



---

## Compendio

*L'attuale diritto della locazione è entrato in vigore il 1° luglio 1990, sostituendo, con una revisione totale, il decreto federale del 30 giugno 1972 concernente provvedimenti contro gli abusi in materia di locazione (DAL). Da allora tutte le disposizioni concernenti la locazione sono riunite nel Codice delle obbligazioni (CO). Nonostante i lavori di revisione siano complessivamente durati più di dieci anni, anche dopo l'entrata in vigore del nuovo diritto inquilini e locatori hanno chiesto a più riprese ulteriori modifiche.*

*Nel 1992 il consigliere nazionale Baumberger aveva depositato una mozione in cui chiedeva il passaggio progressivo a un sistema di pigioni libere (pigioni a condizioni di mercato). La mozione è stata accolta dal Parlamento nel 1996. Nella sessione di dicembre del 1997 il Consiglio nazionale è tuttavia tornato sui suoi passi togliendo di ruolo le iniziative parlamentari Hegetschweiler e Ducret, che chiedevano un allentamento delle disposizioni protettive previste dal CO in materia di locazione senza perseguire l'introduzione di pigioni libere. La Camera bassa ha motivato tale decisione sostenendo che le proposte formulate nelle due iniziative parlamentari non avevano raccolto la necessaria maggioranza durante la deliberazione commissionale.*

*Il 14 marzo 1997 l'Associazione svizzera degli inquilini ha depositato l'iniziativa popolare «per delle pigioni corrette».*

*L'iniziativa popolare, presentata in forma di progetto elaborato, prevede quanto segue:*

- a. definizione delle pigioni iniziali considerate abusive;*
- b. adeguamenti delle pigioni in base agli elementi che influenzano i costi (pigioni determinate dai costi), esclusi i cosiddetti motivi di adeguamento assoluti (pigione in uso nella località o nel quartiere, miglioramento del reddito). Per gli adeguamenti delle pigioni fondati sulla variazione del tasso ipotecario è determinante il saggio medio delle ipoteche calcolato su un periodo quinquennale («saggio ipotecario addomesticato»);*
- c. limitazione e scaglionamento degli aumenti di pigione connessi con un trapasso della proprietà dell'immobile;*
- d. delega legislativa ai Cantoni di adottare norme che consentano di addebitare come spese accessorie soltanto le prestazioni che variano in funzione del consumo dei locatari;*
- e. obbligo generale di utilizzare un modulo approvato dall'autorità anche per notificare e motivare le pigioni iniziali e le altre pretese del locatore;*
- f. disposizioni speciali per le pigioni di enti di utilità pubblica che operano nel settore abitativo e per contratti-quadro di locazione dichiarati di obbligatorietà generale;*

- 
- g. *obbligo del locatore di provare che la disdetta è giustificata e definizione dei casi in cui la disdetta è ingiustificata.*

*Mediante disposizioni transitorie si conferisce al Consiglio federale la competenza di emanare, in caso di accettazione dell'iniziativa popolare, le disposizioni esecutive necessarie sino all'entrata in vigore della pertinente legislazione. Si prevede inoltre che la Confederazione, in collaborazione con i Cantoni, rilevi statisticamente le pigioni degli oggetti locati.*

*Il Consiglio federale respinge l'iniziativa popolare poiché essa sancisce il principio della pigione fondata sui costi quale unico metodo di adeguamento delle pigioni e priva pertanto il mercato dell'alloggio della necessaria flessibilità. Riconosce che talune rivendicazioni dei suoi promotori sono giustificate, segnatamente per quanto concerne gli effetti problematici dell'attuale interdipendenza tra tassi ipotecari e pigioni. La proposta di fissare un saggio ipotecario «ammorbidito» non consentirebbe tuttavia di risolvere il problema, bensì soltanto di differirne la soluzione. Va inoltre rilevato che diventa vieppiù difficile stabilire un tasso di riferimento per il settore locativo, poiché in genere gli istituti di finanziamento determinano le condizioni del prestito ipotecario caso per caso e offrono una scelta sempre più diversificata di modelli ipotecari. Il Consiglio federale ritiene pertanto che il problema dell'interdipendenza tra tassi ipotecari e pigioni vada trattato alla radice. Desidera inoltre porre rimedio ad alcune carenze incontestate dell'ordinamento vigente. Tra queste figurano le complesse regole di calcolo e in materia di riserve, la mescolanza di criteri relativi e assoluti per stabilire se le pigioni sono abusive e le difficoltà che ne risultano per le autorità di conciliazione e i giudici. Il dibattito sulle proposte del Consiglio federale e i risultati della procedura di consultazione mostrano inoltre che la nozione di abuso legata a un reddito sproporzionato o a un prezzo d'acquisto eccessivo è insoddisfacente.*

*Per questi motivi, il Consiglio federale ha deciso di contrapporre all'iniziativa popolare «per delle pigioni corrette» un controprogetto indiretto che comporta essenzialmente le innovazioni seguenti:*

*Le pigioni dovranno anzitutto essere adeguate all'evoluzione dell'indice nazionale dei prezzi al consumo, al massimo in ragione dell'80 per cento della variazione intervenuta.*

*Per stabilire se una pigione è abusiva non ci si fonderà più sulla nozione di reddito sproporzionato bensì sul principio delle pigioni di riferimento; la Confederazione dovrà approntare gli strumenti necessari per l'applicazione di tale principio.*

*Le dimensioni degli appartamenti e delle case unifamiliari di lusso non saranno più valutate in funzione del numero di locali bensì in base alla superficie abitabile netta.*

*Gli aumenti di pigione conseguenti a un investimento che comporta un plusvalore della cosa locata o a un trapasso della proprietà dell'immobile dovranno essere scaglionati se superano il 20 per cento dell'importo della pigione in corso.*

---

*Occorrerà verificare anche la liceità delle pigioni di abitazioni in favore delle quali sono state prese misure d'incoraggiamento da parte dei poteri pubblici; in tale ambito si applicheranno le norme di procedura amministrativa federale o cantonale.*

*Le autorità di conciliazione dovranno poter dirimere tutte le controversie il cui valore litigioso non superi i 5000 franchi.*

*Nelle controversie in materia di protezione dalle disdette e in quelle il cui valore litigioso non superi i 20 000 franchi le parti saranno esentate da tasse e spese giudiziarie.*

*Non si prevedono modifiche per quanto concerne la protezione dalle disdette. In passato questo settore ha infatti suscitato molto meno controversie rispetto alle regole applicabili all'adeguamento delle pigioni. La modifica legislativa proposta concerne quindi anzitutto la determinazione delle pigioni. Le disposizioni vigenti che si sono dimostrate valide sono mantenute. Nelle disposizioni transitorie si garantisce che i locatori che hanno computato sulle pigioni le diminuzioni del tasso ipotecario conformemente al diritto vigente non siano svantaggiati, con l'entrata in vigore della modifica, rispetto a quanti hanno proceduto diversamente.*

# Messaggio

## 1 Parte generale

### 11 Situazione iniziale

Rispetto agli altri Paesi dell'Europa occidentale, la Svizzera ha la più alta percentuale di locatari («conduttori» secondo gli art. 253 segg. CO): il 70 per cento circa dei suoi abitanti vive infatti in abitazioni in locazione. I rapporti tra locatori e inquilini rivestono pertanto un'importanza particolare. Il diritto della locazione è uno dei settori più sensibili della politica dell'alloggio poiché non disciplina soltanto la facoltà di utilizzare e di disporre di un bene di importanza vitale, legato generalmente a profondi aspetti emotivi. L'intervento con norme giuridiche nella determinazione del rapporto di locazione incide anche sulla costruzione di abitazioni e sui mercati fondiario, edilizio e dei capitali nonché sull'insieme dell'economia nazionale. Il diritto della locazione tocca interessi diversi; di conseguenza, sono possibili conflitti in merito agli obiettivi e controversie politiche.

Sostanzialmente, il diritto della locazione suscita sempre gli stessi interrogativi fondamentali. Lo Stato deve limitare la libertà contrattuale delle parti? Se sì, in che misura? Disposizioni del diritto della concorrenza e istituti di diritto privato quali il divieto dell'usura o il divieto di abusare dello stato di bisogno di una persona bastano a tutelare gli inquilini o occorre adottare ulteriori norme? Tali norme devono limitarsi alla protezione dalle disdette o influire anche sulla determinazione delle pigioni?

Sinora queste domande hanno ottenuto risposte diverse a seconda delle priorità sociopolitiche, della situazione economica generale e della situazione specifica del mercato dell'alloggio.

È incontestato che occorre impedire gli abusi e garantire una remunerazione adeguata e la conservazione del capitale investito. È altresì ampiamente riconosciuto che il mercato è uno strumento di regolazione atto a garantire un'utilizzazione economicamente efficace di beni disponibili in quantità limitata. Se tuttavia taluni pongono l'accento sulle peculiarità del mercato dell'alloggio (costi di transazione elevati, scarsa negoziabilità dei beni, costituzione di monopoli locali, poca trasparenza ecc.) e ritengono pertanto necessari interventi regolatori da parte dello Stato, altri considerano tali interventi superflui e controproducenti.

Gli effetti delle norme intese a tutelare i locatari sono molto controversi. Secondo i partigiani del libero mercato, gli interventi statali comportano ad esempio una riduzione degli investimenti, impediscono un'utilizzazione economica delle abitazioni e limitano la mobilità e l'efficienza del mercato del lavoro. Gli avversari della libera fissazione delle pigioni danno invece la priorità a considerazioni di carattere sociale, quali la protezione delle categorie di popolazione più deboli dal profilo economico, i legami con il quartiere e la necessità di garantire costi abitativi sostenibili.

Dal 1917, in Svizzera la libera fissazione delle pigioni è stata ammessa soltanto per un periodo di 18 mesi, durante il 1971 e il 1972. Per il resto la libertà contrattuale è sempre stata limitata. L'intensità delle restrizioni ha subito una graduale diminuzione, passando dal controllo delle pigioni alla vigilanza sulle pigioni e infine alla lotta contro gli abusi. Oggi la protezione degli inquilini è ampiamente accettata

quale elemento della legislazione sociale. Dal profilo economico, si fonda sul cosiddetto problema dell'«hold up»<sup>1</sup>: a causa degli elevati costi sociali e di trasloco, il potere negoziale del locatario è inferiore a quello del locatore. Il conduttore dovrebbe pertanto godere – perlomeno durante la locazione – di una certa protezione contro eventuali pretese abusive del locatore.

## 12 Elementi del diritto della locazione in vigore

La locazione è disciplinata dagli articoli 253-274g CO<sup>2</sup>, la cui versione attuale è in vigore dal 1° luglio 1990. Il capo primo contiene disposizioni generali sul contratto di locazione. Il capo secondo concerne la protezione dei conduttori di locali d'abitazione e commerciali da pigioni abusive e il terzo la protezione dalle disdette abusive. Il capo quarto disciplina infine la competenza delle autorità e la procedura applicabile. La stragrande maggioranza delle disposizioni sono imperative.

Gli adeguamenti unilaterali della pigione in corso sono possibili soltanto se il contratto prevede una clausola di adeguamento o se il CO contiene una base giuridica corrispondente. L'articolo 109 della nuova Costituzione federale del 18 aprile 1999 autorizza la Confederazione a emanare prescrizioni contro gli abusi nel settore locativo. Gli articoli 269-270e del CO – volti a tutelare il conduttore da pigioni abusive e altre pretese abusive del locatore – si fondano su questa disposizione costituzionale.

L'articolo 269 CO sancisce il principio secondo cui sono abusive le pigioni con le quali è ottenuto un reddito sproporzionato dalla cosa locata o fondate su un prezzo d'acquisto manifestamente eccessivo.

L'articolo 269a CO fornisce invece un elenco di eccezioni, ossia di fattispecie in cui si presume che la pigione non sia abusiva. Di regola non sono abusive segnatamente le pigioni che sono nei limiti di quelle in uso nella località o nel quartiere (lett. a), sono giustificate dal rincaro dei costi o da prestazioni supplementari del locatore (lett. b) o garantiscono unicamente il potere d'acquisto del capitale sopportante i rischi (lett. e). L'articolo 12 capoverso 1 dell'ordinanza concernente la locazione e l'affitto di locali d'abitazione o commerciali (OLAL)<sup>3</sup> precisa che gli aumenti dei tassi ipotecari costituiscono un rincaro dei costi trasferibile sulla pigione. Per quanto concerne le costruzioni recenti, le pigioni devono rimanere nei limiti del reddito lordo compensante i costi (lett. c). Non sono infine abusive le pigioni che corrispondono a un piano di pagamento previamente pattuito (lett. d) o non eccedono i canoni raccomandati nei contratti-quadro di locazione di associazioni di locatori e inquilini (lett. f).

Le parti possono pattuire contrattualmente pigioni soggette all'adeguamento all'indice nazionale dei prezzi al consumo (art. 269b CO) o a un determinato aumento periodico (pigioni scalari, art. 269c CO).

Il diritto vigente ha fuso le disposizioni del previgente decreto federale concernente provvedimenti contro gli abusi in materia di locazione (DAL) con quelle del CO.

<sup>1</sup> T. von Ungern-Sternberg, *Bases économiques pour une loi sur la protection des locataires*, cahiers de recherches économiques, Université de Lausanne, Losanna 1997.

<sup>2</sup> CO; RS 220

<sup>3</sup> RS 221.213.11

Per quanto concerne la fissazione delle pigioni, la revisione del 1990 ha introdotto le innovazioni seguenti:

- le pigioni indicizzate devono obbligatoriamente fare riferimento all'indice nazionale dei prezzi al consumo;
- in caso di pigioni scalari può essere contestata soltanto la pigione iniziale;
- le quote trasferibili sulla pigione in seguito a un aumento del tasso ipotecario sono ridotte, poiché nel calcolo non si tiene conto degli interessi del capitale proprio;
- la compensazione di riduzioni della pigione accordate mediante una ridistribuzione dei costi usuali di finanziamento non è abusiva se fissata in un piano di pagamento previamente comunicato al conduttore;
- in caso di adeguamento parziale della pigione, il locatore deve indicare l'importo in franchi o la percentuale dell'aumento cui rinuncia, affinché tale riserva possa ancora essere trasferita sulla pigione in un secondo tempo;
- la liceità della pigione iniziale può essere contestata se il conduttore è stato costretto a concludere il contratto per necessità personale o familiare oppure a causa della situazione del mercato locale di abitazioni e di locali commerciali. La pigione iniziale può inoltre essere contestata se è stata aumentata in modo rilevante rispetto a quella precedente.

Il diritto della locazione in vigore si basa sul già citato principio della pigione in funzione dei costi. L'adeguamento della pigione è quindi ammissibile soltanto se fondato su una modifica dei costi a carico del locatore. Il diritto della locazione comprende tuttavia anche elementi di mercato quali la nozione di pigioni in uso nella località o nel quartiere o il fatto che le autorità possano pronunciarsi sulla liceità della pigione soltanto su domanda del conduttore. Il principio della pigione fondata sui costi e quello delle pigioni a condizioni di mercato sono tra loro incongruenti e la giurisprudenza deve sovente pronunciarsi a tal proposito.

Per verificare gli adeguamenti delle pigioni, la giurisprudenza ha sviluppato il metodo relativo e il metodo assoluto.

Secondo il metodo assoluto, la pigione è esaminata in quanto tale e non solo rispetto alla pigione precedente. L'importo ammissibile viene stabilito in modo assoluto. Questo metodo è utilizzato con moderazione dalla prassi poiché complesso e di difficile applicazione.

Oggi il metodo utilizzato più sovente è senza dubbio quello relativo. Secondo tale metodo, l'adeguamento della pigione viene esaminato soltanto rispetto alla pigione precedente, tenendo conto di eventuali riserve costituite anteriormente (adeguamento parziale della pigione). Il metodo relativo è molto più agevole da utilizzare.

## **13 Valutazione delle esperienze passate**

### **131 Situazione attuale sul mercato dell'alloggio**

In Svizzera vi sono approssimativamente 3,5 milioni di abitazioni, di cui circa 3 milioni sul mercato locativo. I quattro quinti degli oggetti locativi sono situati nelle zone urbane. Nel 1990 la metà delle abitazioni in locazione apparteneva a privati. Gli altri grandi fornitori di abitazioni sono gli investitori istituzionali (18%), le so-

cietà edilizie e immobiliari (11%) e le società cooperative (6%). Il resto è suddiviso tra committenti che promuovono la costruzione di abitazioni di pubblica utilità e i poteri pubblici. Nel 1990 il 62 per cento delle abitazioni in locazione avevano da tre a quattro locali. Le abitazioni più piccole rappresentavano quasi un quarto del totale, quelle più grandi circa il 10 per cento.

Come risulta dalla tabella nell'allegato 1, attualmente il numero di abitazioni aumenta di circa 35 000 unità l'anno. A medio termine un simile incremento dovrebbe consentire di soddisfare la domanda<sup>4</sup>. Negli anni Ottanta e tra il 1994 e il 1996 si costruivano ancora da 40 000 a 45 000 abitazioni l'anno. Si rileva pure che la costruzione di nuove abitazioni in proprietà, in particolare di case unifamiliari, varia più fortemente nel tempo rispetto a quella di abitazioni in locazione.

