



Rapporto esplicativo sulla revisione del diritto di locazione nel CO

A Osservazioni preliminari

1. Contesto

L'attuale diritto di locazione è entrato in vigore il 1° luglio 1990 sostituendo, in virtù di una revisione globale, il decreto federale del 30 giugno 1972 concernente provvedimenti contro gli abusi in materia di locazione (DAL). Da allora, tutte le disposizioni del diritto di locazione sono contemplate dal Codice delle obbligazioni (CO). Tuttavia, anche dopo l'entrata in vigore della nuova normativa, sia gli inquilini sia i locatori hanno chiesto insistentemente delle modifiche.

Il 14 marzo 1997, l'Associazione svizzera inquilini ha lanciato l'iniziativa popolare «Per delle pigioni corrette». Il 2 settembre 1998, il Consiglio federale ha deciso di contrapporre un controprogetto. Alla luce del messaggio del Consiglio federale, del 15 settembre 1999, relativo ad un controprogetto indiretto, il 13 dicembre 2002 il Parlamento ha approvato la revisione del diritto di locazione. Il 18 maggio 2003, Popolo e Cantoni hanno respinto l'iniziativa popolare «Per delle pigioni corrette». Anche il controprogetto adottato dal Parlamento, contro il quale le associazioni degli inquilini avevano lanciato con successo il referendum, è stato respinto in occasione della votazione popolare dell'8 febbraio 2004.

Il rifiuto di entrambi i progetti di revisione ha comportato il mantenimento del diritto di locazione vigente, inalterato, con tutte le sue lacune. Ciò vale soprattutto per il legame – inopportuno sotto il profilo economico e sociopolitico – tra pigioni e tassi ipotecari. In considerazione di tale situazione insoddisfacente, l'Ufficio federale delle abitazioni è stato incaricato di elaborare un nuovo progetto, con la collaborazione della Commissione federale dell'abitazione, che nel dicembre 2005 è stato posto in consultazione. Il progetto prevedeva un sistema duplice, che consentiva 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 ad una revisione, hanno ritenuto che il progetto fosse, nella sua totalità, eccessivamente complesso. Visto soprattutto che le richieste avanzate dalle associazioni direttamente interessate riguardo alle questioni di fondo erano di orientamento diametralmente opposto, il 29 settembre 2006 il Consiglio federale ha deciso di sospendere temporaneamente la revisione del diritto di locazione a livello di legge, e di mirare invece dapprima ad una modifica

dell'ordinanza concernente la locazione e l'affitto di locali d'abitazione o commerciali (OLAL). Quest'ultima è stata adottata dal Consiglio federale il 28 novembre 2007 ed è entrata in vigore il 1° gennaio 2008. Essa prevede, tra l'altro, che gli adeguamenti delle pigioni siano determinati da un tasso d'interesse di riferimento, basato sul tasso d'interesse medio dei premi ipotecari in Svizzera. Il tasso d'interesse di riferimento sostituisce il tasso ipotecario variabile delle banche cantonali. Inoltre, anche le migliorie energetiche nel settore degli edifici – così come gli interventi di valorizzazione – possono giustificare un adeguamento della pigione.

Già durante le attività di revisione dell'OLAL è apparso chiaro che tale modifica da sola non avrebbe risolto i reali problemi del diritto di locazione. Per questo motivo, da diversi ambienti è giunta la richiesta relativa ad un'ulteriore proposta di revisione globale della legge. A questo proposito, il 1° marzo 2007 le associazioni degli inquilini e dei locatori si sono incontrate con il capo del Dipartimento federale dell'economia, decidendo di istituire un gruppo di lavoro formato da rappresentanti dei diversi gruppi d'interesse, a cui affidare il compito principale di integrare la revisione dell'ordinanza con modifiche a livello di legge. Il 13 novembre 2007, in occasione della riunione finale, le associazioni degli inquilini e dei locatori si sono accordate sugli aspetti essenziali delle proposte avanzate. Ciò è stato possibile unicamente grazie all'abbandono, da parte di tutti gli interessati e in relazione a numerosi aspetti, di posizioni che fino ad allora erano sembrate irrinunciabili. La soluzione concordata dalle parti rende le pigioni indipendenti dai tassi ipotecari. Il cambiamento di sistema che ne deriva – dalle pigioni commisurate ai costi all'indicizzazione delle pigioni – semplifica il diritto di locazione e contribuisce in misura importante alla riduzione dell'onere amministrativo.

2. Punti deboli del diritto vigente

Secondo l'articolo 269 CO, sono abusive le pigioni con le quali è ottenuto un reddito sproporzionato alla cosa locata o fondate su un prezzo d'acquisto manifestamente eccessivo. Si tratta di una disposizione indicata nel testo come «regola»: dunque la legge è basata principalmente sulle pigioni commisurate ai costi.

L'articolo 269a CO enumera – in un elenco non esaustivo – ragioni di aumento ammissibili, definendole «eccezioni» alla regola suddetta. Non sono abusive le pigioni che sono nei limiti di quelle in uso nella località o nel quartiere. Inoltre, non sono abusive le pigioni giustificate dal rincaro dei costi o da prestazioni suppletive del locatore. Gli aumenti del tasso ipotecario sono considerati un rincaro dei costi. Da ultimo, le pigioni non sono abusive quando, nel caso di costruzioni recenti, sono nei limiti del reddito lordo compensante i costi oppure se garantiscono unicamente il potere d'acquisto del capitale sopportante i rischi.

