetti accordi hanno per oggetto l'importo della pigione o del fitto durante la chiusura o la limitazione dell'attività, la legge sulle pigioni commerciali COVID-19 non si applica. Si applica pertanto solo se le parti sono interessate ai sensi dell'ordinanza 2 COVID-19 e non sono giunte a un'intesa o se non esiste una sentenza passata in giudicato.

1.2.4 Clausola di deroga

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

Per motivi probatori la dichiarazione di rinuncia deve essere comunicata per iscritto. Per dare certezza alla controparte la legge sulle pigioni commerciali COVID-19 prevede un termine specifico che decorre dalla sua entrata in vigore.

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

1.2.5 Pigioni o fitti determinanti

Per pigione o fitto si intende la pigione netta o il fitto netto compresi tutti i relativi oggetti concessi in uso, tra cui ad esempio i mobili, le autorimesse, i parcheggi sotterranei e all'aperto e i giardini (art. 253a cpv. 1 CO in combinato disposto con l'art. 1 dell'ordinanza concernente la locazione e l'affitto di locali d'abitazione o commerciali, OLAL; RS 221.213.11). Dalla pigione netta e dal fitto netto sono escluse le spese accessorie.

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

Nel definire l'importo della pigione o del fitto determinante non sono considerate le quote delle pigioni o dei fitti basate sulla cifra d'affari. La chiusura o la limitazione dell'attività comporta una riduzione della cifra d'affari, pertanto la pigione o il fitto si ridurrebbe comunque. Tenendo esclusivamente conto della pigione di base si evita che la cifra d'affari influisca doppiamente sul rapporto di locazione o affitto.

1.2.6 Temporanea modifica legislativa della pigione o del fitto determinante

La legge sulle pigioni commerciali COVID-19 disciplina come determinare la pigione o il fitto delle strutture accessibili al pubblico che, in base all'ordinanza 2 COVID-19, hanno dovuto essere chiuse al pubblico. Per la durata della chiusura disposta dalla Confederazione le aziende interessate possono

² Comunicato stampa dell'8 aprile 2020, Coronavirus: il Consiglio federale invita le parti interessate a trovare soluzioni per le pigioni dei locali commerciali, <https://www.bwo.admin.ch/bwo/it/home/das-bwo/informationen/medienmitteilungen.msg-id-78746.html> (consultato il 16 giugno 2020).

versare il 40 per cento della pigione o del fitto determinante (escluse le spese accessorie). Ciò costituisce una deroga alle disposizioni del CO.

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

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

1.2.7 Indennità per situazioni di necessità economica

Se in applicazione della legge sulle pigioni commerciali COVID-19 per un periodo da definire è dovuto soltanto il 40 per cento della pigione o del fitto determinante, i conduttori e gli affittuari beneficiano di uno sgravio economico. D'altra parte, per i locatori ciò comporta una perdita del 60 per cento della pigione o del fitto determinante. Può venirsi a creare una situazione di necessità economica ad esempio se si applica una pigione commisurata esclusivamente ai costi o se le perdite finanziarie subite mettono in pericolo la sopravvivenza economica. Per questi casi la presente legge prevede un importo di al massimo 20 milioni di franchi. Il Consiglio federale è tuttavia scettico su questa compensazione e propone pertanto di rinunciarvi.

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

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

Per stabilire se un locatore si trova in una situazione di necessità economica può essere necessario un certo periodo di tempo. La legge sulle pigioni commerciali COVID-19 prevede pertanto un termine di sei mesi per la presentazione delle domande di indennità a decorrere dall'entrata in vigore della legge.

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

1.3 Coordinamento con altre misure di sostegno

1.3.1 Soluzione forfettaria indipendente da altre misure di sostegno

La legge sulle pigioni commerciali COVID-19 si riferisce ai rapporti di locazione o affitto esistenti nel periodo di applicazione dei provvedimenti delle autorità per i quali la pigione o il fitto non supera i 20 000 franchi. Un'altra condizione è che sulla base dell'ordinanza 2 COVID-19 una struttura accessibile al

pubblico sia stata costretta a chiudere o che una struttura sanitaria abbia dovuto limitare la sua attività. Per il locatore deve venirsi a creare una situazione di necessità economica a seguito dello sgravio della controparte. La legge sulle pigioni commerciali COVID-19 può essere applicata indipendentemente dal fatto che una parte abbia richiesto e ottenuto un altro sostegno, che pertanto non ne ostacola l'applicazione.

Il 20 marzo 2020 il Consiglio federale ha approvato un pacchetto di misure inteso ad attenuare le conseguenze economiche del coronavirus. Le misure hanno anche lo scopo di prevenire casi di rigore e di fornire un sostegno ai soggetti e ai settori interessati³. La normativa proposta è in linea con questo obiettivo, in quanto prevede uno sgravio economico per le parti coinvolte. In questo modo, e anche attraverso l'indennità prevista per i locatori, si intende evitare o mitigare le situazioni di necessità economica.