Nonostante il numero elevato di nuove costruzioni, negli anni Ottanta e nei primi anni Novanta il mercato locativo è stato caratterizzato da una certa penuria. A livello nazionale, la quota di abitazioni non occupate ammontava allo 0,43 per cento dell'offerta globale di alloggi. In seguito questa percentuale è cresciuta costantemente sino a raggiungere l'1,85 per cento nel 1998. Ciò corrisponde a 64 000 unità, di cui più dei quattro quinti offerte in locazione. La tendenza alla saturazione ha consentito un buon funzionamento del mercato locativo nella fascia medio alta delle pigioni. Chi è alla ricerca di un'abitazione riesce rapidamente a trovare un alloggio conforme alle sue esigenze per quanto concerne dimensioni, dotazione e ubicazione; ne consegue, oltre a un maggior numero di abitazioni libere, soprattutto un incremento dei traslochi.

Un esame meramente quantitativo non consente tuttavia di giungere alla conclusione che il mercato dell'alloggio funzioni in modo ottimale. Va infatti tenuto conto anche dell'evoluzione e della struttura dei prezzi. A tal proposito, il grafico 1 dell'allegato 1 rivela quanto segue:

- forti fluttuazioni del tasso ipotecario accompagnate da oscillazioni altrettanto forti delle pigioni;
- variazioni relativamente lievi dell'indice dei prezzi al consumo, se confrontate con quelle del tasso ipotecario;
- fasi complessivamente più lunghe di relativo rincaro delle abitazioni (variazioni dell'indice delle pigioni più forti di quelle dell'indice dei prezzi al consumo) nel 1972, nel 1975/76, nel 1982/83, dal 1986 al 1993 e nel 1996. Negli anni 1973/74, 1978-1981, 1984/85 e 1994/95 si sono invece registrate fasi di relativa diminuzione delle pigioni;
- tra il 1990 e il 1998 le pigioni sono aumentate del 28 per cento, mentre il costo della vita ha complessivamente subito un incremento del 18 per cento. In tale ambito va rilevato che già solo gli aumenti del tasso ipotecario registrati all'inizio degli anni Novanta giustificavano aumenti delle pigioni di oltre il 20 per cento e che sull'indice hanno pure inciso aumenti di pigione fondati sul plusvalore.

Un esame della struttura delle pigioni in base al Censimento delle abitazioni del 1990 e alla Rilevazione strutturale delle pigioni del 1996 consente di elucidare ulteriormente la situazione del mercato locativo:

<sup>4</sup> U. Rey e U. Hausmann, *Perspektiven des regionalen Wohnungsbedarfs*, Schriftenreihe Wohnungswesen, Volume 65, Grenchen 1997.

- dal profilo territoriale, il mercato svizzero della locazione è caratterizzato da una chiara dicotomia: i cinque grandi agglomerati urbani si distinguono nettamente dal resto del Paese. Tra i grandi centri, Zurigo è il più caro, Lo-sanna quello più conveniente;
- per il medesimo tipo di abitazione (dimensioni, età e stato), le società immobiliari, le assicurazioni e i privati esigono pigioni superiori alla media, le casse pensioni pigioni conformi alla media e gli enti pubblici e le cooperative immobiliari pigioni inferiori alla media;
- più le abitazioni sono vecchie e meno sono care, anche se l'importo delle relative pigioni può variare assai. Per le abitazioni non rinnovate di 45 o più anni la variazione può oscillare tra il 37 e il 59 per cento (a seconda dell'ubicazione); la dispersione è quindi due volte superiore a quella registrata per le pigioni delle abitazioni di 20 o meno anni (dal 20 al 30%)<sup>5</sup>;
- sussiste una notevole differenza tra le pigioni delle abitazioni considerate nel loro insieme e quelle delle abitazioni offerte sul mercato. Benché sia difficile stabilire un paragone, è lecito ritenere che il relativo rapporto sia oggi di 1:1,3. Se l'insieme delle pigioni svizzere ha subito un leggero aumento tra il 1992 e il 1996, le pigioni delle abitazioni offerte sul mercato sono diminuite del 30 per cento circa<sup>6</sup>.

Concludendo questa panoramica si può affermare che in Svizzera la popolazione gode di una buona situazione per quanto concerne la disponibilità di abitazioni. Il bisogno di superficie abitabile aumenta costantemente a causa dell'evoluzione demografica e sociale e del benessere crescente. Se nel 1980 era ancora limitata a 34 m<sup>2</sup> per persona, nel 1990 la superficie abitabile aveva già raggiunto i 39 m<sup>2</sup> (media dell'Europa occidentale: 35 m<sup>2</sup> per persona). Considerati gli indici di produzione e l'evoluzione demografica questa tendenza non dovrebbe essersi interrotta dal 1990. Di conseguenza, l'occupazione media (numero di persone per abitazione) e la densità abitativa (numero di persone per locale) diminuiscono. L'occupazione delle abitazioni è scesa da 2,9 persone per abitazione (1970) a 2,4 persone (1990). Essa ammonta a 2,65 persone per abitazione nelle zone rurali e a 2,25 persone nelle zone urbane. Non si registrano invece differenze di rilievo tra la densità abitativa nelle zone rurali e quella nelle zone urbane, nonostante la struttura sia diversa per quanto concerne le dimensioni delle abitazioni.

Non tutti gli strati della popolazione hanno potuto approfittare in eguale misura della diminuzione generale dell'occupazione delle abitazioni e della densità abitativa. Una minoranza della popolazione vive ancora in condizioni relativamente precarie.

Sussistono differenze considerevoli non soltanto per quanto concerne il consumo di superficie abitabile ma anche in materia di oneri locativi. Nel 1990 l'onere locativo netto era inferiore al 15 per cento del reddito per la metà delle economie domestiche. Per un'economia domestica su sei esso superava il 25 per cento. L'onere era elevato soprattutto per le famiglie con un reddito modesto (inferiore a 4000 franchi men-

<sup>5</sup> Metron AG, Grundlagen für ein neues Mietrecht, Studie im Auftrag des Bundesamtes für Wohnungswesen, Brugg 1999, [[www.bwo.admin.ch/pdf/Mietrecht.pdf](http://www.bwo.admin.ch/pdf/Mietrecht.pdf)]

<sup>6</sup> Wüest & Partner, Bau- und Immobilienmarkt Schweiz - Monitoring div. Jahrgänge, Zurigo.

sili)<sup>7</sup>. Considerato che dal 1990 il livello delle pigioni è aumentato molto più velocemente di quello dei redditi familiari, la quota di locatari gravati da oneri locativi elevati dovrebbe nel frattempo essere aumentata<sup>8</sup>.

## 132 **Diritto della locazione: un compromesso accettabile ...**

Il diritto della locazione fissa le «regole del gioco» del mercato delle abitazioni e dei locali commerciali. La questione se tali regole limitino eccessivamente la funzione di approvvigionamento del mercato locativo è da lungo tempo oggetto di controversie. Quanto esposto nelle righe precedenti e ulteriori indizi consentono di fornire alcune risposte. Va tuttavia ricordato che è difficile isolare gli effetti della protezione dei locatari a causa di numerosi altri fattori che influenzano questo settore.

- Sembra sempre redditizio investire nella costruzione. Il numero elevato di nuove abitazioni, che nella seconda metà degli anni Ottanta oscillava tra 6 e 7 unità ogni 1000 abitanti, è inferiore soltanto a quello registrato in Giappone<sup>9</sup>. Da dati più recenti risulta che – se confrontato con quello estero<sup>10</sup> – il tasso di crescita delle abitazioni è rimasto elevato anche negli ultimi anni. Il recente rallentamento dell'attività edilizia va quindi soprattutto addebitato al calo della domanda di abitazioni e non al diritto della locazione. Il fatto che la maggior parte dei costruttori siano offerenti privati non consente neppure di concludere che si sia creato un clima particolarmente dissuasivo per gli investimenti.
- Si investe anche in lavori di rinnovazione. Dalla rilevazione strutturale delle pigioni del 1996 risulta che un'abitazione su sette è stata parzialmente o totalmente rinnovata durante la locazione in corso. Per le abitazioni costruite prima del 1966, tale rapporto era di un alloggio su cinque. Occorre tuttavia ancora chiarire se questo tasso basti a mantenere a lungo termine il parco alloggi e a garantirne l'ammodernamento e in che misura il diritto della locazione vada ritenuto corresponsabile di un eventuale rallentamento nel settore; le opinioni a tal proposito divergono. È vero che un diritto della locazione orientato verso i costi ostacola la costituzione di accantonamenti destinati a finanziare lavori di rinnovazione e che questo può avere ripercussioni negative. Inversamente, si accusa tuttavia il diritto della locazione di causare inutilmente costose ristrutturazioni; v'è infatti chi sostiene che queste ultime rappresentano l'unica soluzione per ottenere un reddito sufficiente poiché nella determinazione delle pigioni non si tiene sufficientemente conto degli investimenti che comportano un plusvalore. Va inoltre rilevato che oggi le nuove costruzioni risultano sovente più vantaggiose delle rinnovazioni totali, visto che i costi di costruzione sono fortemente calati. Dato che l'offerta supera la domanda, gli investitori temono di dover locare le abitazioni rinnovate a prezzi che non consentirebbero loro di coprire i costi. Il

<sup>7</sup> F. Gerheuser, *Miete und Einkommen 1990-1992*, Schriftenreihe Wohnungswesen, Volume 58, Berna 1995.

<sup>8</sup> Sarà possibile disporre di indicazioni più precise soltanto dopo aver valutato i dati raccolti nell'ambito del rilevamento statistico del consumo nel 1998.

<sup>9</sup> Studienkommission Marktmiete, *Arbeitsberichte Wohnungswesen*, quaderno 28, Berna 1993.

<sup>10</sup> UN/ECE, *Annual bulletin of housing and building statistics*, Parigi 1998.

valore inferiore degli immobili non consente inoltre più di aumentare le ipoteche.

- Anche il numero relativamente limitato di oggetti locati trasformati in abitazioni in proprietà potrebbe essere un indizio del fatto che gli investimenti in abitazioni locative hanno mantenuto la loro attrattiva.
- L'incidenza del diritto della locazione sul livello delle pigioni è evidente, benché sussistano chiare differenze tra nuove e vecchie abitazioni. Il livello delle pigioni delle nuove abitazioni corrisponde in ampia misura a quello del libero mercato. La variazione dell'importo delle pigioni rispecchia principalmente differenze di ubicazione e di comfort. Il divario tra le pigioni delle vecchie abitazioni, due volte superiore, indica invece che in questo settore le pigioni sono nettamente al di sotto del livello di mercato. Questo divario può indurre a trascurare il patrimonio edilizio e contribuire a provocare un'esplosione del consumo di abitazioni, sfavorire i locatari iniziali, privilegiare quanti occupano vecchie abitazioni e ridurre la mobilità degli abitanti; gli effetti corrispondenti non possono tuttavia essere dimostrati poiché mancano documenti adeguati. Taluni richiamano anche l'attenzione sulla notevole diminuzione del numero di abitazioni a buon mercato intervenuta tra il 1990 e il 1996 e constatata dalla rilevazione strutturale delle pigioni e temono che in questo settore vi sarà penuria.
- Secondo alcuni, il divario sopraccitato determinerebbe anche un insufficiente sfruttamento delle vecchie abitazioni a buon mercato. Un esame del censimento delle abitazioni del 1990 non consente di confermare questa supposizione; da tale esame risulta anzi che, se si confrontano tutte le categorie, il numero medio di persone che occupano vecchie abitazioni è leggermente superiore a quello di quanti abitano in nuovi alloggi.
- Il vigente diritto della locazione favorisce un'evoluzione delle pigioni finanziariamente accettabile per la maggior parte delle economie domestiche e non ostacola sensibilmente gli investimenti. La soluzione dei problemi delle fasce di popolazione gravate da oneri locativi troppo elevati non va ricercata nell'ambito del diritto della locazione bensì mediante altre misure di politica dell'alloggio.
- Diverse carenze, presunte o vere, del vigente diritto della locazione sono sovente documentate con casi trattati dalle autorità di conciliazione. Si dimentica tuttavia che ogni anno soltanto l'un per cento circa delle pigioni dà adito a controversie che sfociano in una procedura di conciliazione. Inoltre, le contestazioni delle pigioni costituiscono soltanto un terzo circa dei casi. La questione delle pigioni «corrette», che nella Svizzera romanda è un oggetto spesso trattato nelle procedure di conciliazione, assume rilievo nella Svizzera tedesca soltanto in prossimità di grandi città.
- Anche la forte sedentarietà dei locatari dimostra che le controversie tra inquilini e locatori sono poco frequenti. Recentemente è stato accertato che le famiglie i cui membri hanno più di cinquant'anni di età rimangono in media per oltre sedici anni nella stessa abitazione<sup>11</sup>. Il medesimo sondaggio ha inoltre confermato che la situazione dell'alloggio è considerata molto soddi-

<sup>11</sup> M.I.S. Trend SA, Trop chers, les loyers? Etude de satisfaction auprès de locataires romands, Losanna 1999.

sfacente. Questo vale anche per l'importo delle pigioni, che oltre il 70 per cento delle persone interpellate ritiene adeguato alle prestazioni offerte.

- Dal 1990, le innovazioni introdotte nel diritto della locazione e la densità normativa esistente in questo settore sembrano aver rafforzato la tendenza alla professionalizzazione dei locatori e degli amministratori. Anche la locazione di immobili privati è viepiù appannaggio di aziende specializzate.

Quanto esposto sopra mostra che il vigente diritto della locazione può essere globalmente considerato un compromesso accettabile tra gli interessi degli inquilini e quelli dei locatori. Non frena gli investimenti e garantisce perlopiù pigioni adeguate. Vi sono pochi elementi per suffragare la tesi secondo cui le disposizioni sulla locazione gravano sui rapporti tra locatori e conduttori. Nemmeno il timore che interventi restrittivi sulle pigioni possano avere ripercussioni negative, benché comprensibile, è confermato da dati empirici. A tal proposito va ricordato che, nonostante le limitazioni da esso previste, il diritto svizzero della locazione è relativamente liberale rispetto a quello degli altri Paesi. Dall'esame delle condizioni quadro cui è subordinato il diritto della locazione dei Paesi limitrofi risulta infatti che in tali Paesi gli interventi statuali sul mercato e le complicazioni burocratiche sono in genere più marcati (allegato 2).

### **133           ... con diverse lacune**

È naturale che il diritto della locazione sia oggetto di valutazioni giuridiche e politiche discordanti nonostante la situazione globale sia soddisfacente. La normativa vigente presenta tuttavia anche diverse lacune incontestate, quali per esempio:

- una sistematica insoddisfacente e una regolamentazione complessa delle riserve;
- procedure lunghe e costose;
- criteri di valutazione problematici;
- l'impossibilità di prevedere accantonamenti nella contabilità concernente l'immobile;
- difficoltà di applicazione per autorità di conciliazione e giudici;
- incerta determinazione e incidenza degli elementi di costo;
- la mescolanza di metodi di calcolo relativi e assoluti;
- la scarsissima importanza attribuita al principio delle pigioni di riferimento e
- la valutazione del reddito adeguato in base al valore di rendimento o al valore venale. In tal modo la liceità di una pigione è valutata in base a un valore che dipende direttamente dalla pigione stessa. Di conseguenza, l'utilizzazione di questo criterio genera numerosi conflitti nell'applicazione quotidiana del diritto della locazione.

Particolarmente problematica è inoltre l'interdipendenza tra pigioni e tasso ipotecario. Di fatto, il costo del capitale è considerato un elemento per la valutazione della liceità della pigione – rispettivamente un valore di riferimento per l'adeguamento

delle pigioni – soltanto nel nostro Paese<sup>12</sup>. La prassi secondo la quale le variazioni del tasso ipotecario sono trasferite sulla pigione è quindi da lungo tempo criticata da organizzazioni di inquilini e locatori, dalle banche e dal mondo scientifico. Provoca una politicizzazione del tasso ipotecario e ostacola la politica monetaria. In periodi di forte rincaro, comporta aumenti esagerati delle pigioni. Genera inoltre un «effetto di adeguamento a senso unico», nella misura in cui l'aumento del tasso ipotecario è per lo più trasferito immediatamente sulle pigioni mentre la riduzione è presa in considerazione soltanto con qualche remora (cfr. grafico 2 dell'allegato 1). Unitamente alla diminuzione dei debiti ipotecari reali dovuta all'inflazione, questo effetto provoca a sua volta una redistribuzione dei redditi a favore dei locatori che dà regolarmente adito a controversie e solleva spinose questioni giuridiche. Inoltre, il tradizionale tasso ipotecario variabile sta viepiù perdendo d'importanza, giacché gli interessi sono fissati individualmente, in funzione della solvibilità del debitore e secondo criteri regionali. Va pure ricordato che oggi le ipoteche a tasso fisso sono molto diffuse. Sovente il «tasso di riferimento» non presenta quindi quasi più alcun legame con le condizioni di finanziamento degli investitori del mercato dell'alloggio.

Infine, la legge introduce un automatismo tra variazione del tasso ipotecario e pigioni creando un nesso di causalità tra due mercati fra i quali non sussiste alcun legame diretto quanto alla formazione dei prezzi dei prodotti negoziati. In altri termini, un aumento delle pigioni è giustificato soltanto in caso di modifica dell'offerta o della domanda. A breve termine l'aumento del tasso ipotecario non provoca né l'una né l'altra. Può invece fornire un buon motivo per aumentare le pigioni in caso di penuria, grazie al meccanismo di trasferimento del tasso sanzionato dalla legge. È lecito affermare che l'automatismo descritto consente di recuperare arretrati di pigioni che sono in parte il risultato della legislazione medesima. Come dimostrato dall'ineguale presa in considerazione degli aumenti e delle diminuzioni del tasso ipotecario, il meccanismo sovradescripto consente di procedere ad adeguamenti periodici alle pigioni usuali sul mercato senza dover ricorrere espressamente al criterio della pigione in uso nella località o nel quartiere. Considerati gli elementi di mercato riconosciuti nel diritto della locazione, a priori questo modo di procedere non può essere considerato riprovevole. Sarebbe tuttavia più coerente e trasparente consentire al mercato di incidere direttamente sulle pigioni attraverso pigioni di riferimento anziché per il tramite delle variazioni dei tassi d'interesse del capitale.

