



16.451, 17.493

Iniziative parlamentari
Per la buona fede nel diritto di locazione.
Contestazione della pigione iniziale soltanto
in caso di stato di necessità del locatario
Criteri comprovabili per determinare le pi-
gioni in uso in una località o in un quartiere

Rapporto della Commissione degli affari giu-
ridici del Consiglio nazionale



Compendio

Con il presente progetto s'intendono attuare le seguenti due iniziative parlamentari volte alla modifica del diritto di locazione:

- iniziativa parlamentare Egloff 16.451. Per la buona fede nel diritto di locazione. Contestazione della pigione iniziale soltanto in caso di stato di necessità del locatario;
- iniziativa parlamentare Egloff 17.493. Criteri comprovabili per determinare le pigioni in uso in una località o in un quartiere.

Situazione iniziale

La Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale propone di attuare mediante un unico progetto di atto normativo le richieste di entrambe le iniziative parlamentari su determinate questioni inerenti al diritto di locazione. Il progetto prevede adeguamenti nell'ambito della contestazione della pigione iniziale nonché concernenti la valutazione del carattere abusivo della pigione in base alle pigioni in uso in una località o in un quartiere.

Per entrambi gli adeguamenti, oltre alla soluzione e alla motivazione proposte con la rispettiva iniziativa parlamentare, viene presentata anche un'altra proposta di regolamentazione sotto forma di una variante alternativa di minore portata.

Contenuto del progetto

Secondo il diritto vigente, se sono adempiute determinate condizioni, il conduttore di un'abitazione o di un locale commerciale può contestare la liceità della pigione iniziale entro 30 giorni dalla consegna della cosa (art. 270 cpv. 1 CO). Se vi è penuria di abitazioni, in base alla giurisprudenza del Tribunale federale, il conduttore può contestare la pigione iniziale anche se non è stato costretto a concludere il contratto da uno stato di necessità. L'adeguamento mira a inasprire i requisiti per la contestazione della pigione iniziale: oltre alla situazione di penuria sul mercato di locali d'abitazione o commerciali o all'aumento rilevante della pigione iniziale rispetto a quella precedente per la stessa cosa, il conduttore deve sempre essere stato costretto a concludere il contratto per necessità personale o familiare. La variante proposta prevede un inasprimento meno marcato dei requisiti e si differenzia in quanto, nel caso di un aumento rilevante della pigione iniziale rispetto a quella precedente, per la contestazione non è necessario che il contratto sia stato concluso per necessità personale o familiare. Tale necessità dovrebbe sussistere soltanto in caso di penuria sul mercato di locali d'abitazione o commerciali.

Secondo l'articolo 269a lettera a CO, non sono di regola abusive le pigioni che sono nei limiti di quelle in uso nella località o nel quartiere. Per provare che una pigione corrisponde a quella in uso nella località o nel quartiere, la vigente giurisprudenza del Tribunale federale richiede che vengano presentati cinque diversi oggetti locativi paragonabili con l'oggetto locativo in esame per ubicazione, dimensione, attrezzatura, stato ed epoca di costruzione. Presentare questa prova è spesso difficile, se non impossibile. Con l'adeguamento proposto diventerà più semplice provare che una pigione corrisponde a quella in uso nella località o nel quartiere, in quanto saranno sufficienti tre oggetti locativi paragonabili e le proprietà mancanti potranno essere compensate dal giudice tenendo conto di altre proprietà della cosa locata. Inoltre, determinate caratteristiche sono classificate in categorie e sono ammessi dati statistici elaborati dal settore. Nella variante viene proposto che le proprietà mancanti non siano compensate dal giudice tenendo conto di altre caratteristiche dell'oggetto locativo.