Molti degli altri provvedimenti di sostegno poggiano sulle ordinanze di necessità emanate in virtù dell'articolo 185 capoverso 3 della Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (RS 101) o su una legge specifica. Le ordinanze di necessità hanno una durata limitata e – se questa non viene prolungata o se le ordinanze non vengono trasposte in una legge federale (urgente) – decadono al momento dell'entrata in vigore della legge sulle pigioni commerciali COVID-19. Poiché per quest'ultima si prevede un'entrata in vigore retroattiva (17 marzo 2020) il periodo contemplato coincide ampiamente.

1.3.2 Aiuto transitorio COVID-19

Il 25 marzo 2020 il Consiglio federale ha emanato l'ordinanza concernente la concessione di crediti e fideiussioni solidali in seguito al coronavirus (ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19; RS 951.261). L'ordinanza, entrata in vigore il 26 marzo 2020 alle ore 0.00, si applica per un periodo di sei mesi al massimo, e deve essere trasposta in una legge federale.

Entro il 31 luglio 2020 le imprese possono presentare una richiesta di crediti per sopperire alla mancanza di liquidità causata dal coronavirus affinché riescano a coprire i loro costi fissi, malgrado le perdite di fatturato⁴.

Secondo le spiegazioni relative all'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19, il 70 per cento delle spese di un'impresa è costituito da spese per il personale, per il materiale e per le merci. Le altre spese, ad esempio la pigione, le assicurazioni o le spese di capitale, costituiscono meno del 30 per cento delle spese totali⁵. Le imprese e i lavoratori indipendenti che ricevono un credito possono coprire, oltre alla pigione o al fitto, anche molte altre voci di spesa. I crediti vanno rimborsati.

La disposizione proposta nella legge sulle pigioni commerciali COVID-19 si riferisce esclusivamente alla determinazione della pigione o del fitto per una cerchia ristretta di destinatari. Le due parti di un rapporto di locazione o affitto possono essere delle imprese, ma anche i privati possono dare in locazione o in affitto oppure prendere in locazione o in affitto dei locali commerciali. I conduttori e gli affittuari non devono rimborsare l'aiuto finanziario. Anche i locatori che ricevono un'indennità dai fondi per casi di rigore non devono rimborsarla.

1.3.3 Agevolazioni nel pagamento dei contributi AVS/AI/IPG/AD

Ai datori di lavoro e ai lavoratori indipendenti che a causa della pandemia si trovano ad avere una mancanza di liquidità, le casse di compensazione AVS possono concedere agevolazioni per quanto

³ Ordinanza concernente la concessione di crediti e fideiussioni solidali in seguito al coronavirus (ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19), Spiegazioni, Berna 14 aprile 2020, pag. 2.

⁴ Cfr. Dipartimento federale delle finanze, Aiuto transitorio COVID-19, <https://www.efd.admin.ch/efd/it/home/covid19-ueberbrueckungshilfe/infos.html> (consultato il 16 giugno 2020); Ordinanza concernente la concessione di crediti e fideiussioni solidali in seguito al coronavirus (ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19), Spiegazioni, Berna 14 aprile 2020, pag. 2.

⁵ Ordinanza concernente la concessione di crediti e fideiussioni solidali in seguito al coronavirus (ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19), Spiegazioni, Berna 14 aprile 2020, pag. 10.

riguarda le modalità di pagamento dei contributi⁶. Queste agevolazioni possono consistere in una dilazione di pagamento, esente da interessi di mora, a favore dei debitori di contributi che si trovano in difficoltà finanziarie direttamente correlate alla diffusione del coronavirus⁷.

Come la normativa proposta, anche le agevolazioni di pagamento dei contributi alle assicurazioni sociali riguardano un impegno che, a causa delle ripercussioni della pandemia da COVID-19, non può essere onorato o può esserlo soltanto con grande difficoltà. Le soluzioni scelte devono tenere conto degli importi da saldare e del motivo giuridico.

1.3.4 Misure nel settore dell'assicurazione contro la disoccupazione

L'ordinanza COVID-19 assicurazione contro la disoccupazione del 20 marzo 2020 (RS 837.033) disciplina, tra l'altro, una semplificazione quanto all'indennità per lavoro ridotto. L'indennità per lavoro ridotto è concepita per compensare temporanei cali di attività, preservando così posti di lavoro⁸.

La normativa proposta concerne la chiusura o la limitazione di certe attività. Mentre l'indennità per lavoro ridotto riguarda l'interruzione di un'attività, la legge sulle pigioni commerciali COVID-19 ha come oggetto le conseguenze di tale interruzione, ovvero le difficoltà a corrispondere la pigione o il fitto.

