

08.081

**Messaggio
concernente la modifica del Codice delle obbligazioni
(Protezione dalle pigioni abusive)**

del 12 dicembre 2008

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di modifica delle disposizioni sulla locazione e l'affitto nel Codice delle obbligazioni.

Nel contempo, vi chiediamo di togliere di ruolo il seguente intervento parlamentare:

2006 M 06.3015 Migliore ripercussione del costo delle misure di risparmio energetico nel settore immobiliare
(N 15.06.06, Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia; S 20.03.07; N 11.06.07)

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

12 dicembre 2008

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Pascal Couchepin
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

La presente modifica del diritto della locazione si prefigge di colmare le principali lacune del diritto vigente sopprimendo le pigioni commisurate ai costi e introducendo la pigione indicizzata e quella di riferimento. Lo scopo è di trovare un equilibrio fra tutti gli interessi, semplificare le norme sulla locazione, favorire la trasparenza e stabilizzare l'evoluzione delle pigioni.

L'attuale diritto in materia di locazione, in quanto parte del Codice delle obbligazioni (CO), è entrato in vigore il 1° luglio 1990 e si fonda sull'articolo 109 della Costituzione federale. Benché il diritto si sia imposto nella prassi, le lacune emerse nel corso degli anni hanno indotto a più riprese sia gli inquilini che i locatori – ma anche il settore bancario e altre cerchie interessate – a chiedere una revisione delle disposizioni in vigore. Il 18 maggio 2003 Popolo e Cantoni sono stati chiamati a esprimersi sull'iniziativa popolare «per delle pigioni corrette» lanciata dall'Associazione svizzera degli inquilini. L'iniziativa chiedeva di «ammorbidire» il tasso ipotecario determinante per gli adeguamenti delle pigioni, nonché di rafforzare la protezione degli inquilini dalle disdette. L'iniziativa è stata bocciata, al pari del controprogetto del Consiglio federale e del Parlamento sottoposto a votazione l'8 febbraio 2004, che prevedeva un adeguamento delle pigioni al rincaro nella misura del 100 per cento. Inoltre i locatori avrebbero avuto la possibilità di aumentare periodicamente le pigioni sulla base di un modello di pigioni di riferimento.

Un'altra proposta che prevedeva la scelta fra pigione indicizzata e pigione commisurata ai costi, posta in consultazione nel 2006, ha dato adito ad accese controversie ed è pertanto stata abbandonata.

La necessità di revisione del diritto della locazione continuava tuttavia a sussistere. Esso presentava di fatto svariate lacune e il sistema di calcolo delle pigioni sulla base dell'evoluzione dei tassi ipotecari non corrispondeva più alla realtà economica. Per questo motivo il Consiglio federale ha deciso di modificare dapprima l'ordinanza concernente la locazione e l'affitto di locali d'abitazione o commerciali (OLAL). La modifica – entrata in vigore il 1° gennaio 2008 – ha introdotto un tasso di riferimento applicabile a tutta la Svizzera per gli adeguamenti delle pigioni fondati sulle modifiche dei tassi ipotecari.

Il presente disegno di revisione è il risultato dell'intesa raggiunta il 13 novembre 2007 dalle associazioni degli inquilini e dei locatori dopo mesi di trattative. L'avamprogetto di legge elaborato sulla base di quest'intesa è stato posto in consultazione nella primavera del 2008 ed ha raccolto pareri positivi, benché sussistano ancora divergenze su taluni punti importanti.

L'elemento principale della nuova normativa è l'eliminazione del collegamento tra le pigioni e i tassi ipotecari. Le pigioni dovranno seguire lo sviluppo dell'indice di rincaro. Il passaggio da un modello fondato sui costi a un sistema indicizzato dovrebbe semplificare il calcolo delle pigioni e favorire la trasparenza. Oggi un aumento del tasso ipotecario di appena lo 0,25 per cento può comportare una maggiorazione delle pigioni del 3 per cento. Il collegamento delle pigioni al rincaro

presenterà il vantaggio di determinare aumenti contenuti. Inoltre, per i locatori e per gli inquilini sarà più facile prevedere l'evoluzione delle pigioni.

Molti partecipanti alla consultazione si sono opposti, anche con veemenza, alla proposta di applicare integralmente l'indice nazionale dei prezzi al consumo per determinare le pigioni. Per questo motivo il Consiglio federale ha rimesso in discussione il modello di indicizzazione commissionando ulteriori accertamenti. Sulla base dei risultati ottenuti ha proposto un sistema modificato: per l'adeguamento delle pigioni sarà determinante l'indice nazionale dei prezzi, esclusi i costi abitativi ed energetici. Sarà così evitato un effetto a spirale sul rincaro. In caso di discesa dell'indice, la pigione dovrà essere ridotta in modo corrispondente.

Il carattere abusivo della pigione iniziale dei locali sarà accertato mediante un modello di riferimento. Le pigioni di riferimento saranno determinate sulla base di un metodo statistico riconosciuto scientificamente. In seguito, gli accertamenti sul carattere abusivo della pigione potranno avvenire soltanto sulla base delle disposizioni in materia di adeguamento delle pigioni previste dalla legge e dal contratto.

Le parti potranno sempre convenire norme speciali, come le pigioni scalari o le pigioni dipendenti dalla cifra d'affari per i locali commerciali, e il locatore potrà ancora applicare degli aumenti per prestazioni suppletive. Il cambiamento di proprietario non sarà invece più motivo di adeguamento.

Per i locatori di pubblica utilità e gli enti pubblici che agiscono in qualità di locatori, il Consiglio federale intende disciplinare il calcolo delle pigioni sulla base dei costi.

Le disposizioni di protezione dalle disdette non sono state modificate, dato che le disposizioni vigenti in questo ambito non sono state contestate in passato come quelle relative agli adeguamenti delle pigioni. In generale, le norme – che si sono dimostrate valide – sono state mantenute.

Le disposizioni transitorie si prefiggono di garantire la possibilità di far valere le pretese di riduzione o di aumento sorte con il diritto anteriore. Inoltre, per cinque anni al massimo a decorrere dall'entrata in vigore delle modifiche, i locatori potranno aumentare le pigioni secondo il diritto anteriore fintanto che il tasso ipotecario di riferimento non superi il 4,5 per cento.

Indice

Compendio	312
1 Trattati essenziali del progetto	316
1.1 Situazione iniziale	316
1.1.1 Osservazioni preliminari	316
1.1.2 La situazione attuale sul mercato dell'alloggio in locazione	317
1.1.3 Il vigente diritto della locazione	318
1.1.4 Lacune – necessità di rivedere il diritto della locazione	320
1.1.5 I tentativi di revisione	321
1.2 Obiettivi principali della revisione	323
1.2.1 Trattati essenziali	323
1.2.2 Procedura di consultazione	324
1.2.3 Differenze principali con l'avamprogetto posto in consultazione	325
1.2.4 Le principali modifiche proposte	326
1.2.5 Rapporto con il diritto europeo	327
1.2.6 Stralcio di interventi parlamentari	327
2 Commento alle singole disposizioni	327
2.1 Commenti generali	327
2.1.1 Pigione indicizzata	327
2.1.2 Nuova definizione del carattere abusivo delle pigioni	330
2.1.3 Modello delle pigioni di riferimento	331
2.1.4 Adeguamento e contestazione della pigione	334
2.2 Commento ai singoli articoli	335
2.2.1 Disposizioni generali	335
2.2.2 Protezione contro le pigioni abusive o altre pretese abusive del locatore in materia di locazione di abitazioni e di locali commerciali	336
2.2.3 Disposizioni transitorie della modifica del titolo ottavo	344
3 Ripercussioni	347
3.1 Per la Confederazione	347
3.2 Per i Cantoni e i Comuni	347
3.3 Per l'economia	347
3.4 Per l'informatica	348
4 Rapporto con il programma di legislatura	349
5 Aspetti giuridici	349
5.1 Costituzionalità	349
5.2 Delega di competenze legislative	349

Allegato 1	
Diritto comparato	350
Allegato 2	
Grafico: Evoluzione delle pigioni secondo diverse modalità di adeguamento all'indice nazionale dei prezzi al consumo	356
Codice delle obbligazioni (CO)	
(Protezione dalle pigioni abusive) (<i>Disegno</i>)	357

Messaggio

1 Tratti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Osservazioni preliminari

In Svizzera, il tasso di abitazioni in proprietà è inferiore a quello di molti Paesi, tant'è che oltre la metà della popolazione abita in appartamenti o case in locazione. Il mercato della locazione costituisce pertanto uno dei principali mercati dell'economia svizzera. Anche gli spazi commerciali sono spesso presi in affitto anziché acquistati. Il rapporto fra locatori e inquilini è quindi di vitale importanza. Il diritto della locazione è uno degli ambiti più delicati della politica dell'alloggio: oltre a disciplinare la facoltà di utilizzare e disporre di un bene essenziale con il quale spesso nasce anche un legame emotivo, si ripercuote sulla produzione di alloggi e sui mercati fondiario, edilizio e dei capitali, nonché sull'intera economia. Il diritto della locazione tocca interessi di vario tipo, con conseguenti conflitti, anche di natura politica.

Le norme a tutela degli inquilini sono oggetto di accese controversie. Secondo i sostenitori del libero mercato, gli interventi dello Stato hanno l'effetto di frenare gli investimenti, di scoraggiare un'utilizzazione efficiente dei locali abitativi e di ostacolare la mobilità e il funzionamento del mercato del lavoro. I detrattori della libera formazione dei prezzi fanno invece prevalere considerazioni di ordine sociale, fra cui la protezione delle fasce più deboli della popolazione, il legame con il territorio o la sostenibilità dei costi dell'abitazione.

Data questa situazione, il diritto della locazione deve rispondere a una questione di fondo: in che misura lo Stato deve limitare la libertà contrattuale fra le parti? Mentre gli uni fanno valere le peculiarità del mercato dell'alloggio (elevati costi delle transazioni, scarsa commerciabilità del prodotto, monopoli locali, cattiva trasparenza ecc.) e considerano necessario che lo Stato assuma una funzione regolatrice, gli altri ritengono che tali interventi siano superflui e controproducenti.

Dalla fine della Seconda guerra mondiale a oggi, la Svizzera ha conosciuto un regime di assoluta libertà dei prezzi soltanto durante circa 18 mesi fra il 1971 e il 1972. Per il resto la libertà contrattuale è sempre stata limitata. Nel corso degli anni si è assistito a un graduale allentamento dell'intervento dello Stato: dal controllo delle pigioni si è passati alla semplice vigilanza sino alla mera repressione degli abusi. Oggigiorno la tutela degli inquilini è considerata un elemento generalmente accettato della normativa sociale. Dal punto di vista economico, gli elevati costi sociali e le spese correlate a un trasloco mettono gli inquilini in una posizione contrattuale sfavorevole – perlomeno durante il periodo di locazione – rendendo necessaria una protezione dalle pretese eccessive dei locatori.

Le disposizioni di diritto della concorrenza o gli strumenti generali di diritto privato quali il divieto dell'usura e il divieto di abusare dello stato di bisogno di una persona non bastano per proteggere gli inquilini. L'articolo 109 Cost.¹ impone alla Confede-

¹ RS 101

razione di emanare norme contro gli abusi nel settore locativo, in particolare contro le pigioni abusive, nonché sull'impugnabilità delle disdette abusive e sulla protrazione temporanea dei rapporti di locazione.

È tuttavia incontestato che, oltre ad impedire gli abusi, occorre anche garantire una remunerazione adeguata e la conservazione dei capitali investiti. È altresì ampiamente riconosciuto che il mercato, con i suoi meccanismi di incentivazione, garantisce un'utilizzazione economicamente efficace di beni disponibili in quantità limitata. Nell'adempimento del mandato costituzionale occorre pertanto vegliare a preservare l'attrattiva dell'investimento nel mercato dell'alloggio in locazione.

1.1.2 La situazione attuale sul mercato dell'alloggio in locazione

Secondo i dati del censimento, nel 2000 in Svizzera c'erano 1,816 milioni di abitazioni in locazione occupate. Rientrano di norma in questa categoria anche i 113 500 alloggi di proprietà di cooperative, nonché i circa 50 000 alloggi concessi gratuitamente in locazione, gli alloggi di servizio e gli alloggi a disposizione degli affittuari. In seguito all'intensa attività edilizia, il numero degli alloggi in locazione è aumentato di ulteriori 100 000 unità negli anni successivi. Circa il 60 per cento di tutte le abitazioni occupate è locato. Le abitazioni in proprietà sono mediamente occupate da economie domestiche più numerose rispetto a quelle in locazione, mentre il 55 per cento della popolazione non è proprietaria dell'alloggio in cui abita. Le economie domestiche in locazione dispongono in media di 39 metri quadrati di superficie abitativa per persona, mentre nelle economie domestiche che sono proprietarie dell'alloggio la superficie è di 50 metri quadrati per persona. Le abitazioni in locazione appartengono per oltre la metà a persone private e per un buon quarto a investitori istituzionali. Il resto è suddiviso fra cooperative, enti pubblici e altre categorie di proprietari.

Dopo aver raggiunto un picco massimo nel 1998 (1,85 %), la percentuale di abitazioni vuote si è costantemente ridotta sino al 2003. Da cinque anni a questa parte si è stabilizzata attorno all'1 per cento. La quota relativa alle abitazioni in locazione – 1,4 per cento nel 2008 – è tradizionalmente più elevata di quella delle abitazioni in proprietà. Le abitazioni in locazione scarseggiano soprattutto nei centri economici e negli agglomerati.

Dopo che nella seconda metà degli anni Novanta la costruzione di alloggi era sensibilmente diminuita a causa dell'elevato numero di abitazioni vuote, il 2003 ha fatto segnare l'inizio di una nuova ripresa. Gli investimenti si sono concentrati soprattutto nel settore delle abitazioni in proprietà. Nel frattempo c'è stato anche un aumento della produzione di alloggi in locazione – soprattutto nel segmento superiore – anche se al momento ben oltre la metà degli alloggi è destinata all'acquisto in proprietà.

In questi ultimi anni gli investimenti nella riattazione di edifici e abitazioni sono tendenzialmente aumentati, senza tuttavia essere sufficienti per una conservazione della sostanza, soprattutto nel segmento inferiore delle abitazioni in locazione. In questi casi gli investimenti comportano spesso pigioni eccessive per il mercato.

Nel novembre 2003 le pigioni nette medie ammontavano a 1100 franchi al mese. Naturalmente le abitazioni più recenti o più grandi sono anche le più costose, così come lo sono quelle situate nei grandi centri o in posizioni attrattive. Nel frattempo

l'indice delle pigioni è aumentato del 10,2 per cento e l'indice nazionale dei prezzi al consumo del 6,4 per cento. Il divario si è accentuato soprattutto nel corso del 2006 e del 2007. I motivi sono da ricondurre sia a tassi di rincaro estremamente bassi sia a una tendenziale penuria di alloggi in locazione dovuta al forte aumento demografico rispetto alla prima metà del decennio. Questo aumento è a sua volta dovuto all'elevato numero di persone giunte in Svizzera a causa della straordinaria situazione congiunturale. Inoltre, nell'estate 2007 i tassi ipotecari sono aumentati di un quarto di punto. Un aumento analogo è avvenuto nel corso del 2008.

Da parecchi anni a questa parte, le economie domestiche in locazione spendono mediamente il 20 per cento del loro reddito lordo per la pigione, compresi i costi accessori. Il fatto che la percentuale sia costante nel tempo dimostra che l'aumento del reddito conseguito va di pari passo con un aumento della superficie abitativa. Quasi un quarto delle economie domestiche deve tuttavia fare fronte a oneri locativi lordi superiori al 25 per cento del reddito. Come si può facilmente intuire, le più colpite sono le economie domestiche con redditi bassi. Per queste fasce di popolazione, un aumento dei tassi ipotecari e quindi delle pigioni in proporzioni superiori al rincaro generale può condurre a oneri locativi non più sostenibili.

Da questi dati emerge un'immagine complessivamente positiva dell'approvvigionamento di alloggi e del relativo mercato. Mediamente, la popolazione dispone di spazi abitativi in quantità elevata e di buona qualità. La costruzione di alloggi si situa a un buon livello e soddisfa la domanda. Infatti non sono tanto le caratteristiche del mercato quanto i cambiamenti del contesto economico, talune questioni sistemiche e il desiderio di semplificazione che rendono necessaria una revisione del diritto della locazione.

