



Berna, 10 aprile 2024

---

# Modifica dell'ordinanza concernente la locazione e l'affitto di locali d'abitazione o commerciali (OLAL)

## Rapporto esplicativo per l'avvio della procedura di consultazione

---

### 1 Situazione iniziale

#### 1.1. Misure volte ad attenuare l'aumento delle pigioni

Negli anni 2010 la situazione sul mercato svizzero degli alloggi è stata caratterizzata, da una parte, da tassi d'interesse bassi e perfino negativi a partire dal 2015 e, dall'altra, da un'attività di costruzione dinamica. Questa situazione è radicalmente cambiata in poco tempo: da quasi cinque anni, l'attività di costruzione è in calo e, dal 2020 al più tardi, la domanda di alloggi supera l'offerta. La penuria di alloggi che si profila si manifesta dal 2021 con una diminuzione di alloggi vuoti e, dall'inizio del 2022, con un aumento degli affitti delle abitazioni offerte sul mercato.

Per quanto riguarda i contratti di locazione in corso, il locatore può decidere di aumentare la pigione in particolare sulla base del rincaro dei costi (art. 269a lett. b Codice delle obbligazioni [CO; RS 220]), facendo valere in particolare l'aumento del tasso d'interesse di riferimento, la compensazione del rincaro e un incremento generale dei costi (p. es. tasse e spese di manutenzione).

Va sottolineata l'evoluzione recente del tasso d'interesse di riferimento applicabile ai contratti di locazione che si basa sul tasso d'interesse medio ponderato dei crediti ipotecari in Svizzera. Dalla sua introduzione, nel settembre 2008, il tasso d'interesse di riferimento è aumentato per la prima volta l'anno scorso: il 1° giugno 2023 è passato dall'1,25 all'1,5 per cento e poi all'1,75 per cento il 1° dicembre 2023.

Per ogni aumento di un quarto di punto percentuale del tasso d'interesse di riferimento, la pigione può essere aumentata del 3 per cento quando i tassi ipotecari sono inferiori al 5 per cento (art. 13 cpv. 1 lett. c dell'ordinanza concernente la locazione e l'affitto di locali d'abitazione o commerciali [OLAL; RS 221.213.11]). Si stima che



all'incirca la metà dei contratti di locazione sia stata potenzialmente interessata da un aumento della pigione a seguito del primo aumento del tasso d'interesse di riferimento all'1,5 per cento e all'incirca i tre quarti a seguito del secondo aumento all'1,75 per cento. Nel caso di un terzo innalzamento, al 2 per cento, la percentuale di contratti interessata sarebbe ancora più elevata, dell'ordine dell'85 per cento.

In base all'andamento dei tassi d'interesse e ad altri fattori, come la compensazione del rincaro o l'incremento generale dei costi, numerose pigioni potrebbero aumentare del 10–15 per cento entro il 2026 (cfr. art. 12, 13 e 16 OLAL).

Il collegamento del tasso d'interesse di riferimento all'evoluzione delle pigioni farebbe pensare che le pigioni diminuiscano quando diminuiscono i tassi d'interesse e che aumentino con l'aumentare di questi ultimi. Il diritto in materia di locazione, tuttavia, non prevede un adeguamento automatico (né verso l'alto né verso il basso). Le osservazioni del mercato mostrano che le riduzioni della pigione sono meno frequenti degli aumenti. La rilocazione, l'arrivo di nuovi locatari sul mercato dell'alloggio e il miglioramento della qualità della cosa locata hanno inoltre comportato un aumento delle pigioni medie anche quando il tasso d'interesse di riferimento calava, il che spiega come mai l'indice degli affitti dell'Ufficio federale di statistica (UST), che misura l'evoluzione degli affitti netti delle abitazioni in Svizzera affittate in modo continuativo a uso abitativo, sia aumentato del 14,5 per cento nel giro di 13 anni, tra l'inizio del 2011 e marzo 2024.

L'aumento del costo della vita, che comprende, oltre alle pigioni e alle spese accessorie, i prezzi per le derrate alimentari e i prezzi amministrati dell'energia, dei trasporti o dell'assicurazione malattia, ha dato luogo a discussioni politiche sul mantenimento del potere d'acquisto della popolazione. Nell'autunno 2023 il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati hanno svolto una sessione straordinaria sul tema delle pigioni e dell'alloggio. Per quanto riguarda l'aumento dei costi dell'energia, il Consiglio federale ha già constatato nel 2022 che colpisce in modo particolare le economie domestiche a basso reddito. Queste ultime sono senza dubbio particolarmente colpite anche dall'aumento delle pigioni.