La mancanza di chiarezza nel rapporto tra l'articolo 269 CO e le eccezioni di cui all'articolo 269a CO è risultata problematica. Anche il principio del reddito proporzionato e le pigioni in uso nella località o nel quartiere ai sensi dell'articolo 269a lettera a CO sono contrastanti sotto il profilo del contenuto. Vengono frammischiati elementi di calcolo relativi ed assoluti. Inoltre, disposizioni derogatorie complicate rendono difficoltosa l'attuazione della normativa.

Un aspetto particolarmente controverso consiste nella correlazione fra l'andamento dei tassi ipotecari e l'evoluzione delle pigioni. Da lungo tempo, questa correlazione è oggetto di critiche, per ragioni diverse, da parte delle organizzazioni degli inquilini e dei locatori, delle banche e degli specialisti in materia. A tassi ipotecari elevati

corrisponde generalmente un forte rincaro: e con il sistema attuale ciò determina un aumento eccessivo delle pigioni. Inoltre in relazione agli aumenti e alle diminuzioni delle pigioni si verifica un «effetto a dente d'arresto». Solitamente i primi avvengono speditamente mentre per l'attuazione delle seconde si procede con maggiore esitazione. Sommandosi al calo dei debiti ipotecari reali dovuto all'inflazione, questo effetto asimmetrico genera una redistribuzione del reddito favorevole ai locatori e all'origine di continue controversie e di situazioni problematiche sul piano giuridico. A ciò si aggiunge il fatto che il tasso ipotecario variabile di tipo tradizionale viene applicato sempre più di rado. Il tasso viene stabilito di volta in volta secondo l'affidabilità di credito del debitore e la qualità dell'oggetto del finanziamento. Accanto alla ipoteche a tasso variabile vi sono altri modelli di finanziamento molto diffusi e ciò comporta spesso un forte scarto tra il «tasso di riferimento» e la situazione dei costi degli investitori. Da ultimo, la connessione – stabilita giuridicamente – tra tassi ipotecari e pigioni produce un legame di causalità tra due mercati che, in relazione alla determinazione dei prezzi dei rispettivi prodotti, non sono direttamente correlati. In altri termini, gli aumenti di pigione possono verificarsi soltanto in caso di cambiamenti corrispondenti relativi all'offerta o alla domanda. Tuttavia, a breve termine un aumento dei tassi ipotecari non determina né l'una né l'altra. Di conseguenza, l'attuale connessione porta ad una politicizzazione del tasso ipotecario variabile rendendo più difficile l'attuazione di un'adeguata politica finanziaria.

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 effettivamente ammessa, tuttavia soltanto nel caso di contratti almeno quinquennali, e per la maggioranza delle parti contraenti ciò non entra in considerazione poiché esse non sono disposte ad impegnarsi contrattualmente per un periodo di tempo così lungo.

3. Linee guida della revisione

L'elaborazione del presente progetto si è basata sugli elementi seguenti:

Giusto equilibrio degli interessi

Conformemente al mandato costituzionale, gli inquilini devono essere protetti dagli abusi in materia di locazione. D'altro canto, l'offerta di abitazioni in affitto deve consentire un conseguimento di redditi tale da incentivare sufficientemente e a lungo termine la necessaria produzione di alloggi.

Semplificazione coerente

È necessario rendere accessibile a tutte le parti contraenti e semplificare il complesso dispositivo normativo.

Migliore trasparenza

Le variazioni delle pigioni devono avvenire secondo regole chiare e comprensibili da tutti.

Continuità ed adeguatezza economica e sociale dell'evoluzione delle pigioni

Adeguando l'evoluzione delle pigioni al rincaro generale e all'evoluzione salariale che, in generale, riflette quest'ultimo, la si pone al riparo da improvvisi cambiamenti, stabilizzandola in termini di costi reali.

4. Gli elementi più importanti del progetto

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

- la rinuncia al principio delle pigioni commisurate ai costi e l'introduzione delle pigioni indicizzate e delle pigioni di riferimento costituisce un reale cambiamento di sistema;
- le pigioni diventano indipendenti dai tassi ipotecari;
- nel caso dei 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 paragonabili identificati per mezzo di un metodo scientifico ampiamente riconosciuto (modelli edonici);
- il carattere abusivo delle pigioni dei locali commerciali viene accertato sulla base delle disposizioni attuali; la documentazione inerente all'usualità di una pigione in una località o in un quartiere ora si basa soltanto su tre abitazioni di riferimento e la relativa disposizione può essere stabilita a livello di ordinanza;
- la verifica del carattere abusivo della pigione può avvenire secondo il metodo assoluto soltanto per le pigioni iniziali;
- in futuro, le pigioni potranno essere adeguate alle variazioni dell'indice nazionale dei prezzi al consumo soltanto una volta all'anno e al massimo in misura del 100 per cento rispetto all'aumento verificatosi in seguito alla conclusione del contratto o all'ultimo adeguamento; nel caso di un rincaro superiore al cinque per cento per due anni consecutivi la quota massima trasferibile sulla pigione viene ridotta dal Consiglio federale in misura adeguata;
- gli aumenti di pigione dovuti a prestazioni suppletive del locatore rimangono possibili conformemente alle disposizioni del diritto vigente;
- contrariamente a quanto previsto dall'attuale normativa, i passaggi di proprietà dell'immobile non consentono più degli aumenti di pigione;
- le pigioni scalari e le pigioni dei locali commerciali subordinate all'evoluzione della cifra d'affari rimangono possibili;
- dall'inizio della locazione decorre un periodo – della durata di un anno – in cui gli aumenti di pigione dovuti a migliorie di valorizzazione sono vietati se queste ultime non sono previste nel contratto di locazione;
- il Consiglio federale può emanare disposizioni speciali per le pigioni fissate dalle società per la costruzione di abitazioni d'utilità pubblica.