1.1.3 Il vigente diritto della locazione

La locazione è disciplinata dagli articoli 253–274g del Codice delle obbligazioni (CO)² che, nella versione attuale, sono 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 durante la locazione sono possibili soltanto se il contratto prevede una clausola di adeguamento o se il CO contiene una base legale corrispondente. Gli articoli 269–270e del CO – volti a tutelare il conduttore da pigioni abusive e da altre pretese abusive del locatore – contengono le principali norme in questo ambito.

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

² RS 220

prestazioni suppletive 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 del 9 maggio 1990³ concernente la locazione e l'affitto di locali d'abitazione o commerciali (OLAL) precisa che gli aumenti dei tassi ipotecari costituiscono un rincaro dei costi trasferibile sulla pigione. Dal 10 dicembre 2008 l'articolo 12a OLAL prevede un tasso d'interesse di riferimento valido per tutto il Paese, che sostituisce il tasso ipotecario variabile delle banche cantonali, applicato sino a quel momento. Per quanto concerne le costruzioni recenti, le pigioni possono 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. Per quanto concerne la determinazione delle pigioni, la revisione del 1990 ha introdotto le innovazioni seguenti:

- 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;
- per le pigioni indicizzate è determinante l'evoluzione dell'indice nazionale dei prezzi al consumo;
- in caso di pigioni scalari può essere contestata soltanto la pigione iniziale;
- la compensazione di riduzioni della pigione accordate mediante una redistribuzione 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. In caso contrario tale riserva non può essere trasferita sulla pigione in un secondo tempo.

Il diritto della locazione in vigore si basa sul già citato principio della pigione commisurata ai 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 commisurata ai costi e quello delle pigioni a condizioni di mercato sono tra loro incongruenti e la giurisprudenza deve sovente pronunciarsi a tal proposito.

³ RS 221.213.11

Per verificare gli adeguamenti delle pigioni, la giurisprudenza ha sviluppato due metodi: il metodo relativo e il metodo assoluto. Secondo il metodo assoluto, la pigione è esaminata in quanto tale e non solo rispetto alle modifiche intervenute dall'ultimo adeguamento. 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 cui 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.

1.1.4 Lacune – necessità di rivedere il diritto della locazione

È naturale che il diritto della locazione sia oggetto di valutazioni giuridiche e politiche discordanti nonostante la situazione globale sia soddisfacente. Vi sono tuttavia anche diverse lacune incontestate, quali:

- il fatto che le pigioni dipendano dai tassi ipotecari;
- una sistematica poco chiara;
- procedure lunghe e costose;
- difficoltà di applicazione per autorità di conciliazione, giudici e parti contraenti;
- determinazione non sempre adeguata degli elementi di costo;
- la commistione di metodi di calcolo relativi e assoluti;
- la scarsa applicazione delle norme relative alle pigioni in uso nella località o nel quartiere;
- la complessità della valutazione del reddito adeguato sulla base del valore di rendimento o del valore venale.

Particolarmente problematica è la relazione diretta tra pigioni e tasso ipotecario. Infatti, soltanto nel nostro Paese il costo del capitale è considerato un elemento che concorre alla determinazione della liceità della pigione e un valore di riferimento per l'adeguamento. La prassi secondo la quale le variazioni del tasso ipotecario sono trasferite sulle pigioni è quindi da lungo tempo criticata dalle organizzazioni degli inquilini e da quelle dei locatori, dalle banche e dal mondo scientifico. Il modello attuale porta alla politicizzazione del tasso ipotecario e ostacola la politica monetaria. La recente introduzione del tasso ipotecario di riferimento applicabile a tutto il Paese ha consentito di mitigare il problema, senza tuttavia risolverlo del tutto.

In periodi di forti aumenti, questo sistema comporta maggiorazioni esagerate delle pigioni. Inoltre l'aumento del tasso ipotecario è per lo più trasferito immediatamente sulle pigioni mentre la riduzione è presa in considerazione soltanto con qualche remora. Questo «effetto di adeguamento a senso unico», unitamente alla diminuzione dei debiti ipotecari reali dovuta all'inflazione, provoca a sua volta una redistribuzione dei redditi a favore dei locatori che dà regolarmente adito a controversie e spinose questioni giuridiche.

Inoltre, 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 dovrebbe essere 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. Per questo motivo pare più opportuno introdurre nuovi criteri per la determinazione futura delle pigioni.

Da ultimo, attualmente né gli inquilini né i locatori hanno la possibilità di evitare l'applicazione delle complicate regole di adeguamento delle pigioni adottando metodi più semplici. In linea di principio, l'indicizzazione viene ammessa, ma solo nel caso di contratti almeno quinquennali, una durata eccessiva per la maggioranza delle parti contraenti.

1.1.5 I tentativi di revisione

Da quando, nel 1990, è entrato in vigore l'attuale diritto della locazione, da più parti si sono levate voci a favore di una revisione totale o perlomeno di modifiche puntuali. Secondo le associazioni dei locatori, le nuove norme sono troppo restrittive e non tengono debitamente conto dei loro interessi, mentre le associazioni degli inquilini chiedono modifiche che meglio li tutelino.

Nel 1995 il Parlamento ha adottato una legge, entrata in vigore il 1° marzo 1996, sui contratti-quadro di locazione e sul conferimento dell'obbligatorietà generale⁴, che avrebbe dovuto promuovere la cultura della negoziazione paritetica, con una conseguente riduzione delle controversie. Sino ad oggi, questa legge è stata tuttavia applicata solo nella Svizzera romanda. Una modifica dell'OLAL entrata in vigore il 1° agosto 1996⁵ ha consentito di attuare tutta una serie di innovazioni, fra l'altro per quanto concerne la fornitura di energia da una centrale esterna all'immobile, gli aumenti di pigione a causa di investimenti per migliorie di valorizzazione, le pigioni indicizzate, nonché i formulari per notificare gli aumenti di pigione e altre modifiche contrattuali unilaterali.

Nel 1993 una commissione di studio «pigioni di mercato» istituita dal Dipartimento federale dell'economia (DFE) ha elaborato una serie di proposte di modifica del diritto della locazione nel CO.

Anche in Parlamento sono stati presentati diversi interventi sul diritto della locazione: nel 1996 le Camere hanno accolto una mozione del consigliere nazionale Baumberger⁶, che chiedeva il graduale passaggio alle pigioni di mercato.

Tuttavia, nella sessione invernale del 1997 il Consiglio nazionale ha deciso di non dare seguito alle iniziative parlamentari Hegetschweiler e Ducret⁷, che chiedevano

⁴ RS 221.213.15

⁵ RU 1996 2120

⁶ 92.3576 Mozione Baumberger. Passaggio da un sistema di pigioni determinate dai costi a un sistema di pigioni libere.

⁷ 92.445 Iniziativa parlamentare Hegetschweiler. Codice delle obbligazioni. Titolo ottavo: Della locazione. Modifica; 93.429 Iniziativa parlamentare Hegetschweiler. Modifica del diritto della locazione. Codice delle obbligazioni. Titolo ottavo; 93.421 Iniziativa parlamentare Ducret. Pigioni abusive. Eccezioni (art. 269a CO).

un allentamento delle disposizioni protettive previste dal CO in materia di locazione, senza tuttavia perseguire l'introduzione di pigioni libere.

L'iniziativa popolare «Per delle pigioni corrette» depositata dall'Associazione svizzera degli inquilini il 14 marzo 1997 si prefiggeva di rafforzare la protezione degli inquilini. In particolare chiedeva che in caso di adeguamenti delle pigioni fondati sulle variazioni dei tassi ipotecari si tenesse conto del valore medio calcolato su cinque anni (tasso «addomesticato»), nonché di proteggere maggiormente gli inquilini in caso di trapasso della proprietà e di disdetta data dal locatore. Eravamo tuttavia assai scettici di fronte alla proposta di «addomesticare» il tasso di interesse, poiché questa soluzione non avrebbe consentito di risolvere il problema di fondo del legame fra tassi ipotecari e costi abitativi. Optammo pertanto per una dissociazione totale fra tassi ipotecari e pigioni, cosicché il 15 settembre 1999⁸ sottoponemmo al Parlamento un controprogetto all'iniziativa popolare allo scopo di svincolare le pigioni dai tassi ipotecari. Decidemmo invece di non introdurre alcuna modifica per quanto concerne le disposizioni in materia di disdetta.

In seguito al nostro messaggio, il 13 dicembre 2002 il Parlamento approvò una revisione del diritto della locazione. Sia l'iniziativa che il controprogetto furono tuttavia bocciati dal Popolo: il 18 maggio 2003 Popolo e Cantoni respinsero l'iniziativa «Per delle pigioni corrette». Il controprogetto adottato dal Parlamento, contro il quale le organizzazioni di inquilini avevano lanciato il referendum, fu anch'esso affossato nella votazione popolare dell'8 novembre 2004.

Il rifiuto di entrambi i progetti di revisione ha comportato il mantenimento del diritto della locazione vigente, inalterato, con tutte le sue lacune. Vista questa situazione insoddisfacente, l'Ufficio federale delle abitazioni è stato incaricato di elaborare, con la collaborazione della Commissione federale dell'abitazione, un nuovo avamprogetto, che nel dicembre 2005 è stato posto in consultazione. L'avamprogetto prevedeva un sistema duale, che avrebbe consentito alle parti contraenti di scegliere fra il modello delle pigioni indicizzate e quello delle pigioni commisurate ai costi. I partecipanti alla consultazione, pur condividendo a larga maggioranza la necessità di procedere a una revisione, hanno ritenuto che, nel suo insieme, il progetto fosse eccessivamente complesso. In particolare le organizzazioni degli inquilini erano contrarie alla possibilità di scelta, osservando che nella prassi si sarebbe imposto il volere del locatore.

Visto che le richieste avanzate dalle associazioni direttamente interessate riguardo alle questioni di fondo andavano in direzioni diametralmente opposte, il 29 settembre 2006 abbiamo deciso di sospendere temporaneamente la revisione del diritto della locazione a livello di legge e di colmare alcune le lacune presenti nell'ordinanza concernente la locazione e l'affitto di locali d'abitazione o commerciali (OLAL)⁹. La modifica, adottata il 28 novembre 2007 ed entrata in vigore il 1° gennaio 2008, prevede, tra l'altro, che gli adeguamenti delle pigioni siano determinati da un tasso d'interesse di riferimento, basato sul tasso d'interesse medio ponderato dei crediti ipotecari in Svizzera, e non più dal tasso ipotecario variabile della banca cantonale o della banca dominante sul mercato. Inoltre, tra i motivi che possono giustificare un adeguamento della pigione sono stati introdotti le migliorie energetiche apportate agli edifici e gli interventi di valorizzazione dell'immobile.

⁸ FF 1999 8685

⁹ RU 2007 7021

Durante i lavori di revisione dell'OLAL è apparso chiaro che tale modifica da sola non avrebbe risolto i reali problemi del diritto della locazione. Sia gli inquilini che i locatori hanno pertanto espresso il desiderio che si tentasse nuovamente di sottoporre la legge a una revisione di fondo. Nel marzo 2007 le associazioni degli inquilini e dei locatori si sono pertanto incontrate con il capo del Dipartimento federale dell'economia e hanno deciso di istituire un gruppo di lavoro formato da rappresentanti dei diversi gruppi d'interesse. Il gruppo di lavoro ha discusso la revisione dell'OLAL, ma soprattutto le modifiche da apportare alla legge. Sulla base delle proposte scaturite, il 13 novembre 2007 le organizzazioni degli inquilini e dei locatori hanno sottoscritto un'intesa di massima, resasi possibile unicamente grazie al fatto che tutti i partecipanti sono stati disposti a fare concessioni su aspetti che fino ad allora erano sembrati irrinunciabili.

Sulla base delle proposte del gruppo di lavoro, il DFE ha elaborato un avamprogetto di legge che è stato sottoposto fra febbraio e maggio 2008 alla consultazione dei Cantoni, dei partiti e delle organizzazioni interessate. In tal modo ha altresì risposto a diversi interventi parlamentari, fra cui l'interpellanza Glasson¹⁰ che proponeva di semplificare il diritto della locazione vigente e la mozione Frick¹¹ che chiedeva di svincolare le pigioni dall'andamento dei tassi ipotecari e di farle dipendere dall'evoluzione generale dei prezzi. La mozione è stata accolta dal Consiglio degli Stati il 18 dicembre 2007. La trattazione nel Consiglio nazionale, prevista per il 10 giugno 2008, è stata rinviata al fine di attendere i risultati della consultazione e l'eventuale messaggio relativo alla revisione della legge.

1.2 Obiettivi principali della revisione

1.2.1 Tratti essenziali

Con il presente disegno di legge vogliamo anzitutto sopprimere l'attuale relazione diretta fra tassi ipotecari e pigioni. Questo obiettivo va perseguito sostituendo le attuali pigioni commisurate ai costi con le pigioni indicizzate. Inoltre, per accertare il carattere abusivo delle pigioni non si applicherà più il criterio del reddito sproporzionato, bensì quello della pigione di riferimento. A differenza di quanto previsto nei progetti precedenti, la verifica del carattere abusivo della pigione potrà avvenire secondo il metodo assoluto soltanto per le pigioni iniziali.

Concretamente, l'avamprogetto è stato ispirato ai seguenti principi:

– *Giusto equilibrio degli interessi*

Occorre sia impedire abusi e proteggere gli inquilini da richieste spropositate, sia garantire una redditività adeguata dei capitali investiti nella costruzione di nuovi edifici e in opere di ristrutturazione.

– *Semplicità e trasparenza*

L'introduzione del sistema fondato sulle pigioni indicizzate e sulle pigioni di riferimento semplifica considerevolmente il diritto della locazione. Essendo già prevista dalla legge, l'indicizzazione non dovrà necessariamente essere

¹⁰ 04.3124 Interpellanza Glasson. Nuovo diritto in materia di locazione.

¹¹ 07.3648 Mozione Frick. Pigioni più basse.

oggetto di un accordo espresso fra le parti. Inoltre è di facile applicazione. Gli adeguamenti delle pigioni saranno retti da norme chiare e comprensibili, cosicché la struttura sarà più trasparente per entrambe le parti.

Le autorità di conciliazione, le autorità giudiziarie e le parti contraenti saranno sgravate. Essendo stato soppresso il criterio del reddito sproporzionato o del prezzo d'acquisto eccessivo, non saranno più necessari complicati calcoli dei rendimenti. La semplificazione delle norme che regolano gli adeguamenti delle pigioni ridurrà anche le controversie.

– *Andamento costante delle pigioni*

Secondo l'attuale sistema delle pigioni commisurate ai costi, le forti oscillazioni dei tassi ipotecari conducono a fluttuazioni ancora più marcate delle pigioni. Con il nuovo sistema fondato sull'indicizzazione ci si attende a un andamento più costante, dal momento che l'indice varierà in modo contenuto. Le riduzioni delle pigioni saranno sì rare durante la locazione, ma non vi saranno neanche aumenti repentini.

La modifica della legge è incentrata sul calcolo delle pigioni, mentre non prevede alcuna nuova disposizione per quanto concerne la protezione dalle disdette. Le norme vigenti in questo ambito non hanno di fatto mai posto grossi problemi né hanno dato adito a contestazioni simili a quelle suscitate dalle norme in materia di adeguamenti delle pigioni. Da parte degli inquilini vi è comunque il timore che le modifiche relative al sistema di calcolo possano determinare un aumento delle disdette.

La modifica proposta costituisce una revisione parziale che si inserisce nella sistemica del diritto vigente. Si rinuncia a modifiche di fondo che comporterebbero una revisione totale del diritto della locazione.

1.2.2 Procedura di consultazione

Nell'ambito della procedura di consultazione sono pervenuti 89 pareri, la maggior parte dei quali favorevoli all'avamprogetto. Hanno raccolto consensi la proposta di passare dalle pigioni commisurate ai costi all'indicizzazione delle pigioni, nonché quella di svincolare le pigioni dall'andamento dei tassi ipotecari. In particolare i partecipanti hanno reagito positivamente alla semplificazione perseguita nell'ambito del diritto della locazione, nonché alla maggior trasparenza prevista in caso di adeguamenti delle pigioni. La maggior parte dei pareri è inoltre favorevole alle proposte di considerare la superficie abitabile netta e non più il numero di locali quale criterio per l'applicazione delle disposizioni a tutela degli inquilini, di introdurre un divieto della durata di un anno per gli aumenti di pigione motivati da migliorie di valorizzazione non annunciati al momento della conclusione del contratto e di attribuire al nostro Consiglio la competenza di emanare norme speciali per i locatori di pubblica utilità.