Il 22 novembre 2023 il Consiglio federale si è occupato della problematica dell'aumento delle pigioni. In quell'occasione ha deciso che misure realizzabili a breve termine potevano produrre un effetto moderatore sulle pigioni e far aumentare ulteriormente la trasparenza del mercato degli alloggi, senza intervenire eccessivamente sui rapporti contrattuali o frenare gli investimenti nell'offerta. Il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) è stato incaricato di preparare un progetto di revisione dell'OLAL e di porlo in consultazione. Il progetto prevede le seguenti quattro misure:

- inammissibilità del rincaro generale forfettario dei costi e determinazione dell'importo del rincaro sulla base dell'effettiva evoluzione dei costi (art. 12 cpv. 1<sup>bis</sup> OLAL);
- riduzione dal 40 al 28 per cento della compensazione del rincaro per il capitale proprio sopportante i rischi (art. 16 OLAL);
- menzione, sul modulo di notificazione di aumento della pigione, della possibilità di invocare un rendimento eccessivo o le pigioni in uso nella località o nel quartiere per contestare l'aumento della pigione (art. 19 cpv. 1 lett. a n. 6 OLAL);
- menzione, sul modulo di notificazione della pigione iniziale, del tasso d'interesse di riferimento e del rincaro determinanti per la pigione precedente (art. 19 cpv. 3 OLAL).

## 1.2. Soppressione di prescrizioni formali nel diritto in materia di locazione

Il 29 settembre 2023 l'Assemblea federale ha completato l'articolo 269d CO (FF 2023 2289) in modo tale che per la comunicazione di un aumento di pigione e di altre modifiche unilaterali del contratto sia sufficiente la firma riprodotta meccanicamente sul modulo prescritto (cpv. 4) e per la comunicazione di aumenti di pigioni scalari sia sufficiente la forma scritta (cpv. 5). Contro questa modifica non è stato lanciato il referendum. La modifica incide sull'OLAL perché richiede un adeguamento dell'articolo 19 capoverso 2 e l'introduzione di un nuovo articolo 19a. Questi due punti sono stati inclusi nella consultazione legata al presente progetto.

## 2 Commento ai singoli articoli

### 2.1 Misure volte ad attenuare l'aumento delle pigioni

#### *Art. 12 cpv. 1<sup>bis</sup>*

Secondo l'articolo 269a lettera b CO, di regola non sono abusive le pigioni che sono giustificate dal rincaro dei costi o da prestazioni suppletive del locatore. L'articolo 12 capoverso 1 OLAL precisa i principali elementi degli aumenti dei costi che possono essere trasferiti sulla pigione. Una parte delle autorità di conciliazione ammette, oltre all'aumento del tasso d'interesse di riferimento, dei forfait per le altre voci elencate al capoverso 1 a titolo di «rincaro generale dei costi» (p. es. 0,5 % della pigione netta). Questa pratica, volta a semplificare i calcoli, è diffusa soprattutto nella Svizzera tedesca. Non esiste tuttavia nessuna base, né a livello di legge né a livello di ordinanza, per un simile trasferimento forfettario dei costi.

Il nuovo capoverso 1<sup>bis</sup> è volto a rendere inammissibile un'indicazione forfettaria, il che permette di evitare un trasferimento automatico da parte del locatore del rincaro generale dei costi senza dimostrazione di un aumento effettivo. In futuro il locatore dovrà determinare l'entità del rincaro dei costi sulla base dell'evoluzione effettiva di questi ultimi per poterli trasferire alla pigione. Potrà basarsi su un confronto dei costi medi (p. es. delle spese di manutenzione) degli anni precedenti all'ultima determinazione della pigione e degli anni precedenti alla nuova determinazione della pigione.

L'esclusione di forfait dovrebbe portare a una diminuzione delle richieste di aumento e a un certo sgravio del conduttore. Una simile soluzione ha anche un effetto preventivo, nella misura in cui impedisce l'introduzione di una simile pratica forfettaria nelle regioni del Paese in cui non è riconosciuta (tra le altre in Svizzera romanda e nei Cantoni Ticino e Lucerna). L'inammissibilità di principio dei forfait corrisponde inoltre alla giurisprudenza vigente del Tribunale federale (cfr. TF 4A\_88/2013, consid. 4.1).