1.3.5 Misure in caso di perdita di guadagno

L'ordinanza COVID-19 perdita di guadagno del 20 marzo 2020 (RS 830.31) prevede un'indennità in caso di provvedimenti per combattere il coronavirus. L'ordinanza è entrata in vigore retroattivamente il 17 marzo 2020 e sarà valida fino al 16 settembre 2020.

L'indennità è versata sotto forma di indennità giornaliera⁹ ed è sussidiaria rispetto a tutte le prestazioni di assicurazioni sociali e assicurazioni secondo la legge sul contratto d'assicurazione (LCA; RS 221.229.1)¹⁰. Hanno ad esempio diritto all'indennità i genitori che devono interrompere l'attività lucrativa in seguito ai provvedimenti ordinati dalle autorità conformemente agli articoli 35 e 40 della legge del 28 settembre 2012 sulle epidemie (LEp; RS 818.101) o i lavoratori indipendenti che subiscono una perdita di guadagno a causa di un provvedimento di cui all'articolo 6 capoversi 1 e 2 dell'ordinanza 2 COVID-19¹¹. In relazione a quest'ultimo gruppo di aventi diritto sussiste una corrispondenza con il testo delle due mozioni presentate (20.3451 e 20.3460) che, tra l'altro, si riferiscono all'articolo 6 capoverso 2 dell'ordinanza 2 COVID-19. La temporanea chiusura di strutture accessibili al pubblico sulla base dell'ordinanza 2 COVID-19 può comportare una perdita di guadagno e difficoltà di pagamento della pigione o del fitto di locali commerciali. L'indennità per perdita di guadagno serve a compensare vari costi che si vengono a creare. La legge sulle pigioni commerciali COVID-19 deve consentire uno sgravio esclusivamente in relazione alla pigione o al fitto, indipendentemente dal fatto che siano state percepite indennità per perdita di guadagno. Alcune parti contraenti, inoltre, non possono avvalersi dell'ordinanza COVID-19 perdita di guadagno.

⁶ Ufficio federale delle assicurazioni sociali, UFAS online > Assicurazioni sociali > AVS > Informazioni di base & legislazione > Corona: agevolazioni per il pagamento dei contributi sociali, <https://www.bsv.admin.ch/bsv/it/home/sozialversicherungen/ahv/grundlagen-gesetze/beitragspflicht-corona.html> (consultato il 17 giugno 2020).

⁷ Dipartimento federale dell'interno DFI, Ufficio federale delle assicurazioni sociali UFAS; Direttive concernenti i provvedimenti in relazione con il coronavirus (COVID-19) nel settore dei contributi AVS/AI/IPG, l'assoggettamento assicurativo e l'organizzazione (valide dal 30 marzo 2020, numero della versione 2 / stato 29 aprile 2020, <https://sozialversicherungen.admin.ch/it/d/12739/download> (consultato il 17 giugno 2020), pag. 5.

⁸ Segreteria di Stato dell'economia SECO, SECO – Segreteria di Stato dell'economia > Lavoro > Nuovo coronavirus > Estensione e semplificazione del lavoro ridotto, https://www.seco.admin.ch/seco/it/home/Arbeit/neues_coronavirus/kurzarbeit.html (consultato il 17 giugno 2020).

⁹ Articolo 4 capoverso 1 dell'ordinanza COVID-19 perdita di guadagno.

¹⁰ Articolo 2 capoverso 4 dell'ordinanza COVID-19 perdita di guadagno.

¹¹ Articolo 2 capoversi 1, 1bis e 3 dell'ordinanza COVID-19 perdita di guadagno; Ordinanza sui provvedimenti in caso di perdita di guadagno in relazione al coronavirus (COVID-19), Commento, 20 marzo 2020, pag. 2 seg.

Il 16 aprile 2020 il Consiglio federale ha deciso di ampliare il diritto all'indennità per perdita di guadagno per il coronavirus. Possono quindi beneficiarne anche alcuni lavoratori colpiti solo indirettamente dai provvedimenti ordinati dalle autorità per combattere la pandemia¹².

Rispetto ai provvedimenti in caso di perdita di guadagno, la legge sulle pigioni commerciali COVID-19 rappresenta un sostegno complementare volto a mitigare gli effetti della pandemia.

1.3.6 Indennità secondo la legge sulle epidemie

All'articolo 63 la LEp prevede un indennizzo per danni conseguenti ai provvedimenti imposti dalle autorità. Affinché l'indennità possa essere concessa, i danni subiti dagli interessati devono risultare dall'applicazione dei provvedimenti delle autorità di cui agli articoli da 33 a 38 e all'articolo 41 capoverso 3. Vengono considerate le condizioni economiche dei richiedenti, e i danni che hanno subito non possono già essere stati coperti in altro modo. Gli articoli 33 segg. LEp rientrano nella sezione sui provvedimenti nei confronti di singole persone. L'articolo 38 LEp prevede la limitazione di determinate attività e dell'esercizio della professione per persone malate, sospette malate, contagiate, sospette contagiate o che espellono agenti patogeni. Tale disposizione riguarda le persone stesse e, a differenza del nuovo testo normativo, non il luogo in cui l'attività viene svolta. In base all'articolo 41 capoverso 3 LEp, le persone che entrano in Svizzera possono essere sottoposte per legge a determinati provvedimenti.