## **14 Diritto della locazione in fermento**

Quanti si attendevano che l'entrata in vigore (nel 1990) dell'odierno diritto della locazione avrebbe contribuito a distendere la situazione hanno dovuto ricredersi. Già nei primi anni Novanta le contrapposizioni politiche crescenti, le insufficienze oggettive e gli sforzi di deregolamentazione hanno dato luogo alle iniziative più disparate.

Nel 1992 il nostro Consiglio ha incaricato una commissione di esaminare i problemi e le possibilità connessi con l'introduzione di un sistema di pigioni libere<sup>13</sup>. Nel 1995 il Parlamento ha approvato la legge federale sui contratti-quadro di locazione e

<sup>12</sup> B.S.S. Mietzinsbindung und Kapitalkostenüberwälzung: ein internationaler Vergleich, Basilea 1996.

<sup>13</sup> Kommission Marktmiete, loc. cit.

sul conferimento dell'obbligatorietà generale<sup>14</sup>, entrata in vigore il 1° marzo 1996. Mediante una modifica dell'ordinanza concernente la locazione e l'affitto di locali d'abitazione o commerciali<sup>15</sup>, entrata in vigore il 1° agosto 1996, sono state introdotte semplificazioni la cui adozione rientrava nella sfera di competenze del nostro Consiglio e che non richiedevano pertanto modifiche legislative. Infine, nel 1997 un gruppo di lavoro istituito dall'Ufficio federale delle abitazioni (UFAB) ha presentato un rapporto contenente le prime proposte intese a ridurre i problemi risultanti dal meccanismo di trasferimento dell'aumento del tasso ipotecario sulle pigioni<sup>16</sup>.

Anche in Parlamento sono stati depositati diversi interventi in materia di diritto della locazione. Nel 1992 il consigliere nazionale Baumberger ha presentato una mozione in cui chiedeva che si passi progressivamente a un sistema di pigioni libere<sup>17</sup>. La mozione è stata accolta dal Parlamento nel 1996. Nella sessione di dicembre del 1997 il Consiglio nazionale è tuttavia tornato sui suoi passi togliendo di ruolo le iniziative parlamentari Hegetschweiler e Ducret<sup>18</sup>, che chiedevano un allentamento delle disposizioni protettive del CO in materia di locazione senza perseguire l'introduzione di pigioni libere. La Camera bassa ha motivato tale decisione sostenendo che le proposte delle iniziative parlamentari non avevano raccolto la necessaria maggioranza durante la deliberazione commissionale.

I parlamentari vicini alle organizzazioni di locatari e le associazioni di inquilini hanno reagito a queste iniziative. Il 14 marzo 1997 l'Associazione svizzera degli inquilini (ASI) ha depositato l'iniziativa popolare «per delle pigioni corrette», in cui si propone tra l'altro che gli adeguamenti delle pigioni alla variazione del tasso ipotecario si fondino su un saggio medio delle ipoteche calcolato su un periodo quinquennale e che i locatari godano di una migliore protezione in caso di trapasso della proprietà dell'immobile o di disdetta da parte del locatore.

Come esposto nel capitolo 3, siamo contrari al rafforzamento della protezione dalle pigioni e dalle disdette abusive perseguito dall'iniziativa. Riconosciamo tuttavia che talune proposte sono giustificate, segnatamente quelle relative ai già citati effetti problematici dell'attuale abbinamento tasso ipotecario-pigioni.

<sup>14</sup> RS 221.213.15

<sup>15</sup> Ordinanza del 9 maggio 1990 concernente la locazione e l'affitto di locali d'abitazione o commerciali (OLAL), modifica del 26 giugno 1996, in vigore dal 1° agosto 1996 (RU 1996 2120).

<sup>16</sup> Office fédéral du logement, Rapport interne du groupe de travail intérêts hypothécaires/loyers, Granges 1997.

<sup>17</sup> 92.3576 Mozione Baumberger del 18 dicembre 1992, Passaggio da un sistema di pigioni determinate dai costi a un sistema di pigioni libere.

<sup>18</sup> 92.445 Iniziativa parlamentare Hegetschweiler del 16 dicembre 1992.

Codice delle obbligazioni. Titolo ottavo: Della locazione. Modifica.

93.429 Iniziativa parlamentare Hegetschweiler del 19 marzo 1993.

Modifica del diritto della locazione. Codice delle obbligazioni. Titolo ottavo.

93.421 Iniziativa parlamentare Ducret del 16 marzo 1993.

Pigioni abusive. Eccezioni (art. 269a CO).

## **2 Revisione parziale delle disposizioni del Codice delle obbligazioni concernenti la locazione**

### **21 Genesi del disegno**

Dopo la presentazione dell'iniziativa «per delle pigioni corrette», a partire dall'autunno del 1997 l'UFAB ha organizzato una serie di colloqui cui hanno partecipato i principali rappresentanti degli inquilini e dei locatori. Lo scopo di tali incontri era di trovare (su base paritetica) un consenso in merito a eventuali proposte di miglioramento del sistema di determinazione delle pigioni. Nonostante gli sforzi profusi da entrambe le parti non è stato possibile giungere a un accordo. I colloqui sono quindi stati interrotti senza risultati all'inizio dell'estate 1998.

Il 2 settembre 1998 abbiamo incaricato il Dipartimento federale dell'economia (DFE) di elaborare un controprogetto indiretto all'iniziativa popolare. Il controprogetto avrebbe soprattutto dovuto sopprimere l'attuale interrelazione pigioni-tasso ipotecario ed eliminare, per quanto possibile, taluni degli svantaggi della normativa vigente elencati nelle pagine precedenti. Dopo studi preliminari approfonditi<sup>19</sup> e consultazioni all'interno e fuori dell'amministrazione federale, nel mese di febbraio del 1999 è stato presentato un avamprogetto di modifica del diritto della locazione. Ne abbiamo preso atto l'8 marzo 1999, incaricando il DFE di porlo in consultazione sino al 10 maggio 1999 presso i Cantoni, i partiti politici e le organizzazioni interessate. Terminata la procedura di consultazione, l'avamprogetto è stato modificato in base ai pareri inviati dagli interpellati e a ulteriori colloqui con i vertici delle organizzazioni di inquilini e locatori.

### **22 Linee direttive della revisione**

Il nostro controprogetto indiretto mira principalmente a sopprimere l'attuale meccanismo secondo cui l'aumento del tasso ipotecario è trasferito sulle pigioni. Le intense interazioni tra questi due parametri potrebbero essere mitigate anche mediante l'«ammorbidimento» del saggio ipotecario proposto dall'iniziativa. Respingiamo tuttavia l'iniziativa popolare poiché essa non risolve alla radice il problema dell'interdipendenza tra tassi d'interesse nominali e costi abitativi e poiché riteniamo che sia insensato «ammorbidire» un saggio che non esiste più quale valore di riferimento. Intendiamo pertanto dissociare completamente le pigioni dai tassi ipotecari. A prescindere dall'introduzione di pigioni libere, questo obiettivo può essere raggiunto fondandosi maggiormente sul criterio dell'uso locale, indicizzando le pigioni o determinandole in base al valore d'investimento dell'immobile mediante un rendimento lordo che tenga sufficientemente conto dei costi di capitale.

Abbiamo quindi posto l'accento su questi tre punti. Secondo l'avamprogetto inviato in consultazione, all'atto della conclusione del contratto le parti avrebbero dovuto decidere se la pigione dovesse:

- essere adeguata periodicamente al livello delle pigioni in uso nella località o nel quartiere;
- seguire l'evoluzione dell'indice nazionale dei prezzi al consumo; o

<sup>19</sup> Metron AG, loc.cit.

- corrispondere alle variazioni del rendimento lordo di un valore d'investimento locativo ancora da definire.

Con il metodo assoluto del valore d'investimento locativo si intendeva garantire una migliore trasparenza e una maggiore verità dei costi introducendo uno strumento di determinazione delle pigioni fondato sui costi, che avrebbe consentito di fissare e di riesaminare periodicamente le pigioni in base a un metodo di valutazione del rendimento lordo usuale nel ramo. Il valore d'investimento locativo avrebbe dovuto essere stabilito in base al valore assicurativo dell'edificio. Al valore assicurativo sarebbe stato aggiunto un importo forfettario per i costi accessori di costruzione e il valore del terreno. Il deprezzamento dovuto all'età dell'immobile sarebbe in seguito stato compensato mediante una riduzione adeguata. Si sarebbe tenuto conto anche dello stato e della qualità dell'abitazione. Il valore d'investimento determinato in tal modo avrebbe infine dovuto essere maggiorato di un saggio corrispondente al tasso medio pluriennale delle obbligazioni della Confederazione e di una percentuale per il rischio e per le spese di manutenzione, di esercizio, di amministrazione e di ammortamento.

L'elaborazione concreta dei futuri modelli di determinazione delle pigioni avrebbe dovuto e deve improntarsi ai principi seguenti:

- *Neutralità della ripartizione*  
Rispetto alla prassi attuale, le nuove regole non devono avvantaggiare a medio e a lungo termine i locatori o gli inquilini.
- *Evoluzione stabile delle pigioni*  
Gli squilibri che si registrano nella situazione economica generale non devono tradursi in violente variazioni delle pigioni.
- *Semplicità e trasparenza*  
Nei limiti del possibile, il nuovo sistema deve essere facile da utilizzare, sia per gli inquilini sia per i locatori. Le regole e le basi per la determinazione e la modifica delle pigioni devono quindi essere chiare e trasparenti.
- *Flessibilità*  
Di regola i modelli di pigione devono essere permeabili, nel senso che deve essere possibile passare da uno all'altro entro determinati termini.

Calcoli hanno rivelato che per garantire la neutralità della ripartizione ed evitare forti fluttuazioni delle pigioni è necessario porre taluni limiti, quali per esempio la rinuncia alla compensazione integrale del rincaro nel modello di indicizzazione nonché l'introduzione di massimali e di determinati termini di attesa.

## 23 Risultati della procedura di consultazione

Oltre alle nuove disposizioni concernenti la determinazione delle pigioni, l'avamprogetto di revisione del titolo ottavo del Codice delle obbligazioni prevedeva modifiche delle norme procedurali (competenza decisionale più ampia delle autorità di conciliazione, assunzione delle spese processuali) e lo scaglionamento degli aumenti di pigione conseguenti a investimenti che comportano un plusvalore della cosa locata. L'8 marzo 1999 l'avamprogetto e il relativo rapporto esplicativo sono stati inviati a 82 destinatari (26 Governi cantonali, Tribunale federale, 16 partiti politici, 39 organizzazioni). Entro il termine di 2 mesi previsto per la consultazione sono giunti

67 pareri, di cui 63 inviati da enti interpellati e 4 da organizzazioni che si sono espresse spontaneamente.

La maggioranza dei Cantoni, dei partiti e delle associazioni che hanno partecipato alla procedura di consultazione ha riconosciuto che le regole vigenti in materia di determinazione delle pigioni sono lacunose e devono essere rivedute. Parti essenziali dell'avamprogetto sono tuttavia state aspramente criticate. In particolare, la stragrande maggioranza degli interpellati riteneva troppo complessi gli adeguamenti delle pigioni fondati su variazioni del valore d'investimento locativo dell'immobile.

L'UDC, il PLR e l'Associazione svizzera dei proprietari fondiari (SHEV) desideravano che si rinunciaste a presentare un controprogetto all'iniziativa popolare «per delle pigioni corrette». Avrebbero preferito che si procedesse a una revisione generale del diritto della locazione attuata a prescindere dalla trattazione dell'iniziativa sopraccitata.

La maggioranza degli interpellati ha valutato positivamente la dissociazione delle pigioni e del relativo tasso di riferimento per le vecchie ipoteche di primo grado. La SHEV ha tuttavia subordinato il suo assenso a tale soluzione alla condizione che i locatori possano sempre ottenere, in un modo o nell'altro, un reddito che consenta loro di coprire i costi. L'Unione sindacale svizzera (USS) ha richiamato l'attenzione sul fatto che la soppressione dell'interrelazione pigione-saggio ipotecario viene proposta in un periodo in cui gli inquilini potrebbero esigere importanti riduzioni delle pigioni a causa della diminuzione dei tassi ipotecari. Numerosi interpellati hanno sottolineato che una corretta base di determinazione delle pigioni è di capitale importanza per il passaggio al nuovo sistema.

Il valore d'investimento locativo è stato criticato dalla maggior parte dei partecipanti alla consultazione sostenendo che il nuovo metodo di calcolo non costituisce una soluzione semplice e trasparente. Il valore assicurativo non fornirebbe una base affidabile e adeguata e gli altri fattori quali il valore del terreno o i costi accessori di costruzione non sarebbero sufficientemente definiti. Inoltre le associazioni di locatori non accetterebbero che lo Stato intervenga nella formazione dei prezzi dei terreni. Infine, la nozione di rendimento lordo adeguato non sarebbe sufficientemente trasparente, tanto più che i dettagli sarebbero regolati soltanto mediante ordinanza.

Quasi tutti i partecipanti alla consultazione ritenevano che la proposta di subordinare l'evoluzione delle pigioni a quella dell'indice nazionale dei prezzi al consumo vada nella giusta direzione. I pareri divergevano tuttavia circa l'intensità che dovrebbe avere il legame tra pigioni e indice dei prezzi al consumo. Le associazioni di locatori, il PLR, il PPD e l'UDC hanno chiesto un'indicizzazione totale – senza alcun massimale – mentre le associazioni di inquilini e il PSS hanno insistito sulla necessità di adottare anche in questo settore disposizioni protettive in favore dei locatori.

La maggioranza dei Cantoni ha approvato il conferimento di competenze più ampie alle autorità di conciliazione. Anche il PSS e le associazioni di inquilini hanno accolto positivamente questa innovazione; l'ASI chiede che le garanzie processuali previste dal diritto cantonale possano essere fatte valere anche dinanzi all'autorità di conciliazione. Gli altri partiti e associazioni non si sono pronunciati o hanno manifestato indifferenza rispetto a tale questione.

L'introduzione di una procedura giudiziaria gratuita per le controversie concernenti la protezione dalle disdette e per quelle il cui valore litigioso non superi i 30 000 franchi è stata respinta dalla maggioranza dei Cantoni, dei partiti e delle associa-

zioni. Non è tuttavia stato possibile stabilire in che misura si sia tenuto conto del fatto che la gratuità non concerneva le spese ripetibili. Il PSS e le associazioni degli inquilini hanno espressamente approvato l'introduzione della procedura gratuita.

## **24           Necessità di adottare nuove regole sulla determinazione delle pigioni**

Il pacchetto di proposte posto in consultazione non è in grado di raccogliere il consenso generale. Si rinuncia pertanto a introdurre il metodo fondato sul valore d'investimento locativo.

La necessità di sopprimere il collegamento pigioni-tasso ipotecario è invece incontestata. Si riconosce che tale soluzione è ragionevole dal profilo economico, consente di semplificare il diritto della locazione e tornerebbe in ogni modo ad essere rivendicata al prossimo aumento dei tassi ipotecari.

Proponiamo pertanto un controprogetto indiretto fondato sulla variante più flessibile, quella dell'indicizzazione. Questa soluzione non è tuttavia sufficiente e deve essere completata. Come mostrato dalla discussione suscitata dal valore d'investimento locativo e dai risultati della procedura di consultazione, neppure una determinazione trasparente dei valori immobiliari e dei criteri di costo consentirebbe di eliminare i problemi connessi con la definizione dell'abuso fondata sul reddito. Fondandosi sulla nozione di reddito sproporzionato o di prezzo d'acquisto eccessivo si cade in un circolo vizioso. Un simile sistema comporta infatti un dispendio notevole di tempo e sovraccarica di lavoro le istanze giudiziarie, che devono procedere a complessi calcoli di rendimento. Dopo aver esaminato vantaggi e svantaggi si propone pertanto di abbandonare la nozione di reddito sproporzionato e di prezzo d'acquisto eccessivo e di sostituirla introducendo il criterio delle pigioni in uso nella località e nel quartiere. Questo implica la creazione di uno strumento semplice che consenta alle parti contraenti di fornire facilmente la prova della pigione in uso nella località o nel quartiere.

## **25           Modifiche principali**

### **251          Panoramica**

- Il carattere abusivo di una pigione non è più determinato in base alla nozione di reddito sproporzionato o di prezzo d'acquisto eccessivo. Le pigioni sono considerate abusive se superano di oltre il 15 per cento quelle in uso nella località o nel quartiere.
- Le variazioni del tasso ipotecario non sono più un motivo di adeguamento delle pigioni. In futuro si ricorrerà principalmente all'indicizzazione delle pigioni in base all'indice nazionale dei prezzi al consumo; le variazioni di tale indice potranno essere trasferite sulla pigione al massimo in ragione dell'80 per cento. Gli attuali motivi speciali di adeguamento, eccettuati i piani di pagamento previamente pattuiti, potranno ancora essere invocati.
- La grandezza delle abitazioni e delle case unifamiliari di lusso non è più valutata in base al numero di locali bensì in funzione della superficie abitabile netta.