Indice

1 Situazione iniziale	5
1.1 Necessità di agire e obiettivi	5
1.1.1 Iniziativa parlamentare Egloff 16.451	5
1.1.2 Iniziativa parlamentare Egloff 17.493	5
1.1.3 Seguito dato dalle commissioni	6
1.2 Lavori della Commissione	6
1.3 Alternative esaminate e opzioni scelte	6
2 Precedenti interventi e progetti	7
2.1 Interventi e progetti relativi alla contestazione della pigione iniziale	7
2.2 Interventi e progetti relativi alle pigioni in uso nella località o nel quartiere	8
3 Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo	10
4 Punti essenziali del progetto	11
4.1 La normativa proposta	11
4.1.1 16.451 Per la buona fede nel diritto di locazione. Contestazione della pigione iniziale soltanto in caso di stato di necessità del locatario	11
4.1.1.1 Attuazione secondo l'iniziativa	11
4.1.1.2 Variante	12
4.1.2 17.493 Criteri comprovabili per determinare le pigioni in uso in una località o in un quartiere	12
4.1.2.1 Attuazione secondo l'iniziativa	12
4.1.2.2 Variante	14
4.1.3 Posizioni della minoranza	15
4.2 Attuazione	16
5 Commento ai singoli articoli	16
5.1 Commento all'articolo 270 P-CO in merito alla pigione iniziale	16
5.1.1 Osservazioni preliminari	16
5.1.2 Commento all'articolo 270 P-CO conforme al testo dell'iniziativa parlamentare 16.451	17
5.1.3 Commento all'articolo 270 P-CO conforme alla variante	17
5.1.4 Posizione della minoranza	17
5.2 Commento all'articolo 269a P-CO relativo alle eccezioni al carattere abusivo delle pigioni	18
5.2.1 Osservazioni preliminari	18
5.2.2 Commento all'articolo 269a P-CO conforme al testo dell'iniziativa parlamentare 17.493	19
5.2.2.1 Campo d'applicazione materiale	19
5.2.2.2 Pigioni in uso nella località o nel quartiere	19
5.2.2.3 Art. 269a cpv. 1 P-CO	20
5.2.2.4 Art. 269a cpv. 2 P-CO	21



5.2.2.5	Art. 269a cpv. 2 lett. a P-CO	21
5.2.2.6	Art. 269a cpv. 2 lett. b P-CO	22
5.2.2.7	Art. 269a cpv. 2 lett. c P-CO	23
5.2.2.8	Rapporto tra l'art. 269a cpv. 2 lett. a e b e l'art. 269a cpv. 2 lett. c P-CO	24
5.2.2.9	Art. 269a cpv. 3 P-CO	25
5.2.2.10	Disposizioni di esecuzione	26
5.2.3	Commento all'articolo 269a P-CO conforme alla variante	26
5.2.4	Posizione della minoranza	27
5.2.5	Modifica dell'ordinanza concernente la locazione e l'affitto di locali d'abitazione o commerciali (OLAL).....	27
5.2.5.1	Rimando all'articolo 269a CO.....	27
5.2.5.2	Articolo 11 OLAL Pigionini in uso nella località o nel quartiere.....	28
6	Ripercussioni	29
6.1	16.451 Per la buona fede nel diritto di locazione. Contestazione della pigione iniziale soltanto in caso di stato di necessità del locatario	29
6.2	17.493 Criteri comprovabili per determinare le pigioni in uso in una località o in un quartiere	29
6.3	Ripercussioni per la Confederazione	29
6.4	Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna.....	30
6.5	Ripercussioni sull'economia.....	30
6.6	Ripercussioni sulla società.....	31
6.7	Ripercussioni sull'ambiente	33
7	Aspetti giuridici.....	33
7.1	Costituzionalità	33
7.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	35
7.3	Forma dell'atto	35
7.4	Subordinazione al freno alle spese	36
7.5	Delega di competenze legislative.....	36
7.6	Protezione dei dati	36

Rapporto esplicativo

1 Situazione iniziale

1.1 Necessità di agire e obiettivi

1.1.1 Iniziativa parlamentare Egloff 16.451

L'iniziativa parlamentare Egloff 16.451 «Per la buona fede nel diritto di locazione. Contestazione della pigione iniziale soltanto in caso di stato di necessità del locatario» è stata presentata il 16 giugno 2016 e chiede di modificare l'articolo 270 capoverso 1 CO come segue:

Art. 270

Cpv. 1

Il conduttore può contestare innanzi l'autorità di conciliazione, entro 30 giorni dalla consegna della cosa, la liceità della pigione iniziale ai sensi degli articoli 269 e 269a e domandarne la riduzione se:

Lett. a

sul mercato locale vi è penuria di abitazioni e locali commerciali; o

Lett. b

il locatore ha aumentato in modo rilevante la pigione iniziale rispetto a quella precedente per la stessa cosa; e

il conduttore è stato costretto a concludere il contratto per necessità personale o familiare.