#### *Art. 16 Compensazione del rincaro*

Conformemente all'articolo 269a lettera e CO, di regola non sono abusive le pigioni che garantiscono unicamente il potere d'acquisto del capitale sopportante i rischi. Secondo l'attuale articolo 16 OLAL, l'aumento della pigione per compensare il rincaro sul capitale (proprio) sopportante i rischi non può superare il 40 per cento dell'incremento dell'indice nazionale dei prezzi al consumo. Secondo il modello delle pigioni dell'Ufficio federale delle abitazioni, il 28 per cento è tuttavia la percentuale corretta. Il modello si basa sull'idea che la pigione è composta dal 30 per cento di oneri per il proprietario (p. es. spese di manutenzione) e dal 70 per cento di costi di capitale. I costi di capitale sono costituiti dal 60 per cento di costi di capitale di terzi e dal 40 per cento di costi di capitale proprio (40 % di 70 % = parte della pigione 28 %). Questo modello corrisponde alla pratica delle banche di concedere ipoteche fino al 60 per

cento del valore dell'immobile che non deve essere ammortizzato. Il 40 per cento dei costi di capitale, invece, è esposto a rischi. Al momento dell'introduzione della disposizione relativa alla compensazione del rincaro, il Consiglio federale aveva volutamente optato per una soluzione generosa a favore dei locatori.

Oggi ciò non risulta più adeguato e pertanto la percentuale determinante per la compensazione del rincaro viene ridotta dal 40 al 28 per cento. Una riduzione della compensazione del rincaro porta a un certo sgravio, anche se modesto, per il conduttore. Con un rincaro del 2 per cento, per una pigione di 2000 franchi lo sgravio ammonterebbe a 4.80 franchi al mese, ossia 57.60 franchi all'anno. Da questi importi cumulati su vari anni risulterebbe però una somma non indifferente.

#### *Art. 19 cpv. 1 lett. a n. 6*

Secondo l'articolo 269d capoversi 1 und 3 CO, il locatore deve comunicare l'aumento della pigione e altre modificazioni unilaterali su un modulo approvato dal Cantone. L'articolo 19 capoversi 1 e 1<sup>bis</sup> OLAL definisce il contenuto di questo modulo. Un nuovo numero al capoverso 1 lettera a prevede che il modulo contenga l'indicazione della possibilità di invocare criteri di costi assoluti, facendo per esempio valere un rendimento eccessivo (rendimento lordo e rendimento netto) o il superamento delle pigioni in uso nella località o nel quartiere, per opporsi a un aumento della pigione da parte del locatore motivato da criteri di costo relativi, come l'aumento del tasso d'interesse di riferimento, la compensazione del rincaro o rincari generali dei costi. Una tale indicazione consente di aumentare la trasparenza nel caso di aumenti della pigione di contratti di locazione in corso.

A questo proposito è importante notare che, per quanto riguarda la contestazione dell'aumento della pigione di cui all'articolo 270b capoverso 1 CO, le disposizioni non introducono nuovi diritti per i conduttori. Il Tribunale federale ha confermato a più riprese che possono essere adottati criteri di costi assoluti per contestare le ragioni relative di un aumento della pigione. Vale inoltre il contrario: anche il locatore può opporsi a una richiesta di riduzione della pigione motivata da un calo del tasso d'interesse di riferimento dimostrando che non ricava un rendimento eccessivo dalla cosa locata (cfr. p. es. DTF 140 III 433 consid. 3 e DTF 121 III 163 consid. 2c).

#### *Art. 19 cpv. 3*

Secondo l'articolo 270 capoverso 2 CO, in caso di penuria di abitazioni, i Cantoni possono dichiarare obbligatorio l'uso del modulo ufficiale di cui all'articolo 269d CO per la conclusione di un nuovo contratto di locazione. L'articolo 19 capoverso 3 OLAL – in combinato disposto con i capoversi 1 e 1<sup>bis</sup> – definisce il contenuto di questo modulo. L'aggiunta prevista mira a completare il modulo con l'indicazione del tasso d'interesse di riferimento e dell'indice nazionale dei prezzi al consumo (rincaro) applicabili alla pigione precedente. Portando a una maggiore trasparenza, questa soluzione è intesa a permettere al nuovo conduttore di valutare meglio il livello della pigione proposta e la possibilità di contestarla. In questo modo sarebbe possibile impedire anche aumenti della pigione nascosti, per esempio nel caso in cui il livello della pigione venga mantenuto dopo un risanamento puramente estetico dell'oggetto mentre il tasso d'interesse di riferimento è notevolmente calato nel frattempo. In compenso, la richiesta di indicare sul modulo anche i tassi in vigore per la nuova pigione non viene considerata. Questi ultimi risultano normalmente dal contratto di locazione.