- La legge indica i casi concreti in cui il conduttore può esigere una riduzione della pigione.
- Gli aumenti di pigione conseguenti a investimenti che comportano un plusvalore della cosa locata o a un trapasso della proprietà dell'immobile devono essere scaglionati se superano il 20 per cento dell'importo della pigione in corso.
- Deve poter essere verificata anche la liceità delle pigioni di abitazioni in favore delle quali sono state prese misure d'incoraggiamento da parte dei poteri pubblici; in tale ambito si applicano le norme di procedura amministrativa federale o cantonale.
- Le autorità di conciliazione possono decidere su tutte le controversie il cui valore litigioso non superi 5000 franchi.
- Le parti sono esentate da tasse e spese giudiziarie per tutte le controversie in materia di protezione dalle disdette e per quelle il cui valore litigioso non superi i 20 000 franchi.

## **252 Campo d'applicazione limitato**

Le disposizioni sulla protezione dalle pigioni abusive tutelano il conduttore, che di regola è la parte contraente più debole. Tuttavia taluni locatari non necessitano di una siffatta protezione. A tal proposito sono determinanti la categoria cui appartiene l'oggetto locato e la capacità economica del conduttore.

Le pigioni di oggetti locativi di lusso la cui superficie abitabile netta supera i 150 m<sup>2</sup> non devono rientrare nel campo d'applicazione delle disposizioni protettive. Un locatario che dispone delle risorse finanziarie necessarie per muoversi all'interno di questa categoria di prezzi va considerato in grado di battersi ad armi pari con il locatore. Il criterio del numero di locali – utilizzato sino ad ora – viene abbandonato, poiché tale numero non fornisce di per sé alcun indizio circa le dimensioni di un appartamento o di una casa.

## **253 Ridefinizione della nozione di pigione abusiva**

Come già rilevato, il metodo fondato sul valore d'investimento locativo proposto nell'avamprogetto era volto a precisare la nozione di reddito sproporzionato e ad agevolarne l'applicazione. Dopo aver esaminato i commenti e le reazioni suscitati da tale proposta, va constatato che mantenendo la nozione attuale di abuso non si eliminerebbero gli svantaggi più importanti della normativa vigente. Abbiamo pertanto deciso di cambiare metodo. Secondo la regolamentazione proposta sono abusive le pigioni che superano considerevolmente, ossia di oltre il 15 per cento, le pigioni di riferimento. Questa soluzione sostituisce il criterio di valutazione applicato sinora e fondato sul reddito sproporzionato o sul prezzo d'acquisto eccessivo.

Per tener conto delle diversità esistenti tra pigioni di abitazioni e pigioni di locali commerciali, il presente disegno prevede due metodi comparativi. Per i locali commerciali ci si fonda come in precedenza sul criterio delle pigioni in uso nella località o nel quartiere, la cui prova potrà essere fornita mediante il confronto con tre oggetti comparabili. La pigione di un locale d'abitazione è invece abusiva se supera la pi-

gione di riferimento indicata in un prospetto delle pigioni o in uno strumento di valutazione comparabile.

Oggi i prospetti delle pigioni sono molto diffusi in Germania, Paese in cui svolgono un ruolo fondamentale nella determinazione delle pigioni. Per il momento in Svizzera sono disponibili soltanto abbozzi rudimentali ed è quindi difficile ricorrere al criterio delle pigioni in uso nella località o nel quartiere previsto dal diritto vigente. Di conseguenza tale criterio è utilizzato raramente nella prassi. Il cambiamento di sistema proposto presuppone quindi l'elaborazione di strumenti comparativi adeguati. Questi dovranno essere approntati dalla Confederazione in collaborazione con i Cantoni e le organizzazioni di inquilini e locatori entro tre mesi dall'entrata in vigore della novella legislativa.

I prospetti delle pigioni e gli altri strumenti comparabili saranno riconosciuti soltanto se soddisferanno esigenze molto severe in materia di rappresentatività. Dovranno essere costantemente aggiornati e tenere sufficientemente conto della segmentazione del mercato dell'alloggio, escludendo tuttavia le categorie di oggetti locativi che potrebbero falsare i dati. La legge elenca quali criteri di riferimento determinanti l'ubicazione, la superficie, la dotazione, lo stato e l'età dell'abitazione. Le abitazioni di lusso con una superficie abitabile netta di oltre 150 m<sup>2</sup> e quelle in favore delle quali sono state prese misure d'incoraggiamento da parte dei poteri pubblici non sono prese in considerazione.

Il nostro Collegio è conscio del fatto che la qualità degli strumenti comparativi inciderà in misura determinante sull'accettazione del nuovo criterio di valutazione. Siamo tuttavia convinti che se vi sarà la necessaria volontà politica i dati raccolti saranno unanimemente riconosciuti quali pigioni di riferimento. Il timore – espresso da taluni – che una trasparenza accresciuta possa provocare un irrigidimento del mercato o persino condurre a un controllo statale delle pigioni è poco fondato. I motivi di adeguamento previsti dal disegno di revisione come pure nuovi oggetti locativi, trapassi di proprietà e rinnovazioni garantiranno il buon funzionamento del mercato. Neppure l'opinione secondo cui il rilevamento dei dati statistici comporterà costi elevati è plausibile. Rendendo più agevole l'applicazione del diritto della locazione si favorirà infatti un risparmio globale che compenserà ampiamente le spese supplementari dell'ente pubblico.

Se la nuova soluzione sarà adottata, occorrerà ancora elaborare i metodi di rilevazione. Esistono tuttavia già alcuni modelli locali che potrebbero essere ulteriormente sviluppati al fine di essere impiegati per il rilevamento delle pigioni di riferimento. A titolo di esempio, si rinvia ai due strumenti esposti qui di seguito.

La «griglia delle pigioni» («*Mietpreisraster*») del Cantone di Basilea-Città è uno strumento speciale utilizzato per determinare le pigioni in uso nella località e nel quartiere. Indica i prezzi netti medi mensili per metro quadrato per 1680 segmenti del mercato dell'alloggio definiti in funzione del quartiere, del numero di locali, dell'anno di costruzione e del criterio «rinnovato/non rinnovato». I dati si fondano sul censimento degli edifici e delle abitazioni del 1990. Le pigioni mensili sono convertite in prezzo al metro quadrato. Questi valori sono aggiornati quattro volte l'anno in base all'indice delle pigioni basilese, applicato a tutti i segmenti di mercato inclusi nella griglia delle pigioni. Siffatto modo di procedere – che si fonda su una struttura delle pigioni rimasta immutata dall'ultimo censimento delle abitazioni – è ben accetto alle parti contraenti.

Nell'ambito della promozione della costruzione di abitazioni, le pigioni in uso nella località e nel quartiere sono determinate mediante un modello di valutazione dell'ubicazione, dell'utilizzazione e del valore del terreno (*SNL-Modell*). Questo modello consente di stabilire le pigioni (usuali sul mercato) delle abitazioni in base a criteri qualitativi (tipo di abitazione) e di ubicazione (qualità del luogo) e di rappresentarle abbastanza agevolmente in forma grafica. Le autorità di conciliazione della Città di Berna hanno già sperimentato questo modello negli anni Ottanta ottenendo generalmente risultati positivi.

## **254 Motivi di adeguamento delle pigioni**

### **254.1 Pigioni indicizzate**

In Svizzera le clausole di indicizzazione sono molto diffuse nei contratti di locazione di locali commerciali. Sinora il sistema non ha praticamente suscitato critiche. I problemi di liquidità si sono mantenuti nella normalità. Non si segnalano neppure casi di incuria nella manutenzione.

Attualmente le clausole d'indicizzazione di pigioni di locali d'abitazione sono ammesse soltanto se la locazione è conclusa per cinque anni almeno. Di conseguenza la loro diffusione è molto limitata. Secondo il presente disegno, l'indicizzazione è un motivo legale di adeguamento e non deve quindi più essere previamente pattuita. Non è quindi più necessario pattuire una durata contrattuale minima. Per quanto concerne la compensazione del rincaro, calcoli di simulazione hanno rivelato che l'esigenza di un effetto neutrale per locatori e inquilini può essere soddisfatta nel miglior modo possibile trasferendo sulla pigione l'80 per cento della variazione dell'indice nazionale dei prezzi al consumo. Va inoltre rilevato che nella fissazione dell'indice nazionale le pigioni sono già prese in considerazione per oltre il 20 per cento e che in fasi di forte rincaro si verifica un'evoluzione a forbice. I redditi da pigioni aumentano più rapidamente dei costi e l'indebitamento diminuisce in termini reali. Le distorsioni provocate da tassi d'inflazione elevati devono pertanto essere corrette mediante ordinanza riducendo adeguatamente il livello di compensazione del rincaro non appena quest'ultimo superi il 5 per cento.

### **254.11 Effetti macroeconomici dell'indicizzazione delle pigioni**

Diversi autori auspicano che si passi al sistema delle pigioni indicizzate<sup>20</sup>. A tal proposito, taluni propongono di ammorbidire i tassi di rincaro al fine di evitare ripercussioni negative sulla stabilità monetaria. Il legame con i costi di produzione, come è il caso ad esempio in Francia con l'indice dei costi di costruzione, è considerato problematico<sup>21</sup>. Sembra quindi opportuno fondarsi sull'indice nazionale dei prezzi al consumo.

<sup>20</sup> T. von Ungern-Sternberg, loc. cit.  
B. Schips und E. Müller, Der Schweizer Wohnungsmarkt: Ist-Zustand und alternative Lösungsvorschläge, Forschungsstelle für empirische Wirtschaftsforschung St. Gallen, agosto 1991.

<sup>21</sup> B.S.S., loc. cit.

In genere, regolamentazioni quali l'indicizzazione sono considerate focolai d'inflazione. Questa censura è rivolta anche al diritto vigente. Simili critiche non tengono tuttavia conto dei fattori inflazionistici reali. A lungo termine, i processi inflazionistici sono fenomeni meramente monetari. Le regolamentazioni in materia di pigioni non esercitano alcuna influenza sulla massa monetaria, quindi nemmeno sull'evoluzione del livello dei prezzi<sup>22</sup>. Alla stessa stregua della regolamentazione attuale, l'indicizzazione delle pigioni incide soltanto sulla dinamica dell'inflazione. Questa influenza è esercitata solo a breve termine e non riguarda la tendenza inflazionistica. L'indicizzazione influisce tuttavia sui prezzi relativi. Congela le pigioni reali e in caso di reddito costante «garantisce» a quanti investono nel mercato dell'alloggio la loro quota nelle spese delle economie domestiche, purché il mercato ammetta questi aumenti di pigione. Un'indicizzazione potrebbe conferire alle autorità monetarie un margine di manovra più ampio di quello di cui dispongono oggi.

Per quanto concerne le implicazioni economiche del cambiamento di sistema, va rilevato che il collegamento pigione-tasso ipotecario consente al locatore di trasferire sul conduttore il rischio connesso con la variazione del tasso finché la pigione si mantiene al di sotto del livello di mercato. L'indicizzazione della pigione obbliga invece il locatore ad assumersi tale rischio compensando le variazioni del tasso ipotecario. Il locatore vorrà pertanto essere indennizzato. Di conseguenza, l'indicizzazione potrebbe comportare un leggero aumento delle pigioni. Dal profilo economico, la miglior soluzione consiste nel far sopportare il rischio di variazione del tasso ipotecario alla parte contraente più atta a gestirlo. In genere si tratta del locatore; l'indicizzazione va quindi preferita anche dal punto di vista economico. In primo luogo, il locatore può influire sul rischio attraverso la scelta del tipo di finanziamento. Se la pigione è legata al tasso ipotecario, il conduttore deve invece assumere il rischio senza tuttavia poterlo gestire in alcun modo. Secondariamente, i locatori possono sovente ottimizzare il rischio globale ripartendolo sull'insieme dei loro investimenti.

L'assunzione del rischio di variazione del tasso da parte del locatore indurrà probabilmente le banche a sviluppare nuovi strumenti di finanziamento e ad attribuire maggiore importanza a soluzioni alternative all'ipoteca variabile. Il sistema bancario gestisce i rischi di variazione del tasso ancor più efficacemente di quanti investono nel mercato dell'alloggio. Quest'evoluzione potrebbe comportare ulteriori vantaggi economici.

## **254.12 Vantaggi delle pigioni indicizzate rispetto alla soluzione attuale**

Rispetto alla soluzione attuale, la sostituzione del collegamento pigioni - tassi ipotecari mediante un sistema di indicizzazione senza ripercussioni sulla ripartizione dei redditi comporta vantaggi evidenti:

- l'indicizzazione favorisce un'evoluzione molto più morbida delle pigioni;
- in una dinamica inflazionistica a breve termine, la regolamentazione vigente reagisce molto più violentemente accrescendo sensibilmente gli squilibri,

<sup>22</sup> Ufficio federale dei problemi congiunturali, Teuerung bei Inlandgütern, Vorabstudie über Wohnungsmiete und Mieterschutzbestimmungen, Bericht des Bundesamtes für Konjunkturforschung Studie Nr. 14, Berna 1991.

poiché gli adeguamenti di pigione fondati su variazioni dei tassi ipotecari intervenute in fasi di surriscaldamento superano ampiamente gli effetti di un'indicizzazione; a tal proposito si parla di «iperindicizzazione»<sup>23</sup>;

- grazie alla dissociazione delle pigioni dal tasso ipotecario la politica monetaria a breve termine non è più ostacolata;
- l'indicizzazione delle pigioni consente di trasferire il rischio inerente alla variazione del tasso dal conduttore al locatore. Di regola questi è in grado di gestire meglio tale rischio; ciò consente di accrescere la redditività del settore abitativo. Inoltre, se il settore bancario assume la gestione del rischio su domanda degli investitori, la redditività aumenta ulteriormente;
- l'indicizzazione delle pigioni elimina gli svantaggi dell'«effetto di adeguamento a senso unico». Dato che in pratica non esistono tassi di rincaro manifestamente negativi (ad es. di oltre l'1%), il problema della mancata ripercussione della diminuzione del tasso sulle pigioni non si pone più. Inoltre, gli aumenti di pigione particolarmente elevati sono praticamente esclusi.

### **254.13 Svantaggi dell'indicizzazione delle pigioni**

Rispetto alla regolamentazione attuale, l'indicizzazione segue con minor precisione l'evoluzione della struttura dei costi degli investitori. Per i locatori i cui investimenti sono precari questo può comportare problemi di liquidità. Un esame più attento rivela tuttavia che nella maggior parte dei casi tale rischio è trascurabile a causa della dotazione di capitale proprio – in media piuttosto elevata –, degli obblighi di ammortamento, della correlazione tra rincaro e tassi ipotecari e del lasso di tempo che separa la riscossione delle pigioni dal pagamento degli interessi dovuti. Nel complesso, questo inconveniente è ampiamente compensato dai vantaggi sopraccitati.

Uno svantaggio di natura più generale risiede nel fatto che l'indicizzazione ostacola il gioco della domanda e dell'offerta. Il fatto che la penuria non si ripercuote più sulle pigioni potrebbe provocare un calo dell'offerta. Queste censure sono tuttavia giustificate soltanto se – diversamente da quanto prevede il presente disegno – l'indicizzazione non è accompagnata da elementi di mercato. Il sistema attuale delle pigioni fondate sui costi pone lo stesso problema. Va anche rilevato che le regolamentazioni statali concernenti la fissazione dei prezzi possono esplicitare gli stessi effetti di decisioni cartellistiche. La pubblicazione dell'indice nazionale dei prezzi al consumo può fungere da segnale per un aumento generale delle pigioni. Tuttavia questo meccanismo funziona soltanto se le pigioni si mantengono sotto la soglia dei prezzi di mercato. La soluzione attuale pone lo stesso problema.

Riassumendo, è lecito affermare che un'indicizzazione quale quella proposta dal presente disegno stabilizza l'evoluzione delle pigioni. Data la tendenziale sincronia di inflazione ed evoluzione dei salari, il rischio cui sono esposti i locatori è ridotto. Dal momento che le pigioni possono essere adeguate al rincaro, il locatore non deve esigere pigioni iniziali eccessive. La procedura di adeguamento della pigioni diventa più semplice e trasparente per entrambe le parti contraenti, contribuendo a evitare le controversie.

<sup>23</sup> T. von Ungern-Sternberg, loc. cit.

## **254.2 Adeguamento alle pigioni di riferimento o alle pigioni in uso nella località o nel quartiere**

Ogni quattro anni, la pigione può essere adeguata alle pigioni di riferimento o a quelle in uso nel quartiere o nella località, sempre che non sia già stata aumentata durante questo lasso di tempo. La nuova pigione non può superare di oltre il 20 per cento quella di quattro anni prima. Simulazioni hanno mostrato che il termine d'attesa e il massimale sopraccitati sono indispensabili per garantire una ripartizione neutrale tra locatori e inquilini. Occorre impedire che il locatore possa scegliere sistematicamente e a brevi intervalli la variante di adeguamento che gli è più favorevole, poiché la combinazione incontrollata di indicizzazioni e pigioni di riferimento comporterebbe un'evoluzione delle pigioni incompatibile con l'idea di protezione insita nel disegno proposto. Vanno previsti correttivi simili anche per quanto concerne le pigioni indicizzate. Tali misure devono contrastare eventuali tendenze all'aumento delle pigioni e stabilizzare l'evoluzione delle stesse.

## **254.3 Contratti-quadro di locazione**

In virtù della legge federale del 23 giugno 1995<sup>24</sup> sui contratti-quadro di locazione e sul conferimento dell'obbligatorietà generale, le associazioni di locatori e di locatari o organizzazioni che tutelano interessi analoghi possono stabilire di comune accordo disposizioni tipo concernenti la conclusione, il contenuto e l'estinzione dei contratti di locazione individuali per alloggi e locali commerciali. Su comune richiesta delle parti contraenti, il Consiglio federale può autorizzare la deroga a disposizioni imperative del diritto della locazione, sempreché il contratto-quadro garantisca ai locatari una protezione almeno equivalente dalle pigioni abusive, da altre pretese abusive e da disdette. Le parti contraenti possono inoltre chiedere che al contratto-quadro da esse concluso sia conferita l'obbligatorietà generale.