1.1.2 Iniziativa parlamentare Egloff 17.493

L'iniziativa parlamentare Egloff 17.493 «Criteri comprovabili per determinare le pigioni in uso in una località o in un quartiere» è stata presentata il 29 settembre 2017 e chiede di modificare l'articolo 269a CO aggiungendo il seguente nuovo capoverso:

1. (capoverso 1, corrisponde al testo attuale dell'articolo 269a)

2. Determinanti per il calcolo delle pigioni in uso nella località o nel quartiere ai sensi del capoverso 1 lettera a sono le pigioni di locali d'abitazione o commerciali paragonabili alla cosa locata per ubicazione, dimensione, attrezzatura, stato ed epoca di costruzione:

a. per quanto concerne l'epoca di costruzione, sono considerati paragonabili gli oggetti locativi costruiti prima del 1930; quelli costruiti dopo il 1930 sono paragonabili con quelli costruiti non più di 20 anni prima o dopo;

b. lo stato e l'attrezzatura della cosa locata sono valutati utilizzando tre categorie (semplice, buono e molto buono). Il giudice provvede a ponderare secondo il suo libero apprezzamento le caratteristiche assenti e le caratteristiche supplementari o che aumentano il valore dell'oggetto locativo.

c. i dati statistici ufficiali sufficientemente differenziati o generalmente utilizzati nel settore costituiscono mezzi di prova ammessi.

3. La prova che una pigione corrisponde a quella in uso in una località o in un quartiere può essere presentata indicando tre oggetti locativi paragonabili.

1.1.3 Seguito dato dalle commissioni

La Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale (CAG-N) ha deciso di dare seguito all'iniziativa parlamentare Egloff 16.451 il 23 giugno 2017 e all'iniziativa parlamentare Egloff 17.493 il 6 luglio 2018. Il 6 novembre 2018 la Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati (CAG-S) si è allineata a queste decisioni.

Nella sua seduta del 9 ottobre 2020, la CAG-N ha esaminato il prosieguo dei lavori relativi alle iniziative parlamentari e ha proposto, senza voti contrari, di prolungare il termine per la loro attuazione di due anni, fino alla sessione invernale 2022. Il 18 dicembre 2020 il Consiglio nazionale ha accolto queste proposte e il termine per la trattazione delle iniziative è stato prolungato fino alla sessione invernale 2022.

1.2 Lavori della Commissione

Nella sua seduta del 10 novembre 2022, la CAG-N ha esaminato il prosieguo dei lavori per entrambe le iniziative parlamentari e in entrambi i casi ha proposto, con 15 voti contro 9, di prolungare il termine per l'attuazione di due anni, fino alla sessione invernale 2024. Una minoranza, per l'iniziativa parlamentare Egloff 16.451 Dandrès, Brenzikofer, Fehlmann Rielle, Funicello, Hurni, Imboden, Mahaim, Marti Min Li, Walder e per l'iniziativa parlamentare Egloff 17.493 Brenzikofer, Dandrès, Fehlmann Rielle, Funicello, Hurni, Imboden, Mahaim, Marti Min Li, Walder, ha chiesto di toglierle dal ruolo. Il 16 dicembre 2022 il Consiglio nazionale ha dato seguito alla proposta della maggioranza relativamente a entrambe le iniziative parlamentari e ha deciso di prolungare il termine fino alla sessione invernale 2024.

Nelle sue decisioni la CAG-N ha tenuto conto del fatto che l'attuazione delle iniziative era stata rimandata perché non si voleva anticipare l'esito della discussione sul diritto di locazione portata avanti dalla Confederazione (Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca [DEFR]) con le parti sociali. Una volta appurato il fallimento di questa discussione, la Commissione è giunta alla conclusione che potevano essere apportati solo adeguamenti puntuali alle regole per la definizione della pigione. Di conseguenza si è espressa a favore dell'avvio dei lavori per l'attuazione delle iniziative. Contestualmente alla proposta al Consiglio nazionale di prolungare ulteriormente di due anni i termini per l'attuazione delle iniziative, la CAG-N ha incaricato l'Amministrazione di presentare, in una delle sue successive sedute, diverse varianti di attuazione. Una minoranza ha proposto alla propria Camera che le iniziative venissero tolte dal ruolo, sostenendo che la loro attuazione porterebbe a un calo delle contestazioni e, conseguentemente, a un aumento delle pignoni. A suo avviso non è assolutamente accettabile che vengano introdotti adeguamenti puntuali alle regole per la definizione della pigione esclusivamente a discapito dei conduttori, tanto più che in questo momento le pignoni sono in aumento in tutta la Svizzera.