Commento alle singole disposizioni

Rimangono invariate le seguenti disposizioni dell'attuale diritto:

- articolo 270c (Contestazione di pigioni indicizzate)
- articolo 270d (Contestazione di pigioni scalari)
- articolo 270e (Validità ulteriore della locazione durante la procedura di contestazione)

Questi articoli nonché tutte le altre disposizioni che non hanno subito modifiche, non saranno in seguito ulteriormente commentate.

Articolo 253b Disposizioni concernenti la protezione dalle pigioni abusive

Capoverso 2

Le disposizioni concernenti la protezione non sono applicabili alle locazioni di appartamenti e case unifamiliari di lusso con superficie abitabile netta superiore ai 150 m². Il concetto di „lusso“ deve essere interpretato in senso stretto; vale a dire che l'appartamento o la casa unifamiliare in questione devono essere dotati di un confort fuori del comune ed essere conservati in modo irreprensibile. 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 corredati con lusso è giustificato escludere la determinazione delle pigioni dalle disposizioni restrittive concernenti la protezione delle pigioni e lasciarla all'autonomia delle parti contraenti. L'esclusione delle disposizioni concernenti la protezione si limita unicamente alla protezione contro pigioni abusive. Le restanti norme del diritto di locazione restano applicabili.

A. Pigionì abusive

L'articolo 109 della Costituzione federale (Cost) prevede che la Confederazione emani prescrizioni contro gli abusi nel settore locativo, in particolare contro le pigioni abusive. Nel diritto vigente il carattere abusivo è accertato con l'aumento di ricavo o il prezzo d'acquisto nonché basandosi sulla pigione in uso nella località o nel quartiere. Ora si vuole basare il prezzo per i locali d'abitazione sulle pigioni di riferimento mentre per i locali commerciali sarà basato come finora sulla pigione in uso nella località e nel quartiere. L'applicazione si limita però al controllo delle pigioni iniziali. Per queste ultime non sarà più possibile del resto far valere riserve rispetto alla pigione data la peculiarità del sistema. I locatari che intendono esplicitamente garantirsi, in vista di futuri aumenti di pigione, agevolazioni iniziali possono in futuro ricorrere alla possibilità delle pigioni scalari, già esistente.

Articolo 269 I. Pigione iniziale di locali d'abitazione

Capoverso 1

Giusta il diritto vigente, il carattere abusivo della pigione iniziale è valutato in particolare in base alle pigioni in uso nella località o nel quartiere oppure, per gli edifici di recente costruzione, in base al reddito lordo compensante i costi. Al posto di questo strumento subentra adesso il criterio del superamento della fascia ammessa delle pigioni di locali d'abitazione comparabili, vale a dire che per la valutazione del carattere abusivo delle pigioni iniziali ci si baserà sulle pigioni di riferimento. Questo significa che la determinazione della pigione rilevante per l'oggetto locativo avviene in base ai valori di altre abitazioni comparabili. L'articolo 269 capoverso 2 definisce la fascia. Questa disposizione descrive poi le condizioni per determinare le pigioni di riferimento.

Capoverso 2

I valori medi e l'ampiezza della fascia delle pigioni di locali d'abitazione paragonabili sono calcolati con modelli cosiddetti edonistici. Simili modelli sono applicati in Svizzera da alcuni anni in modo capillare. Il fatto essenziale è che si può determinare, a partire dai prezzi osservati per i più diversi e ben noti oggetti locativi la disponibilità al pagamento per singole proprietà di un'abitazione. Grazie alla ricombinazione della disponibilità al pagamento si può calcolare la pigione usuale praticamente per ogni abitazione. Le relative pigioni sono in questo ambito di norma ripartite su un valore medio. Questo significa che per una fascia che comprende il 90 per cento delle pigioni, un totale del 10 per cento si trova al di fuori di questa fascia, un cinque per cento al di sopra e un cinque per cento al di sotto. È considerato abusivo quel cinque per cento che oltrepassa la fascia descritta.

Siccome è possibile stabilire un potenziale abuso solo per le pigioni iniziali, 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. Non entrano a far parte del calcolo le pigioni fissate al momento del contratto bensì quelle pagate attualmente. Le pigioni che sono oggetto di mutui statali non sono prese in considerazione per il calcolo. Rispetto alle altre categorie delle indagini hanno mostrato che non esistono significative disparità, a pari qualità, tra proprietari privati e offerta istituzionale. Diversa è la fattispecie delle abitazioni non sussidiate appartenenti a cooperative, che però soltanto in alcune città hanno

un'importanza sul mercato. Sono attualmente in corso ricerche piú precise riguardanti la scelta dei dati di riferimento e singoli aspetti concettuali e pratici (esecutivi) riguardanti il modello di pigione di riferimento abbisognano ancora di un aggiustamento che avverrà non appena sarà presa la decisione di principio della loro introduzione.