Attualmente nella Svizzera romanda, segnatamente nel Cantone di Vaud, sono in corso negoziati in vista della conclusione di un contratto-quadro di locazione cui dovrà essere conferita l'obbligatorietà generale.

Alla stessa stregua del diritto vigente, il presente disegno prevede la possibilità di adeguare le pigioni in base alle raccomandazioni di un contratto-quadro di locazione.

## **254.4 Prestazioni supplementari del locatore**

Come il diritto vigente, il disegno proposto ammette gli aumenti di pigione giustificati da prestazioni supplementari del locatore. La prestazione supplementare può consistere nell'ampliamento della cosa locata (p. es. mediante la costruzione di locali o di superfici esterne supplementari). Il conduttore può beneficiare anche di vantaggi che non risultano da modifiche edili (ad es. un diritto esclusivo di utilizzare il giardino). La cosa locata può infine essere migliorata dal profilo qualitativo mediante investimenti che ne accrescono il valore (ad es. lavori di rinnovazione dell'abitazione, installazione di nuove apparecchiature o nuove macchine). In tutti i

<sup>24</sup> RS 221.213.15

casi summenzionati il locatore può esigere aumenti di pigione la cui entità sarà definita in dettaglio nelle disposizioni esecutive, alla stessa stregua di quanto previsto dal diritto vigente. In caso di investimenti che comportano un plusvalore (rinnovazioni), si applica inoltre l'articolo 269<sup>e</sup> capoverso 4 del disegno, concernente lo scaglionamento dell'aumento.

### **254.5 Pigionari scalari**

La normativa vigente ha dato prova della sua validità ed è pertanto mantenuta immutata. Lo scaglionamento presuppone che la locazione duri almeno tre anni. Inoltre la pigione non può essere aumentata più di una volta l'anno e l'importo dell'aumento deve essere stabilito nel contratto.

### **254.6 Pigionari subordinate all'evoluzione della cifra d'affari**

Come in precedenza, è possibile far dipendere l'importo della pigione di locali commerciali dalla cifra d'affari realizzata dal conduttore grazie alla cosa locata. La pigione può essere adeguata in tutto o in parte all'evoluzione della cifra d'affari dell'azienda. Nella prassi, le parti pattuiscono sovente un importo fisso accompagnato da una quota variabile. L'accordo obbliga il locatario a consentire al locatore di consultare il bilancio e il rendiconto annuali.

## **255 Modifica del diritto procedurale**

### **255.1 Competenze delle autorità di conciliazione**

Il diritto della locazione entrato in vigore nel 1990 ha per la prima volta conferito alle autorità di conciliazione competenze decisionali in materia di protezione dalle disdette, protrazione della locazione e deposito della pigione. L'attribuzione di tali competenze ha consentito di rivalorizzare il ruolo delle autorità di conciliazione e ha dato buoni risultati pratici. In virtù del disegno proposto, le autorità di conciliazione possono quindi decidere su tutte le controversie il cui valore litigioso non superi i 5000 franchi. Questa soluzione dovrebbe consentire di accelerare la trattazione delle controversie in materia di diritto della locazione e di sgravare le istanze civili.

### **255.2 Spese processuali**

Sull'esempio di quanto previsto dalle disposizioni in materia di diritto del lavoro (cfr. art. 343 CO), le parti sono esentate dalle spese processuali (tasse, spese giudiziarie) per tutte le controversie in materia di protezione dalle disdette e per le altre controversie di diritto della locazione il cui valore litigioso non superi i 20 000 franchi. In tal modo si riprende una disposizione proposta nel nostro messaggio del 27 marzo 1985 sulla revisione del diritto della locazione e dell'affitto<sup>25</sup> ma che non era stata accettata dal Parlamento. Un riesame alla luce della situazione attuale conferma

<sup>25</sup> FF 1985 I 1201

che, perlomeno per quanto concerne le spese processuali, la gratuità è giustificata, tanto più che tali spese sono ulteriormente aumentate dal 1985. Occorre evitare che i conduttori rinuncino ad avvalersi delle disposizioni protettive per non correre il rischio di doversi assumere spese processuali. La situazione è invece diversa per quanto concerne le spese ripetibili (di regola molto più elevate delle spese processuali). Sembra giustificato continuare a consentire al giudice di accordare il versamento di ripetibili.

## **26            Commento alle singole disposizioni**

### *Articolo 253b*

#### *Capoverso 2*

Le disposizioni concernenti la protezione non si applicano agli appartamenti di lusso con una superficie abitabile netta superiore a 150 m<sup>2</sup>. La nozione di «lusso» va interpretata restrittivamente, nel senso che deve trattarsi di un appartamento dotato di finiture particolarmente confortevoli e mantenuto in modo perfetto. Il riferimento al numero di locali è abolito. L'esperienza ha dimostrato che per gli appartamenti di lusso il criterio determinante non è costituito dal numero di locali bensì dalla superficie abitabile. Al giorno d'oggi, esistono spaziosi appartamenti di lusso di soli uno o due locali (p. es. loft). Appare dunque opportuno fare riferimento alla superficie netta abitabile. Un appartamento con una superficie abitabile di più di 150 m<sup>2</sup> può senz'altro essere considerato spazioso. Se inoltre le finiture sono di lusso, si giustifica di non vincolare la determinazione della pigione a misure di protezione restrittive, ma di lasciare piena autonomia alle parti contraenti.

L'esclusione dalle disposizioni concernenti la protezione si riferisce unicamente alla protezione dalle pigioni abusive. Le altre norme del diritto della locazione rimangono applicabili (diritto contrattuale, protezione dalle disdette, spese accessorie, ecc.).

### *Articolo 269            Pigioni abusive*

#### *Capoverso 1*

La presente disposizione è un cardine della revisione del diritto della locazione. D'ora in poi, una pigione è considerata abusiva se supera di oltre il 15 per cento le pigioni in uso nella località o nel quartiere.

Finora, la determinazione del reddito sproporzionato ha dato adito a grossi problemi di giurisprudenza e ha lasciato nell'incertezza le parti contraenti. In particolare, il conduttore non è di regola a conoscenza degli elementi necessari per calcolare il reddito netto dell'immobile. Inoltre, si sono spesso riscontrate difficoltà quasi insormontabili nella valutazione dei costi d'investimento di vecchi edifici, a causa per esempio dell'impossibilità di risalire al prezzo d'acquisto originale dell'immobile o del terreno. Da ultimo, il tasso d'interesse di riferimento per vecchie ipoteche riveste nel diritto attualmente in vigore un'importanza fondamentale sia per quanto concerne il costo del capitale sia per la questione del reddito accettabile. Come esposto più sopra, detto tasso di riferimento è sempre meno rilevante e non può dunque più essere considerato un criterio oggettivo.

### *Capoverso 2*

Le pigioni di riferimento per i locali d'abitazione sono fissate mediante prospetti delle pigioni o strumenti comparabili. Non sono previsti prospetti delle pigioni per i locali commerciali. Infatti, in tale ambito, i diversi tipi di utilizzazione dei vani locati (servizi, artigianato, commercio, industria, ecc.) determinano una forte frammentazione del mercato. Inoltre, la dotazione svolge un ruolo molto più importante per i locali commerciali che non per i locali d'abitazione. I locali commerciali sono spesso dotati d'installazioni speciali incorporate alla costruzione come nei casi di una macelleria, di una panetteria o di una falegnameria. Rispetto a dette installazioni, i vani locati assumono un'importanza secondaria.

Le considerazioni di cui sopra hanno indotto il legislatore a prevedere il seguente nuovo sistema: la prova che una pigione è in uso nella località o nel quartiere può essere fornita, per i locali d'abitazione, mediante pigioni di riferimento e, per i locali commerciali, mediante il confronto con le pigioni relative a tre oggetti comparabili. Questi criteri sono facilmente attuabili e permettono di evitare calcoli complessi, ciò che condurrà certamente anche a una diminuzione delle contestazioni. In futuro, una pigione sarà abusiva se supera di oltre il 15 per cento le pigioni di riferimento, rispettivamente le pigioni in uso nella località o nel quartiere. Da notare che si tratta qui di una presunzione assoluta. La possibilità prevista dalla legge di superare le cifre di riferimento al massimo del 15 per cento permette alle parti di prendere in considerazione le circostanze particolari del caso. Se fa valere questa riserva durante la locazione, il locatore deve, in caso di contestazione da parte del conduttore, esporre e provare i motivi dell'aumento della pigione innanzi all'autorità di conciliazione, rispettivamente innanzi all'autorità giudiziaria.

### *Capoverso 3*

La Confederazione elabora gli strumenti di riferimento necessari, quali prospetti delle pigioni nonché grafici e tabelle dei valori delle pigioni. Essa provvede affinché il materiale raccolto sia rappresentativo e tenga conto delle particolarità locali. Le statistiche sono aggiornate periodicamente.

Nell'interesse di un ampio sostegno agli strumenti di riferimento, i Cantoni come pure le organizzazioni di inquilini e locatori vanno coinvolti nell'elaborazione e nell'aggiornamento delle pigioni di riferimento.

Alla Confederazione compete un ruolo direttivo nella realizzazione dei prospetti delle pigioni, affinché sia garantita l'applicazione uniforme in tutta la Svizzera di questo strumento di diritto federale.

### *Capoverso 4*

I criteri di riferimento determinanti sono in particolare l'ubicazione, la superficie, lo stato, la dotazione e l'età dei locali d'abitazione.

Gli appartamenti di lusso con una superficie abitabile netta superiore a 150 m<sup>2</sup> come pure gli appartamenti in favore dei quali sono state prese misure d'incoraggiamento da parte dei poteri pubblici non rientrano negli oggetti di riferimento.

## *Articolo 269a*      Aumento della pigione

L'elencazione esaustiva di tutti i possibili motivi di aumento della pigione introduce nella nuova legge un cambiamento di sistematica rispetto al diritto in vigore. L'attuale articolo 269a enumera i casi in cui, di regola, le pigioni non sono considerate abusive. Non sono però indicati né i motivi né i metodi di aumento di pigione.

Per favorire un'utilizzazione più semplice e trasparente, i possibili motivi di aumento della pigione sono ora menzionati direttamente e in modo esaustivo. La legge autorizza aumenti di pigione se: si fondano sull'evoluzione dell'indice nazionale dei prezzi al consumo (lett. a); tendono ad un allineamento con le pigioni di riferimento, ove si tratti di locali d'abitazione, o con quelle in uso nella località o nel quartiere, ove si tratti di locali commerciali (lett. b); si fondano sulle raccomandazioni di un contratto-quadro di locazione (lett. c); sono giustificate da prestazioni supplementari del locatore (lett. d). Tali motivi di aumento possono essere fatti valere senza previa pattuizione contrattuale.

La possibilità prevista dal diritto in vigore di adeguare le pigioni secondo un piano di pagamento privato è abolita. L'applicazione pratica di detta norma è stata finora assai limitata.

Il capoverso 3 enuncia due ulteriori possibilità di aumento che devono però essere pattuite nel contratto: le pigioni scalari e le pigioni legate alla cifra d'affari. Quest'ultime si riferiscono ai locali commerciali e variano in funzione dell'evoluzione della cifra d'affari, tenuto presente che il vincolo può interessare tutta o solo una parte della pigione. Il conduttore deve accordare al locatore il diritto di ispezione dei bilanci e dei conti.

L'aumento della pigione secondo il capoverso 1 non deve essere abusivo ai sensi dell'articolo 269. Il conduttore può avvalersi di questa disposizione (cpv. 2 in relazione con il nuovo art. 270a cpv. 1 lett. b). La situazione è diversa per i metodi d'adeguamento contrattuali quali le pigioni scalari e le pigioni legate alla cifra d'affari. Questi sono motivi di aumento convenuti e quindi preventivamente accettati da entrambe le parti. È unicamente possibile verificare se l'adeguamento corrisponde a quanto stipulato nel contratto di locazione.

## *Articolo 269b*      Pigioni indicizzate

### *Capoverso 1*

D'ora in poi, le pigioni possono essere adeguate per legge all'indice nazionale dei prezzi al consumo, vale a dire senza convenzione alcuna. L'adeguamento è autorizzato al massimo una volta all'anno, ritenuto che dal momento della stipulazione del contratto oppure dall'ultimo adeguamento devono essere trascorsi almeno dodici mesi. L'articolo 269e fissa le modalità d'applicazione.

### *Capoverso 2*

Aumenti dell'indice nazionale dei prezzi al consumo possono essere trasferiti sulla pigione al massimo in ragione dei quattro quinti. I calcoli dimostrano che un'indicizzazione in quest'ordine di grandezza corrisponde all'incirca all'evoluzione delle pigioni secondo l'attuale diritto. Inoltre, il trasferimento limitato sulla pigione comporta uno sgravio per i conduttori in caso di forte rincaro e rientra così in un'equa politica di ripartizione delle spese.

Con la modifica dell'ordinanza del 9 maggio 1990 (in vigore dal 1° luglio 1990), l'aumento della pigione non può superare l'incremento dell'indice nazionale dei prezzi al consumo. In altre parole, un cambiamento dell'indice può essere trasferito al 100 per cento sulle pigioni. Vengono dunque date possibilità molto più ampie di adeguare la pigione all'indice nazionale dei prezzi al consumo. Finora, detta forma di adeguamento era attuabile unicamente se espressamente stipulata per una durata minima di cinque anni. È ora invece applicabile a tutte le locazioni, indipendentemente dalla durata e dall'oggetto. La riduzione della parte trasferibile rispetto a quella prevista dal diritto in vigore tiene conto dell'applicabilità molto più estesa dell'indicizzazione.

### *Capoverso 3*

Se il rincaro annuo di base supera per più di due anni consecutivi il 5 per cento, il Consiglio federale ordina una riduzione della parte trasferibile sulle pigioni. Un costante rincaro combinato con le citate possibilità di indicizzazione provocherebbe un aumento sproporzionato delle pigioni. Il problema non può essere regolato in modo esaustivo a livello di legge, in quanto pure le altre condizioni economiche quadro rivestono un'importanza determinante.

### *Articolo 269c*      Pigioni scalari

La regolamentazione attuale ha dato buoni risultati e viene pertanto ripresa senza modifiche. La prassi delle pigioni scalari è utilizzata specialmente per appartamenti di recente costruzione rientranti nelle categorie di prezzi superiori. Permettono agli investitori di rinunciare in un primo tempo a una sufficiente redditività della locazione iniziale, dato che lo scaglionamento convenuto consente di raggiungerla in seguito.

### *Articolo 269d*      Adeguamenti secondo le pigioni di riferimento o l'uso locale

Nell'ambito di un rapporto locativo esistente, le pigioni di locali d'abitazione possono essere adeguate alle pigioni di riferimento stabilite dai prospetti delle pigioni o da strumenti comparabili ai sensi dell'articolo 269 al più presto ogni volta dopo quattro anni. Allo stesso modo, le pigioni di locali commerciali possono essere adeguate, nell'ambito di un rapporto locativo esistente, alle pigioni in uso nella località o nel quartiere al più presto dopo quattro anni dall'ultimo adeguamento.

Detto motivo di adeguamento può essere fatto valere a condizione che la pigione non abbia subito aumenti durante almeno quattro anni. Il cumulo di questo motivo di adeguamento assoluto con altri motivi di aumento (p. es. l'adeguamento alla variazione dell'indice nazionale dei prezzi al consumo) provocherebbe una spirale di aumenti. L'aumento inerente alle pigioni di riferimento o a quelle in uso nella località o nel quartiere non può eccedere il venti per cento della pigione di quattro anni prima.

### *Articolo 269e*      Procedimento in caso di aumenti di pigione e altre modifiche unilaterali del contratto

### *Capoverso 1*

La norma corrisponde sostanzialmente all'attuale articolo 269d capoverso 1, secondo cui il locatore può aumentare la pigione per la prossima scadenza di disdetta.

Egli deve comunicare l'aumento al conduttore, motivandolo, almeno dieci giorni prima dell'inizio del termine di preavviso su un modulo approvato dal Cantone. La presente modifica introduce la precisazione che l'aumento deve rispettare le modalità d'adeguamento stabilite dalla legge. Esse prevedono alcune restrizioni per quanto concerne la durata e i termini, in particolare per quanto concerne l'aumento causato da una variazione dell'indice nazionale dei prezzi al consumo (autorizzato solo una volta all'anno), l'adeguamento alle pigioni di riferimento o a quelle in uso nella località o nel quartiere (autorizzato al più presto ogni volta dopo quattro anni, sempreché la pigione non abbia subito aumenti durante tale periodo) come pure le pigioni scalari (aumento autorizzato solo per un termine convenuto contrattualmente).

#### *Capoverso 2*

Si tratta dell'attuale normativa dell'articolo 269d capoverso 2. Il testo rimane invariato.

#### *Capoverso 3*

Si tratta dell'attuale normativa dell'articolo 269d capoverso 3. Il testo rimane invariato.