Durante la seduta del 27 aprile 2023 la CAG-N ha avviato i lavori per l'attuazione delle iniziative parlamentari Egloff 16.451 ed Egloff 17.493. L'Amministrazione (DEFR/Ufficio federale delle abitazioni [UFAB]) ha ricevuto il mandato di elaborare un progetto preliminare e un rapporto esplicativo contenenti diverse possibili soluzioni per l'attuazione di entrambe le iniziative parlamentari.

1.3 Alternative esaminate e opzioni scelte

Per quanto riguarda l'articolo 270 e l'articolo 269a Codice delle obbligazioni (CO)¹ sono stati presi in esame sia i testi giuridici presentati con le rispettive iniziative parlamentari

¹ RS 220

sia possibili soluzioni alternative di attuazione. A seguito di tale valutazione, viene presentata per l'articolo 270 CO una soluzione che per motivi tecnico-legislativi si discosta leggermente dal testo giuridico proposto nonché una variante e per l'articolo 269a CO il testo giuridico proposto con l'iniziativa nonché una variante. Le varianti si differenziano dalle soluzioni avanzate con le iniziative parlamentari in quanto suggeriscono adeguamenti di minore portata: i requisiti per la contestazione della pigione iniziale ai sensi dell'articolo 270 CO sono inaspriti in misura minore e, nel caso manchino delle proprietà per determinate caratteristiche richieste per il calcolo delle pigioni in uso nella località o nel quartiere ai sensi dell'articolo 269a CO, decade la possibilità che queste vengano compensate dal giudice con proprietà di altro genere, supplementari o di valore superiore.

La presentazione di diverse varianti per entrambi gli articoli di legge permette, nell'ambito della procedura di consultazione, di esprimersi sia in merito alla modifica della legge in quanto tale sia relativamente alla soluzione preferita in caso di modifica.

2 Precedenti interventi e progetti

2.1 Interventi e progetti relativi alla contestazione della pigione iniziale

Negli ultimi anni sono stati presentati diversi interventi e progetti legislativi riferiti in modo diretto o indiretto al contenuto dell'articolo 270 CO.

L'iniziativa parlamentare 11.413² depositata il 16 marzo 2011 dalla consigliera nazionale Anita Thanei chiedeva una modifica del capoverso 2 che imponeva di indicare la pigione iniziale nel modulo ufficiale di cui all'articolo 269d. Nella motivazione veniva spiegato che l'obbligo del modulo ufficiale costituisce uno strumento di prevenzione capace di moderare i prezzi. L'intervento è stato tolto dal ruolo il 14 dicembre 2011 poiché l'autrice non era più membro della Camera.

Con il messaggio del 27 maggio 2015³ concernente la modifica del Codice delle obbligazioni (Protezione dalle pigioni abusive), il Consiglio federale ha presentato un disegno di revisione che prevedeva in tutta la Svizzera l'obbligo di comunicare l'importo della pigione precedente al conduttore subentrante mediante un modulo ufficiale, a prescindere dal sussistere o meno di una penuria di alloggi, e di motivare un eventuale aumento. Obiettivo della modifica proposta era una maggiore trasparenza e con essa un contenimento dei prezzi degli alloggi. Il 13 settembre 2016 l'oggetto è stato liquidato in quanto, dopo il Consiglio nazionale, anche il Consiglio degli Stati ha deciso di non entrare in materia sul disegno⁴.

L'iniziativa parlamentare 17.515⁵ depositata il 13 dicembre 2017 dal consigliere nazionale Philippe Nantermod chiedeva un adeguamento dell'articolo 270 CO che permettesse di contestare la pigione iniziale in linea di principio soltanto in caso di penuria di alloggi sul mercato. Nella motivazione veniva spiegato che soltanto in caso di penuria di alloggi è ammissibile che i locatari possano essere costretti a stipulare contratti di locazione con una pigione abusiva. Il 15 dicembre 2020 l'oggetto è stato liquidato in quanto il Consiglio degli Stati ha deciso di non dargli seguito.

² [11.413 | Obbligo di indicare la pigione iniziale nel modulo ufficiale | Oggetto | Il Parlamento svizzero.](#)

³ FF 2015 3213, consultabile al link [FF 2015 3213 \(admin.ch\)](#).