Da più parti è stato ribadito che l'accordo raggiunto fra le associazioni degli inquilini e dei locatori rappresenta una soluzione equilibrata. Alcuni partecipanti avrebbero preferito un modello fondamentalmente diverso, ad esempio basato su pigioni commisurate ai costi chiaramente definite o su pigioni puramente di mercato; essi non

escludono però di poter sostenere il progetto, vedendo in esso un'evoluzione positiva rispetto alla situazione attuale.

Le organizzazioni degli inquilini hanno affermato che avrebbero accettato espressamente determinate disposizioni soltanto nell'ambito e in quanto parte integrante dell'intero compromesso. Anche altri partecipanti alla consultazione, che non sono stati coinvolti nell'elaborazione delle proposte, hanno evidenziato che l'equilibrio raggiunto non deve essere minato dalla modifica di singoli elementi.

Soltanto l'Unione Democratica di Centro (UDC) ha espresso un rifiuto di principio nei confronti della revisione proposta.

Tutti i pareri favorevoli nella sostanza divergono sensibilmente in relazione a singole disposizioni. In particolare non vi è consenso per quanto concerne la percentuale d'indicizzazione e la scelta dell'indice determinante. Da più parti è stato chiesto di ridurre la quota trasferibile sulla pigione (p.es. l'80 %) o di considerare l'indice nazionale dei prezzi al consumo senza i costi abitativi ed energetici. Riserve e richieste di definizioni più concrete sono giunte anche in merito alla pigione di riferimento. Il modello in quanto tale è stato criticato da pochi, anche se è stata evidenziata la necessità di disciplinare maggiormente i dettagli tecnici a livello di legge e di sottoporre al dibattito parlamentare uno strumento già completamente elaborato¹².

1.2.3 Differenze principali con l'avamprogetto posto in consultazione

Durante la procedura di consultazione, il trasferimento integrale del rincaro sulle pigioni in base all'indice dei prezzi al consumo è spesso stato violentemente criticato. Queste critiche ci hanno indotto a riconsiderare l'indicizzazione e a riesaminarne le modalità di applicazione. Dopo il riesame abbiamo scelto la soluzione basata sull'indice dei prezzi al consumo da cui sono esclusi i costi abitativi ed energetici.

Alcuni punti che mancavano nell'avamprogetto posto in consultazione sono stati integrati nel disegno conformemente all'accordo cui sono pervenute le associazioni degli inquilini e dei locatori il 13 novembre 2007 e traendo ispirazione da alcuni interventi parlamentari (mozioni Theiler¹³, Steiner¹⁴ ed Egger¹⁵). L'introduzione del facsimile di firma per gli aumenti di pigione e l'adeguamento degli acconti per le spese accessorie portano sgravi amministrativi. Infine, l'unificazione della procedura di approvazione dei moduli (moduli per notificare l'adeguamento della pigione, le altre modifiche unilaterali del contratto e la disdetta) permette di eliminare la necessità di farli approvare da ciascun Cantone.

¹² Quest'ultima richiesta è irrealistica e fuori luogo sintanto che le Camere non avranno preso una decisione di principio per quanto concerne il passaggio alla pigione di riferimento. Il cambiamento di sistema richiede un dispendio di tempo e denaro ingiustificati se non vi è la chiara disponibilità di introdurlo. Ai fini della trattazione parlamentare sono stati condotti diversi studi sulle basi del modello previsto e sui presupposti politici. I risultati sono stati integrati nel n. 2.1.3.

¹³ 04.3235 Mozione Theiler. Firma di moduli per l'adattamento di contratti di locazione.

¹⁴ 07.3159 Mozione Steiner. Aumenti di pigione. Facsimile di firma.

¹⁵ 08.3654 Mozione Egger. Aumento della pigione. Autorizzazione di firme riprodotte in modo meccanico.

1.2.4

Le principali modifiche proposte

Gli elementi principali del presente disegno di legge possono essere riassunti come segue:

- l'abbandono delle pigioni commisurate ai costi e l'introduzione di pigioni indicizzate e di pigioni di riferimento comportano un reale cambiamento di sistema. Le pigioni sono svincolate dai tassi ipotecari;
- nel caso di locali d'abitazione, la verifica del carattere abusivo della pigione non è più basata sul criterio del reddito sproporzionato o del prezzo d'acquisto eccessivo, bensì sulla pigione relativa a locali d'abitazione comparabili identificati per mezzo di metodi scientifici ampiamente riconosciuti (modelli edonici);
- salvo per la pigione iniziale, l'esame del carattere abusivo della pigione secondo il metodo assoluto sarà limitato agli aumenti di pigione in seguito a prestazioni suppletive. In questi casi, si continueranno a impiegare calcoli di reddito;
- il carattere abusivo della pigione dei locali commerciali viene accertato principalmente in base alla normativa vigente sulla pigione in uso in una località o in un quartiere. Sarà però possibile aggiungere ulteriori criteri;
- le pigioni sono adeguate una volta all'anno all'evoluzione dell'indice dei prezzi al consumo da cui sono esclusi i costi abitativi ed energetici (indice di riferimento);
- nei contratti di locazione di lunga durata la pigione può essere adeguata al rincaro una volta all'anno, al di fuori dei termini di disdetta;
- contrariamente al diritto vigente, il cambiamento di proprietà dell'immobile non consentirà più di aumentare le pigioni;
- nell'anno che segue l'inizio della locazione, non sono ammessi aumenti della pigione per migliorie di valorizzazione, a meno che siano stati previsti per scritto alla conclusione del contratto;
- per i locatori di pubblica utilità ed enti pubblici locatori, il nostro Consiglio disciplina il calcolo della pigione secondo il principio della pigione commisurata ai costi;
- le disposizioni sulla protezione contro le pigioni abusive non si applicano alla locazione di appartamenti e case unifamiliari di lusso con superficie abitabile netta superiore ai 150 m². L'esclusione non è più basata sul numero di locali;
- la riproduzione meccanica della firma sul modulo per gli aumenti di pigione e su quello per l'adeguamento degli acconti per le spese accessorie è equiparata alla firma autografa;
- un servizio federale competente per l'intera Svizzera approva i moduli impiegati dal locatore per notificare l'adeguamento della pigione, le altre modifiche unilaterali del contratto e la disdetta.

1.2.5 Rapporto con il diritto europeo

Gli Stati membri dell'Unione europea sono competenti in materia di diritto della locazione; quindi non occorre rispettare né direttive né altre prescrizioni dell'UE. Passando dalla pigione commisurata ai costi alla pigione indicizzata e introducendo le pigioni di riferimento, la Svizzera adeguerà le pigioni al rincaro con metodi analoghi a quelli utilizzati in diversi altri Paesi europei. Sganciando le pigioni dai tassi ipotecari, si sopprimerà una normativa che in Europa la Svizzera era sola ad applicare in modo vincolante. In generale il nuovo diritto svizzero si avvicina in ampia misura al diritto degli Stati membri dell'Unione europea.

1.2.6 Stralcio di interventi parlamentari

Il 21 febbraio 2006, una mozione¹⁶ ha invitato il nostro Consiglio a completare l'articolo 14 OLAL per tenere conto, nel calcolo della pigione, del costo dei lavori compiuti per ottenere sostanziali miglioramenti dell'efficienza energetica. La richiesta è stata soddisfatta nella revisione dell'OLAL entrata in vigore il 1° gennaio 2008. L'articolo 14 OLAL considera ora prestazioni suppletive ai sensi del diritto della locazione le migliorie ecologiche. Inoltre la disposizione contiene un elenco di misure che indica in che cosa consistono questo genere di migliorie. Nell'ambito della presente revisione legislativa non sono pertanto necessarie ulteriori misure. Proponiamo pertanto di togliere di ruolo l'intervento parlamentare.

2 Commento alle singole disposizioni

2.1 Commenti generali

2.1.1 Pigione indicizzata

L'obiettivo principale della revisione è di svincolare le pigioni dai tassi ipotecari. Per compiere questo passo è stato proposto di introdurre pigioni basate su prezzi di mercato. Si potrebbe anche ricorrere a una nozione proposta nell'ambito dei precedenti tentativi di revisione: il valore d'investimento determinante. Ma né l'una né l'altra soluzione può contare sul sostegno politico necessario. Le probabilità di trovare un consenso aumentano invece vincolando l'evoluzione delle pigioni a un indice che rifletta segnatamente le variazioni dei costi di costruzione, delle spese di manutenzione o dei prezzi al consumo. I prezzi della costruzione sono molto volatili, mentre mancano dati sulle spese di manutenzione e di esercizio. Il passaggio dalla pigione commisurata ai costi alla pigione indicizzata deve quindi basarsi sull'indice svizzero dei prezzi al consumo.

Occorre ancora decidere – questione molto controversa – quale quota del rincaro vada trasferita sulle pigioni e se l'indice debba tenere conto dell'intero paniere o di un paniere ridotto, cioè di un paniere da cui siano stati esclusi determinati elementi. Nel summenzionato compromesso del novembre 2007, le associazioni di inquilini e di locatori si sono accordate su un trasferimento integrale del rincaro basato sul

¹⁶ 06.3015 Mozione. Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia CN (02.473): Migliore ripercussione del costo delle misure di risparmio energetico nel settore immobiliare.

paniere completo. Siccome questa soluzione è stata pesantemente criticata da più parti durante la procedura di consultazione, abbiamo preferito riesaminare l'indicizzazione integrale e ordinare che fossero esplorate altre varianti.

Sostanzialmente dopo la consultazione l'attenzione si è focalizzata su tre varianti. Secondo la prima variante, il rincaro va trasferito integralmente basandosi sul paniere completo. La seconda vuole invece che la quota che è consentito trasferire sulle pigioni non ecceda l'80 per cento dell'aumento dell'indice. La terza variante propone un trasferimento del 100 per cento basato su un paniere decurtato dei costi abitativi ed energetici.

Il grafico allegato mostra che negli anni scorsi le tre varianti avrebbero prodotto un'evoluzione delle pigioni analoga, anche se a livelli diversi. Il trasferimento integrale (indicizzazione integrale) basato sul paniere completo permette di ricavare dalle pigioni un reddito massimo. Nella media pluriennale, un'indicizzazione dell'80 per cento provoca un calo corrispondente del reddito. L'evoluzione delle pigioni secondo la terza variante si situa nel mezzo delle evoluzioni secondo le altre due. In altri termini, trasferendo il 100 per cento del rincaro in base a un paniere ridotto si ottiene il medesimo risultato di un trasferimento del 90 per cento basato su un paniere completo. Tutte queste varianti avrebbero comunque fatto aumentare le entrate derivanti dalle pigioni più di quanto possibile nell'attuale diritto della locazione. Questo spiega la veemente opposizione al trasferimento integrale del rincaro.

In effetti, la piena compensazione del rincaro che le parti hanno accettato con il compromesso del novembre 2007 avvantaggia i locatori. Tuttavia, il disegno sopprime alcuni motivi che nella normativa attuale permettono di aumentare le pigioni, come il trasferimento di proprietà dell'immobile o la possibilità di far valere periodicamente motivi di aumento assoluti. Inoltre, visto che devono rispettare i termini di disdetta, gli aumenti delle pigioni non corrisponderanno mai esattamente allo stato attuale dell'indice determinante. Va pure considerato che, diversamente da quanto accade per le fluttuazioni dei tassi ipotecari, lo stato dell'indice non può essere comunicato in anticipo. Ne deriva un differimento di più di un trimestre tra la pubblicazione del nuovo indice e l'entrata in vigore dell'aumento delle pigioni che sul nuovo indice si basa.

Tutto considerato, ciascuna delle parti del compromesso del 2007 ha fatto qualche concessione. La preferenza del nostro Consiglio per una soluzione provvisoria è dovuta all'esperienza maturata con l'ultimo pacchetto di revisione e alla volontà di non far naufragare un progetto di riforma che è divenuto urgente. A sostegno di questa soluzione militano anche importanti motivi materiali. Il disegno di legge prevede una compensazione del rincaro del 100 per cento in base a un indice da cui sono esclusi i costi abitativi ed energetici (quarto gruppo principale del paniere rilevante per l'indice nazionale dei prezzi al consumo). Questo indice direttore non dovrebbe alimentare spirali inflazionistiche, poiché ai costi abitativi ed energetici è già attribuito un peso ponderale del 25 per cento nel paniere rilevante per il calcolo dell'indice svizzero dei prezzi al consumo. Escludendo i costi energetici si impedisce che un loro rincaro sia considerato due volte, dal momento che gli aumenti di questi costi sono di regola già ripercossi sui conduttori come spese accessorie. Inoltre, eliminando i costi abitativi dal paniere rilevante per il calcolo dell'indice si risolve il problema degli aumenti di pigione in seguito alla realizzazione di migliorie. Non è previsto che l'introduzione di pigioni di riferimento provochi un'evoluzione quantificabile dell'indice.

Come mostrano i dati degli anni scorsi, tenendo conto del 90 per cento dell'aumento dell'indice totale, nelle condizioni allora prevalenti si sarebbero ottenuti risultati grosso modo analoghi a quelli a cui perviene il nuovo metodo. Si potrebbe pertanto proporre un compromesso che preveda l'applicazione di questa percentuale. La soluzione scelta appare comunque migliore dal profilo del contenuto e risulta più credibile per l'opinione pubblica.

Non è facile fare previsioni sull'evoluzione futura delle pigioni secondo le diverse varianti. Dai calcoli eseguiti secondo diverse ipotesi economiche risultano, come in passato, differenti aumenti del livello generale delle pigioni. In questa tendenza generale, dalle differenze monetarie delle singole varianti dell'indice emerge tuttavia un quadro analogo. Possono intervenire lievi modifiche, visto che le modifiche dei prezzi, dei redditi e delle quantità possono provocare fluttuazioni del peso ponderale attribuito nel paniere a determinate categorie di beni. Nei casi in cui l'aumento dei costi abitativi ed energetici superi di poco l'aumento dei prezzi degli altri beni rappresentati nel paniere, il paniere ridotto permette di mitigare i potenziali aumenti delle pigioni. Questo effetto interverrà probabilmente in seguito alla prevista futura esplosione dei costi energetici. Di massima potrebbe però prodursi anche l'effetto opposto. In ogni caso, visto che gli aumenti dei prezzi dell'energia influiscono anche sui prezzi di altri beni del paniere, le ripercussioni non dovrebbero essere troppo importanti.

Per quanto concerne il modello di pigioni indicizzate, occorre innanzitutto rilevare che queste pigioni presentano evoluzioni più regolari. Impediscono la «sovra-indicizzazione» che è un effetto abituale dalla normativa vigente nei casi di fluttuazione dei tassi ipotecari e consentono ai locatori e agli inquilini di meglio prevedere l'evoluzione probabile delle pigioni. Eliminando l'influenza dei tassi ipotecari, il sistema di pigioni indicizzate aumenta il margine di manovra a breve termine della politica monetaria, mentre l'evoluzione più regolare dell'indice risolve il problema dei ritardi nel trasferimento sulle pigioni delle riduzioni dei costi. Il passaggio alle pigioni indicizzate non dovrebbe avere effetti sensibili sul valore degli immobili da reddito. Inoltre, viene trasferito al locatore il rischio connesso con l'evoluzione dei tassi di interesse che finora gravava sugli inquilini. I locatori sono di regola meglio preparati per affrontare rischi di questo genere e da ciò dovrebbe derivare un aumento dell'efficienza nel settore abitativo.

Rispetto alla normativa vigente, uno svantaggio del principio d'indicizzazione potrebbe risiedere nella minor precisione della struttura temporale dei costi. I locatori con una struttura finanziaria carente potrebbero avere problemi di liquidità. Come hanno mostrato calcoli precisi, nella gran parte dei casi questo rischio è insignificante, tenuto conto dell'elevata dotazione di capitale proprio, degli obblighi di ammortamento, della correlazione tra rincaro e interessi ipotecari e dello scarto temporale tra incasso della pigione e spese per il servizio del debito. Inoltre, in risposta alla nuova normativa sulla formazione del prezzo delle pigioni, le banche proporranno verosimilmente un maggior numero di modelli di finanziamento con condizioni stabili a lungo termine.