La legge sulle epidemie non contiene una base esplicita sull'impatto che le misure decretate possono avere sulla popolazione e su determinati gruppi di persone. È prevista un'indennità fondata sul principio dell'equità se una persona colpita da un provvedimento individuale finirebbe altrimenti in una situazione di necessità economica o sociale¹³.

La nuova regolamentazione verte invece sulle conseguenze delle misure imposte dalle autorità. A seguito della chiusura o della limitazione di un'attività, il locatario può avere serie difficoltà o non riuscire più a saldare la pigione o il fitto. Per i locatori che a causa della legge sulle pigioni commerciali COVID-19 si ritrovano in una situazione di necessità è pertanto previsto il versamento di un'indennità. Rispetto all'indennità fondata sull'equità di cui all'articolo 63 LEp, la soluzione proposta fa leva su altri punti, ma persegue finalità tutto sommato paragonabili.

1.4 Rapporto con il diritto europeo

Alla luce della pandemia sono state adottate anche nell'UE misure di sostegno di ampia portata, anche per gli esercizi che hanno dovuto essere temporaneamente chiusi.

1.5 Attuazione

1.5.1 Pigione o fitto

Il progetto riguarda da un lato la determinazione della pigione o del fitto delle aziende che hanno dovuto chiudere per un certo periodo di tempo o limitare le loro attività in adempimento dell'ordinanza 2 COVID-19. Si tratta cioè del corrispettivo per la messa a disposizione e l'uso dei locali in questione. In pratica i contratti di locazione o affitto, in quanto prodotto di privata autonomia, assumono forme assai diverse. Inoltre la copertura degli importi fissati per contratto avviene in varie fasi. Una parte dei locatari ha già versato l'intero canone, mentre invece altri sono in mora. Alcuni aspettano deliberatamente a versare l'importo dovuto. L'attuazione del progetto di legge nel settore delle pigioni e dei fitti è affidata alle parti contraenti stesse.

In presenza di controversie gli interessati possono far capo alle procedure previste dal Codice di procedura civile (CPC, RS 272). In via di principio va effettuato in un primo momento un tentativo di

¹² Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca DEFR, Homepage > Documentazione > Comunicati stampa > Coronavirus: estensione del diritto all'indennità di perdita di guadagno ai casi di rigore, https://www.wbf.admin.ch/wbf/it/home/dokumentation/nsb-news_list.msg-id-78813.html (consultato il 17 giugno 2020).

¹³ WALTER FELLMANN, *Entschädigung für die Folgen der Bekämpfung des Coronavirus*, in: Jusletter 15 giugno 2020, marg. 36 e 38, in particolare con diversi riferimenti materiali.

conciliazione dinnanzi all'autorità di conciliazione in materia di locazione. Esistono determinate deroghe, elencate nel CPC (art. 198: Eccezioni; art. 199: Rinuncia delle parti). A seconda dell'esito della procedura di conciliazione, le parti possono rivolgersi ai tribunali competenti.

1.5.2 Indennità per situazioni di necessità economica

Per i locatori o gli affittuari che, a seguito dell'applicazione della legge sulle pigioni commerciali COVID-19, percepiscono per un certo periodo pigioni o fitti ridotti del 60 per cento e che per questo motivo si ritrovano in una situazione di necessità economica è prevista un'indennità. A tal fine la Confederazione mette a disposizione al massimo 20 milioni di franchi. Le parti contraenti interessate possono presentare una domanda all'UFAB. Se nel corso del processo dovesse delinarsi che il volume delle domande supererà quello dei fondi disponibili, l'UFAB può definire ulteriori requisiti per circoscrivere la fattispecie della situazione di necessità economica e può limitare in generale l'importo dell'indennità.

Le domande saranno sottoposte a una valutazione. Le parti contraenti sono obbligate a fornire i documenti e le informazioni rilevanti. Per la valutazione delle domande fanno testo le disposizioni generali sull'amministrazione della giustizia federale. Per le procedure e in particolare anche per i ricorsi contro le decisioni dell'UFAB sono determinanti le disposizioni della legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA, RS 172.021).

2 Commenti ai singoli articoli

2.1 Articolo 1 Oggetto

Le mozioni 20.3451 e 20.3460 fanno riferimento alle chiusure delle strutture accessibili al pubblico in base all'articolo 6 capoverso 2 e alla limitazione dell'attività delle strutture sanitarie in base all'articolo 10a capoverso 2 dell'ordinanza 2 COVID-19 (RS 818.101.24) nelle versioni del 21 marzo 2020 e del 19 marzo 2020. Queste chiusure e limitazioni si rifanno a loro volta alla decisione del Consiglio federale del 16 marzo 2020. Il capoverso 1 spiega che la presente legge disciplina la determinazione della pigione o del fitto di queste strutture e aziende. La legge sarà valida per tutte le chiusure e limitazioni disposte in base a questa ordinanza.