#### *Capoverso 4*

È previsto uno scaglionamento per gli aumenti conseguenti a un investimento che comporta un plusvalore dell'oggetto locato oppure dovuti a un trapasso della proprietà. L'esperienza ha dimostrato che in entrambi i casi gli aumenti di pigione potevano essere tali da superare rapidamente le possibilità economiche di un'economia domestica media. Se l'aumento supera il 20 per cento della pigione in corso, la parte eccedente può entrare in vigore al più presto dopo un anno. Nel frattempo il conduttore ha l'opportunità di trovare un appartamento più vantaggioso. Per il locatore non subentrano perdite in quanto può computare gli interessi non percepiti sul resto dell'aumento che entra in vigore l'anno seguente.

#### *Articolo 270* Contestazione della pigione iniziale

La normativa rimane quasi immutata. Il capoverso 1 fa ora riferimento solo all'articolo 269. Anche il capoverso 2 e la nota marginale subiscono lievi adeguamenti redazionali.

#### *Articolo 270a* Domanda di riduzione della pigione durante la locazione

D'ora in poi, i casi in cui il conduttore può esigere la riduzione della pigione sono enunciati esaustivamente. Si può richiedere una riduzione se: l'indice nazionale dei prezzi al consumo è diminuito (lett. a); la pigione supera, ai sensi dell'articolo 269, le pigioni di riferimento, ove si tratti di locali di abitazioni, o le pigioni in uso nella località o nel quartiere, ove si tratti di locali commerciali (lett. b); la pigione per locali commerciali si fonda su un accordo che la subordina alla cifra d'affari e la cifra d'affari è diminuita (lett. c); la pigione si fonda sulle raccomandazioni di un contratto-quadro di locazione che non sono più osservate (lett. d).

Rimangono invece invariati i capoversi 2 e 3 dell'attuale articolo.

*Articolo 270b* Aumenti delle pigioni

*Capoverso 1*

La disposizione è adeguata alla nuova sistemática che enuncia in modo esaustivo i motivi di aumento. Pertanto, il conduttore può contestare un aumento della pigione, entro trenta giorni dalla comunicazione, innanzi all'autorità di conciliazione, se l'aumento non è giustificato da nessuno dei motivi indicati dall'articolo 269a o se è abusivo ai sensi dell'articolo 269.

Il capoverso 2 dell'articolo attuale rimane invariato.

*Articolo 270c (vecchio)* Contestazione di pigioni indicizzate

È abrogata la disposizione attuale che esclude la contestazione di pigioni indicizzate. La restrizione non è giustificata nel nuovo diritto, in quanto l'indicizzazione non si fonda più su una clausola contrattuale, bensì è diventata un motivo legale di adeguamento. Vista la portata generale di detta normativa, il controllo del carattere abusivo di una pigione deve poter avvenire senza restrizioni.

*Articolo 270c (nuovo)* Contestazione di pigioni scalari e di pigioni subordinate alla cifra d'affari

È ripresa la disposizione attuale dell'articolo 270d, secondo cui il conduttore, fatta salva la contestazione della pigione iniziale, non può contestare le pigioni scalari.

Con il nuovo diritto, la stessa normativa si applica inoltre alle pigioni legate alla cifra d'affari.

*Articolo 270d* Validità ulteriore della locazione durante la procedura di contestazione

Si tratta dell'attuale articolo 270e che non subisce alcuna modifica.

L'attuale numero di articolo 270e è abrogato.

*Articolo 274* Autorità e procedura

Il tenore del capoverso 1 rimane invariato.

Il capoverso 2 precisa che il controllo delle pigioni di locali d'abitazione in favore dei quali sono state prese misure di incoraggiamento da parte dei poteri pubblici è disciplinato dalle norme di procedura amministrativa federale (quando gli aiuti provengono dalla Confederazione) o cantonale (in caso di aiuti cantonali o comunali). Vi è dunque un rinvio alla disposizione generale dell'articolo 253b capoverso 3 anche nel capitolo relativo alle autorità e alla procedura, evitando in tal modo ambiguità sulle conseguenze procedurali. Per le ulteriori contestazioni nell'ambito del contratto di locazione e della protezione dalle disdette si applica la procedura secondo il capoverso 1 anche in caso di locali d'abitazione che hanno beneficiato di aiuti pubblici.

*Capoverso 1*

Il vigente diritto della locazione ha accordato per la prima volta all'autorità di conciliazione una certa competenza decisionale, che oltrepassa l'ambito della pura conciliazione. Tale ampliamento di competenza nel campo della protezione dalle disdette e del deposito della pigione ha dato buoni risultati pratici. Appare dunque legittimo, anche per motivi di economia di procedura, prevedere una competenza decisionale generalizzata. Il capoverso 1 lettera c stabilisce dunque che l'autorità di conciliazione dirime tutte le controversie fino a un valore litigioso di 5000 franchi.

*Capoverso 2*

È precisato che le diverse categorie di locatori (privati, cooperative, investitori istituzionali) devono essere adeguatamente rappresentate in seno alle autorità di conciliazione. Per esempio, nelle regioni con un'alta percentuale di alloggi cooperativi, le cooperative edilizie devono rientrare fra i rappresentati dei locatori. Non è necessaria una simile precisazione per i conduttori, in quanto non esiste una tale frammentazione all'interno di questa categoria.

*Capoverso 3*

Il testo rimane invariato.

*Articolo 274d*

## Procedura in caso di locazione di locali d'abitazione e commerciali

*Capoverso 1*

Il testo rimane invariato.

*Capoverso 2*

Il testo rimane invariato.

*Capoverso 3*

Attualmente, per le contestazioni relative al diritto della locazione, è gratuita unicamente la procedura innanzi all'autorità di conciliazione. Per i passi procedurali seguenti vige l'obbligo del pagamento delle spese, che variano però a seconda delle diverse normative di procedura cantonale. L'esperienza ha dimostrato che, visto l'alto rischio, spesso difficilmente valutabile, di doversi assumere le spese processuali, i conduttori in special modo, ma in alcuni casi anche i locatori rinunciano a far valere i propri diritti. Anche la miglior norma di protezione degli inquilini perde di efficacia se il timore di dover sopportare spese giudiziarie ne rendono aleatoria l'applicazione. Non è neppure giusto che in pratica soltanto chi possiede un'assicurazione per la protezione giuridica possa profittare delle disposizioni di protezione degli inquilini. Sulla base delle riflessioni precedenti, per le contestazioni relative al diritto della locazione è prevista una regolamentazione simile a quella già esistente nel diritto del lavoro (cfr. art. 343 CO). Tale proposta era già contenuta nel nostro messaggio del 27 marzo 1985<sup>26</sup> relativo alla revisione del diritto della locazione, ma era stata respinta dal Parlamento. Oggi è indispensabile un riesame della questione.

<sup>26</sup> FF 1985 I 1201, 1345

Il rischio di doversi assumere le spese processuali è certamente di pregiudizio all'efficacia delle norme di protezione previste dal diritto della locazione.

Le procedure nell'ambito della protezione dalle disdette devono essere di principio gratuite, visto che costituiscono il punto centrale delle disposizioni relative alla protezione degli inquilini. Per le rimanenti contestazioni è fissato un limite alla gratuità equivalente a un valore litigioso massimo di 20 000 franchi, che corrisponde a quanto previsto dall'articolo 343 CO in vigore. Per le contestazioni relative al diritto della locazione va fissato almeno lo stesso limite previsto dal diritto del lavoro, ritenuto che, con l'attuale metodo di calcolo del valore litigioso per prestazioni periodiche, anche solo minime differenze della pigione mensile conducono a un valore litigioso elevato (la contestazione di un aumento della pigione di 50 franchi al mese / 600 franchi all'anno comporta già un valore litigioso di 12 000 franchi, dato che il calcolo è basato su una durata ipotetica di vent'anni).

Vista l'esperienza nel campo del diritto del lavoro, la nuova normativa non provocherà una valanga di processi. Il sistema delle pigioni di riferimento contribuirà con grande probabilità a una diminuzione del numero di contestazioni delle pigioni (che formano circa un terzo delle controversie nell'ambito del diritto della locazione), semplificando e raccorciando gli eventuali procedimenti. Inoltre, il giudice può infliggere multe alle parti temerarie e mettere a loro carico in tutto o in parte le spese procedurali. Da ultimo, vi è la possibilità di accordare alla parte vincente, su richiesta, il versamento di ripetibili.

### *Disposizioni transitorie*

#### *Articolo 1*

Le locazioni che hanno inizio dopo l'entrata in vigore della presente modifica di legge sottostanno al nuovo diritto.

#### *Articolo 2*

È precisato che aumenti della pigione che sono comunicati prima ma che esplicano il loro effetto solo dopo l'entrata in vigore della modifica di legge, sottostanno al diritto anteriore. Analogamente, sottostanno pure al diritto anteriore richieste di riduzione della pigione che sono presentate prima ma che esplicano il loro effetto dopo l'entrata in vigore della modifica di legge.

#### *Articolo 3*

##### *Capoverso 1*

Questa disposizione permette di assicurare in via transitoria che i locatori che hanno computato sulle pigioni le diminuzioni del tasso ipotecario conformemente al diritto attuale non vengano svantaggiati, con l'entrata in vigore della modifica, rispetto a coloro che non le hanno computate. Allo stesso modo, sono garantiti i diritti dei conduttori che, secondo la normativa attuale, hanno la facoltà di chiedere una riduzione della pigione. Essi non devono rischiare di perdere definitivamente il loro diritto alla riduzione a causa dell'entrata in vigore della modifica di legge. Entrambi questi due obiettivi a sostegno di un sistema equo di adeguamenti delle pigioni sono raggiunti imponendo al locatore, al momento del primo aumento di pigione secondo il nuovo diritto, di adeguare provvisoriamente la pigione al tasso ipotecario vigente

al momento dell'entrata in vigore della modifica di legge, qualora la pigione originaria si basi su un tasso ipotecario più elevato. L'adeguamento ai sensi del nuovo diritto si effettua in seguito basandosi sulla pigione così ottenuta.

#### *Capoverso 2*

Analogamente al capoverso 1, il locatore può, al momento del primo aumento di pigione secondo il nuovo diritto, adeguare provvisoriamente la pigione al tasso ipotecario vigente al momento dell'entrata in vigore della modifica di legge, qualora la pigione originaria si basi su un tasso ipotecario inferiore. L'adeguamento ai sensi del nuovo diritto si effettua in seguito basandosi sulla pigione così ottenuta.

#### *Capoverso 3*

È precisato che gli adeguamenti delle pigioni ai sensi dei capoversi 1 e 2 si effettuano secondo il diritto anteriore. Si applicano dunque per un'ultima volta sia le disposizioni legali (art. 269a lett. b CO in relazione con l'art. 13 dell'ordinanza concernente la locazione e l'affitto di locali d'abitazione o commerciali) sia le regole sviluppate dalla giurisprudenza relative alle eccezioni sollevate nell'ambito della procedura di riduzione di pigioni.

#### *Articolo 4*

Secondo il diritto attuale, i contratti di locazione con pigioni indicizzate devono essere stipulati per un periodo minimo di cinque anni. Pertanto, la fissazione della pigione iniziale avveniva sulla base di detta lunga durata contrattuale. Ritenuto che le convenzioni tra le parti vanno tutelate, le disposizioni transitorie prevedono che tali contratti sottostanno al diritto anteriore fino alla loro scadenza.

#### *Articolo 5*

Il presente articolo precisa che, per gli adeguamenti all'indice nazionale dei prezzi al consumo delle pigioni relative a rapporti locativi esistenti, vale quale base per il calcolo il livello dell'indice al momento dell'entrata in vigore della modifica di legge. È dunque escluso qualsiasi adeguamento retroattivo, tanto più se effettuato su diversi anni. La possibilità di far valere i motivi di aumento della pigione ai sensi del diritto attuale era già data allora.

#### *Articolo 6*

Per l'allestimento dei prospetti delle pigioni o di strumenti comparabili ai sensi dell'articolo 269 è assegnato alla Confederazione un termine di tre anni. Il capoverso 2 prevede una disposizione transitoria per le pigioni di riferimento. Fintanto che non sono disponibili i prospetti delle pigioni, la parte che intende avvalersi delle pigioni di riferimento deve fornirne la prova mediante il confronto con tre oggetti comparabili.

#### *Articolo 7*

Il passaggio dal numero di locali alla superficie abitabile netta quale criterio di base per la determinazione del campo d'applicazione delle norme relative alla protezione dalle pigioni abusive necessita di una disposizione per la salvaguardia dei diritti acquisiti del conduttore come pure del locatore. Se, per esempio, il conduttore ha stipulato un contratto relativo a un appartamento di lusso di quattro locali con una superficie abitabile netta superiore a 150 m<sup>2</sup>, le disposizioni sulla protezione si appli-

cano comunque alla fattispecie. Al contrario, dette norme rimangono inapplicabili alla locazione di un appartamento di lusso di sei locali con una superficie abitabile netta inferiore a 150 m<sup>2</sup>.

### **3 Iniziativa popolare federale «per delle pigioni corrette»**

#### **31 Testo dell'iniziativa**

I

La Costituzione federale è modificata come segue:

*Art. 34<sup>septies</sup> cpv. 1 seconda frase e cpv. 1<sup>bis</sup> (nuovo)*

<sup>1</sup> ... Essa disciplina la protezione dei locatari da pigioni abusive e da altre pretese abusive del locatore, l'impugnabilità delle disdette ingiustificate e la protrazione temporanea dei rapporti di locazione.

<sup>1bis</sup> La legislazione si fonda sui seguenti principi:

- a. Sono abusive le pigioni iniziali con le quali il locatore ottiene un reddito sproporzionato dalla cosa locata o fondate su costi sproporzionati. Sono sproporzionati i costi che provocano una pigione che, secondo la statistica, eccede le pigioni medie per oggetti locati comparabili. Il capitale sopportante i rischi può essere remunerato soltanto fino a concorrenza del saggio ipotecario secondo la lettera b.
- b. Nel corso del rapporto di locazione, le pigioni possono unicamente essere adattate all'evoluzione dei costi comprovata a contare dalla conclusione del contratto, alla remunerazione delle prestazioni suppletive del locatore e al fine di assicurare il potere d'acquisto del capitale sopportante i rischi. La variazione del saggio ipotecario si commisura al saggio medio delle ipoteche calcolato su un periodo quinquennale.
- c. In caso di trapasso della proprietà dell'immobile, la pigione può essere adattata al livello ammissibile per le pigioni iniziali secondo la lettera a. Gli aumenti di pigione devono essere scalari se superano il 10 per cento.
- d. I Cantoni possono prevedere che possano essere addebitate come spese accessorie soltanto le prestazioni che variano in funzione del consumo dei locatari.
- e. Le pigioni iniziali, gli aumenti di pigione nonché le altre pretese del locatore devono essere notificate e motivate su un modulo approvato dall'autorità, con l'indicazione della possibilità di contestarle. In caso di violazione di queste prescrizioni, la pigione iniziale massima rimane quella del locatario precedente; aumenti di pigione e altre pretese del locatore sono nulle.
- f. Per le pigioni di abitazioni di utilità pubblica nel settore abitativo e per contratti quadro di locazione dichiarati di obbligatorietà generale secondo il capoverso 2 rimangono salve disposizioni deroganti alle lettere a, b e c. Esse devono tuttavia garantire una protezione equivalente da pigioni abusive e da altre pretese abusive del locatore. Le pigioni controllate dall'autorità possono essere sottoposte a prescrizioni speciali.

- g. Il locatore deve provare che la sua disdetta è giustificata. La disdetta del locatore è ingiustificata se priva d'interesse degno di protezione o sproporzionata, segnatamente se data:
- perché il locatario fa valere in buona fede un suo diritto o per dissuaderlo dal farlo valere,
  - per procedere a lavori di modificazione, rinnovo o demolizione sproporzionati,
  - per ottenere una pigione d'importo superiore nel rapporto di locazione in corso o all'atto della conclusione di un nuovo contratto di locazione,
  - per trasformare l'immobile in proprietà per piani o in analoghe forme proprietarie,
  - per indurre il locatario ad acquistare la cosa locata.

## II

Le disposizioni transitorie della Costituzione sono completate come segue:

### *Art. 24 (nuovo)*

<sup>1</sup> Entro un anno dall'accettazione dell'articolo 34<sup>septies</sup> capoverso 1 secondo periodo e capoverso 1<sup>bis</sup> in votazione popolare, il Consiglio federale emana in via di ordinanza le disposizioni esecutive necessarie fino all'entrata in vigore della pertinente legislazione. In tal ambito può derogare agli articoli di legge del Titolo ottavo del Codice delle obbligazioni che contraddicono alle nuove disposizioni costituzionali. Prevede che il saggio medio per le ipoteche determinante secondo l'articolo 34<sup>septies</sup> capoverso 1<sup>bis</sup> lettera b si calcoli nei primi cinque anni in funzione della media degli anni trascorsi dopo l'entrata in vigore delle disposizioni esecutive. Le pigioni possono essere adattate alla variazione dei saggi ipotecari al più presto quando il saggio medio determinante per le ipoteche diverge di un mezzo per cento almeno dal saggio ipotecario di base applicato all'atto dell'ultima determinazione della pigione.

<sup>2</sup> Entro due anni dall'accettazione dell'articolo 34<sup>septies</sup> capoverso 1<sup>bis</sup> in votazione popolare, la Confederazione, in collaborazione con i Cantoni, rileva statisticamente le pigioni degli oggetti locati, comparabili per situazione, dimensioni, attrezzatura, stato e periodo di costruzione.