A prima vista, si può scorgere un inconveniente nel fatto che le pigioni delle locazioni in corso non dovrebbero praticamente più subire riduzioni in futuro, quando invece la normativa attuale ammette cali ripetuti. Questo difetto va posto in relazione con la sovra-indicizzazione che avviene quando i tassi ipotecari aumentano. Anche nel regime attuale vi è una tendenza generale all'aumento delle pigioni e ciò malgrado fluttuazioni molto più importanti che, in concomitanza con cali dei tassi

ipotecari, possono suscitare l'impressione fuorviante di una riduzione dei costi delle abitazioni. Talvolta l'indicizzazione viene presentata come una fonte di distorsione dei prezzi reali e un ostacolo al gioco della domanda e dell'offerta. Questa obiezione non è errata, ma vale soltanto se l'indicizzazione non è accompagnata da elementi di mercato. Tale non è il caso: infatti ogni anno una percentuale compresa tra il 15 e il 20 per cento delle abitazioni locate accoglie nuovi inquilini che in gran parte convengono pigioni ai prezzi abituali di mercato. Peraltro, questo fenomeno caratterizza anche l'attuale sistema di pigioni commisurate ai costi.

In sintesi si può sostenere che l'indicizzazione proposta dal presente disegno instaura un corretto equilibrio tra gli interessi dei locatori e quelli degli inquilini e avrà per effetto di stabilizzare l'evoluzione delle pigioni. Il pericolo di un eventuale spirale inflazionista è evitato escludendo dal paniere di riferimento i costi abitativi ed energetici. I rischi dei locatori di incorrere in problemi di liquidità sono minimi. Il rischio che per parte loro assumeranno gli inquilini è contenuto entro limiti ragionevoli, visto che l'inflazione tende a evolvere parallelamente a salari e rendite. Siccome le pigioni possono essere adeguate al rincaro, non occorre che i locatori chiedano pigioni iniziali troppo elevate. La procedura di adeguamento delle pigioni sarà più semplice e trasparente di quella odierna, con vantaggio delle due parti che potranno così evitare di essere coinvolte in controversie.

2.1.2 Nuova definizione del carattere abusivo delle pigioni

Nel diritto vigente la nozione costituzionale di pigione abusiva è definita nell'articolo 269 CO. Secondo questa disposizione sono abusive le pigioni con le quali è ottenuto un reddito sproporzionato dalla cosa locata o fondate su un prezzo d'acquisto manifestamente eccessivo. La disposizione seguente, l'articolo 269a CO, contiene un elenco di casi in cui sussiste una presunzione legale che le pigioni non siano abusive. Si integrano così nella verifica del carattere abusivo delle pigioni, oltre al principio della pigione commisurata ai costi, anche elementi di mercato quali le pigioni in uso nella località o nel quartiere.

Il diritto della locazione riveduto non basa più la verifica del carattere abusivo delle pigioni sul criterio dell'ottenimento di un reddito sproporzionato o sul prezzo d'acquisto manifestamente eccessivo, ma soltanto sulle pigioni di locali d'abitazione comparabili determinate da modelli edonici. Le pigioni che si situano al di sopra della fascia definita dalla legge sono considerate abusive.

Soltanto per le pigioni iniziali e per gli aumenti di pigione che intervengono in seguito a prestazioni suppletive del locatore rimane possibile verificare il carattere abusivo delle pigioni secondo il metodo assoluto. Ciò significa che il modello delle pigioni di riferimento non si applica durante un rapporto di locazione. Durante la locazione la verifica del carattere abusivo si limita al controllo del motivo dell'adeguamento eseguito nell'ambito dell'indicizzazione, della pigione scalare, dell'evoluzione della cifra d'affari e della conformità con le raccomandazioni contenute in un contratto-quadro di locazione.

La normativa attuale prevede che il carattere abusivo delle pigioni iniziali di locali commerciali sia verificato in base alle pigioni in uso nella località o nel quartiere, o delle pigioni in uso nel settore. Il nuovo modello di pigioni di riferimento non si

applica in questo settore, poiché la sistemazione interna spesso determinante per i locali commerciali complica l'applicazione del modello delle pigioni di riferimento.

2.1.3 Modello delle pigioni di riferimento

La verifica del carattere abusivo delle pigioni dei locali d'abitazione non prende più in considerazione il criterio del reddito sproporzionato o quello del prezzo d'acquisto manifestamente eccessivo, ma si basa ormai sulle pigioni di riferimento per locali d'abitazione comparabili. Le pigioni di riferimento sono fissate con un metodo scientifico, oggi ampiamente accettato, fondato sui cosiddetti metodi edonici che permettono di valutare i prezzi di beni complessi come gli alloggi partendo dai prezzi calcolati per le loro caratteristiche. Per definire la funzione edonica del prezzo delle pigioni si definisce un campione rappresentativo di pigioni effettivamente pagate, si stila una lista dettagliata delle caratteristiche delle relative abitazioni e delle località in cui sono situate e poi si applica un procedimento statistico noto come analisi di regressione multipla. La funzione edonica del prezzo della pigione così calcolata può quindi essere impiegata per una valutazione oggettiva delle pigioni che sono richieste per determinati alloggi, anche se le caratteristiche di abitazioni e località sono combinate diversamente che nel campione analizzato. Per ciascun tipo di alloggio si può calcolare un valore medio. Poi, attorno a questo valore, si collocano le pigioni effettive rilevate per lo stesso genere di alloggi e le si confrontano con dati statistici che indicano quale percentuale di pigioni si situino entro una data fascia. Quanto maggiore è l'ampiezza della fascia, tanto maggiore è il numero di pigioni che la fascia copre; stabilire i limiti oltre i quali una pigione è abusiva non è più una questione scientifica ma politica.

In seguito al compromesso cui sono pervenuti i partner sociali e a colloqui con numerosi esperti, è stata definita una fascia che comprende il 90 per cento delle pigioni di abitazioni di uno stesso genere che più si avvicinano al valore medio. In altri termini, normalmente il 5 per cento delle pigioni si situa al di sotto e il 5 per cento al di sopra di questa fascia, ma naturalmente sono considerate abusive soltanto le pigioni al di sopra della fascia. Secondo uno specifico parametro statistico queste pigioni sono considerate molto poco abituali. Viene così recuperato, rendendolo nuovamente operativo e ribattezzandolo «pigione di riferimento», il criterio attualmente quasi inutilizzabile di pigione in uso nella località o nel quartiere. Spesso in una data località il numero di oggetti che presentano le medesime caratteristiche determinanti per il calcolo della pigione non basta per utilizzare il criterio della pigione in uso. Invece, la metodologia edonica tiene conto delle specificità delle abitazioni e delle località in cui sono situate e fa sì che la pigione di riferimento possa tenere conto dell'insieme delle abitazioni offerte alla locazione sul piano nazionale.

I repertori delle pigioni, impiegati per esempio in Germania, hanno un valore informativo limitato, poiché è possibile allestire un confronto soltanto quando vi sono molte abitazioni simili in località quasi identiche. In Svizzera, soltanto le grandi città soddisfano approssimativamente questa esigenza. Inoltre, questi repertori mostrano soltanto la situazione attuale, mentre dai modelli edonici risulta l'influenza dei singoli fattori che intervengono nella formazione dei prezzi. Pertanto i repertori delle pigioni non sono uno strumento idoneo per valutare le pigioni abusive sul piano nazionale. I modelli edonici sono oggi ampiamente accettati e la scienza ne ha

confermato la validità: essi sono dunque utili per la verifica del carattere abusivo delle pigioni prevista dal disegno di legge.

I modelli edonici tengono segnatamente conto delle seguenti caratteristiche delle abitazioni: le dimensioni, l'anno di costruzione, lo stato, le condizioni dei locali e l'ubicazione. Nei modelli concreti queste nozioni generiche sono precisate nei dettagli e la loro influenza sulla pigione è regolarmente determinata e ponderata con analisi di regressione. Non è opportuno che il testo di legge dia un elenco dettagliato dei fattori che influiscono sulle pigioni poiché i loro effetti mutano nel corso del tempo, mentre appaiono nuovi aspetti che possono divenire importanti per la formazione del prezzo.

Quanto precede permette di comprendere quale sia l'importanza, per il calcolo delle pigioni di riferimento, di disporre di una base dati di buona qualità che sia rappresentativa del mercato immobiliare. I contenuti della base dati potrebbero provenire dagli enti pubblici, mentre un apposito servizio potrebbe essere incaricato dell'allestimento, dell'applicazione e dello sviluppo di un modello edonico. Tuttavia, i costi sarebbero sproporzionati rispetto ai benefici attesi poiché la pigione di riferimento serve soltanto a verificare il carattere abusivo delle pigioni iniziali, nel contesto della nuova concezione che è diversa dai precedenti progetti di riforma. La possibilità di contestare queste pigioni dipende da condizioni abbastanza restrittive. Anche per questo motivo, nel 2007 questo strumento giuridico è stato impiegato in meno di 400 casi, soprattutto nella Svizzera romanda. La nuova normativa non dovrebbe provocare un aumento sostanziale del numero delle contestazioni delle pigioni, comunque non in misura tale da giustificare il ricorso a strumenti più onerosi. Occorre inoltre rilevare che la pigione di riferimento non è né una statistica ufficiale delle pigioni, né un mezzo statale per stabilire la pigione «corretta». Vuole esclusivamente essere uno strumento relativamente semplice per accertare l'esistenza di pigioni chiaramente abusive.

Per tutti questi motivi, la metodologia delle pigioni di riferimento è il risultato di un approccio pragmatico: sarà ulteriormente precisata una volta che il Parlamento avrà preso una decisione di principio sulla sua introduzione e sarà attuata in collaborazione con il gruppo permanente di esperti istituito dalla legge. Si tratterà di disciplinare soprattutto le questioni tecniche relative alla base dati, alle esigenze del modello e alla sua applicazione pratica nell'ambito della procedura prevista per la contestazione delle pigioni abusive. Per agevolare la decisione sull'opportunità di introdurre le pigioni di riferimento, sono comunque stati definiti già a livello legislativo dei limiti, come auspicato anche nell'ambito della procedura di consultazione.

Uno dei limiti posti dalla legge consiste nella definizione della fascia delle pigioni ammissibili. Visto che la verifica delle pigioni abusive riguarda soltanto le pigioni iniziali, la legge prevede che nella base dati per il confronto si usino soltanto le pigioni convenute meno di cinque anni prima dell'istituzione del rilevamento statistico con scadenza trimestrale. Sono prese in considerazione le pigioni nette effettivamente pagate nel momento in cui si esegue il rilevamento. Il limite di cinque anni garantisce una certa prossimità con il mercato attuale, ma dà alla base dati un'ampiezza sufficiente anche nei momenti in cui vi sono pochi traslochi. Anche per motivi di costi proponiamo infine di calcolare le pigioni comparative e il limite oltre il quale sussiste abuso impiegando i modelli esistenti e l'insieme dei loro risultati. I modelli devono essere concepiti in base alle più recenti acquisizioni scientifiche e devono essere comprensibili. A tal fine, il nostro Consiglio emanerà per via d'ordinanza le necessarie disposizioni concernenti la struttura del modello, la sua affidabi-

lità, il controllo della qualità, l'informazione in merito ai modelli impiegati e le altre esigenze. Occorre ancora determinare quali categorie di abitazioni e quali categorie di proprietari saranno integrate nella base dati. Di massima le possibilità sono due. Si potrebbe eseguire un nuovo rilevamento presso i gruppi di offerenti che non sono rappresentati nell'attuale base dati, oppure si potrebbero periodicamente calcolare e integrare nei modelli fattori di correzione basati sui rilevamenti esistenti o su nuovi rilevamenti. Gli studi eseguiti rivelano per esempio che le pigioni delle abitazioni di locatori privati sono in media leggermente più elevate di quelle delle abitazioni appartenenti a proprietari istituzionali. Sono escluse le abitazioni sovvenzionate di qualsivoglia genere nonché le abitazioni appartenenti a locatori di pubblica utilità ed enti pubblici, per quanto facciano uso del loro diritto di continuare ad applicare il principio della pigione commisurata ai costi e vengano così a costituire un segmento di mercato con un regime di pigioni speciale.

La questione della pubblicità delle pigioni di riferimento ha suscitato numerose controversie durante la procedura di consultazione. Il disegno di legge prevede che le pigioni di riferimento siano rese note soltanto alle autorità competenti per verificare le pigioni iniziali contestate. Peraltro, Internet¹⁷ è una fonte di informazioni sul mercato immobiliare che permette agevolmente alle parti contraenti di informarsi sui prezzi per categoria di alloggio e ubicazione. Gli inquilini possono così valutare l'opportunità e le possibilità di successo di un'eventuale contestazione della pigione iniziale. Occorre però rammentare che la valutazione della pigione ammissibile operata da una parte contraente non può sostituire la valutazione eseguita dall'autorità competente e dal giudice che può, in certi casi, essere diversa.

Teniamo a sottolineare che la pigione di riferimento non è un sistema per operare confronti, ma serve esclusivamente all'accertamento di abusi. Certe cerchie ritengono che la pigione di riferimento sia uno strumento di imposizione statale delle pigioni, altre la considerano un'istigazione a operare massicci aumenti delle pigioni medesime. Cionondimeno, i sostenitori del principio della trasparenza trascurano che la corretta esecuzione del modello presuppone conoscenze particolari e informazioni specifiche sulle diverse modalità di implementazione delle caratteristiche degli alloggi e delle loro ubicazioni nell'ambito del calcolo delle pigioni di riferimento. Non è realistico pensare che, premendo un tasto, chiunque possa venire a conoscenza della pigione ammissibile per la sua abitazione. Per questo motivo, occorre decidere se incaricare le autorità di conciliazione di applicare il modello fornendo loro un'adeguata formazione, o se istituire un servizio centrale che tratti le richieste e comunichi alle autorità di conciliazione il limite oltre il quale una pigione è abusiva. Il numero relativamente scarso di contestazioni della pigione iniziale rende opportuna una soluzione centralizzata. Va però lasciata aperta la possibilità di dare accesso al sistema alle autorità di conciliazione che dovessero trovarsi ad affrontare un considerevole aumento dei casi di contestazione.

Riassumendo, i modelli edonici previsti sembrano adeguati per determinare le pigioni abusive. Tenuto conto delle risorse temporali e finanziarie che occorre investire per definire i dettagli di questi modelli, il piano definitivo sarà allestito soltanto dopo che il Parlamento avrà preso una decisione di massima sulla loro adozione. Gli studi preliminari che sono già stati realizzati permetteranno di eseguire rapidamente i lavori necessari.

¹⁷ Attualmente Internet è il principale mezzo utilizzato per la ricerca di alloggi, cfr. Wüest & Partner, Monitoring 2009, ed. autunnale, pag. 44 seg.

2.1.4

Adeguamento e contestazione della pigione

Il risultato dell'abbandono della pigione commisurata ai costi e dell'introduzione di pigioni indicizzate e pigioni di riferimento sarà un reale cambiamento di sistema. Se le parti non scelgono un modello di adeguamento della pigione previsto dalla legge, la pigione seguirà l'andamento dell'indice determinante.

Gli aumenti delle pigioni non potranno superare l'aumento dell'indice nazionale dei prezzi al consumo esclusi i costi abitativi ed energetici (indice direttore). Al massimo una volta all'anno, si potrà trasferire sulle pigioni una quota pari al 100 per cento del rincaro intervenuto dall'inizio del rapporto di locazione o dall'ultimo adeguamento. Se l'indice cala, la pigione deve diminuire in conseguenza. Invece, se il rincaro medio supera il 5 per cento durante due anni consecutivi, il nostro Consiglio ridurrà la quota trasferibile sulle pigione tenendo conto di fattori economici, in particolare dell'evoluzione dei salari.