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

Attraverso le mozioni 20.3451 e 20.3460 il Consiglio federale è inoltre incaricato di costituire un fondo per casi di rigore destinato ai locatori e dotato di un importo di 20 milioni di franchi. Il capoverso 2 definisce questa finalità e precisa che i casi di rigore sono quelli in cui la situazione di necessità economica è dovuta alle perdite su pigioni o fitti causate dall'applicazione della presente legge.

2.2 Articolo 2 Campo d'applicazione

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

La legge si applica anche se la cosa locata o affittata non comprende soltanto un negozio, ma serve anche ad altri scopi. Le autorimesse e i negozi di biciclette, ad esempio, dispongono solitamente di locali di vendita, che hanno dovuto essere chiusi, e di un'officina che in virtù dell'articolo 6 capoverso 3 lettera i dell'ordinanza 2 COVID-19 (officine di mezzi di trasporto) ha potuto restare aperta. Il fatto che

rispetto alle strutture completamente chiuse queste aziende abbiano potuto generare delle entrate (anche se ridotte) non ostacola l'applicazione della legge, perché quest'ultima prevede una soluzione forfettaria per tutte le strutture interessate che non può orientarsi all'evoluzione specifica del fatturato.

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

2.3 Articolo 3 Deroche al campo d'applicazione

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

Alcuni Cantoni applicano dei meccanismi di incentivazione, che prevedono un sostegno statale nel caso in cui le parti contraenti giungano a una soluzione amichevole. Anche tali accordi costituiscono un accordo ai sensi della disposizione in questione e comportano pertanto l'inapplicabilità della legge.

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

Un'eventuale sentenza giudiziaria passata in giudicato sull'importo della pigione o del fitto ha lo stesso effetto di un'intesa vincolante. Per le procedure giudiziarie correnti che rientrano nel campo d'applicazione materiale della legge, quest'ultima si applica retroattivamente (cfr. art. 11 cpv. 2).

Secondo le mozioni 20.3451 e 20.3460, se la pigione è compresa tra i 15 000 e i 20 000 franchi, entrambe le parti devono poter decidere di non applicare la disposizione in questione. Questa «clausola opzionale» scatta in presenza di un'esplicita dichiarazione di rinuncia corrispondente e fa sì che la legge non sia più applicabile. Ciò significa però anche che in casi come questi non può essere versata l'indennità per casi di rigore prevista dall'articolo 7. Se dopo aver firmato una dichiarazione di rinuncia una delle parti subisce perdite su pigioni o fitti (p. es. a seguito di una sentenza giuridica), i locatori non possono presentare una domanda di risarcimento.

Nell'interesse della certezza giuridica, la dichiarazione di rinuncia deve essere presentata in tempi utili, ossia entro 60 giorni a decorrere dall'entrata in vigore di questa legge.

2.4 Articolo 4 Pigioni o fitti determinanti

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

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

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

Nel settore della locazione di locali commerciali sono comuni gli accordi contrattuali, in base ai quali le pigioni o i fitti vengono calcolati in tutto o in parte secondo la cifra d'affari dell'azienda. In questi casi vengono considerate anche le variazioni del fatturato subite durante il «lockdown». Quindi, nel calcolare la pigione o il fitto determinante, la rispettiva quota non viene considerata. La regola del 40 per cento si applica in questi casi solo a un eventuale importo soglia, dovuto alla controparte indipendentemente dal fatturato realizzato. A seconda dell'intesa contrattuale, il minore fatturato realizzato nel periodo di chiusura si riflette sulla pigione o sul fitto con un ritardo più o meno grande. Nonostante le pigioni o i fitti calcolati in base al fatturato, possono quindi verificarsi situazioni difficili, che sono però superabili con i crediti bancari accordati in adempimento del programma volto alla concessione di fidejussioni per attenuare gli effetti del coronavirus (COVID-19) conformemente all'ordinanza sulle fidejussioni solidali COVID-19 (RS 951.261).

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

2.5 Articolo 5 Pigioni o fitti dovuti

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

L'importo della pigione o del fitto determinante per l'applicazione della regola del 40 per cento è calcolato in base ai criteri di applicabilità della legge fissati all'articolo 4. Corrisponde alla pigione netta o al fitto netto dei locali commerciali, compresi tutti i beni concessi in uso, ma escluse le spese accessorie. Se le spese accessorie sono comprese nel contratto di locazione o affitto occorre effettuare una detrazione adeguata. Lo stesso vale se la cosa locata o affittata presenta anche un'utilità abitativa.