In seguito all'accettazione della nuova Costituzione federale del 18 aprile 1999 (nuova Cost.), l'iniziativa popolare «per delle pigioni corrette» non può più fare riferimento alla vecchia numerazione e va dunque adattata alla nuova Costituzione. Pertanto, l'articolo 34<sup>septies</sup> diventa l'articolo 109; l'articolo 24 delle disposizioni transitorie diventa l'articolo 197 numero 1 nuova Cost. Oltre alla numerazione degli articoli, il testo dell'iniziativa ha bisogno unicamente di un adeguamento redazionale: la parte dell'iniziativa relativa al capoverso 1<sup>bis</sup> è meglio disposta nella nuova Costituzione quale capoverso 3 dell'articolo 109, rendendo dunque necessaria una piccola precisazione nella frase introduttiva.

## **32 Riuscita della domanda**

Il 14 marzo 1997, l'Associazione svizzera inquilini ha depositato, entro il termine prescritto, l'iniziativa popolare federale «per delle pigioni corrette». Con decisione del 5 settembre 1997, la Cancelleria federale ha accertato che l'iniziativa aveva raccolto 113 901 firme valide e che soddisfaceva pertanto le condizioni poste dalla legge<sup>27</sup>.

## **33 Validità**

### **331 Unità della forma**

Un'iniziativa può essere presentata come proposta generale o come progetto già elaborato (art. 121 cpv. 4 Cost.). Le forme miste sono escluse dall'articolo 75 capoverso 3 della legge federale del 17 dicembre 1976<sup>28</sup> sui diritti politici.

La presente iniziativa riveste la forma di progetto già elaborato. L'unità della forma è pertanto assicurata.

### **332 Unità della materia**

Un'iniziativa deve vertere su una sola materia (art. 121 cpv. 3 Cost.). L'unità materiale è rispettata se le singole parti dell'iniziativa sono intrinsecamente connesse (art. 75 cpv. 2 della legge federale sui diritti politici).

La presente iniziativa concerne unicamente questioni inerenti al diritto della locazione. L'esigenza di unità della materia è dunque soddisfatta.

## **34 Conseguenze dell'iniziativa**

### **341 Obiettivo dell'iniziativa**

L'iniziativa «per delle pigioni corrette» si prefigge di migliorare in modo generale la protezione degli inquilini nei rapporti contrattuali con i locatori.

I promotori dell'iniziativa vogliono perciò estendere la protezione dei conduttori dalle disdette abusive a tutte le disdette ingiustificate. Inoltre, le norme in materia di locazione dovrebbero fondarsi sui principi seguenti:

- Definizione esplicita del carattere abusivo delle pigioni iniziali. Il testo spiega in modo dettagliato quali elementi dei costi vanno considerati per esaminare il carattere abusivo delle pigioni iniziali. I costi all'origine di una pigione che secondo le statistiche supera le pigioni medie per oggetti comparabili sono eccessivi. Inoltre, il capitale sopportante i rischi può essere remunerato al massimo sulla base di un tasso ipotecario medio calcolato su cinque anni.

<sup>27</sup> FF 1997 IV 370  
<sup>28</sup> RS 161.1

- Restrizione delle possibilità d'adeguamento delle pigioni durante il rapporto locativo. Tali adeguamenti possono essere effettuati unicamente per compensare l'evoluzione comprovata dei costi intervenuti a contare dalla conclusione del contratto, per remunerare prestazioni supplementari del locatore o per salvaguardare il potere d'acquisto del capitale sopportante i rischi. Per gli adeguamenti delle pigioni non viene più preso in considerazione l'effettivo tasso ipotecario guida, bensì il tasso ipotecario medio calcolato su un periodo di cinque anni. Lo scopo di questa modifica è di vincolare gli adeguamenti delle pigioni anche alle diminuzioni del tasso d'interesse grazie al sistema del tasso d'interesse medio legale. Si evita in questo modo che le pigioni vengano sistematicamente adeguate agli aumenti del tasso d'interesse, quando al contrario le diminuzioni di quest'ultimo sono considerate molto più raramente (evoluzione asimmetrica delle pigioni).
- Limitazione e scaglionamento degli aumenti della pigione in caso di trapasso di proprietà dell'immobile. Le pigioni possono subire aumenti unicamente se il nuovo importo non è abusivo secondo i criteri per la verifica del carattere abusivo delle pigioni iniziali. Inoltre, gli aumenti di pigione così calcolati (non abusivi) vanno scaglionati se superano il 10 per cento della pigione precedente.
- I Cantoni possono prevedere che nel conteggio delle spese accessorie rientrano solo le prestazioni che variano in funzione del consumo individuale di ogni conduttore.
- L'obbligo di usare il modulo per le pigioni iniziali è esteso alle altre pretese dei locatori. Anche in questi casi va utilizzato il modulo ufficiale.
- Si possono prevedere eccezioni per le pigioni di abitazioni di utilità pubblica e per contratti quadro di locazione dichiarati di obbligatorietà generale, sempreché garantiscano ai conduttori una protezione equivalente. Anche le pigioni controllate dall'autorità possono essere sottoposte a prescrizioni speciali.
- Estensione della protezione dalle disdette. L'onere della prova che i motivi di disdetta sono giustificati incombe al locatore. La disdetta è ingiustificata se priva d'interesse degno di protezione o se sproporzionata. Viene definito un elenco di motivi ingiustificati.

Le disposizioni transitorie precisano tra l'altro che, entro un anno dall'accettazione dell'iniziativa in votazione popolare, il Consiglio federale deve emanare le disposizioni esecutive necessarie fino all'entrata in vigore della nuova legislazione. In questo contesto, può derogare agli articoli di legge del titolo ottavo del Codice delle obbligazioni che sono contrari alle nuove disposizioni costituzionali. Il nuovo tasso ipotecario medio determinante si calcola nei primi cinque anni in funzione della media degli anni trascorsi dopo l'entrata in vigore delle disposizioni esecutive. Inoltre, entro due anni dall'accettazione dell'iniziativa in votazione popolare, la Confederazione, in collaborazione con i Cantoni, rileva statisticamente le pigioni di oggetti locati comparabili secondo i criteri di ubicazione, dimensioni, dotazione, stato ed età della costruzione.

L'iniziativa formula richieste giustificate ed è intesa a migliorare l'attuale situazione giuridica insoddisfacente. A questo proposito, va citata la normativa concernente il trasferimento sulle pigioni delle modifiche del tasso ipotecario. Gli svantaggi e le difficoltà delle attuali disposizioni sono già stati menzionati nel capitolo precedente:

- gli aumenti del tasso ipotecario sono trasferiti sulle pigioni in misura maggiore che non le riduzioni dello stesso tasso;
- vi è un collegamento tra due mercati con poche caratteristiche in comune (mercato dei capitali e degli alloggi);
- la crescente individualizzazione dei contratti ipotecari e i numerosi nuovi modelli di crediti ipotecari offerti sul mercato rendono sempre più difficoltoso il compito di fissare un tasso ipotecario guida per determinare la pigione;
- da ultimo, la politica monetaria è ostacolata dalla necessità di prendere in considerazione le ripercussioni delle variazioni del tasso ipotecario sul mercato degli alloggi.

Proponendo lo strumento del tasso ipotecario medio, l'iniziativa intende ovviare al fatto che le riduzioni del tasso ipotecario vengono trasferite sulle pigioni in misura molto meno frequente rispetto agli aumenti. Il riferimento al tasso ipotecario medio calcolato su cinque anni permette d'includere automaticamente le riduzioni del tasso ipotecario nel computo della pigione. Per quanto concerne però gli altri inconvenienti e svantaggi citati, lo strumento del tasso ipotecario medio non offre nessuna soluzione concreta. L'insoddisfacente interrelazione tra pigioni e variazioni del tasso ipotecario viene incrementata. Il nostro Consiglio ritiene che sia necessario impedire del tutto questa correlazione e introdurre l'indicizzazione delle pigioni e il principio delle pigioni di riferimento.

Inoltre, l'iniziativa disciplina dettagliatamente il carattere abusivo della pigione iniziale (art. 34<sup>septies</sup> cpv. 1<sup>bis</sup> lett. a vCost.). È precisato che una pigione iniziale va generalmente considerata abusiva se permette di ottenere un reddito sproporzionato dalla cosa locata o se è fondata su costi eccessivi. Il campo d'applicazione è pertanto sensibilmente ampliato rispetto al diritto vigente. Quest'ultimo autorizza la contestazione unicamente se il conduttore si trova in una situazione personale o familiare di necessità oppure se era stato costretto a concludere il contratto a causa dell'offerta ridotta di locali d'abitazione e commerciali o ancora se il locatore aveva aumentato in modo rilevante la pigione iniziale rispetto a quella precedente. L'iniziativa prevede inoltre che i costi che portano a una pigione superiore ai valori statistici relativi a oggetti comparabili vanno considerati eccessivi. D'altra parte, la remunerazione del capitale sopportante i rischi è limitata al tasso ipotecario medio.

Siamo dell'avviso che tali disposizioni siano troppo restrittive e che l'attuale diritto relativo alla contestazione della pigione iniziale vada mantenuto invariato. La norma che disciplina detta contestazione (art. 270 CO) è stata introdotta con il nuovo diritto della locazione del 1990. Essa rappresentava una delle novità più importanti della revisione ed era il frutto di una soluzione di compromesso combattuta che non può essere ora abbandonata troppo precipitosamente. Il nostro controprogetto indiretto prende in considerazione la richiesta dell'iniziativa relativa alle pigioni fissate secondo valori statistici, nel senso che l'articolo 269 del disegno di legge CO (dCO) prevede che le pigioni sono abusive se superano di oltre il 15 per cento le pigioni in

uso nella località o nel quartiere. L'articolo 270a capoverso 1 lettera b dCO precisa che il conduttore può domandare la riduzione della pigione durante l'esecuzione del contratto se la pigione supera ai sensi dell'articolo 269 le pigioni di riferimento in caso di locali d'abitazioni e le pigioni in uso nella località o nel quartiere in caso di locali commerciali.

Inoltre, l'iniziativa chiede che in caso di trapasso di proprietà di un immobile l'importo delle pigioni sia limitato al livello previsto per la pigione iniziale (art. 34<sup>septies</sup> cpv. 1<sup>bis</sup> lett. b in relazione con l'art. 34<sup>septies</sup> cpv. 1<sup>bis</sup> lett. a vCost.). Per i motivi esposti sopra, respingiamo questa restrizione che reputiamo eccessiva. La richiesta di uno scaglionamento degli aumenti di pigione importanti è al contrario accettabile. Va precisato però che uno scaglionamento può essere previsto solo se l'aumento della pigione supera il venti per cento dell'importo della pigione in corso (art. 269e cpv. 4 dCO). In caso di leggeri aumenti, una limitazione legale della possibilità per il locatore di trasferire i costi sulla pigione non è opportuna.

I Cantoni possono prevedere che nel conteggio delle spese accessorie rientrino solo le prestazioni che variano in funzione del consumo individuale di ogni conduttore (art. 34<sup>septies</sup> cpv. 1<sup>bis</sup> lett. d vCost.). Questa norma non è opportuna. Disposizioni supplementari relative alle spese accessorie non sono necessarie e un frazionamento del diritto federale della locazione in nuove disposizioni cantonali va respinto. Inoltre, verrebbe meno l'obiettivo di semplificare il diritto della locazione.

Il nostro Consiglio respinge l'obbligo generalizzato di usare il modulo per comunicare le pigioni iniziali come previsto dall'iniziativa secondo l'articolo 34<sup>septies</sup> capoverso 1<sup>bis</sup> lettera c vCost. Il vigente articolo 270 capoverso 2 CO dà ai Cantoni la possibilità, in caso di penuria di abitazioni, di dichiarare obbligatorio, in tutto o in parte del loro territorio, l'uso del modulo ufficiale per la conclusione di un nuovo contratto di locazione. Parecchi Cantoni hanno già fatto uso di questa loro competenza legislativa. I rimanenti Cantoni, che finora non hanno introdotto l'obbligo del modulo ufficiale, non devono esservi costretti.

Le richieste dell'iniziativa secondo l'articolo 34<sup>septies</sup> capoverso 1<sup>bis</sup> lettera f vCost. appaiono invece giustificate e sono ampiamente prese in considerazione dal nostro controprogetto indiretto. Si tratta delle norme relative ai contratti-quadro di locazione (art. 269a cpv. 1 lett. c dCO) e delle pigioni controllate dall'autorità (art. 274 dCO).

L'iniziativa esige un chiaro ampliamento della protezione dalle disdette rispetto all'attuale diritto. Secondo l'articolo 34<sup>septies</sup> capoverso 1 vCost. del testo dell'iniziativa, una disdetta può essere contestata non solo se è abusiva (come nel diritto in vigore), bensì anche se non si fonda su un motivo giustificato di disdetta, ritenuto che l'onere della prova incombe al locatore. Reputiamo che tale disposizione limiti eccessivamente il locatore nell'esercizio dei suoi diritti di proprietà. Inoltre, il diritto di disdetta stabilito dal diritto della locazione del 1990 dà molto meno adito a discussioni nell'ambito del dibattito politico sul diritto della locazione che non invece le norme di determinazione delle pigioni. Al contrario, si può constatare che tale diritto ha dato buoni risultati. Una nuova modifica in questo campo appare dunque inopportuna.

L'iniziativa prevede da ultimo nelle disposizioni transitorie che la Confederazione, in collaborazione con i Cantoni, rilevi statisticamente le pigioni di oggetti locati comparabili secondo i criteri di ubicazione, dimensioni, dotazione, stato ed età della costruzione. Questa richiesta sembra di principio giustificata, dato che sul mercato

degli alloggi sarebbe effettivamente auspicabile una maggior trasparenza dei prezzi. Per ottenere questo risultato, non è però necessario rilevare statisticamente tutte le pigioni. Prospetti delle pigioni o strumenti comparabili atti a indicare una certa fascia di pigioni secondo il genere di appartamenti sono sufficientemente rappresentativi. Pertanto, proponiamo di affidare alla Confederazione il compito di determinare le pigioni di riferimento.

## **35 Conclusioni**

Il nostro Consiglio è giunto al convincimento che l'iniziativa, nonostante formuli richieste giustificate, sancirebbe i costi come unico criterio di determinazione delle pigioni. Anche il mantenimento della correlazione tra pigioni e variazioni del costo del capitale non è opportuna, nonostante l'introduzione di un tasso ipotecario medio. Infine, un nuovo ampliamento della protezione dalle disdette è giudicato con scetticismo per i motivi citati più sopra.

Respingiamo dunque l'iniziativa. Come precisato più sopra, le richieste giustificate sono integrate nel nostro controprogetto indiretto.

## **4 Conseguenze finanziarie e ripercussioni sull'effettivo del personale**

### **41 Per la Confederazione**

Il nuovo articolo 269 capoverso 3, che ci incarica il Consiglio federale di approntare gli strumenti per la determinazione delle pigioni di riferimento provocherà nuovi costi. Per coprire i costi delle perizie e delle prestazioni informatiche si prevede un importo unico di circa un milione di franchi. I successivi costi di gestione e di aggiornamento non dovrebbero superare un milione di franchi annui. Non sono da attendere altre conseguenze a livello di informatica.

### **42 Per i Cantoni e i Comuni**

Per la maggior parte dei Cantoni, nuovi costi deriveranno dall'articolo 274d capoverso 3, che prevede la gratuità del procedimento giudiziario per le controversie derivanti dalla protezione dalle disdette e per le controversie il cui valore litigioso non superi i ventimila franchi. Le entrate dei Cantoni che finora non conoscevano la gratuità del procedimento diminuiranno di conseguenza. Non vi saranno invece cambiamenti e quindi neppure incrementi di costi per i Cantoni in cui il procedimento in materia di diritto della locazione era già gratuito (p. es. i Cantoni di Vaud e di Ginevra).

La modifica di legge non crea necessità supplementare di personale.

## **5 Programma di legislatura**

La modifica di legge proposta è un controprogetto indiretto all'iniziativa popolare «per delle pigioni corrette», che è stata depositata il 14 marzo 1997. Il progetto non rientra dunque nel programma di legislatura 1995-1999 del 18 marzo 1996.

## **6 Rapporto con il diritto europeo**

Dato che, in seno all'Unione europea, il diritto della locazione è di competenza degli Stati membri, non esistono a questo proposito direttive o prescrizioni da seguire. Le modifiche proposte, anche in particolare i nuovi metodi d'adeguamento delle pigioni, sono conosciute pure in alcuni Paesi dell'Unione europea. L'abrogazione dell'interrelazione tra pigioni e variazioni del tasso ipotecario segna la fine di una regolamentazione obbligatoria applicata a livello europeo unicamente in Svizzera. Complessivamente, il nuovo diritto della locazione svizzero si avvicina dunque maggiormente a quello degli Stati membri dell'Unione europea.

## **7 Basi legali**

### **71 Costituzionalità**

Le modifiche proposte rientrano tutte nel quadro dell'articolo 34<sup>septies</sup> dell'attuale Costituzione federale (art. 109 della nuova Costituzione del 18 aprile 1999) e hanno quale scopo la lotta contro le pigioni abusive.

### **72 Delega di competenze legislative**

Deleghe di competenza al Consiglio federale che eccedono le competenze esecutive generali sono contenute nell'articolo 269 (fissazione delle basi per la determinazione delle pigioni di riferimento) e nell'articolo 269b (riduzione della quota massima trasferibile in caso di rincaro annuo superiore al cinque per cento). L'allestimento di strumenti per la determinazione delle pigioni di riferimento è un compito d'esecuzione specifico e tecnico che è opportuno affidare al nostro Consiglio. Una riduzione della quota massima trasferibile sulle pigioni in caso di rincaro è prevista unicamente se per due anni consecutivi detta quota supera il cinque per cento. Si tratta pertanto di una chiara misura eccezionale. Quindi, sembra opportuno che il nostro Consiglio basi ogni sua decisione sull'effettivo potenziale dell'inflazione e che non vengano prestabilite quote dalla legge.