Capoverso 3

Per „strumenti basati su metodi scientificamente riconosciuti” e “statistiche rappresentative” s'intendono il metodo dei prezzi edonistici e i dati di riferimento necessari per questo modello.

Allo scopo di mettere in opera un ampio e solido strumentario occorre coinvolgere nell'elaborazione e attualizzazione dei modelli comparativi le organizzazioni dei locatori e quelle dei locatari nonché 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 ai politecnici.

Capoverso 4

Per poter allestire modelli di pigione con dati il piú possibilmente completi sono necessari non soltanto precise indicazioni sulle pigioni, ma anche dettagliate informazioni sull'oggetto e sull'ubicazione dell'abitazione. Nel capoverso 4 sono indicati i criteri di paragone determinanti. Questi sono l'ubicazione, la superficie, lo stato, l'anno di costruzione e le condizioni dei locali. L'elenco non è esaustivo ma fornisce tuttavia i principali fattori determinanti per i prezzi. Attualmente si sta procedendo a un ulteriore sviluppo dei modelli ed è possibile che altri fattori s'impongano oppure che i fattori esistenti cambino. 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 la sensibilità al rumore si acuisce con la conseguente minor disponibilità a pagare in un luogo esposto al rumore.

Capoverso 5

I margini di attuazione sono importanti. Per evitare che la determinazione delle pigioni di riferimento per ogni singolo rapporto di locazione non diventi una prolifica materia litigiosa, la strutturazione dei margini di manovra non dovrebbe essere lasciata alle parti o alla prassi giuridica, bensí essere fissata dal legislatore. Per la soluzione concreta si ricorre al decreto d'ordinanza da parte del Consiglio federale. Siccome la relativa ordinanza avrà altresí carattere costitutivo di diritto la delega generale di competenze ai sensi dell'articolo 253 capoverso 3 non è sufficiente, ragione per cui è prevista un'esplicita norma delegativa.

Capoverso 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 contenute nell'articolo 269 capoversi 2 e 3, anche tali statistiche locali o regionali, con il relativo calcolo di pigione di riferimento, possono essere riconosciute su richiesta dal Dipartimento federale dell'economia. Non sarebbero invece sufficienti semplici rilevamenti statistici poiché di solito non c'è equivalenza degli oggetti di paragone.

Articolo 269a II. Pigione iniziale per locali commerciali

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 edonistico. Anzi 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, ciò che è possibile disciplinare a livello di ordinanza.

B. Adeguamenti della pigione durante la locazione

Articolo 269b I. Principi di base

Ora sono definitivamente elencati nella legge i motivi validi dell'aumento. Rispetto al diritto attuale ne risulta un cambiamento nella sistematica. L'articolo 269a in vigore prevede una casistica in cui determinati motivi di aumento delle pigioni sono qualificati di solito come non abusivi. Ai fini di un'applicazione più semplice e più trasparente i motivi dell'aumento sono ora indicati in modo mirato ed esaustivo. Nell'elenco non sono esplicitamente compresi gli aumenti di pigione vincolati al passaggio di proprietà fondiaria. Ciò significa che un cambio di proprietà non è più un motivo su cui basare un aumento della pigione. Non è più valido l'adeguamento periodico della pigione secondo criteri assoluti.

Ci possono essere aumenti di pigione se basati sull'andamento dell'indice nazionale dei prezzi al consumo e su prestazioni suppletive del locatore. È possibile far valere un motivo di adeguamento anche se non è stato precedentemente accordato in via contrattuale. Decade la possibilità prevista nel diritto vigente di abbinare la pigione a un programma di pagamento convenuto. Tale disposizione non ha finora mostrato, nella prassi, nessuna importanza.

Lettera a

La lettera a stabilisce il principio della pigione indicizzata previsto quale "modello standard", che è concretizzato nell'articolo 269c.

Lettere b e c

Le lettere b e c prevedono due altre possibilità di aumento, le quali devono però essere accordate con contratto. Si tratta delle pigioni scalari e delle pigioni in funzione della cifra d'affari, nel cui ultimo caso la pigione dei locali commerciali è subordinata all'evoluzione del fatturato. La relazione può valere per l'intera pigione o per parte di essa. La parte locataria è tenuta a permettere alla parte locatrice l'accesso al bilancio e ai rendiconti.

Lettera d

La lettera d assume un'importanza particolare quando l'andamento delle pigioni può seguire anche le raccomandazioni di un accordo quadro di locazione. Questo in seguito a un accordo pattuito o per legge, nel caso che le raccomandazioni siano di obbligatorietà generale per un determinato territorio, in base alla legge federale del 23 maggio 1995 (RS 221.213.15) sui contratti-quadro di locazione e sul conferimento dell'obbligatorietà generale.

Lettera e

La lettera e conferma la norma vigente, che vuole che le prestazioni suppletive del locatore giustificano gli aumenti di pigione.

Articolo 269c II. Adeguamento all'indice nazionale

Se non è stato pattuito diversamente, le pigioni possono essere adeguate alle variazioni dell'indice nazionale dei prezzi al consumo.