2.6 Articolo 6 Strutture sanitarie

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

2.7 Articolo 7 Indennità per situazioni di necessità economica

Come spiegato al punto 1.2.7, il Consiglio federale propone di rinunciare alla indennità per situazioni di necessità economiche.

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

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

La situazione di necessità economica deve essere valutata di volta in volta in base ai casi concreti. Un caso di rigore può essere motivato ad esempio da perdite finanziarie tali da provocare un forte

deterioramento della situazione economica, da innescare o da rischiare di innescare una procedura di fallimento, o da indurre conseguenze più problematiche rispetto alla media.

Una situazione di necessità economica può anche insorgere se viene applicata una pigione sulla base dei soli costi. Contrariamente alle disposizioni generali del CO concernenti le pigioni commisurate ai costi, una pigione basata sui soli costi significa che il locatore si accontenta di coprire i suoi costi effettivi e di realizzare una rendita minima. Nell'ambito del CO la scelta di una pigione calcolata sulla base dei soli costi esclude il ricorso ai criteri delle pigioni in uso nel quartiere e della compensazione del rincaro (art. 13 cpv. 3 OLAL). Il criterio dei costi è inoltre il solo considerato nell'ambito della legge sulla promozione dell'alloggio (LPrA; RS 842) e di diversi atti normativi cantonali per la promozione dell'alloggio; viene regolarmente applicato dai committenti di utilità pubblica per calcolare la pigione dei locali commerciali. Se la pigione si basa sui soli costi, la sua riduzione si traduce automaticamente in un disavanzo e quindi in una situazione di necessità economica.

Prima che si manifesti una situazione del genere può trascorrere un certo tempo, pertanto le domande potranno essere presentate entro un termine di sei mesi a decorrere dall'entrata in vigore della legge. Se a quel momento la perdita sulle pigioni o sui fitti e la conseguente situazione di necessità fossero ancora incerte, la domanda potrà essere presentata e provvisoriamente sospesa.

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

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

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

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

2.8 Articolo 8 Protezione giuridica

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

2.9 Articolo 9 Disposizione penale

Chi ottiene un'indennità fornendo intenzionalmente informazioni false deve essere sanzionabile, tanto più che non è sempre possibile applicare le fattispecie classiche della truffa o della falsità in documenti. Per quanto riguarda la truffa secondo l'articolo 146 del Codice penale svizzero (CP; RS 311.0) bisognerebbe stabilire in particolare se una semplice indicazione inesatta del richiedente possa essere considerata un'astuzia tenuto conto della possibile mancanza di una verifica dovuta a capacità limitate. In generale non si ravvisa la falsità in documenti ai sensi dell'articolo 251 CP perché le indicazioni del richiedente non hanno qualità di documenti. Se però le autorità preposte al procedimento penale e i tribunali dovessero constatare l'esistenza di un reato grave, la o le fattispecie del CP prevarrebbero sulla presente disposizione penale.

Nel determinare la sanzione occorre considerare che l'indennità è limitata nel tempo e che l'importo massimo mensile è di 12 000 franchi (pari al 60 % della pigione massima o dell'affitto massimo computabile di 20 000 fr.). Sarà perciò limitata anche la possibile entità dell'infrazione. È presumibile, d'altra parte, che una stessa persona possa ottenere un'indennità per più oggetti fornendo informazioni

false. Alla luce di quanto precede, una sanzione fino a 10 000 franchi appare adeguata. Questo limite corrisponde all'importo massimo della multa stabilito all'articolo 106 capoverso 1 CP.

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

2.10 Articolo 10 Esecuzione

Questo articolo stabilisce che il Consiglio federale esegue la presente legge ed emana le disposizioni esecutive. Per la loro elaborazione si potrà continuare a coinvolgere il gruppo di lavoro già esistente. Bisognerà quindi pianificare la redazione di una bozza delle disposizioni per il momento in cui il messaggio e il disegno di legge verranno trasmessi al Parlamento. Affinché le disposizioni esecutive possano entrare in vigore insieme alla legge, dovranno essere emanate dal Consiglio federale grossomodo in concomitanza con le deliberazioni del Parlamento sulla legge.

2.11 Articolo 11 Referendum ed entrata in vigore

Il progetto consiste in una legge federale da dichiarare urgente in virtù di una base costituzionale e con durata di validità superiore a un anno. Sottostà a referendum facoltativo (art. 141 cpv. 1 lett. b Cost.).