⁴ Oggetto del Consiglio federale 15.044. CO. Diritto di locazione. 27 maggio 2015, consultabile al link: [15.044 | CO. Diritto di locazione | Oggetto | Il Parlamento svizzero.](#)

⁵ [17.515 | Reddito abusivo. Limitare l'articolo 270 CO ai casi di penuria | Oggetto | Il Parlamento svizzero.](#)

Le iniziative parlamentari 21.469⁶ e 21.476⁷, di identico tenore, depositate il 17 giugno 2021 dalla consigliera nazionale Jacqueline Badran e dal consigliere agli Stati Carlo Sommaruga, chiedevano un adeguamento del diritto di locazione che, per prevenire pigioni abusive dovute a redditi da locazione sovrastimati, prevedeva l'introduzione di un obbligo di revisione periodica per i locatori che danno in affitto diversi appartamenti, al fine di calcolare il reddito conseguito. Questi oggetti sono stati liquidati in quanto il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati, rispettivamente il 13 dicembre 2022 e il 14 dicembre 2022, hanno deciso di non dare seguito a queste iniziative. Il 15 giugno 2023 la consigliera agli Stati Mathilde Crevoisier Crelier ha depositato la mozione 23.3847⁸ che, tra le altre cose, chiedeva una moratoria sugli aumenti abusivi degli affitti fino all'introduzione di un controllo automatico del reddito massimo consentito. Conformemente alla proposta del Consiglio federale del 16 agosto 2023, il 28 settembre 2023 il Consiglio degli Stati ha respinto l'intervento parlamentare. Il 6 marzo 2023 il Gruppo Socialista aveva già depositato la mozione 23.3337⁹ con la quale chiedeva, tra l'altro, una moratoria fino all'introduzione di un controllo automatico del reddito massimo consentito. Il 27 settembre 2023 il Consiglio nazionale ha respinto la mozione, come era stato proposto dal Consiglio federale nel suo parere del 17 maggio 2023. Con la mozione 23.3840¹⁰ del 15 giugno 2023, il consigliere agli Stati Hans Stöckli ha incaricato il Consiglio federale di adeguare la base giuridica in modo da permettere ai Cantoni e ai Comuni di controllare periodicamente e a campione se sul loro territorio gli affitti dei locali sia abitativi sia commerciali sono conformi ai requisiti di legge. Il 28 settembre 2023 il Consiglio degli Stati ha respinto la mozione, come era stato proposto dal Consiglio federale il 16 agosto 2023.

L'iniziativa parlamentare 22.486¹¹ depositata il 1° dicembre 2022 dalla consigliera nazionale Natalie Imboden chiede un miglioramento della trasparenza nel settore locativo tramite una modifica del Codice delle obbligazioni che preveda che il locatore sia tenuto a comunicare al conduttore successivo, mediante un modulo, l'ammontare della pigione del conduttore precedente. L'intervento non è stato ancora trattato.

2.2 Interventi e progetti relativi alle pigioni in uso nella località o nel quartiere

Già il 19 marzo 1993 l'allora consigliere nazionale Rolf Hegetschweiler aveva inserito tra le altre motivazioni dell'iniziativa parlamentare 93.429¹² il fatto che l'adeguatezza del rendimento e le pigioni in uso nella località o nel quartiere stavano perdendo sempre più di significato rispetto ai fattori di costo relativi. Un nuovo articolo 269d capoverso 1^{bis} a avrebbe dovuto stabilire che gli aumenti delle pigioni ai sensi dell'articolo 269a lettera a CO potevano essere attuati anche se al momento dell'ultima definizione della pigione non era stata espressamente prevista una riserva, purché tra l'ultimo adeguamento così giustificato e la data dell'aumento fossero intercorsi almeno due anni. Il 9 giugno 1994 il Consiglio nazionale aveva dato seguito all'iniziativa parlamentare e il 13 dicembre 1996 aveva prorogato il termine per l'elaborazione di un progetto fino alla

⁶ [21.469 | Obbligo di revisione periodica del rendimento dei redditi da locazione per assicurare l'applicazione delle norme giuridiche vigenti | Oggetto | Il Parlamento svizzero.](#)

⁷ [21.476 | Revisione periodica dei redditi locativi immobiliari per garantire la conformità giuridica | Oggetto | Il Parlamento svizzero.](#)

⁸ [23.3847 | Moratoria sugli aumenti abusivi degli affitti | Oggetto | Il Parlamento svizzero.](#)

⁹ [23.3337 | Moratoria sugli aumenti abusivi degli affitti | Oggetto | Il Parlamento svizzero.](#)

¹⁰ [23.3840 | Consentire un controllo degli affitti periodico, a campione e per regioni | Oggetto | Il Parlamento svizzero.](#)

¹¹ [22.486 | Migliorare la trasparenza nel settore locativo | Oggetto | Il Parlamento svizzero.](#)

¹² [93.429 | Modifica del diritto di locazione. Codice delle obbligazioni. Titolo ottavo | Oggetto | Il Parlamento svizzero.](#)

sessione invernale 1998. L'8 dicembre 1997 il Consiglio nazionale aveva poi tolto dal ruolo l'iniziativa parlamentare.