Il disegno di legge prevede l'indicizzazione in una proporzione equivalente al rincaro complessivo. Il tasso del 100 per cento, da un lato, vale già per la pigione indicizzata che è possibile richiedere attualmente, anche se essa è vincolata a condizioni restrittive. D'altro lato esso si situa a un livello più elevato rispetto alle proposte di revisione precedenti, secondo le quali è stato conferito un rilievo ancora maggiore al fatto che i costi abitativi ed energetici sono già rappresentati, nella misura del 25 per cento circa, nel paniere determinante per l'indice dei prezzi al consumo. Per questo motivo l'entità del trasferimento di un rincaro adeguato sulle pigioni viene valutata dall'opinione pubblica in modo assai controverso e in misura maggiore rispetto ad altri elementi e dovrebbe continuare a provocare animate discussioni.

Per quanto riguarda la valutazione della quota trasferibile sulla pigione nella misura del 100 per cento, occorre rammentare che in futuro verranno meno, rispetto al disciplinamento attuale, alcuni motivi di adeguamento della pigione (il trapasso di proprietà, il fatto di far valere periodicamente motivi assoluti di aumento), che in caso di bassa inflazione la questione della quota trasferibile sulla pigione perde di importanza e che, in periodi di maggiore deprezzamento monetario, è previsto un correttivo (art. 269c cpv. 3). Inoltre, in caso di aumenti della pigione, non è mai possibile adeguarla al livello più recente dell'indice nazionale dei prezzi al consumo poiché, se si prevede un tale aumento, occorre rispettare i termini e le scadenze di disdetta. Ciò comporta un certo ritardo tra la pubblicazione del nuovo livello dell'indice e l'entrata in vigore dell'aumento di pigione fatto valere in seguito a tale comunicazione (per una durata di almeno 3 mesi e di 10 giorni, art. 266c e 269d CO; art. 269g disegno CO). Sebbene il fatto che i costi abitativi sono già contenuti nell'indice meriti un'attenzione critica, l'effetto che ne risulta, soprattutto in caso di rincaro limitato, non è drammatico e produce soltanto ripercussioni a breve termine. Anche i problemi di liquidità degli offerenti finanziati in modo tradizionale, che spesso sono temuti quale conseguenza dell'indicizzazione, vengono perlopiù sopravvalutati. Da chiarimenti approfonditi risulta che il rischio di una mancanza di liquidità a causa dell'elevata disponibilità media di capitale proprio, degli impegni inerenti all'ammortamento, della correlazione tra rincaro e interesse ipotecario o dello scarto di tempo tra gli introiti delle pigioni e le spese di servizio del capitale è trascurabile nella maggior parte dei casi. Già attualmente le clausole di indicizzazione sono assai diffuse nei contratti di locazione dei locali commerciali e hanno dato risultati positivi. Non sono emersi problemi specifici di liquidità e non sembra che la manutenzione

venga trascurata. In linea di massima i locatori si assumono il rischio dovuto al tasso di interesse in caso di indicizzazione, mentre questo rischio finora deve essere sopportato dal locatario. Dal punto di vista economico è migliore la soluzione secondo la quale il rischio dovuto al tasso di interesse viene assunto dal partner che può disporre della gestione del rischio migliore. In generale si tratta della parte locatrice. Infatti essa può influire sul rischio scegliendo il tipo di finanziamento e minimizzare spesso tale rischio ripartendolo sull'intera gamma degli investimenti. Per quanto riguarda la parte locataria, il rischio rimane entro limiti ragionevoli a causa del tendenziale sincronismo tra inflazione ed evoluzione dei salari.

Capoverso 1

Si tratta di una disposizione potestativa. In tal senso i locatori sono liberi di decidere se intendono effettuare o meno un adeguamento regolare della pigione al più recente livello dell'indice. Se la pigione non viene adeguata, i locatori non perdono niente, dal momento che, in compenso, possono successivamente effettuare un adeguamento della pigione proporzionalmente più elevato. Come menzionato in precedenza, nel modello di indicizzazione proposto le pigioni possono essere adeguate nella misura del 100 per cento alla variazione dell'indice nazionale dei prezzi al consumo. Il calcolo dell'adeguamento delle pigioni con la clausola di 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 della conclusione del contratto o dell'ultimo adeguamento della pigione.

Quale punto di partenza e quindi come base di calcolo per tale adeguamento serve, in occasione del primo adeguamento della pigione, il livello dell'indice al momento della conclusione del contratto. Non sono ammessi accordi contrattuali secondo cui, come base, non viene applicato il livello dell'indice nazionale al momento della conclusione del contratto, ma un livello precedente (di regola più basso). In caso di successivi adeguamenti della pigione serve, quale nuova base di calcolo, il livello dell'indice compensato con l'adeguamento precedente.