La presente legge disciplina la determinazione della pigione o del fitto in relazione alla chiusura e alla limitazione delle attività a partire dal 17 marzo 2020; ne viene quindi sancita la validità retroattiva a partire da questa data. Vista l'incertezza giuridica che ha caratterizzato questo settore nel periodo di chiusura e di limitazione delle attività, l'effetto retroattivo si basa su motivi fondati. Dal punto di vista temporale, la sua durata di circa nove mesi appare adeguata. La regola del 40 per cento è una norma semplificativa che non può applicarsi in modo indiscriminato a ogni singolo caso. In seguito a questa regola – che implica una ripartizione relativamente equilibrata dei sacrifici richiesti – e all'effetto limitato nel tempo, non ne risultano disparità di trattamento eccessive. La retroattività è inoltre giustificata da interessi pubblici preponderanti.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni per la Confederazione

3.1.1 Ripercussioni finanziarie

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

3.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

L'erogazione delle indennità per situazioni di necessità economica presuppone lo sviluppo di strutture e processi adeguati. L'UFAB necessita di maggiori risorse di personale per poter esaminare le domande sotto il profilo formale e materiale, per decidere se accoglierle e per versare le indennità. Secondo le stime dovrebbero rientrare nel campo d'applicazione della prevista legge circa 80 000 rapporti di locazione. In molti casi è probabile che i locatori siano coinvolti in più di un rapporto di locazione o affitto. La regolamentazione per i casi di rigore riguarderà però soprattutto piccoli locatori. Il numero di domande presentate dovrebbe situarsi tra 4000 e 5000, e il numero di domande approvate dovrebbe essere ancora più basso. In base a queste ipotesi, l'attuazione del progetto di legge porterà a un aumento temporaneo (dall'inizio del 2021 alla fine del 2022) del fabbisogno di personale, per un costo di circa 360 000 franchi all'anno.

Il finanziamento verrà compensato internamente. Ne consegue tuttavia che la riduzione delle spese funzionali dell'UFAB decisa nell'ambito delle riforme strutturali (decreto del Consiglio federale del 1°

giugno 2018) dovrà essere attuata nei tempi previsti e nel rispetto degli obiettivi finanziari, primariamente nei preventivi per il 2023 e il 2024. Se questo compito supplementare dovesse comportare adeguamenti nella riforma strutturale dell'UFAB, occorrerà valutare se il decreto del Consiglio federale del 1° giugno 2018 vada adeguato in determinati punti.

3.2 Ripercussioni sull'economia

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

Supponendo che la normativa venga applicata normalmente per due mesi, il costo complessivo per i locatori dovrebbe aggirarsi intorno ai 212 milioni di franchi. In tale contesto sono state fatte alcune ipotesi sulla percentuale di parti contraenti che potrebbero optare per una deroga a queste disposizioni. Sono inoltre già stati detratti (sempre sulla base di ipotesi) i fondi previsti in situazioni di necessità economica e le riduzioni facoltative delle pigioni e dei fitti. I 212 milioni di franchi menzionati rappresentano circa l'1,6 per cento del totale delle pigioni commerciali percepite annualmente. Questi dati si basano su stime e calcoli effettuati all'inizio di maggio. Nel quadro del monitoraggio deciso dal Consiglio federale saranno presumibilmente rilevati dati più attendibili che consentiranno di fornire nel messaggio indicazioni più precise al riguardo.

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

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

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

4.1 Rapporto con il programma di legislatura

Il progetto non è annunciato nel messaggio del 29 gennaio 2020¹⁴ sul programma di legislatura 2019–2023. È una conseguenza diretta dell'approvazione da parte del Parlamento delle due mozioni dello stesso tenore CET-N 20.3451 e CET-S 20.3460 «Pigioni commerciali dei ristoranti e di altre aziende interessate dalla chiusura. I locatori dovrebbero pagare soltanto il 40 per cento della pigione».

4.2 Rapporto con le strategie del Consiglio federale

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

¹⁴ FF 2020 1565

L'attuazione di aiuti finanziari per casi di rigore, in particolare, presuppone lo sviluppo di ulteriori strutture e processi presso l'UFAB.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

Le misure richieste dalle mozioni non sono facili da classificare dal punto di vista dell'ordine costituzionale delle competenze. Evidentemente il progetto non può basarsi sulla competenza del Consiglio federale in materia di diritto di necessità secondo l'articolo 185 capoverso 3 Cost. Poiché non si tratta di combattere situazioni abusive, gli articoli costituzionali sul settore locativo (art. 109 Cost.) e sul diritto civile (art. 122 Cost.) non sarebbero una base adeguata. Infine, in assenza di competenze specifiche, non si può neppure invocare la competenza generale in materia di diritto civile.