Oltre al modello principale di adeguamento consistente nell'indicizzazione delle pigioni, sono previste anche pigioni scalari e, per i locali commerciali, pigioni dipendenti dalla cifra d'affari; queste ultime sono d'ora innanzi esplicitamente menzionate nella legge. Gli aumenti di pigione per prestazioni suppletive del locatore continuano a essere disciplinati dalle regole del diritto attuale. Dall'inizio della locazione decorre un periodo di un anno in cui è vietato aumentare la pigione, salvo che non sia previsto altrimenti per scritto al momento della conclusione del contratto. Rimangono possibili gli adeguamenti della pigione secondo le raccomandazioni del contratto quadro di locazione.

Il locatore che non trasferisce sulla pigione la totalità dell'aumento ammissibile in virtù delle norme legali o contrattuali conserva, come nel diritto vigente, la possibilità di formulare una riserva. Alla conclusione del contratto non è invece possibile formulare una tale riserva, poiché la pigione di riferimento è calcolata soltanto se la pigione è contestata. Come prevede il diritto vigente, le esigenze formali che deve soddisfare una tale riserva sono regolate nelle disposizioni d'esecuzione.

Diversamente dal diritto attuale, il cambiamento di proprietà dell'immobile non permette di aumentare la pigione.

Inoltre le pigioni per gli alloggi appartenenti a locatori di pubblica utilità e a enti pubblici possono continuare a essere fissate in funzione dei costi. Il nostro Consiglio emana le disposizioni d'esecuzione necessarie.

Come nel diritto vigente, entro 30 giorni dalla notificazione il conduttore può contestare presso l'autorità di conciliazione l'aumento di pigione che considera abusivo. Inoltre, se vi ha diritto per un calo dell'indice, il conduttore può chiedere la riduzione della pigione; può chiederla anche se il locatore non ha applicato un altro modello di adeguamento violando obblighi legali o contrattuali.

Infine, gli inquilini possono contestare la pigione iniziale e chiederne la riduzione, come previsto nel diritto vigente.

2.2 **Commento ai singoli articoli**

2.2.1 **Disposizioni generali**

Art. 253b cpv. 2 Disposizioni concernenti la protezione
contro le pigioni abusive

Le disposizioni che tutelano gli inquilini non si applicano né agli appartamenti né alle case unifamiliari di lusso con una superficie abitabile netta superiore a 150 m². La giurisprudenza dominante dà un'interpretazione restrittiva della nozione di «lusso»: è considerato di lusso un appartamento o una casa unifamiliare eccezionalmente confortevole e mantenuto in uno stato impeccabile. Per quanto riguarda la grandezza ora non si fa più riferimento al numero dei locali. La prassi ha mostrato che proprio nel caso degli appartamenti di lusso non è più il numero dei locali bensì la superficie a essere il criterio determinante. In effetti oggi si trovano appartamenti spaziosi e di lusso che hanno solo uno o due locali (per es. i loft). Sembra quindi più appropriato basarsi sulla superficie abitabile netta e in particolare su una superficie di 150 m². Se poi i locali sono lussuosi, pare giustificato che la determinazione delle pigioni prescindenda dalle disposizioni restrittive per la tutela degli inquilini e sia lasciata all'autonomia delle parti contraenti. Le pigioni di questi contratti di locazione, detti «liberi», non possono essere corrette dai tribunali nemmeno se sono abusive. Soltanto in casi straordinari, il conduttore può invocare l'articolo 21 CO (lesione)¹⁸.

L'esclusione concerne unicamente la protezione da pigioni abusive. Le rimanenti norme del diritto della locazione restano applicabili.

Durante la consultazione è stata chiesta più volte una definizione più precisa della nozione di superficie abitabile netta. Essa sarà fornita nell'ordinanza di esecuzione: per definirla si può fare ricorso alla norma SIA 416 che impiega la nozione tecnica di «superficie utile principale». Nella legge, tuttavia, è mantenuta la nozione attuale di superficie abitabile netta.

Art. 266l cpv. 2 Forma della disdetta per locali d'abitazione e commerciali;
in genere

Secondo il diritto vigente, il locatore deve chiedere in ogni singolo Cantone l'approvazione del modulo per notificare la disdetta. Per semplificare la procedura e armonizzare la pratica, questa competenza viene trasferita a un'autorità amministrativa federale. Ciò dovrebbe favorire i locatori con immobili in diversi Cantoni che non saranno più obbligati a chiedere a differenti autorità cantonali di approvare lo stesso modulo.

¹⁸ DTF 123 III 292 segg.

2.2.2

Protezione contro le pigioni abusive o altre pretese abusive del locatore in materia di locazione di abitazioni e di locali commerciali

Art. 269 Pigioni iniziali abusive; locali d'abitazione; principi

Cpv. 1

Secondo il diritto vigente, il carattere abusivo di una pigione iniziale è stabilito in base a un esame del reddito o un confronto con le pigioni in uso nella località o nel quartiere. Questi strumenti sono ora sostituiti dal criterio di superamento di una fascia di pigioni comparabili. In altri termini, l'esame del carattere abusivo di una pigione iniziale è fondato sulla pigione comparabile, dato che la valutazione della pigione iniziale determinante di un oggetto è stabilita a partire dai valori di alloggi comparabili.

Cpv. 2

Come indicato nel numero 2.1.3, il valore medio e la fascia determinante delle pigioni di oggetti comparabili saranno calcolati mediante modelli cosiddetti edonici, utilizzati in tutta la Svizzera da alcuni anni in modo capillare. Per una fascia determinante comprendente il 90 per cento delle pigioni, un totale del 10 per cento si trova al di fuori di questa fascia, un 5 per cento si situa al di sopra e un 5 per cento al di sotto. Sono considerate abusive le pigioni che superano del 5 per cento la fascia descritta.

Cpv. 3

Per poter allestire modelli di pigioni con dati per quanto possibile completi, è necessario conoscere non soltanto il prezzo esatto della pigione ma anche le caratteristiche dell'oggetto e la sua ubicazione. Questa disposizione stabilisce i criteri di confronto determinanti, ossia l'ubicazione, la superficie, lo stato, il periodo di costruzione e la dotazione dei locali. L'elenco non è esaustivo, ma include i principali fattori per la formazione del prezzo. Nel tempo, è possibile che nuovi fattori si impingano oppure che l'impatto dei fattori esistenti si modifichi. Si può immaginare che nel corso degli anni venga dato maggior peso a una buona ubicazione con vista con l'equivalente valutazione maggiorata sul mercato, oppure che si acuisca la sensibilità al rumore, con la conseguente diminuzione dell'attrattiva alle ubicazioni rumorose.

Art. 269a Determinazione della fascia

Cpv. 1

Questa disposizione precisa che la fascia è determinata sulla base di rilevazioni campionarie effettuate secondo metodi statistici riconosciuti.

Cpv. 2

Siccome è possibile stabilire un potenziale abuso solo per le pigioni iniziali, per il confronto sono prese in considerazione soltanto le pigioni che sono state motivate durante gli ultimi cinque anni e che sono ancora giustificate al momento del calcolo del modello di pigione (lett. a). In forza delle considerazioni espresse nel numero 3.1.3, non sono prese in considerazione le pigioni delle abitazioni appartenenti a

locatori di pubblica utilità o a enti pubblici, stabilite secondo il principio della pigione commisurata ai costi conformemente all'articolo 269g (lett. b).

Cpv. 3

La disposizione puntualizza che la rilevazione campionaria è aggiornata ogni tre mesi. Non entrano a far parte del calcolo le pigioni fissate al momento del contratto bensì quelle pagate attualmente.

Cpv. 4

I margini di attuazione sono importanti. Per evitare che la determinazione delle pigioni di riferimento per ogni singolo rapporto di locazione diventi una materia foriera di litigi. La strutturazione dei margini di manovra non dovrebbe essere lasciata alle parti o alla giurisprudenza dei tribunali, bensì essere fissata dal legislatore mediante un'ordinanza del nostro Consiglio. Siccome questa ordinanza avrà altresì carattere costitutivo di diritti, la delega generale di competenze ai sensi dell'articolo 253a capoverso 3 non è sufficiente, ragione per cui è prevista un'esplicita norma di delega.

Come indicato in precedenza, le pigioni di riferimento sono stabilite sulla base di modelli edonici e delle necessarie basi di dati. L'allestimento di un modello fondamentalmente nuovo richiede tempo ed è oneroso. Per evitare di sviluppare un nuovo modello, è possibile ricorrere a modelli esistenti che soddisfano le esigenze stabilite per determinare la pigione di riferimento. Sarà determinante la media di più modelli. I relativi principi saranno stabiliti nell'ordinanza del Consiglio federale.

Cpv. 5

Allo scopo di mettere in opera un ampio e solido strumentario, oltre alle organizzazioni dei locatori e a quelle degli inquilini, occorre coinvolgere nell'elaborazione e nell'esame dei modelli comparativi altre organizzazioni che hanno dimestichezza con l'applicazione della normativa in materia di locazione e i competenti servizi. A questo proposito si pensa per esempio agli uffici di statistica e agli istituti universitari.

Cpv. 6

In alcune città (Basilea, Ginevra, Zurigo) vi sono statistiche ufficiali e globali delle pigioni. Se queste statistiche e i modelli derivanti di pigione soddisfano le esigenze e i criteri legali, anche tali statistiche locali o regionali, con il relativo calcolo di pigione di riferimento, possono essere riconosciute su richiesta dal DFE. Non sarebbero invece sufficienti semplici rilevamenti statistici poiché di solito non c'è equivalenza degli oggetti inventariati.

Cpv. 7

Per le ragioni enunciate nel n. 3.1.3, il modello delle pigioni di riferimento sarà a disposizione unicamente delle autorità competenti incaricate di esaminare le contestazioni della pigione iniziale.

Cpv. 1

L'allestimento di un modello comparativo di pigioni sarebbe troppo oneroso per i locali commerciali. In base alla diversa destinazione dei locali affittati (servizi, artigianato, commercio, industria, ecc.) vi è una forte segmentazione nei singoli mercati. Inoltre per i locali commerciali l'assetto interno dei locali varia molto secondo i settori e, spesso, esigono dispositivi particolari fissi che sono determinanti per la valutazione dell'oggetto locativo. Di conseguenza per i locali commerciali si rinuncia a determinare le pigioni di riferimento con un modello edonico facendo riferimento ai limiti delle pigioni usuali.

Cpv. 2

Il sistema attuale delle pigioni in uso nella località o nel quartiere è mantenuto pur prendendo in considerazione un certo alleggerimento: scostandosi dall'attuale prassi giuridica bastano, per provare l'usualità della pigione di una località o di un quartiere, tre oggetti invece di cinque. D'altro canto, in mancanza di un numero sufficiente di oggetti paragonabili, saranno prese in considerazione le pigioni usuali nel settore. I relativi dettagli vanno disciplinati a livello di ordinanza.

Art. 269c Adeguamento della pigione durante la locazione; principi

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'articolo 269a in vigore prevede una casistica in cui determinati motivi di aumento delle pigioni sono qualificati di solito come non abusivi. Per favorire un'utilizzazione più semplice e trasparente, i possibili motivi di aumento della pigione sono ora menzionati direttamente e in modo esaustivo. Nell'elenco non sono esplicitamente compresi gli aumenti di pigione fondati sul prezzo d'acquisto pagato poiché la pigione non è più stabilita sulla base dell'evoluzione dei costi, fatte salve le prestazioni suppletive. Il cambiamento di proprietà di un immobile pertanto non giustifica più un aumento della pigione. Non è più valido l'adeguamento periodico della pigione secondo criteri assoluti.

Ci possono essere aumenti di pigione basati sull'andamento dell'indice determinante ai sensi dell'articolo 269d o su prestazioni suppletive del locatore. Quest'ultimo può far valere tali motivi di adeguamento anche se nel contratto non era stata prevista una simile possibilità. Decade la possibilità prevista nel diritto vigente di abbinare la pigione a un programma di pagamento convenuto. Finora detta norma ha avuto una scarsa applicazione pratica.

La lettera a stabilisce il principio della pigione indicizzata, destinato a diventare il «modello standard», concretizzato nell'articolo 269d. È sancito che l'indice nazionale dei prezzi al consumo descritto nel numero 3.1.1, dal quale sono esclusi i costi abitativi ed energetici (indice di riferimento), è determinante per gli adeguamenti della pigione. In futuro, l'indice di riferimento potrà essere pubblicato direttamente dall'Ufficio federale di statistica.

Le lettere b e c prevedono due altre possibilità di aumento, le quali devono però essere previste contrattualmente: 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 è tenuto a permettere al locatore di esaminare la cifra d'affari.

La lettera d disciplina il caso particolare in cui l'andamento delle pigioni può seguire anche le raccomandazioni di un accordo quadro di locazione, sia perché pattuito contrattualmente, sia perché definito dalla legge, nel caso in cui le raccomandazioni siano dichiarate di obbligatorietà generale per un determinato territorio, in base alla legge federale del 23 giugno 1995¹⁹ sui contratti-quadro di locazione e sul conferimento dell'obbligatorietà generale.

La lettera e conferma la norma vigente secondo cui le prestazioni suppletive del locatore giustificano un aumento di pigione. Come nel diritto vigente, sarà possibile formulare riserve in caso di adeguamento della pigione qualora l'aumento della pigione non esaurisca completamente il potenziale del possibile aumento, a condizione tuttavia che l'inquilino ne sia stato debitamente avvertito. I dettagli saranno disciplinati nell'ordinanza d'esecuzione.

Art. 269d Adeguamento dell'indice di riferimento

Se non è stato pattuito diversamente, le pigioni possono essere adeguate alle variazioni dell'indice di riferimento.

Cpv. 1

Un aumento della pigione motivato dall'adeguamento all'indice di riferimento è possibile unicamente se l'indice corrente è superiore all'indice di base valevole per il rapporto di locazione. Secondo il modello proposto le pigioni possono essere adeguate al massimo nella misura del 100 per cento alla variazione dell'indice di riferimento.

Cpv. 2

Questa disposizione precisa che i locatori devono ridurre la pigione in maniera corrispondente se il livello dell'indice è diminuito dall'inizio della locazione o dall'ultimo adeguamento della pigione. Si tratta di un disciplinamento che corrisponde a quello del diritto attualmente in vigore per quanto riguarda la riduzione della pigione in seguito alla diminuzione dei tassi ipotecari (art. 13 cpv. 1 OLAL) o in seguito alla diminuzione dei prezzi al consumo nel caso di pigioni indicizzate (art. 17 cpv. 2 OLAL). Diversamente dall'aumento, la riduzione della pigione è una prescrizione legale vincolante. Se il locatore non la rispetta, l'inquilino può inoltrare una richiesta di riduzione della pigione.

Determinante per l'esame della richiesta di riduzione della pigione è nuovamente il confronto fra l'indice di base e il livello dell'indice che le parti hanno convenuto contrattualmente (come il livello del mese di ottobre di ogni anno civile oppure, in mancanza di una simile pattuizione, il livello dell'indice attuale dopo uno o più anni dall'inizio della locazione).

Cpv. 3

Il livello dell'indice all'inizio della locazione, vale a dire l'ultimo indice pubblicato prima di quel momento è l'indice di base che servirà come base di calcolo per il primo adeguamento della pigione. Non sono ammessi accordi contrattuali secondo

¹⁹ RS 221.213.15

cui, come base, non viene applicato il livello dell'indice nazionale all'inizio della pigione, ma un livello precedente (di regola più basso). Fa eccezione un rapporto di locazione concluso con un nuovo inquilino che accetta di riprendere il contratto di locazione alle stesse condizioni e allo stesso livello d'indice del precedente inquilino.

In caso di successivi adeguamenti della pigione, il nuovo indice di base è il livello dell'indice compensato con l'adeguamento precedente.

Cpv. 4

Occorre osservare che la pigione indicizzata, conformemente al nuovo diritto, diventa il principale metodo di adeguamento legale. L'indicizzazione secondo il diritto attuale, invece, è una modalità di adeguamento speciale che deve essere sempre concordata contrattualmente. Ne consegue che la nuova soluzione in materia di indicizzazione necessita di regole minime.

Si parte dal presupposto che anche con il nuovo diritto i punti più importanti saranno oggetto, nella maggior parte dei casi, di un disciplinamento contrattuale, nel quale rientra in particolare la definizione del livello dell'indice determinante per gli adeguamenti delle pigioni. Le parti potranno ad esempio convenire che il livello dell'indice del mese di ottobre è determinante. L'eventuale possibilità di adeguare la pigione e la portata dell'adeguamento scaturiranno dal confronto fra il livello dell'ultimo indice valido per la pigione e quello del mese di ottobre dell'anno corrente. Questa possibilità consente al locatore di armonizzare le pigioni di tutti i suoi inquilini, in particolare di uno stesso immobile, notificando loro un adeguamento della pigione a una stessa data.