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 in modo particolare. Inoltre essa è vincolata a diverse condizioni (durata minima di cinque anni, ecc.). Ne consegue che il nuovo disciplinamento in materia di indicizzazione necessita di una maggiore sintonizzazione tra il diritto dei locatori di ottenere un aumento della pigione e il diritto dei locatari di ottenere una riduzione della pigione. Inoltre occorre osservare che le scadenze di disdetta e di adeguamento della pigione devono coincidere. Ciò comporta una limitazione – caratterizzata da effetti complessi, ma necessaria – delle possibilità di adeguamento della pigione alla periodicità del livello dell'indice determinante per un anno intero (12 mesi) dalla conclusione del contratto. Inoltre 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 disciplinamento proposto prevede che la variazione dell'indice nazionale determinante per gli adeguamenti della pigione corrisponda alla differenza tra il livello dell'indice finora valido per il singolo rapporto di locazione e un livello dell'indice pubblicato successivamente. Come già menzionato, i locatori sono tuttavia liberi di

decidere se, quando e fino a quale livello dell'indice intendono effettuare un adeguamento della pigione. Essi possono quindi scegliere se intendono adeguare la pigione al livello dell'indice più attuale, vale a dire pubblicato ultimamente, o se preferiscono adattarla soltanto fino a un valore intermedio precedente della serie di indici: per questo motivo è prevista espressamente la possibilità di un adeguamento parziale. Tuttavia ciò vale se si tiene conto di un'importante limitazione. Il rincaro può essere adeguato soltanto al livello dell'indice nazionale dei prezzi al consumo, valevole 12 mesi dopo la conclusione del contratto o dopo altri 12 mesi. Di conseguenza il primo adeguamento della pigione può essere notificato al più presto dopo un anno. Comunque il locatore può anche adeguare la pigione all'indice nazionale dei prezzi al consumo, ad esempio, soltanto 20 mesi dopo la conclusione del contratto. Essa deve tuttavia essere compensata al livello dell'indice valido 12 mesi dopo la conclusione del contratto.

Esempio: il livello dell'indice al momento della conclusione del contratto ammonta a 100 punti (gennaio 2009). Il livello dell'indice nel mese di gennaio 2010 ammonta a 103 punti (di regola il livello dell'indice del mese precedente viene pubblicato durante la prima settimana del mese successivo). I locatori possono quindi notificare un aumento della pigione del tre per cento al più presto dopo la scadenza del termine di un anno, p. es. alla metà di febbraio 2010. Tenuto conto delle scadenze e dei termini di disdetta legali, tale aumento può diventare effettivo al più presto il 1° giugno 2010. Se i locatori notificano l'aumento della pigione soltanto nel mese di agosto 2010, esso è vincolato anche in questo caso al livello dell'indice del mese di gennaio 2010. D'altra parte il termine per il prossimo adeguamento (livello dell'indice: gennaio 2011) si abbrevia. Se invece i locatori attendono ad aumentare la pigione almeno fino al mese di febbraio 2011, essi possono adeguarla direttamente al livello dell'indice del mese di gennaio 2011 (=105 punti) e quindi aumentare la pigione del cinque per cento. Tuttavia sarebbe anche ammesso compensare provvisoriamente, nel mese di febbraio 2011, soltanto il livello dell'indice del mese di gennaio 2010, ciò che comporterebbe un aumento della pigione del tre per cento.

Per quanto riguarda gli esempi citati si è partiti dal presupposto che i locatori, pur non effettuando necessariamente l'adeguamento della pigione fino al livello dell'indice ammesso, approfittano sempre al 100 per cento di tale opportunità nell'ambito del potenziale di variazione da loro scelto. Essi potrebbero 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 per cento. Tuttavia si renderebbe necessaria una riserva concernente il rincaro, che sarebbe compensato soltanto in modo incompleto, ciò che è in contrasto con l'obiettivo di semplificare il diritto di 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 che non compensa ancora completamente il rincaro non fa perdere la differenza rispetto al livello dell'indice più recente. Essa può comunque essere compensata successivamente.

Capoverso 2

Questa disposizione precisa che i locatori devono ridurre la pigione se il livello dell'indice è diminuito dopo uno o più anni interi dalla conclusione del contratto o dall'ultimo adeguamento della pigione. Si tratta di un disciplinamento che corrisponde a quello del diritto previgente per quanto riguarda la riduzione della pigione in seguito alla diminuzione dei tassi ipotecari (art. 13 cpv. 1 OLAL).

Capoverso 3

In caso di tassi di inflazione elevati, 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. Tra l'altro, come già menzionato, le pigioni delle abitazioni sono prese in considerazione nel paniere, che serve al calcolo dell'indice di rincaro. Per questi motivi e per il fatto che normalmente è possibile la compensazione integrale del rincaro, occorre conferire al Consiglio federale la competenza di ridurre adeguatamente la quota trasferibile sulla pigione se il rincaro annuo medio supera il cinque per cento per due anni consecutivi. Opportunamente il suo margine di manovra non è disciplinato dalla legge, poiché l'entità della riduzione della quota trasferibile sulla pigione dovrebbe essere fissata, nei casi in cui ciò si verifica, tenendo conto delle condizioni quadro economiche.

Articolo 269d III. Pigioni scalari

Il disciplinamento finora applicato ha dato risultati positivi e viene quindi mantenuto così com'è. È possibile che soprattutto i promotori di nuove abitazioni applichino in futuro maggiormente le pigioni scalari per ottenere effetti di ribasso iniziali, visto che con il nuovo diritto, con le pigioni iniziali vien meno la possibilità di inserire una riserva di aumento.

Articolo 269e IV. Prestazioni suppletive del locatore

Capoverso 1

Il motivo di adeguamento della pigione per prestazioni suppletive del locatore è definito adesso a livello di legge (finora articolo 14 OLAL). L'aliquota applicabile per il pagamento degli interessi rimane in questo caso il tasso ipotecario di riferimento stabilito giusta l'articolo 12a OLAL. Si tratta in questo caso dell'unico rimanente motivo assoluto di adeguamento. 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.