Finora nove Cantoni hanno introdotto, sulla base dell'articolo 270 capoverso 2 CO, disposizioni relative all'obbligo di comunicare la pigione iniziale mediante un modulo ufficiale: il ricorso al modulo ufficiale è obbligatorio in sei Cantoni (BS, FR, GE, LU,

ZG, ZH), mentre in due (NE, VD) lo è solo in parte. Sono interessate soltanto regioni con una penuria di alloggi e nelle quali la pressione sulle pigioni è elevata. L'obbligo di utilizzare il modulo vige già nelle quattro città più grandi del Paese, ossia Zurigo, Ginevra, Basilea Città e Losanna. L'aggiunta al modulo riguarderebbe quindi un numero elevato di contratti di locazione. Per il locatore, il maggiore onere amministrativo dovuto a questa aggiunta risulta accettabile.

## 2.2 Soppressione di prescrizioni formali nel diritto in materia di locazione

### *Art. 19 cpv. 2*

La soppressione dell'obbligo di utilizzare un modulo per la notificazione degli aumenti delle pigioni scalari, risultante dal futuro capoverso 5 dell'articolo 269d CO, rende obsolete le prescrizioni di contenuto in merito e inutile la possibilità data ai Cantoni di dichiarare che in questo caso la copia delle pattuizioni di pigione è ammessa come modulo legalmente sufficiente. Per queste ragioni, le disposizioni dell'articolo 19 capoverso 2 OLAL riguardanti le pigioni scalari possono essere soppresse.

### *Art. 19a Notificazione di pigioni scalari*

La soppressione dell'obbligo di utilizzare il modulo non influisce sulla prescrizione secondo la quale per le pigioni scalari la notificazione scritta può essere fatta al più presto quattro mesi prima dell'inizio dell'aumento di pigione. Questa prescrizione non può più essere contenuta nella disposizione riguardante l'obbligo di utilizzare il modulo, per cui viene spostata nel nuovo articolo 19a OLAL.

## **3 Ripercussioni finanziarie, sul personale e di altro genere per Confederazione e Cantoni**

Le modifiche dell'ordinanza hanno ripercussioni ridotte per la Confederazione e i Cantoni e possono essere attuate con le risorse esistenti. A breve termine, l'adeguamento dei moduli può comportare una certa quantità di lavoro supplementare per l'autorità incaricata dell'approvazione (in genere il Cantone). A seguito della soppressione dell'obbligo di utilizzare un modulo per la notificazione di un aumento della pigione scalare, i Cantoni che hanno emanato una regolamentazione in merito dovrebbero esaminare la necessità di adeguare la propria legislazione.

## **4 Conseguenze su economia, ambiente e società**

Le modifiche dell'ordinanza dovrebbero avere un impatto economico in particolare sui centri urbani, dove la quota di alloggi in locazione è di gran lunga superiore alla media nazionale. Da un punto di vista macroeconomico, l'impatto di queste modifiche dovrebbe comunque essere modesto. Non risultano altre conseguenze per l'ambiente e la società.

## **5 Aspetti giuridici**

### 5.1 Compatibilità con gli impegni internazionali

La Svizzera non ha assunto alcun impegno internazionale che limiti il suo margine di manovra nel campo del diritto nazionale in materia di locazione. La modifica dell'ordinanza è pertanto conforme alle norme di diritto internazionale vincolanti per la Svizzera.

## 5.2 Costituzionalità e competenze legislative

Basandosi sulle sue competenze in materia di diritto civile (art. 122 della Costituzione federale della Confederazione Svizzera [Cost.; RS 101]) e di diritto di locazione (art. 109 Cost.), la Confederazione ha disciplinato in maniera esaustiva la pigione e gli abusi in materia nel CO (art. 253 e segg. CO). Per la locazione di locali d'abitazione o commerciali, l'articolo 253a capoverso 3 CO conferisce al Consiglio federale la competenza di emanare prescrizioni esecutive a livello di ordinanza. Il Consiglio federale ne ha fatto uso con l'ordinanza del 9 maggio 1990 concernente la locazione e l'affitto di locali d'abitazione o commerciali. Ha inoltre la competenza di modificare l'ordinanza.

## 5.3 Forma dell'atto

Il progetto non contiene disposizioni legislative importanti che in virtù dell'articolo 164 capoverso 1 Cost. vanno emanate sotto forma di legge federale. Il progetto riguarda disposizioni d'esecuzione a livello di ordinanza che devono garantire l'applicazione e l'attuazione delle disposizioni legali relative al diritto in materia di locazione.

## 5.4 Protezione dei dati

La presente modifica dell'OLAL non ha alcuna incidenza per quanto riguarda il trattamento dei dati personali.