Se, per una qualsiasi ragione, il livello dell'indice determinante non è stato concordato, si applica la disposizione del capoverso 3 che limita le possibilità di adeguamento della pigione a una periodicità annuale del livello dell'indice determinante (dodici mesi) a partire dall'inizio della locazione. Si impedisce in tal modo che le oscillazioni mensili, dovute a motivi stagionali, del livello dell'indice provochino una fluttuazione indesiderata delle pigioni e un maggiore onere amministrativo.

Il calcolo dell'adeguamento delle pigioni con la clausola d'indicizzazione esiste già attualmente. La nuova pigione viene calcolata moltiplicando la pigione precedente per il livello del nuovo indice e dividendo il prodotto per il livello dell'indice nazionale al momento dell'inizio della locazione o dell'ultimo adeguamento della pigione.

Il locatore ha la possibilità di non adattare interamente la pigione al livello dell'indice ammesso e di basarsi sul livello dell'indice di un anno civile precedente. Potrebbe però orientarsi anche all'ultimo livello dell'indice possibile e utilizzare il margine di manovra che ne risulta per i relativi aumenti di pigione, ad esempio, soltanto nella misura del 50 e non del 100 per cento. Tuttavia si renderebbe necessario introdurre una riserva per il caso in cui il rincaro non fosse completamente compensato, il che è in contrasto con l'obiettivo di semplificare il diritto della locazione. Non è opportuno e nemmeno necessario, per i locatori, effettuare un calcolo complicato di una simile riserva. Infatti la scelta di un livello dell'indice di un anno precedente che non compensa ancora completamente il rincaro non fa perdere la differenza rispetto al livello dell'indice più recente, visto che può essere recuperata successivamente.

Cpv. 5

Un aumento della pigione basato sull'indice determinante può essere effettuato al massimo una volta all'anno. Questa restrizione è vincolante e non può essere modificata da una convenzione fra le parti.

Dal canto suo, il locatore è libero di procedere o no a questo adeguamento annuo al più recente livello dell'indice determinante. Se la pigione non viene adeguata, il locatore non perde niente, dal momento che potrà successivamente effettuare un adeguamento della pigione proporzionalmente più elevato.

Cpv. 6

Questa disposizione disciplina i casi di forte inflazione, quando lo sdebitamento reale si rafforza a favore dei locatori. Inoltre si verifica spesso un andamento a forbice, per cui gli introiti delle pigioni aumentano in misura maggiore rispetto ai costi. Per queste ragioni è previsto che il nostro Consiglio ordini un'adeguata riduzione della quota trasferibile sulla pigione se l'aumento medio dell'indice determinante supera il cinque per cento per due anni consecutivi. A tal fine dovrà tener conto dei fattori economici, fra i quali l'evoluzione dei salari è esplicitamente menzionata dalla legge.

Art. 269e Pigioni scalari

Il disciplinamento attuale ha dato buoni risultati e viene pertanto ripreso senza modifiche. È possibile che soprattutto i promotori di nuove abitazioni applichino in futuro maggiormente le pigioni scalari per ottenere effetti di ribasso iniziali, visto che, nel quadro delle pigioni di riferimento, le possibilità di riserve per quanto riguarda un aumento della pigione sono escluse in occasione della conclusione di un nuovo contratto a causa della natura del sistema.

Art. 269f (nuovo)

IV. Prestazioni suppletive del locatore

Cpv. 1

Il motivo di adeguamento della pigione per prestazioni suppletive del locatore è definito adesso a livello di legge (finora art. 14 OLAL). In virtù della modifica del 27 novembre 2007 dell'OLAL, sono considerate prestazioni suppletive anche le migliorie energetiche (art. 14 OLAL). L'aliquota applicabile per il pagamento degli interessi delle prestazioni suppletive rimane in questo caso il tasso ipotecario di riferimento stabilito giusta l'articolo 12a OLAL. Si tratta in questo caso dell'unico motivo assoluto di adeguamento mantenuto nel nuovo diritto. Gli altri motivi di adeguamento previsti per legge sono di natura relativa, vale a dire che si riferiscono a un eventuale adeguamento di pigione precedente.

Cpv. 2

Questa nuova disposizione intende impedire che i conduttori si trovino di fronte a un aumento inaspettato della pigione in seguito a lavori di valorizzazione poco dopo l'inizio della locazione. Il capoverso 2 contiene perciò un divieto della durata di un anno, a partire dall'inizio della locazione, per l'aumento delle pigioni in base a migliorie di valorizzazione. Il divieto d'aumento della pigione diventa effettivo a meno che il locatore, al momento del contratto, non notifichi per scritto al conduttore l'effettuazione dei lavori. Un aumento della pigione in seguito a migliorie di

valorizzazione ha pertanto effetto al più presto un anno dopo l'inizio della locazione, sempreché non sia stato preannunciato per scritto al momento della conclusione del contratto di locazione. È nella natura delle cose che il futuro aumento della pigione non possa ancora essere quantificato esattamente al momento della conclusione del contratto.

Art. 269g (nuovo)

C. Locatori di utilità pubblica

I locatori d'utilità pubblica e gli enti pubblici determinano di norma le pigioni commisurandole ai costi effettivi, in cui dovrebbero riflettersi direttamente le modifiche del tasso d'interesse ipotecario. Con la disposizione dell'articolo 269f si tiene conto di questa particolarità. È così possibile ad esempio stipulare fra le parti che non vale la pigione indicizzata bensì quella commisurata ai costi. Il Consiglio federale emana le disposizioni in merito alla configurazione dei costi.

Art. 269h (nuovo)

D. Aumenti di pigione e modifiche unilaterali del contratto da parte del locatore

L'articolo riprende essenzialmente il contenuto materiale del vigente articolo 269d concernente gli aumenti di pigione e le modifiche unilaterali del contratto da parte del locatore. La sua formulazione è stata resa più chiara e gli aumenti di pigione sono stati associati alla nozione di modifica unilaterale del contratto. Gli adeguamenti materiali si limitano all'approvazione del modulo prescritto per le modifiche del contratto, alla riproduzione meccanica della firma (facsimile) in caso di aumento della pigione o di adeguamento dell'importo degli acconti per le spese accessorie e alla non obbligatorietà del modulo ufficiale per la notifica di un aumento di pigione nel caso di aumenti scalari o di aumenti dipendenti dalla cifra d'affari.

Cpv. 1

La disposizione stabilisce che, come finora, il locatore può modificare il contratto di locazione a svantaggio dell'inquilino, segnatamente aumentando la pigione, diminuendo le proprie prestazioni o introducendo nuove spese accessorie.

Cpv. 2

Come il diritto attuale, il nuovo diritto prevede che la modifica ha effetto al termine di disdetta. La disposizione precisa inoltre che lo stesso vale anche alla data di scadenza del contratto di locazione e, nel caso di pigioni scalari o dipendenti dalla cifra d'affari, alle scadenze di disdetta convenute.

La lettera c prevede inoltre che, per i contratti di durata pari almeno a due anni, un aumento di pigione basato sull'aumento dell'indice di riferimento può essere annunciato con un preavviso di tre mesi al minimo per l'inizio di un mese. Questa disposizione permette di legare, anche nel nuovo diritto, la sicurezza offerta da contratti di locazione a lungo termine alla possibilità di adeguare annualmente la pigione.

Nella fattispecie si tratta di una deroga al principio di diritto privato secondo cui una parte può disdire un contratto se l'altra lo modifica unilateralmente. Per contro, per i contratti di durata determinata inferiore a due anni, questa deroga non è necessaria per il fatto che la pigione può essere adeguata una sola volta all'anno e, inoltre, occorre rispettare un termine minimo per la comunicazione.

Cpv. 3

Gli aumenti di pigione e le altre modifiche unilaterali del contratto devono essere comunicate e motivate mediante un modulo approvato. Il diritto attuale prevede che il modulo deve essere approvato dall'autorità cantonale competente. Come per il modulo destinato a comunicare la disdetta del contratto, l'approvazione deve essere chiesta per ogni Cantone. Per semplificare la procedura e unificare la prassi, anche per gli aumenti di pigione e le altre modifiche unilaterali del locatore, questa competenza è ora trasferita all'autorità amministrativa competente della Confederazione. Questo cambiamento andrà a beneficio in particolare dei locatori che dispongono di oggetti in diversi Cantoni.

Cpv. 4

La rinuncia alla firma autografa per comunicare un aumento di pigione o un adeguamento dell'importo degli acconti per le spese accessorie risponde a una reiterata richiesta espressa in particolare mediante interventi parlamentari. Per quanto riguarda gli aumenti di pigione e gli adeguamenti di acconti, il capoverso 4 lettera c riconosce la validità della firma riprodotta meccanicamente alla stessa stregua della firma autografa. La disposizione permette alle grandi amministrazioni immobiliari di apporre una firma facsimile ai moduli utilizzati per gli adeguamenti, diminuendo così notevolmente il lavoro amministrativo senza indebolire la posizione giuridica dell'inquilino. Questa possibilità è espressamente limitata agli adeguamenti delle pigioni e degli importi degli acconti per spese accessorie. Per le altre modifiche unilaterali di contratto continua a essere necessaria la firma autografa, dato che esse si applicano di regola a casi particolari e sono soggette pertanto a una procedura differente da quella di un adeguamento abituale di pigione su larga scala. Inoltre, tali modifiche unilaterali del contratto di locazione possono avere conseguenze importanti per l'inquilino ed equivalere di fatto a una disdetta se, per esempio, l'inquilino si trova nell'impossibilità di prolungare il contratto alle nuove condizioni.

Cpv. 5

Siccome la pigione scalare e la pigione legata alla cifra d'affari sono fissate per contratto tra le parti e poiché queste convenzioni devono tra l'altro contenere l'importo dell'aumento in franchi o le modalità di calcolo della pigione a seconda della cifra d'affari, non è necessaria una notifica supplementare con un modulo. Nel caso di aumento delle pigioni in base a un contratto di pigione scalare è sufficiente una semplice comunicazione scritta da parte del locatore.

Art. 270 E. Contestazione della pigione I. Domanda di riduzione 1. Pigione iniziale

Il disciplinamento finora in vigore delle condizioni formali per una domanda di riduzione della pigione è mantenuto invariato. Si tratta semplicemente di un adeguamento redazionale col quale si aggiornano i rimandi, che ora si riferiscono agli articoli 269 e 269b.

Come in base al diritto in vigore, la pigione iniziale può essere contestata soltanto se l'inquilino è stato costretto a concludere il contratto per necessità personale o familiare oppure a causa della situazione del mercato locale dell'alloggio, o se il locatore ha aumentato in modo rilevante la pigione iniziale rispetto a quella precedente per la stessa cosa.

Art. 270a 2. Durante la locazione

L'articolo 270a è stato riformulato senza modificarne il contenuto materiale. L'inquilino può chiedere la riduzione della pigione se ne ha il diritto in virtù dell'articolo 269c e se il locatore gliela rifiuta nonostante i suoi obblighi legali o contrattuali.

Se la pigione si regola secondo l'indice nazionale dei prezzi al consumo, la condizione materiale per una riduzione della pigione in virtù dell'articolo 269d è data dalla diminuzione del livello dell'indice attuale rispetto all'indice di base.

Per i locali commerciali con pigione subordinata all'evoluzione della cifra d'affari, si può chiedere una diminuzione se la cifra d'affari è diminuita e il locatore ha tralasciato di ridurre la pigione di conseguenza. Inoltre si può far valere una diminuzione se la pigione segue le raccomandazioni di un contratto quadro e queste non sono – o non sono più – rispettate. La data determinante per un adeguamento è sancita dall'articolo 269h capoverso 2.

Art. 270b cpv. 1 II. Contestazione di modificazioni unilaterali del contratto

Dato che gli aumenti di pigione sono integrati nella nozione di modifica unilaterale del contratto (art. 269h), la disposizione può essere riassunta in un solo capoverso. È stato necessario pertanto adeguare il relativo titolo marginale.

Art. 270c III. Contestazione di pigioni indicizzate

Le summenzionate disposizioni concernenti l'adeguamento all'indice di riferimento e la contestazione delle modifiche unilaterali del contratto rendono superflua l'attuale disposizione dell'articolo 270c, che può quindi essere abrogato.

Art. 298 Forma della disdetta per locali d'abitazione e commerciali

In accordo con l'articolo 266l, applicabile alle pigioni, anche la competenza per l'approvazione del modulo destinato alla comunicazione della disdetta del contratto è trasferita alla competente autorità amministrativa della Confederazione.

2.2.3 Disposizioni transitorie della modifica del titolo ottavo

Con gli attuali tassi ipotecari, relativamente bassi a breve e a lungo termine, il passaggio, per le locazioni in corso, all'indicizzazione della pigione si rivelerebbe svantaggioso per i proprietari in assenza di cambiamento di conduttori. Al contrario, se il passaggio al sistema di indicizzazione avvenisse in un periodo in cui i tassi ipotecari sono elevati, sarebbero gli inquilini a esserne sfavoriti. Di conseguenza, per assicurare un cambiamento di sistema per quanto possibile equilibrato per le parti, l'ideale sarebbe di fondarsi su un tasso ipotecario medio a lungo termine. Tuttavia, per quanto riguarda il miglior momento per passare all'indicizzazione, l'evoluzione dei tassi d'interessi del passato è meno importante della futura evoluzione dei tassi di rincaro. Se l'autorità monetaria riuscisse a contenere l'inflazione e, quindi, i tassi d'interesse, a un livello poco elevato, il passaggio all'indicizzazione della pigione

non porrebbe problemi nemmeno in caso di un livello di tassi piuttosto basso. In ogni modo, il passaggio dalla pigione commisurata ai costi all'indicizzazione della pigione comporta un radicale cambiamento di sistema che, a breve termine, genera sempre dei «vincenti» e dei «perdenti». È inevitabile che la situazione economica avvantaggerà un po' più una parte piuttosto che l'altra, si tratti di inquilini o di locatori. D'altro canto, sarebbe utopico sperare in una soluzione perfettamente equilibrata per tutte le parti, che non sarebbe possibile nemmeno introducendo meccanismi regolatori molto sofisticati. Per questo motivo, il presente disegno si basa su un approccio pragmatico. Di principio, l'indicizzazione sarà applicata a tutte le pigioni al momento dell'entrata in vigore del nuovo diritto. Fintanto che i tassi ipotecari non superano una soglia media storicamente accettabile, i proprietari potranno procedere, durante una fase transitoria di cinque anni, all'adeguamento dei contratti che hanno avuto inizio prima dell'entrata in vigore del nuovo diritto e per i quali gli aumenti della pigione sono ancora possibili in virtù dell'aumento dei costi, scegliendo essi stessi, nell'ambito di questi valori di riferimento, il momento del passaggio al nuovo regime delle pigioni. Inversamente, gli inquilini potranno far valere le domande di riduzione secondo il diritto anteriore e difendersi da eventuali aumenti abusivi delle pigioni mediante le procedure di contestazione e di domanda di riduzione della pigione previste nel diritto anteriore.

Art. 1

Cpv. 1

È stabilito che i rapporti di locazione per locali d'abitazione o commerciali sottostanno al nuovo diritto fatte salve le disposizioni seguenti.

Cpv. 2

Questa disposizione fissa il tasso di riferimento determinante al 4,5 per cento (art. 12a OLAL). Fintanto che questo valore non è raggiunto, l'adeguamento delle pigioni per le locazioni che hanno avuto inizio prima dell'entrata in vigore del nuovo diritto potrà ancora essere effettuato secondo l'attuale disciplinamento. Come già menzionato, questo tasso d'interesse corrisponde a un valore di riferimento medio a lungo termine nel passato.

La possibilità di scelta dei locatori è tuttavia limitata nel tempo. Il capoverso 2 si applica al massimo fino a cinque anni dopo l'entrata in vigore della presente modifica. In seguito, l'applicazione delle regole di adeguamento al nuovo diritto sarà obbligatoria, indipendentemente dai tassi ipotecari del momento. La limitazione del periodo di transizione a cinque anni consente di ridurre a una durata accettabile la coesistenza di due diritti diversi in materia di adeguamenti di pigioni. La parte di locazioni retta dal diritto anteriore diminuirà automaticamente in ragione dei cambiamenti dei conduttori.