Complessivamente, le disposizioni di legge dettagliate costituiscono un chiaro quadro di riferimento per le ordinanze del Consiglio federale.

Tabella: Evoluzione di alcuni elementi fondamentali del mercato svizzero degli alloggi

	Tasso d'interesse delle nuove ipoteche <sup>1</sup>		Indice nazionale dei prezzi al consumo <sup>2</sup>		Pigioni dei locali d'abitazione <sup>2</sup>		Costi di costruzione nel Cantone di Zurigo <sup>3</sup>		Locali d'abitazione nuovi <sup>2</sup>		Quota di appartamenti vuoti <sup>2</sup>
	%	Variazioni %	Indice (Base=1993)	Variazioni %	Indice (Base=1982)	Variazioni %	Indice (Base=1977)	Variazioni %	N. di abitazioni	Variazioni %	%
1980	4.43	8.85	62.9	4.0	84.0	1.1	116.5	9.3	40 876	8.1	0.74
1981	5.56	25.51	67.0	6.5	87.7	4.4	127.0	9.0	43 348	6.0	0.55
1982	6.22	11.87	70.8	5.7	95.9	9.4	135.6	6.8	43 465	0.3	0.67
1983	5.52	-11.25	72.9	3.0	101.2	5.5	130.1	-4.1	41 605	-4.3	nessun rilevamento
1984	5.49	-0.54	75.0	2.9	103.7	2.5	130.1	0.0	45 249	8.8	0.76
1985	5.49	0.00	77.6	3.5	107.0	3.2	133.0	2.2	44 228	-2.3	0.79
1986	5.48	-0.18	78.2	0.8	110.9	3.6	136.9	2.9	42 570	-3.7	0.71
1987	5.24	-4.38	79.3	1.4	114.3	3.1	139.6	2.0	40 230	-5.5	0.60
1988	5.07	-3.24	80.8	1.9	117.5	2.8	145.7	4.4	40 965	1.8	0.49
1989	5.85	15.38	83.3	3.1	121.9	3.7	153.4	5.3	40 705	-0.6	0.43
1990	7.42	26.84	87.8	5.4	132.4	8.6	166.7	8.7	39 984	-1.8	0.44
1991	7.83	5.53	93.0	5.9	145.6	10.0	176.9	6.1	37 597	-6.0	0.55
1992	7.80	-0.38	96.7	4.0	155.6	6.9	175.7	-0.7	35 422	-5.8	0.70
1993	6.40	-17.95	99.9	3.3	163.6	5.1	167.7	-4.6	34 580	-2.4	0.92
1994	5.51	-13.91	100.8	0.9	164.6	0.6	165.6	-1.3	47 107	36.2	1.20
1995	5.48	-0.54	102.6	1.8	166.4	1.1	169.7	2.5	46 230	-1.9	1.39
1996	4.97	-9.31	103.4	0.8	168.6	1.3	167.2	-1.5	41 988	-9.2	1.61
1997	4.47	-10.06	103.9	0.5	169.5	0.5	164.5	-1.6	35 961	-14.4	1.82
1998	4.07	-8.95	104.0	0.1	169.6	0.1	163.8	-0.4	33 734	-6.2	1.85

<sup>1</sup> La Vie économique

<sup>2</sup> Ufficio federale di statistica

<sup>3</sup> Ufficio di statistica del Cantone di Zurigo

Grafico 1: Evoluzione delle pigioni, del rincaro generale e dei tassi ipotecari per le vecchie ipoteche dal 1972 al 1998

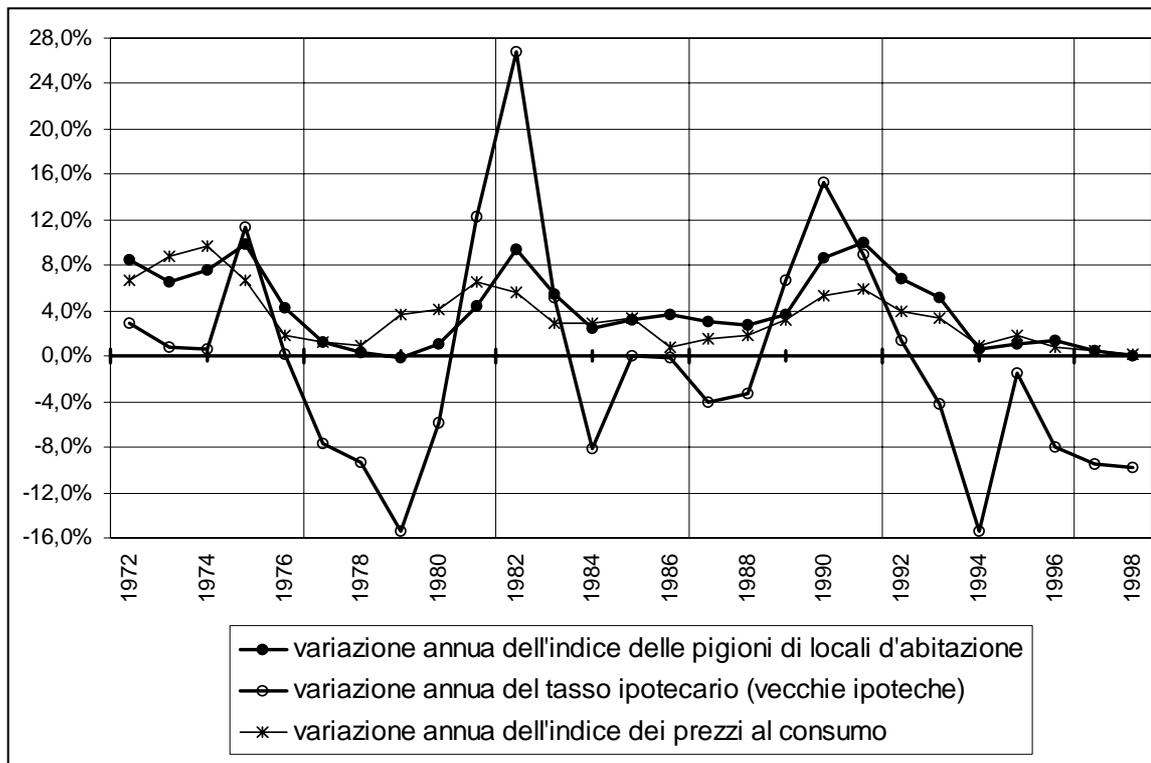
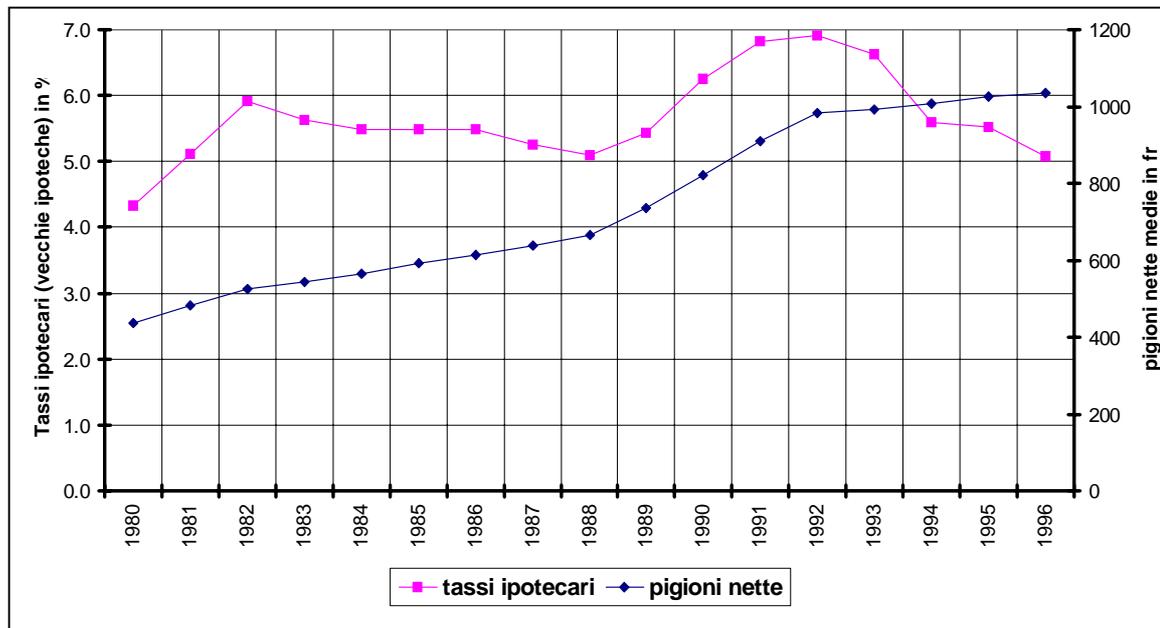


Grafico 2: Evoluzione delle pigioni medie e dei tassi ipotecari per vecchie ipoteche in Svizzera 1980-1996



Fonte: Rilevazione strutturale delle pigioni 1996

## Diritto comparato\*)

### Francia

In Francia, il complesso sistema di regolamentazione del diritto della locazione presuppone l'esame di tutta una serie di criteri per determinare le norme applicabili al caso concreto. Con l'introduzione della legge Mermaz-Malendin del 6 luglio 1989 la situazione si è un po' semplificata, dato che la legge in questione si applica, in maniera generalizzata o comunque almeno in certi ambiti, a numerosi rapporti di locazione. Le precisazioni seguenti si riferiscono unicamente a detta legge.

A livello di pigioni valgono le osservazioni seguenti: la pigione può essere liberamente pattuita in caso di alloggi nuovi, mai locati dalla fine dei lavori di costruzione, come pure in caso di locali d'abitazione interamente rinnovati dai proprietari. In tutti gli altri casi la pigione è regolamentata. La determinazione dell'importo della pigione avviene mediante il sistema delle pigioni di riferimento. I locatori devono indicare un certo numero di pigioni di riferimento corrisposte nello stesso quartiere per alloggi paragonabili. Vanno citati almeno tre oggetti comparabili e nei Comuni con più di un milione di abitanti almeno sei. Lo Stato si riserva il diritto di intervenire. In determinati casi può fissare un limite massimo.

In caso di rinnovo del contratto, una nuova pigione può essere fissata unicamente se il suo importo è manifestamente sottovalutato. Per provarlo, i locatori devono indicare nuove pigioni di riferimento. Per i contratti di locazione in corso, l'adeguamento delle pigioni non può essere affidato completamente alla volontà delle parti. Le pigioni possono essere adeguate una sola volta all'anno e non possono superare la variazione media dell'indice nazionale dei costi di costruzione calcolata sulla base degli ultimi quattro trimestri. Per il computo del valore medio va paragonato l'indice dei costi di costruzione del giorno prestabilito con i valori dell'indice degli ultimi tre trimestri.

Complessivamente, va osservato che in Francia vigono normative molto dettagliate e che lo Stato ha un ampio potere di sorveglianza nel campo dell'evoluzione delle pigioni.

### Germania

In Germania, le norme relative al diritto della locazione si trovano principalmente nel Codice civile (*Bürgerliches Gesetzbuch*). Inoltre, una legge speciale (*Miethöhengesetz*) disciplina le questioni concernenti l'ammontare delle pigioni.

In un primo tempo, per i nuovi contratti di locazione relativi a locali d'abitazione per i quali non sono state prese misure d'incoraggiamento da parte dei poteri pubblici, la determinazione delle pigioni non è disciplinata dalla legge. La libera determinazione dell'ammontare delle pigioni è limitata solo in caso della cosiddetta «pigione usuraria». Vi è usura, secondo la giurisprudenza, se la «pigione ragionevole» è

\*) Breve presentazione sulla base dell'opera «Mietrecht in Europa», Johannes Stabentheiner (editore), Vienna 1996, con i contributi di Christian Pisani (per il diritto della locazione francese), Paolo Pedrazzoli (per il diritto della locazione italiano), Rutger V.H. Jonker (per il diritto della locazione nei Paesi Bassi), Wolfgang Ott (per il diritto della locazione in Germania) e Helmut Böhm (per il diritto della locazione in Austria).

superata di oltre il cinquanta per cento. Per determinare l'ammontare della pigione ragionevole, il tribunale si basa spesso su prospetti delle pigioni o perizie di esperti.

Dopo la conclusione del contratto, di principio i conduttori devono accettare un aumento della pigione solo se la pigione richiesta non supera la remunerazione abituale per alloggi comparabili nel Comune (o in Comuni paragonabili), circostanza che il locatore deve provare mediante il riferimento ad analoghi locali d'abitazione. Inoltre, il limite massimo degli aumenti della pigione su un periodo di tre anni è del trenta per cento rispettivamente in certi casi del venti per cento. Per il resto, la pigione può subire aumenti in caso di modifiche edilizie, segnatamente ristrutturazioni, oppure anche in caso di aumento dei costi del capitale.

Le parti hanno la possibilità di scaglionare la pigione per periodi fino a dieci anni, vale a dire di fissare anticipatamente aumenti di pigione prestabiliti. Inoltre, l'evoluzione della pigione può essere collegata ai prezzi di altri beni o prestazioni. Detti adeguamenti della pigione sono validi unicamente con l'autorizzazione della banca centrale del Land e presuppongono una durata minima del contratto di locazione di dieci anni.

Riassumendo, si constata che in Germania le prescrizioni nel campo della locazione sono molto complicate. Si va dunque in direzione di una semplificazione. La tendenza generale è quella di liberalizzare ulteriormente il diritto della locazione.

## **Italia**

In Italia, numerosi interventi di diritto pubblico mirano alla protezione della parte contraente più debole. La «legge sull'equo canone» del 1978 assume una notevole importanza nel campo delle pigioni. Tale legge non permette convenzioni libere sulle pigioni, ma indica i parametri da seguire per fissare i canoni di locazione. Le basi di calcolo delle pigioni comprendono la superficie abitabile dell'appartamento e diversi coefficienti che rispecchiano i fattori seguenti: categorie di alloggi, classi di grandezza dei Comuni (numero degli abitanti), ubicazione dell'edificio nel Comune, piano, età e stato della costruzione. La pigione così determinata è rivalutata annualmente in ragione del settantacinque per cento della variazione dell'indice ai prezzi al consumo dell'anno precedente pubblicata dall'ufficio delle statistiche (ISTAT). Accanto alla determinazione legale delle pigioni esiste una normativa molto severa relativa alla procedura di sfratto; conseguentemente risulta assai difficile per i proprietari d'immobili locati riprendere legittimamente possesso del loro oggetto.

Negli ultimi anni, il sistema descritto più sopra ha subito una profonda crisi. Il rigido controllo del mercato degli alloggi da parte del legislatore ha causato una destabilizzazione del mercato e un crollo dell'attività edilizia. Per questi motivi, la legge del 1992 ha cercato di alleviare le norme imperative. Il risultato è che i contratti di locazione stipulati dopo l'11 luglio 1992 relativi a locali d'abitazione nuovi non sottostanno più alle disposizioni del diritto della locazione del 1978. Anche gli altri tipi di contratti di locazione conclusi o rinnovati dopo il 15 agosto 1992 non dipendono dalle norme legali, nella misura in cui le convenzioni derogatorie siano pattuite con la collaborazione di rappresentanti di locatori e di inquilini.

Dette nuove disposizioni contribuiscono a una certa liberalizzazione delle pigioni. Le norme anteriori rimangono in vigore, ma contemporaneamente sono create possibilità d'eccezioni.

## **Austria**

Il diritto della locazione austriaco è molto frazionato. Al centro vi è la protezione del conduttore; più la cosa locata è vecchia e più la protezione è importante. Il settore delle pigioni è caratterizzato da diversità e contrasti estremi. In passato, numerosi sistemi per la determinazione della pigione furono introdotti e poi di nuovo abrogati, ma si applicano comunque ancora ai rapporti di locazione conclusi sotto il loro influsso e tuttora in vigore. Pertanto, oggi esistono circa dieci tipi diversi di pigioni. Nell'ambito dei locali d'abitazione, la formazione dei prezzi per le vecchie costruzioni è determinata da valori di riferimento accompagnati da una complicata struttura di supplementi e riduzioni. Inoltre, per i locatori vige il principio dell'utilizzo condizionato delle entrate inerenti le pigioni: i redditi, in particolare quelli provenienti da vecchie costruzioni, non possono essere usati liberamente, bensì devono essere in gran parte impiegati nella manutenzione dell'edificio.

## **Paesi Bassi**

Anche il diritto della locazione olandese dà molta importanza alla protezione dei conduttori. I locatori, riservate alcune eccezioni, sono costantemente legati ai conduttori, nonostante spesso non possano neppure sceglierli. Nelle città, le autorità locali possono attribuire d'ufficio un appartamento libero alle persone in cerca di alloggio iscritte nei loro registri. Di conseguenza, i conduttori che in questo modo hanno trovato una sistemazione, occupano l'appartamento per lunghi periodi, soprattutto se beneficiano di un vecchio contratto di locazione a pigione moderata.

L'ammontare della pigione autorizzato è determinato da un sistema di punti basato sui fattori superficie abitabile e comodità. Il metodo previsto dalla legge per la determinazione del limite massimo della pigione è concretizzato annualmente da direttive del Ministero dell'edilizia abitativa e adeguato alle particolarità regionali da prescrizioni di validità locale. Quest'ultima operazione è effettuata mediante registri che tengono conto della situazione specifica locale.

Per la locazione di locali d'abitazione è previsto un aumento annuale fissato dal Ministero dell'edilizia abitativa ogni primo luglio e che oscilla tra il tre e il cinque e mezzo per cento.