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

Le misure basate sull'articolo 100 Cost. dovranno anche rispettare determinate condizioni quadro, come la libertà economica ai sensi degli articoli 27 e 95 Cost. e specialmente il principio della neutralità della concorrenza e quello della parità di trattamento dei concorrenti. Per quanto riguarda questi principi, occorre prestare particolare attenzione al fatto che le misure richieste dalla mozione vanno adottate indipendentemente dalla situazione economica del singolo caso. Questo potrebbe sfociare nella rinuncia a quote di pigioni anche per i locatari di locali commerciali che non hanno subito perdite economiche, se non in minima parte. Inoltre, se da un lato i locatari di locali commerciali riceveranno un sostegno, dall'altro i gestori che sono proprietari dei loro locali commerciali non beneficeranno di alcun aiuto per i corrispondenti costi di capitale, il che potrebbe comportare una distorsione della concorrenza. Occorre però anche tenere conto della portata limitata delle misure richieste dalla mozione, in particolare della loro durata temporanea e della loro applicazione nel segmento di prezzo piuttosto basso. Si aggiunge il fatto che in una situazione di crisi, per considerazioni di politica congiunturale, è necessario aiutare rapidamente un numero elevato di persone. In questo contesto, una certa standardizzazione è inevitabile per questioni di praticità. Il riferimento all'articolo 100 Cost. è quindi del tutto giustificato.

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

Per un intervento di questo tipo devono essere soddisfatte alcune condizioni: in primo luogo, deve esserci una base giuridica, che è fornita dal presente progetto di legge. In secondo luogo, l'intervento deve essere giustificato da un interesse pubblico, che potrebbe esistere se la misura può contribuire a scongiurare un'ondata di fallimenti nel settore della ristorazione e del commercio al dettaglio, perché in questi settori le pigioni rappresentano tipicamente un'importante voce di spesa. In terzo luogo, l'intervento deve essere proporzionato, vale a dire ragionevole per il locatore. Se l'esercizio rimane chiuso per due mesi, i locatori dovranno sostenere una perdita del 10 per cento della pigione annuale; allo stesso tempo verrà stanziato un importo per situazioni di necessità economica per aiutare i locatori che non sarebbero in grado di sopperire a questa perdita. Visto quanto precede, si può ragionevolmente presupporre che siano presenti le basi costituzionali necessarie a giustificare l'ingerenza del progetto di legge nei diritti fondamentali dei locatori di far valere le loro pretese contrattuali.

Infine, è poco probabile che l'interferenza nelle pretese contrattuali dei locatori costituisca una forma di espropriazione materiale. Da un lato, la limitazione delle pretese dei locatori non è particolarmente

grave e, dall'altro, mancano le condizioni che farebbero presupporre un sacrificio «straordinario», ossia una limitazione intollerabile rivolta a un numero ristretto di soggetti.

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

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

5.3 Forma dell'atto

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

La normativa proposta comprende disposizioni importanti che contengono norme di diritto e deve essere emanata sotto forma di legge federale (art. 164 cpv. 1 Cost.). Considerato che le chiusure e le limitazioni delle attività stanno avendo delle ripercussioni e molte parti contraenti non hanno ancora trovato una soluzione, l'entrata in vigore non può essere ritardata. Per questo motivo la legge sulle pigioni commerciali COVID-19 va emanata come legge federale urgente di durata limitata secondo l'articolo 165 Cost. In proposito va rilevato che il processo legislativo è stato avviato da due mozioni di identico tenore presentate dalle Commissioni parlamentari dell'economia e dei tributi. La dichiarazione d'urgenza deve essere effettuata dalla maggioranza dei membri del Consiglio degli Stati e del Consiglio nazionale in una votazione separata dalla deliberazione del messaggio. Verrà precedentemente richiesta una procedura straordinaria affinché il messaggio possa essere trattato d'urgenza nella stessa sessione (sessione invernale 2020).

5.4 Freno alle spese

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

5.5 Conformità alla legge sui sussidi

La legge sulle pigioni commerciali COVID-19 si ricollega alle chiusure e alle limitazioni delle attività ordinate in relazione alle misure adottate per combattere il coronavirus e fissa in modo unitario al 40 per cento la quota delle pigioni o dei fitti da versare per le aziende interessate nel periodo in questione. Questa soluzione forfettaria applicabile a tutti i rapporti contrattuali soggetti al campo d'applicazione della legge tiene conto del fatto che alcuni locatori possono ritrovarsi in una situazione di necessità economica. Queste persone devono ricevere un indennizzo. Il progetto di legge prevede un sostegno unico di 20 milioni di franchi. Le domande di indennità indirizzate all'UFAB dovranno essere motivate e accompagnate dai documenti rilevanti. Potranno essere presentate entro un termine di sei mesi a decorrere dall'entrata in vigore della legge. È infine introdotta una disposizione penale per il caso in cui l'indennità venga indebitamente ottenuta sulla base di informazioni false.

5.6 Delega di competenze legislative

Il progetto prevede l'emanazione di disposizioni esecutive da parte del Consiglio federale.

5.7 Protezione dei dati

Per evadere le domande di indennità l'UFAB rileva dati dettagliati sui rapporti contrattuali e sulla situazione economica di persone fisiche e giuridiche. Queste informazioni vanno trattate conformemente alle prescrizioni della legislazione sulla protezione dei dati.