Cpv. 3

Fintanto che non vi saranno stati adeguamenti delle pigioni in virtù del nuovo diritto, il conduttore potrà far valere una domanda di riduzione della pigione secondo il diritto anteriore. Questa disposizione consente di garantire che i conduttori possano continuare a far valere questo diritto, sia opponendosi a un aumento della pigione secondo il diritto vigente, sia formulando una domanda di riduzione prima che entri in vigore il primo adeguamento delle pigioni secondo il nuovo diritto. In questo

caso, è possibile che i requisiti di adeguamento delle due parti secondo il diritto anteriore e quello nuovo siano in opposizione.

Una volta che la pigione sarà stata adeguata secondo il nuovo diritto, quest'ultimo si applicherà anche agli adeguamenti successivi.

Art. 2

Il capoverso 1 precisa che gli aumenti di pigione comunicati prima dell'entrata in vigore della presente modifica, ma che esplicano il loro effetto a una data ulteriore sottostanno al diritto anteriore.

Il capoverso 2 prevede per analogia che le domande di riduzione della pigione presentate prima dell'entrata in vigore della modifica, ma che prenderanno effetto a una data ulteriore, sottostanno anch'esse al diritto anteriore.

Art. 3

Questa disposizione precisa che per le locazioni in corso sarà effettuato un adeguamento della pigione in virtù del nuovo diritto sulla base del livello dell'indice vigente al momento dell'entrata in vigore della modifica della legge o dell'ultimo adeguamento effettuato durante la fase transitoria secondo il diritto anteriore. Si tratta di escludere esplicitamente qualsiasi adeguamento retroattivo a un livello di indice anteriore, visto che durante questo periodo è già possibile far valere tutti i motivi di aumento previsti nel diritto anteriore.

Art. 4

Secondo il diritto anteriore, i contratti di locazione in cui è stata pattuita una pigione indicizzata devono essere conclusi per almeno cinque anni. Per le pigioni scalari, la durata minima rimane fissata a tre anni, come nel diritto anteriore. In entrambi i casi, dato che la pigione iniziale è fissata nella prospettiva di una locazione di lunga durata, la convenzione conclusa tra le due parti dev'essere protetta. Questo è il motivo per cui le disposizioni transitorie prevedono che l'attuale diritto si applica fino alla scadenza della locazione fissata nel contratto o della prima durata minima del contratto di locazione qualora sia stato convenuto un diritto di opzione che ne prevede il prolungamento. Successivamente si applicherà unicamente il nuovo diritto.

Art. 5

Al fine di garantire i diritti acquisiti di entrambe le parti per quanto concerne l'applicazione delle disposizioni di protezione, il criterio relativo alle dimensioni dell'alloggio definito nel diritto anteriore rimane valido per i contratti di locazione che hanno avuto inizio prima dell'entrata in vigore del nuovo diritto. A titolo d'esempio, se il conduttore ha concluso un contratto di locazione per un alloggio di quattro locali con finiture di lusso e con una superficie netta abitabile di oltre 150 m², la protezione garantita dal diritto anteriore continua a essere applicabile. Inversamente, le disposizioni sulla protezione non si applicano nella fattispecie, né prima né dopo, in caso di un'abitazione di lusso di sei locali avente una superficie inferiore a 150 m².

3 Ripercussioni

3.1 Per la Confederazione

L'applicazione del nuovo articolo 269 genera maggiori costi. L'elaborazione e il funzionamento del modello di pigione di riferimento comportano spese che dovrebbero ammontare a poche centinaia di migliaia di franchi fino all'introduzione del modello e, in seguito, dopo l'elaborazione definitiva e l'applicazione di quest'ultimo, tra 200 000 e 500 000 franchi all'anno, destinati a coprire i costi del personale e le spese di materiale. Questi mezzi non sono previsti nel preventivo né nel piano finanziario.

3.2 Per i Cantoni e i Comuni

La presente modifica non comporta oneri supplementari per i Cantoni e i Comuni. L'applicazione del modello di pigione di riferimento richiederà certamente, a seconda della forma che assumerà, una formazione periodica delle autorità di conciliazione e delle autorità giudiziarie. Le spese che ne derivano saranno tuttavia assunte dalla Confederazione. Inoltre, i Cantoni e i Comuni possono partire dal principio che le nuove, e più semplici, regole di adeguamento delle pigioni legate al sistema di indicizzazione contribuiranno a snellire le procedure di conciliazione e quelle giudiziarie. Le spese si ridurranno anche per il fatto che l'analisi della pigione secondo il metodo assoluto sarà possibile soltanto immediatamente dopo la conclusione del contratto di locazione e, segnatamente, dopo che i calcoli complicati di rendimento previsti dal diritto attuale saranno soppressi. Infine, dato che la competenza per l'approvazione dei moduli è attribuita alla Confederazione (art. 266/ cpv. 2, 269/ cpv. 3, 270 cpv. 2 e 298 cpv. 2), ne consegue un certo sgravio anche per i Cantoni.

3.3 Per l'economia

Per l'applicazione del mandato costituzionale concernente le misure contro gli abusi in materia di locazione esistono diverse possibilità. Per i motivi esposti nel numero 1.1.4, è opportuno abbandonare il diritto attuale, che attribuisce un'importanza preponderante al principio della ripercussione dei costi. Diversi autori sono favorevoli al cambiamento di sistema e al passaggio alle pigioni indicizzate²⁰. Per quanto riguarda gli effetti del cambiamento di sistema sulle diverse parti sociali, va rilevato che l'abbinamento del tasso ipotecario e delle pigioni consente ai locatori di ripercuotere sui conduttori il rischio legato alle spese sul capitale fintanto che la pigione rimane inferiore al livello del libero mercato. L'indicizzazione delle pigioni obbliga i locatori a sopportare da soli questo rischio: essa deve compensare le variazioni dei tassi ipotecari. Il rischio sopportato ne risulterà compensato. In tal modo, l'indicizzazione potrebbe comportare un lieve rialzo dei prezzi delle pigioni. Dal profilo economico, sarebbe più opportuno se fosse il partner contrattuale che beneficia di

²⁰ T. von Ungern-Sternberg, *Bases économiques pour une loi sur la protection des locataires*, cahier de recherches économiques, Université de Lausanne, Losanna 1997; B. Schips e E. Müller, *Der Schweizer Wohnungsmarkt: Ist-Zustand und alternative Lösungsvorschläge*, Forschungsstelle für empirische Wirtschaftsforschung, S. Gallo, agosto 1991.

una migliore gestione dei rischi a sopportare il rischio di tasso d'interesse. Normalmente, si tratta del locatore. Il rischio si trova quindi nella parte contraente, quella che è in grado di influire su questo criterio attraverso la scelta del tipo di finanziamento e di ottimizzare la gamma degli investimenti.

Dal punto di vista economico, i sistemi di indicizzazione suscitano scetticismo a causa del divario temporale esistente fino a quando, nella migliore delle ipotesi, sia ripristinato l'equilibrio del mercato. D'altro canto, l'indicizzazione è spesso ritenuta un focolaio d'inflazione. Tuttavia, questa critica è già stata formulata nei confronti dell'attuale diritto, dato che gli aumenti dei tassi ipotecari e dei costi sono generalmente ripercossi simultaneamente al rincaro. Le vere cause dell'inflazione sono però più profonde. Un'inflazione che si mantiene per anni a un tasso elevato è un fenomeno esclusivamente monetario. Le regolamentazioni delle pigioni non influiscono sull'aumento della massa monetaria, condizione necessaria all'inflazione dei prezzi²¹. L'indicizzazione delle pigioni, nonché la regolamentazione attuale, influisce soltanto sulla dinamica inflazionistica a breve termine, e non sulla curva inflazionistica stessa. L'esclusione delle pigioni e dell'energia dalla base su cui poggiano gli adeguamenti al rincaro impedisce quanto meno qualsiasi effetto a spirale. L'indicizzazione dovrebbe quindi ampliare il margine di manovra delle autorità monetarie rispetto alla situazione attuale.

Il legame con i costi di realizzazione, come avviene per esempio in Francia con l'indice dei costi dell'edilizia²², potrebbe costituire un'alternativa rispetto a quello con i costi di finanziamento previsto nel diritto attuale o con l'indice dei prezzi al consumo. Sulla base delle esperienze fatte con questo legame, appare opportuno privilegiare quello con l'indice dei prezzi al consumo.

Il grande vantaggio della proposta di revisione sta nella migliore idoneità dell'esecuzione del diritto della locazione. Con le agevolazioni e le semplificazioni attese per le parti contrattuali, gli uffici di conciliazione e i tribunali, il disegno di revisione contribuisce sensibilmente a ridurre le spese complessive per l'applicazione del diritto.

3.4 Per l'informatica

La fornitura dei mezzi informatici necessari all'applicazione dei modelli edonici spetta ai fornitori di prestazioni. Se si opta per una gestione centralizzata dei risultati dei modelli («pooling»), sarebbe necessario fornire uno strumento appropriato, perché, in funzione della forma definitiva del metodo delle pigioni di riferimento, si possono prendere in considerazione diverse soluzioni con conseguenze diverse per i servizi informatici federali ed esterni alla Confederazione. L'intenzione che prevale è quella di basarsi, per quanto possibile, sull'infrastruttura dei fornitori di modelli già presi in considerazione. Il numero di accessi a Internet che occorrerà attuare varierà secondo la decisione che sarà presa riguardo all'utilizzazione del sistema,

²¹ Ufficio federale dei problemi congiunturali, Teuerung bei Inlandgütern, Vorabstudie über Wohnungsmiete und Mieterschutzbestimmungen, Rapporto dell'Ufficio federale dei problemi congiunturali, Studio n. 14, Berna 1991.

²² B.S.S., Mietzinsbindung und Kapitalkostenüberwälzung: ein internationaler Vergleich, Basilea 1996.

che comporterà una soluzione centralizzata o decentralizzata; inoltre bisognerà prevedere le formazioni corrispondenti.

4 Rapporto con il programma di legislatura

La modifica di legge è stata annunciata nel messaggio sul programma di legislatura 2007–2011²³.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

Tutte le modifiche proposte s’inseriscono nel quadro definito dall’articolo 109 Cost. e mirano a lottare contro gli abusi nel settore dell’alloggio, segnatamente contro le pigioni abusive. Anche se l’analisi delle pigioni effettuata secondo il metodo assoluto, dal punto di vista degli abusi, sarà limitata alle pigioni iniziali rispetto al diritto attuale, i conduttori nel loro insieme non si troveranno in una situazione peggiore. Infatti, in contropartita, le regole semplici e trasparenti che disciplineranno l’indicizzazione consentiranno di ridurre nettamente il potenziale di abusi al momento dell’aumento delle pigioni.

5.2 Delega di competenze legislative

Deleghe di competenze legislative al nostro Consiglio che vanno al di là delle competenze d’esecuzione generali figurano negli articoli 269a capoverso 4 (definizione dei requisiti per i modelli edonici di riferimento delle pigioni), 269c capoverso 3 (riduzione della quota trasferibile massima in caso di rincaro annuo medio superiore al 5 per cento per due anni civili consecutivi) e 269f capoverso 1 (disposizioni d’esecuzione relative al principio della pigione commisurata ai costi per i locatori di utilità pubblica e gli enti pubblici).

Definire le esigenze poste ai modelli edonici è un compito tecnico specifico che è opportuno affidare al Consiglio federale. Un aumento medio superiore al 5 per cento dell’indice determinante durante due anni consecutivi costituirebbe una situazione del tutto eccezionale. Appare quindi appropriato, in un simile caso, affidare al nostro Consiglio il compito di determinare l’importanza della riduzione della quota trasferibile massima ammessa basandosi sulla variazione effettiva dell’indice. Non sarebbe opportuno definire quote precise «di riserva» nella legge. Infine, per quanto riguarda il principio della pigione commisurata ai costi applicato dai locatori di pubblica utilità e dagli enti pubblici, si tratta in definitiva di una materia speciale le cui modalità concernono soltanto una minima parte delle locazioni, cosicché devono essere disciplinate a livello di ordinanza ed essere fissate dal nostro Consiglio.

Complessivamente, le disposizioni del disegno di legge conferiscono alle ordinanze del Consiglio federale un quadro e un orientamento chiari.

²³ FF 2008 661

Diritto comparato

1. Introduzione

Nel corso degli ultimi trent'anni il diritto della locazione è stato oggetto di ampie riforme legislative, spesso a più riprese, in tutti i Paesi considerati, ovvero Germania, Francia, Inghilterra, Italia, Paesi Bassi, Austria, Svezia, Spagna e Danimarca. Ciò conferma la natura politicamente delicata di un ambito giuridico in continua evoluzione.

Nella maggior parte dei Paesi esaminati esiste un complesso sistema di normative: la loro legislazione distingue fra locazione a scopo abitativo e locazione a scopo commerciale. In particolare in Francia, Inghilterra e Italia vige un diritto diverso a seconda della data in cui è stato stipulato il contratto. Poiché alla stessa categoria di abitazioni sono applicabili simultaneamente diversi sistemi, risulta ancora più complicato avere una visione d'insieme.

In *Francia* il diritto della locazione a scopo abitativo è sancito dalla legge del 6 luglio 1989, sebbene esistano parallelamente diversi sistemi locativi che si differenziano in alcuni punti e rientrano quindi solo in parte nel campo d'applicazione della legge del 1989. Si tratta per esempio dei contratti soggetti alla legge del 1° settembre 1948, retti da una convenzione conclusa in applicazione del *Code de la construction et de l'habitation*, e delle abitazioni date in affitto a titolo straordinario e provvisorio da parte di enti locali. La locazione di locali commerciali sottostà al *Code de commerce*. In *Inghilterra* pressoché tutti i contratti conclusi prima del 15 gennaio 1989 sono «protetti» (*regulated or protected tenancies*) conformemente al *Rent Act* del 1977; l'*Housing Act* del 1988 e quello del 1996 hanno introdotto rispettivamente le *assured tenancies* e le *assured shorthold tenancies*. Queste importanti riforme legislative si inseriscono in un processo di liberalizzazione della materia. Un analogo sviluppo si riscontra in *Italia*, dove il problema della dispersione delle fonti di diritto è particolarmente sentito. La regolamentazione del Codice civile del 1942 è stata completata, a partire dal 1978, da cosiddette leggi speciali: la legge n. 392 del 1978, che è ancora applicabile almeno per l'affitto di locali commerciali, mentre per la locazione a scopo abitativo è stata parzialmente sostituita dalla legge n. 359 del 1992 e dalla legge n. 431 del 1998. In *Austria*, dal 1981 le disposizioni determinanti in materia sono contenute principalmente – ad eccezione delle disposizioni generali dell'ABGB – in una legge speciale, la *Mietrechtsgesetz*, completata dalla *Richtwertgesetz* del 1993, recentemente oggetto di revisione. La *Germania* e i *Paesi Bassi* sembrano essere gli unici Paesi in cui la principale fonte normativa è tuttora il Codice civile (il BGB tedesco è già stato più volte oggetto di revisione a tale proposito). Nel 2003 nei Paesi Bassi il legislatore aveva espresso l'intenzione di unificare in un unico testo le diverse leggi sui contratti di locazione. In *Svezia* le disposizioni rilevanti sono contenute nel capitolo 12 della legge sui suoli, sebbene si differenzi la locazione a scopo professionale da quella a scopo abitativo. La stessa distinzione vige in *Spagna* nella *Ley de arrendamientos urbanos* (LAU) del 1994, ma in questo Stato le parti contrattuali sono da sempre più libere che non in altri Paesi, anche in materia di immobili abitativi. In *Danimarca* il diritto della locazione è disciplinato da tre leggi a seconda dell'oggetto contrattuale: la legge sulle abita-

zioni pubbliche (2007), la legge sulla locazione di abitazioni private (2007) e la legge sulla locazione di locali commerciali (1999).