Capoverso 2

Questa nuova disposizione intende impedire che i locatari si trovino di fronte a un aumento inaspettato della pigione in seguito a miglorie di valorizzazione poco dopo l'inizio della locazione. Il capoverso 2 contiene perciò un divieto della durata di un anno per l'aumento delle pigioni in base a miglorie di valorizzazione. Il termine di scadenza decorre dalla data d'inizio della locazione. Il divieto d'aumento della pigione è tuttavia effettivo se il locatore, al momento del contratto, non rimette al locatario la relativa notifica. Se al momento della conclusione del contratto è stato notificato per iscritto che ci sarà un aumento della pigione in seguito a miglorie di valorizzazione, simile aumento è possibile anche nel corso del primo anno dopo l'inizio del rapporto di locazione. In tale ambito è un dato di fatto che il futuro aumento di pigione non possa essere di solito quantificato con precisione al momento della conclusione del contratto.

Articolo 269f C. Società per la costruzione di abitazioni d'utilità pubblica

Le società per la costruzione di abitazioni d'utilità pubblica determinano di norma le pigioni secondo il principio delle pigioni sulla base dei soli costi, in cui dovrebbero riflettersi direttamente le modifiche del tasso d'interesse ipotecario. Con la disposizione dell'articolo 269f il Consiglio federale può tener conto di questa particolarità e fissare in particolare singole disposizioni concernenti le pigioni per le società che costruiscono abitazioni d'utilità pubblica. È così possibile ad esempio stabilire che in base a una particolare convenzione fra le parti non vale la pigione indicizzata bensì quella commisurata ai costi.

Articolo 269g Aumenti di pigione e modifiche unilaterali del contratto da parte del locatore

Capoverso 4

Siccome la pigione scalare è fissata con contratto tra le parti e che questa convenzione deve tra l'altro contenere l'importo dell'aumento in franchi, non è necessaria una notifica supplementare con un modulo approvato dal cantone dando un preavviso per il termine di disdetta. Nel caso di aumento delle pigioni in base a un contratto di pigione scalare è sufficiente una semplice comunicazione scritta da parte del locatore.

E. Contestazione della pigione

I. Domanda di riduzione

Articolo 270 1. Pigione iniziale

Il disciplinamento finora in vigore è mantenuto. Si tratta semplicemente di un adeguamento redazionale col quale si aggiorna il rimando del capoverso 2. Ora si rimanda all'articolo 269g capoverso 1.

Come menzionato in precedenza, la pigione iniziale sarà esaminata in futuro con lo strumento della pigione di riferimento, in applicazione dell'articolo 269 CO. Esso sarà messo a disposizione dell'autorità di conciliazione in materia di locazione e dei tribunali. Locatori e locatari possono farsi un'idea delle pigioni in uso in una determinata località mediante le numerose informazioni del mercato immobiliare disponibili in internet.

Articolo 270a 2. Durante la locazione

Capoverso 1

Sono definitivamente elencati ora i casi in cui il locatario può domandare la diminuzione della pigione.

Se la pigione si regola secondo l'indice nazionale dei prezzi al consumo è possibile chiedere una diminuzione se l'indice, giusta l'articolo 269c capoverso 1, dopo uno o più anni dalla conclusione del contratto di locazione è sceso al di sotto del livello registrato al momento del contratto o dell'ultimo adeguamento della pigione. Anche

qui ci si basa sull'intervallo di dodici mesi dal momento in cui è stato concluso il contratto.

Esempio: il livello dell'indice al momento della conclusione del contratto è di 100 punti (gennaio 2009). Il livello dell'indice nel gennaio 2010 raggiunge i 97 punti. Il locatario può, dopo tale pubblicazione, chiedere la riduzione del tre per cento della pigione se il locatore non procede lui stesso alla diminuzione giusta l'articolo 269c capoverso 2.

Per i locali commerciali si può inoltre far valere una diminuzione se si è concluso un contratto di locazione con pigione subordinata all'evoluzione della cifra d'affari e quest'ultima è diminuita. 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.

Articolo 270b

Capoverso 1

Si tratta di un semplice adeguamento del rimando. Ora si rimanda all'articolo 269b CO, ma sul piano materiale del diritto non ci sono cambiamenti.

Disposizioni transitorie della modifica del titolo ottavo del ...

Se i rapporti di locazione in corso passassero dall'attuale livello del tasso ipotecario relativamente basso all'indicizzazione, i locatori in assenza di cambiamento di locatario non ricaverebbero le loro spese a medio o lungo termine. Al contrario, il cambiamento al sistema d'indicizzazione in un periodo di interesse ipotecario elevato avrebbe svantaggiato i locatari. Per un cambiamento di sistema più o meno neutro dal punto di vista della ripartizione sarebbe quindi ideale, al momento del cambiamento di prassi, applicare un tasso ipotecario medio ricavato dalla media del lungo termine. Per la scelta dell'adeguato punto di partenza dell'indicizzazione è tuttavia meno importante l'evoluzione passata dei tassi d'interesse che lo sviluppo dei futuri interessi e tassi d'inflazione. Se le autorità monetarie riescono a mantenere basso il livello d'inflazione e quindi quello dei tassi d'interesse, il passaggio alla pigione indicizzata potrebbe svolgersi senza problemi anche con un basso livello dei tassi d'interesse. In un modo o nell'altro il cambiamento dal principio della pigione in base ai costi a quello dell'indicizzazione dei prezzi costituisce un grosso cambiamento di sistema, e a breve termine c'è sempre chi "perde" e chi "vince". In altre parole non è possibile evitare che secondo il contesto economico una volta sia il locatore e un'altra il locatario a poter pesare sulla bilancia. Sarebbe perciò impresa vana ricercare una soluzione assolutamente equilibrata per tutte le parti, anche perché una simile soluzione non si potrà trovarla neanche con la massima precisione normativa. Nella presente proposta è stata quindi scelta una procedura pragmatica. Con l'entrata in vigore della nuova legge vale di norma per tutti i rapporti di locazione la pigione indicizzata. Fintantoché il tasso ipotecario non supera il tasso d'interesse medio ragionevolmente applicato nel tempo, il locatore può, per i rapporti di locazione in corso, adeguare le pigioni durante un periodo transitorio ancora in base