Con l'iniziativa parlamentare 96.407¹³ del 20 marzo 1996 l'allora consigliera nazionale Anita Thanei aveva chiesto, tra le altre cose, l'abrogazione dell'articolo 269a lettera a CO. In occasione della seduta della CAG-N del 26 agosto 1996, la promotrice aveva giustificato la richiesta concernente le pigioni in uso nella località o nel quartiere sostenendo che nella Svizzera tedesca non era più possibile accertarle. Pertanto, al posto delle pigioni in uso nella località o nel quartiere, veniva proposto di utilizzare le pigioni rilevate statisticamente¹⁴. Il 13 dicembre 1996 il Consiglio nazionale aveva deciso di non dare seguito all'iniziativa parlamentare¹⁵.

Nel messaggio del 15 settembre 1999¹⁶ concernente la revisione parziale del diritto della locazione nel Codice delle obbligazioni e l'iniziativa popolare «per delle pigioni corrette», il Consiglio federale aveva formulato un controprogetto indiretto il quale, tra le altre cose, prevedeva che per stabilire la liceità di una pigione ci si fondasse sul principio delle pigioni di riferimento. La Confederazione avrebbe dovuto approntare gli strumenti necessari per l'applicazione. Il disegno prevedeva che la Confederazione dovesse redigere dei prospetti delle pigioni o strumenti comparabili.¹⁷ Inoltre, anche gli adeguamenti della pigione dovevano essere basati sulle pigioni di riferimento o sulla pigione in uso nella località o nel quartiere¹⁸. Sia l'iniziativa popolare «per delle pigioni corrette» che il controprogetto indiretto del Consiglio federale sono poi stati respinti in votazione popolare il 18 maggio 2003¹⁹ e l'8 febbraio 2004²⁰.

Fino al 31 marzo 2006 si era svolta una procedura di consultazione su un disegno del Consiglio federale che conteneva una regolamentazione in base alla quale la pigione iniziale sarebbe stata considerata abusiva nel caso in cui fosse stata notevolmente superiore alla pigione di locali d'abitazione o commerciali paragonabili. L'articolo 269b CO avrebbe dovuto disciplinare la pigione dei locali d'abitazione o commerciali paragonabili. La maggior parte dei criteri corrispondeva ai requisiti previsti dall'articolo 11 capoverso 1 dell'ordinanza del 9 maggio 1990²¹ concernente la locazione e l'affitto di locali d'abitazione o commerciali (OLAL) attualmente in vigore. Per quanto riguardava i locali commerciali avrebbe dovuto essere stabilito in modo esplicito l'obbligo di presentare tre oggetti paragonabili. In base ai risultati della procedura di consultazione, il Consiglio federale ha in seguito deciso di rinunciare per il momento a una revisione a livello di legge²².

Nel messaggio del 12 dicembre 2008²³ concernente la modifica del Codice delle obbligazioni (Protezione dalle pigioni abusive), tra gli altri punti il Consiglio federale aveva

¹³ [96.407 | Pigioni. Modifica del diritto di locazione | Oggetto | Il Parlamento svizzero](#).

¹⁴ Boll. Uff. **1996** N 2383, 2384, consultabile al link: [20041325.pdf \(admin.ch\)](#).

¹⁵ [96.407 | Pigioni. Modifica del diritto di locazione | Oggetto | Il Parlamento svizzero](#); Boll. Uff. **1996** N 2383, 2387.

¹⁶ FF **1999** 8685, in particolare 8687, consultabile al link: [FF 1999 8685 \(admin.ch\)](#).

¹⁷ FF **1999** 8735, art. 269, consultabile al link: [FF 1999 8735 \(admin.ch\)](#).

¹⁸ FF **1999** 8685, in particolare 8708, consultabile al link: [FF 1999 8685 \(admin.ch\)](#) e FF **1999** 8735, art. 269a cpv. 1 lett. b, consultabile al link: [FF 1999 8735 \(admin.ch\)](#).

¹⁹ FF **2003** 4475, consultabile al link: [FF 2003 4475 \(admin.ch\)](#).

²⁰ FF **2004** 1935, consultabile al link: [FF 2004 1935 \(admin.ch\)](#).