2. Applicazione di tariffari e di pigioni di riferimento

In Germania è molto diffuso l'uso di *Mietspiegel*, ovvero di tabelle che definiscono la media degli affitti nelle varie zone. Il Codice civile tedesco fornisce una definizione di tale strumento. Tali tabelle sono redatte congiuntamente o riconosciute dai Comuni e dai rappresentanti dei locatori e degli inquilini. Sono pubblicate regolarmente e sottoposte a una revisione ogni due anni. Una forma particolare è costituita dai *qualifizierte Mietspiegel*. Essi vengono redatti secondo principi scientifici riconosciuti e beneficiano della presunzione legale di veridicità (*gesetzliche Vermutung*) ai sensi del codice tedesco di procedura civile (ZPO), mentre i *nicht qualifizierte Mietspiegel* devono essere valutati liberamente dal giudice. Ancora più rilevante è l'utilizzo delle «pigioni di riferimento» in Austria. La determinazione della pigione adeguata (*angemessener Hauptmietzins*), che le parti sono tenute a rispettare, viene fatta sulla base di vari parametri, definiti in modo dettagliato nelle due leggi concernenti il diritto della locazione (*Mietrechtgesetz* e *Richtwertgesetz*). In Francia, se l'abitazione è conforme alle norme minime di confort e abitabilità, è già stata oggetto di una prima locazione e non vi sono stati effettuati lavori, l'affitto deve essere fissato in riferimento ai canoni di locazione normalmente richiesti nel vicinato per abitazioni paragonabili. Gli elementi che concorrono alla definizione di una pigione di riferimento sono stabiliti tramite decreto. In Inghilterra il sistema istituito dal *Rent Act* del 1977 sembra aver introdotto una normativa analoga, il *fair rent* fissato da un *rent officer* o da un *rent assessment committee*. Tale concetto non è tuttavia contenuto nell'*Housing Act* del 1989. In Italia la legge del 1978 fissa un «equo canone», che viene calcolato sulla base di diversi parametri (tipo di abitazione, categoria demografica del Comune, ubicazione, piano, anno di costruzione, stato di manutenzione, ecc.) e non può essere superato a scapito dell'inquilino. Secondo la legge del 1998 l'ammontare della pigione può essere stabilito liberamente dalle parti. Quest'ultime possono tuttavia far riferimento a contratti modello, che prevedono agevolazioni fiscali (modalità assistita): si tratta di valori minimi e massimi fissati dai Comuni d'intesa con i rappresentanti di inquilini e locatori. Nei Paesi Bassi la determinazione di canoni attraverso l'applicazione di pigioni di riferimento si applica esclusivamente ai locali commerciali. In Svezia si ricorre spesso al principio del «valore d'uso» per determinare il carattere equo di una pigione. Quest'ultima non è «adeguata» se è chiaramente più elevata rispetto a quella di altre abitazioni con analogo valore d'uso. Un comitato locale («Consiglio di locazione») è incaricato di prendere posizione, in caso di controversie, sulla corrispondenza delle pigioni al valore d'uso degli immobili. Inoltre nei contratti di locazione a scopo abitativo va menzionato il frequente rinvio all'«accordo di negoziazione applicabile», il che dimostra l'importanza della negoziazione collettiva sul mercato svedese, sia per le abitazioni private sia per quelle pubbliche. In Danimarca si ricorre alla «pigione adeguata» solo se non è stato concordato un importo. In Spagna la pigione per tutti i tipi di contratti di locazione viene stabilita liberamente e la considerazione delle pigioni praticate nel vicinato svolge apparentemente un ruolo di poco conto.

3. Contestazione della pigione dopo la conclusione del contratto

In *Francia*, se la pigione è determinata dall'applicazione delle pigioni di riferimento, gli inquilini hanno la possibilità di contestare, entro due mesi, l'esattezza delle pigioni di riferimento indicate nel contratto. La contestazione avviene davanti a una Commissione di conciliazione e non comporta la sospensione del contratto in corso. In *Inghilterra* il conduttore che ha pagato una pigione più elevata rispetto al *fair rent* al quale aveva diritto secondo il *Rent Act* del 1997 può ridurre in proporzione i pagamenti che deve ancora effettuare oppure chiedere la restituzione dell'importo davanti alla *County Court* entro due anni. Per contro, l'*Housing Act* del 1988 autorizza i conduttori a rivolgersi al *rent assessment committee* soltanto in caso di controversie sull'aumento della pigione. In *Italia* la legge del 1978 concede agli inquilini sei mesi di tempo dopo la restituzione dell'immobile per chiedere il rimborso degli importi pattuiti e versati che superano l'equo canone. Secondo la legge del 1998 sono nulle le disposizioni dei contratti che si basano su un contratto tipo e prevedono un canone superiore al valore massimo stabilito dai rappresentanti delle parti e dai Comuni. L'inquilino può anche chiedere il rimborso degli importi già versati e una riduzione del canone affinché quest'ultimo sia conforme alle norme di legge. In *Austria* qualora si applichi la «pigione di riferimento adeguata» (*angemessener Hauptmietzins*) non sono consentite deroghe pattuite per via contrattuale. Il conduttore può chiedere entro tre anni al tribunale l'annullamento di eventuali disposizioni contrattuali; se si tratta di un contratto a tempo indeterminato tale termine è addirittura di dieci anni. In *Svezia* il «Consiglio di locazione» è incaricato di prendere posizione in caso di controversie e di stabilire se la pigione corrisponde al valore d'uso dell'immobile. Il *diritto dei Paesi Bassi* prevede per i conduttori la possibilità di chiedere a posteriori a un apposito Consiglio – entro sei mesi dalla conclusione del contratto – di esaminare l'adeguatezza del canone concordato. Tale possibilità è esclusa nella locazione di locali commerciali. In *Germania* e in *Spagna* la pigione viene contestata principalmente nel caso in cui l'immobile presenti difetti, si siano verificati errori oppure inganni, secondo le norme generali del diritto contrattuale. In *Danimarca* i locatori e i conduttori possono chiedere rispettivamente, a determinate condizioni, un aumento e una riduzione della pigione. Eventuali controversie in merito all'ammontare del canone di abitazioni private vengono risolte da un organo locale di conciliazione.

4. Aumento della pigione durante il rapporto contrattuale

In *Germania* i locatori possono pretendere la revisione al rialzo della pigione fino a concorrenza della «pigione di riferimento» qualora essa sia rimasta invariata per almeno 15 mesi. La domanda deve essere scritta e debitamente motivata, in particolare facendo riferimento a un *Mietspiegel*, a un'apposita banca dati o alla perizia di un esperto. In *Francia* sono previsti due casi di adeguamento del canone: sulla base di una clausola di indicizzazione – in tal caso può avvenire solo una volta all'anno – oppure in seguito a lavori di miglioria effettuati dal locatore. Nel secondo caso è consentito un aumento della pigione solo mediante un accordo esplicito e dopo la conclusione dei lavori. Per quanto riguarda i contratti disciplinati dalla legge del 1948, la pigione è aumentata annualmente in una percentuale determinata, fissata di volta in volta da un apposito decreto. Nei *Paesi Bassi* la legge prevede un aumento annuale della pigione su richiesta del locatore, ma per tale aumento vige un limite

massimo; se quest'ultimo viene raggiunto in riferimento all'indice ufficiale, l'aumento è consentito solo in una percentuale massima, stabilita ogni anno per decreto. È consentito anche un aumento occasionale in seguito a lavori di miglioria. In *Inghilterra* è vincolante il *fair rent* fissato conformemente al *Rent Act* del 1977, anche in caso di cambiamento di locatore o conduttore. Non è possibile chiedere un adeguamento prima di due anni, a meno che un cambiamento delle circostanze non faccia perdere alla pigione la qualità di *fair rent*. La cosiddetta *notice of increase* deve essere comunicata per scritto mediante un modulo specifico. Nel sistema introdotto dall'*Housing Act* del 1988 l'adeguamento della pigione può essere richiesto in linea di massima soltanto se e nella misura in cui sia previsto dal contratto, sebbene allo *statutory periodic tenancy* e al *contractual periodic tenancy* si applichino regole particolari. In *Italia* si distingue tra *aggiornamento del canone* – adeguamento in seguito a inflazione – e *adeguamento del canone* – revisione, in particolare in seguito a cambiamenti di valore dell'edificio stesso. Secondo la legge del 1998 si ritiene che, se le parti non hanno espressamente previsto una revisione, il proprietario non abbia il diritto di pretenderla. Per contro oggi è possibile concordare un aggiornamento che corrisponda al 100 per cento alla variazione dell'indice dei prezzi al consumo. La legge del 1978 prevede dal suo canto che l'*aggiornamento* avvenga automaticamente, senza l'esplicita menzione nel contratto di locazione, ovvero in misura del 75 per cento rispetto alla variazione dell'indice dei prezzi al consumo. In merito alla revisione vera e propria (*adeguamento del canone*), secondo la legge del 1978, ogni parte contrattuale ha il diritto di chiedere una revisione della pigione, qualora gli elementi sulla base dei quali è stata fissata (categoria demografica, tipo di abitazione, piano, stato di manutenzione, ecc.) subiscano variazioni nel corso del rapporto contrattuale. La richiesta deve pervenire tramite lettera raccomandata ed è valida solo a partire dal mese successivo al suo recapito. In *Austria* è possibile chiedere una revisione in caso di imminenti lavori di manutenzione di una certa importanza, che non sono coperti dalla *Mietzinsreserve*; tuttavia la portata dell'aumento è calcolata sulla base di criteri stabiliti dal *Mietrechtsgesetz*. In *Svezia* è consentita una revisione della pigione se quest'ultima risulta chiaramente non più adeguata rispetto al valore d'uso comparabile. Il locatore deve inviare la richiesta di revisione al comitato locale, il quale a sua volta deve informare i conduttori almeno tre mesi prima di presentare loro tale richiesta. In *Spagna* la legge limita la possibilità di rivedere il canone; una revisione (*actualización*) può essere effettuata nei primi cinque anni solo in base alla variazione dell'indice nazionale dei prezzi al consumo, ma sembra che ciò avvenga in maniera automatica. Solo a partire dal sesto anno le parti possono concordare liberamente degli adeguamenti. Un adeguamento della pigione può tuttavia essere richiesto in caso di lavori di miglioria dell'immobile. In *Danimarca*, i locatori possono chiedere che la pigione sia aumentata qualora quest'ultima sia diventata chiaramente inadeguata rispetto al valore dell'immobile locato. La legge menziona tuttavia una serie di circostanze legate soprattutto a migliorie, rinnovamenti o misure di risparmio energetico previste per legge, le quali non giustificano un adeguamento della pigione. L'aumento deve essere motivato e preannunciato per scritto con tre mesi di anticipo, altrimenti è nullo. In ogni caso può entrare in vigore solo due anni dopo la prima locazione. Se i conduttori si oppongono all'aumento entro sei settimane, i locatori devono avviare una procedura davanti all'*huslejenævnet* (Autorità di vigilanza sulle locazioni).

5. Riduzione della pigione durante il rapporto contrattuale

In *Germania* e in *Austria* è consentita una riduzione della pigione nel caso in cui l'immobile presenti difetti o il proprietario abbia eseguito lavori che limitano l'utilizzo dell'abitazione da parte dei conduttori. In *Italia* i conduttori possono chiedere una riduzione della pigione se le riparazioni si estendono su un periodo di tempo superiore a un sesto del periodo di locazione. In *Spagna* sussiste il diritto alla riduzione della pigione se la durata dei lavori supera i venti giorni. In *Francia* la riduzione è consentita soltanto se vi è un ribasso dell'indice dei costi di costruzione. Nei *Paesi Bassi* i conduttori che chiedono la riduzione della pigione possono rivolgersi, in caso di controversie, al Consiglio di locazione di immobili e invitarlo a prendere posizione sull'adeguatezza della stessa. Il Consiglio considera a tal fine l'indice ufficiale e il sistema di punti. In *Inghilterra* l'*Housing Act* del 1998 prevede per i conduttori la possibilità di chiedere a un *rent assessment committee* di ridurre la pigione, se quest'ultima supera notevolmente l'importo che il proprietario può pretendere considerando il livello delle pigioni di abitazioni analoghe nella stessa zona. In *Svezia* la pigione per i locali commerciali viene spesso fissata sulla base del fatturato della società locataria, pertanto è possibile che l'importo diminuisca da un anno all'altro. In *Danimarca* gli inquilini possono chiedere la riduzione della pigione a un importo adeguato qualora essa sia – o sia diventata – notevolmente troppo elevata rispetto al valore dell'immobile preso in locazione.

6. Ripercussione dei costi relativi a investimenti di valorizzazione

In *Germania* si opera una distinzione tra le riparazioni e i lavori di miglioria. Nell'ambito delle riparazioni si distingue inoltre tra le riparazioni di manutenzione e i ritocchi estetici. A meno che non sia stato concordato diversamente, questi costi sono generalmente a carico dei locatori. La libertà di derogare a questa norma è piuttosto limitata per quanto concerne le riparazioni di manutenzione, per contro è diventato molto usuale far ricadere i costi dei ritocchi estetici sugli inquilini. Le spese per i lavori di miglioria dell'immobile in locazione devono essere sostenute in linea di massima dagli inquilini, a meno che ciò non risulti ingiustificato per determinate circostanze. Le misure previste devono essere comunicate agli inquilini almeno tre mesi prima dell'avvio dei lavori. In *Francia* i lavori di miglioria eseguiti dai locatori autorizzano questi ultimi ad aumentare la pigione solo in caso di seconda locazione oppure se è stata pattuita una clausola espressa che consenta l'aumento della pigione. Il contratto di locazione può contenere anche una clausola relativa ai lavori che gli inquilini effettuano personalmente o commissionano a terzi, nella quale sono definite le modalità di ripercussione dei costi sulla pigione e sulla durata del contratto stesso. Qualora la durata del contratto non sia superiore a sette anni, in *Inghilterra* il proprietario è responsabile delle riparazioni della struttura e della facciata, incluse le installazioni per il riscaldamento e l'acqua calda. A seconda del tipo e delle disposizioni del contratto e in base al genere di riparazioni il proprietario può chiedere un aumento della pigione. Per quanto riguarda le locazioni che sottostanno al *Rent Act* del 1977 (*regulated tenancies*) il proprietario deve comunque consultare gli inquilini se i costi che essi devono sostenere superano le 100 sterline. Se i lavori migliorano lo standard dell'abitazione, il proprietario può pretendere un aumento della pigione, qualora quest'ultima, in seguito a tali migliorie, non possa più essere considerata una *fair rent*. Nei *Paesi Bassi* è previsto un aumento occasio-

nale della pigione in seguito a lavori di miglioria effettuati dal locatore. Un aumento della pigione è consentito in misura proporzionale e al massimo fino all'importo più alto secondo l'indice ufficiale. In *Italia* la legge del 1998 non contiene precisazioni in merito, il che lascia supporre che i rinnovi non determinino un aumento della pigione; inoltre i locatori devono evitare di effettuare lavori che compromettano l'uso dell'immobile da parte degli inquilini. Secondo la legge del 1978 l'«equo canone» può subire un aumento in seguito a interventi di una certa portata, tuttavia tale aumento non può superare l'ammontare dell'interesse legale del capitale investito nei lavori. In *Austria* la legge contiene una definizione molto precisa dei lavori di manutenzione, i cui costi sono coperti da un'apposita riserva costituita con le pigioni versate (*Mietzinsreserve*). Anche i costi relativi a «migliorie utili» devono essere coperti dalla riserva oppure richiedono il consenso degli inquilini. In *Svezia* i locatori possono effettuare migliorie che si ripercuotono sul valore d'uso dell'immobile solo a precise condizioni, in particolare se gli inquilini o eventualmente i Consigli di locazione hanno espresso il loro consenso. In caso di aumento del valore d'uso, aumenta proporzionalmente anche la pigione. Se non ricevono un'autorizzazione, i locatori perdono per cinque anni il diritto di chiedere un aumento della pigione. In *Spagna*, se il proprietario effettua lavori di miglioria una volta trascorsi cinque anni dall'inizio della locazione, può aumentare la pigione, salvo diversa disposizione contrattuale. L'aumento viene stabilito in base all'interesse legale, applicato al capitale investito, in vigore il giorno in cui terminano i lavori, fino a un massimo del 20 per cento della pigione. In *Danimarca* il proprietario può chiedere, con un preavviso di tre mesi, un aumento della pigione proporzionale all'aumento di valore dell'immobile. I lavori di miglioria devono essere adeguati e opportuni.

Evoluzione delle pigioni secondo diverse modalità di adeguamento all'indice nazionale dei prezzi al consumo