al diritto precedente ed entro i citati limiti può scegliere il momento del passaggio al nuovo regime di locazione. Al contrario il locatario può difendersi contro un computo di tassi ipotecari gonfiati facendo leva sulla procedura d'eccezione o di riduzione del diritto previgente.

Articolo 1

Capoverso 1

Tutti i rapporti di locazione per locali di abitazione e locali commerciali sottostanno al nuovo diritto.

Capoverso 2

Il capoverso 2 fissa al 4,5 per cento il massimo del tasso d'interesse ipotecario di riferimento (art. 12a OLAL), fino quando è possibile, nei rapporti di locazione che sono iniziati prima dell'entrata in vigore del nuovo diritto, procedere ad adeguamenti giusta il diritto previgente. Il tasso ipotecario scelto costituisce, come sopra citato, un valore indicativo medio, basato su un lungo periodo di tempo precedente.

Con una tale disposizione il succitato diritto di scelta del locatore è limitato nel tempo. Il capoverso 2 è applicabile durante cinque anni al massimo dopo l'entrata in vigore della presente modifica di legge. Alla scadenza del periodo transitorio l'applicazione delle modalità di adeguamento giusta il nuovo diritto diventa obbligatoria a prescindere dal livello predominante dei tassi ipotecari. Limitando il periodo transitorio a cinque anni la validità contemporanea di due diversi disciplinamenti per gli adeguamenti di pigione è limitata a un lasso di tempo accettabile, durante il quale la quota dei rapporti di locazione giusta il diritto previgente diminuirà automaticamente in base alla fluttuazione degli avvicendamenti di locatari.

Fintantoché gli adeguamenti di pigione sottostanno al diritto previgente il locatario può far valere la richiesta di riduzione della pigione giusta il diritto previgente. In tal modo si vuol garantire che il locatario possa ancora far valere tale diritto.

Capoverso 3

Non appena la pigione è adeguata per la prima volta secondo il nuovo diritto quest'ultimo è applicabile per tutti gli adeguamenti successivi.

Articolo 2

Capoverso 1

Viene precisato che gli aumenti di pigione che sono stati comunicati prima dell'entrata in vigore della presente modifica, ma che esplicano il loro effetto soltanto dopo, sottostanno al diritto previgente.

Capoverso 2

Per analogia sottostanno altresì al diritto previgente le richieste di riduzione della pigione presentate prima dell'entrata in vigore della presente modifica, ma che esplicano il loro effetto dopo di essa.

Articolo 3

Per i rapporti di locazione già in corso si precisa il fatto che nel caso di adeguamento delle pigioni basato sull'indice nazionale giusta il nuovo diritto occorre prendere in considerazione quale base di calcolo lo stato dell'indice al momento dell'entrata in vigore della legge o al momento in cui diventa effettivo l'ultimo adeguamento effettuato giusta il diritto previgente. In tal modo dovrebbe essere chiaro che è escluso un adeguamento ai cambiamenti di indice subentrati prima di questa data, poiché per questo periodo di tempo è già stato possibile far valere tutti i motivi di aumento del diritto previgente.

Articolo 4

I rapporti di locazione con pigioni indicizzate dovevano essere conclusi giusta il diritto previgente per almeno cinque anni. La determinazione della pigione iniziale era fatta in funzione di questa lunga durata di contratto. L'accordo contrattuale delle due parti deve essere protetto, perciò è disciplinato con norme transitorie che per questi contratti vale il diritto previgente fino allo scadere del periodo di validità accordato.

Articolo 5

Per i rapporti di locazione vigenti, ai fini della salvaguardia del diritto acquisito delle due parti, per l'applicazione delle disposizioni concernenti la protezione vale l'attuale criterio di delimitazione riguardante le dimensioni dell'abitazione. Nel caso di un contratto di locazione per un appartamento di quattro locali corredato con lusso e con una superficie abitabile netta superiore ai 150 m², restano applicabili le disposizioni di protezione. Viceversa non è applicabile, come in precedenza, in casi discutibili come ad esempio un appartamento di 6 locali corredato con lusso la cui superficie abitabile netta è inferiore a 150 m².

C. Costituzionalità

Il progetto di legge è basato sull'articolo 109 della Costituzione (Cost), che conferisce alla Confederazione la competenza di emanare prescrizioni contro gli abusi nel settore locativo, in particolare contro le pigioni abusive.