²¹ RS **221.213.11**

²² Procedura di consultazione 2005/20 Modifica del Codice delle obbligazioni (Locazione), avamprogetto, consultabile al link: [Procedura di consultazione concluse - 2005 \(admin.ch\)](#).

²³ FF **2009** 311, consultabile al link: [FF 2009 311 \(admin.ch\)](#).

proposto di verificare il carattere abusivo della pigione iniziale mediante la pigione di riferimento, che avrebbe dovuto essere determinata tramite un metodo statistico riconosciuto. Il progetto di revisione è fallito poiché il 14 settembre 2010 il Consiglio nazionale ha deciso per la seconda volta di non entrare in materia²⁴.

Il 20 giugno 2013, l'allora consigliere nazionale Hans Egloff aveva depositato la mozione 13.3562²⁵ chiedendo un adeguamento dell'articolo 11 OLAL che avrebbe dovuto consentire di attestare con un onere ragionevole l'usualità delle pigioni di una località o di un quartiere. Nel suo parere del 13 settembre 2013 il Consiglio federale proponeva di respingere la mozione. Temeva che tale semplificazione sarebbe andata a discapito della precisione dei confronti e, date anche le ripercussioni economiche attese, riteneva la mozione inadeguata. La mozione è stata successivamente tolta dal ruolo il 19 giugno 2015 poiché la trattazione nella Camera non si era conclusa entro due anni.

3 Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo

Nell'Unione europea (UE) il diritto di locazione compete ai differenti Stati membri. La legislazione in materia è il risultato dell'evoluzione propria di ciascuno Stato. Inoltre, i confronti sono resi difficili a causa della diversa rilevanza del mercato delle abitazioni in locazione nei diversi Stati e dalla differente quota di abitazioni sussidiate o dai provvedimenti attuati per promuovere la costruzione di abitazioni. In particolare, in Svizzera il numero di alloggi in locazione è notevolmente superiore rispetto alla media europea²⁶.

Il 21 gennaio 2021 i deputati europei hanno votato una risoluzione che chiede di dichiarare l'accesso a un'abitazione decente e abbordabile come diritto fondamentale europeo²⁷.

In *Germania* il prospetto delle pigioni è disciplinato al § 558c e al § 558d del codice civile tedesco (*Bürgerliches Gesetzbuch* [BGB])²⁸. Tale prospetto fornisce una panoramica delle pigioni di riferimento in uso in una determinata località se è redatto congiuntamente o riconosciuto dalle autorità competenti o dai rappresentanti degli interessi dei locatori e dei conduttori (§ 558c (1) BGB). Il prospetto delle pigioni deve essere redatto nei comuni con più di 50 000 abitanti e lo stesso, così come le relative modifiche, devono essere pubblicati (§ 558c (4) BGB). Il § 558d BGB disciplina il prospetto delle pigioni qualificato redatto secondo principi scientifici riconosciuti. Secondo il § 558, la richiesta di aumento della pigione può essere giustificata dai locatori facendo riferimento al prospetto delle pigioni (§ 558a (2) n. 1 BGB). La pigione di riferimento in uso nella località viene stabilita in base ai corrispettivi usuali concordati o modificati negli ultimi sei anni per abitazioni simili per tipologia, dimensioni, attrezzatura, condizioni e ubicazione (tenendo conto degli impianti energetici) in un determinato comune o in un

²⁴ Oggetto del Consiglio federale 08.081. CO. Locazione e affitto. 12 dicembre 2008, consultabile al link: [08.081 | CO. Locazione e affitto | Oggetto | Il Parlamento svizzero](#).

²⁵ [13.3562 | Rendere applicabile il criterio delle pigioni in uso in una località o in un quartiere | Oggetto | Il Parlamento svizzero](#).

²⁶ Cfr. sito Internet dell'Ufficio federale di statistica (UST): [Condizioni d'abitazione | Ufficio federale di statistica \(admin.ch\)](#)

²⁷ Cfr. comunicato stampa del 21 gen. 2021 intitolato «[L'accès à un logement décent devrait être un droit fondamental européen, selon les députés](#)» ([L'accesso a un'abitazione decente dovrebbe essere un diritto fondamentale europeo, secondo i deputati](#)) ([www.europarl.europa.eu](#) > Actualité > Salle de presse > L'accès à un logement décent devrait être un droit fondamental européen, selon les députés).

²⁸ Codice civile tedesco (*Bürgerliches Gesetzbuch* [BGB]) nella versione del 2 gennaio 2002 (BGBl. I pag. 42, 2909; 2003 I pag. 738), modificato l'ultima volta tramite l'articolo 1 della legge del 16 ottobre 2023 (BGBl. 2023 I n. 280).

comune comparabile (§ 558 (2) BGB). La pigione di riferimento in uso nella località viene utilizzata anche per la valutazione della pigione concordata all'inizio della locazione per le abitazioni in zone con situazioni abitative critiche sancite a livello di ordinanza (§ 556d (1) BGB).

Per quanto riguarda il criterio dell'epoca di costruzione, la proposta per l'articolo 269a capoverso 2 lettera a stabilisce dei confini temporali precisi per la comparabilità inserendo come anno discriminante il 1930. Anche il diritto *austriaco* prevede all'interno della legge delle indicazioni temporali per delimitare le conseguenze giuridiche. Se, tra le altre cose, l'oggetto locativo si trova in un immobile costruito o ristrutturato sulla base di una licenza di costruzione rilasciata dopo l'8 maggio 1945, locatori e conduttori possono accordarsi sull'ammontare della pigione principale di oggetti locativi assoggettati al § 16 della legge austriaca in materia di locazione (*Mietrechtsgesetz* [MRG])²⁹, purché questa non superi l'importo ritenuto adeguato per l'oggetto locativo al momento della stipula del contratto tenuto conto di dimensioni, tipologia, condizioni, ubicazione, attrezzatura e stato di conservazione (§ 16 (1) n. 3 MRG).

4 Punti essenziali del progetto

4.1 La normativa proposta

4.1.1 16.451 Per la buona fede nel diritto di locazione. Contestazione della pigione iniziale soltanto in caso di stato di necessità del locatario

4.1.1.1 Attuazione secondo l'iniziativa

Dal testo della motivazione emerge che la penuria di abitazioni o l'aumento della pigione non dovrebbero essere di per sé ragioni sufficienti per contestare la pigione iniziale. La contestazione sarebbe giustificata soltanto se il locatario può dimostrare di essersi trovato in stato di necessità e di non aver trovato un'altra soluzione di alloggio ragionevole. Il testo giuridico proposto esprime in generale questa condizione cumulativa. Ai fini della chiarezza, per motivi tecnico-legislativi bisognerebbe soltanto eliminare l'ultima «e» inserita nell'articolo 270 capoverso 1 lettera b, riformulare leggermente il periodo seguente e inserirlo come capoverso 1^{bis}.

Art. 270

cpv. 1

Il conduttore può contestare innanzi l'autorità di conciliazione, entro 30 giorni dalla consegna della cosa, la liceità della pigione iniziale ai sensi degli articoli 269 e 269a e domandarne la riduzione se:

lett. a sul mercato locale vi è penuria di locali d'abitazione o commerciali; o

lett. b il locatore ha aumentato in modo rilevante la pigione iniziale rispetto a quella precedente per la stessa cosa.

cpv. 1^{bis}

Il conduttore è tenuto inoltre a dimostrare che è stato costretto a concludere il contratto per necessità personale o familiare.

²⁹ Legge federale del 12 novembre 1981 in materia di locazione (*Mietrechtsgesetz* [MRG]); StF: BGBl. n. 520/1981 (NR: GP XV RV 425 AB 880 pag. 90. BR: pag. 415.).

In questo modo si chiarisce che la condizione cumulativa dello stato di necessità deve essere soddisfatta sia in caso di penuria di abitazioni ai sensi della lettera a sia in caso di aumento della pigione ai sensi della lettera b.

4.1.1.2 Variante

Richiedere che vi sia stato contemporaneamente sia uno stato di necessità sia una penuria di abitazioni sul mercato o un aumento rilevante della pigione, così come indicato nel testo dell'iniziativa e nella motivazione, costituisce un grosso ostacolo alla contestazione della pigione iniziale. In particolare, di fatto esclude da una verifica della pigione iniziale i conduttori in una buona posizione economica, in quanto questi di solito dispongono di un'altra soluzione di alloggio ragionevole. Questa variante prevede quindi che, nel caso di un aumento rilevante della pigione rispetto a quella precedente, per la contestazione della pigione iniziale non debba sussistere uno stato di necessità.

Art. 270

cpv. 1

Il conduttore può contestare innanzi l'autorità di conciliazione, entro 30 giorni dalla consegna della cosa, la liceità della pigione iniziale ai sensi degli articoli 269 e 269a e domandarne la riduzione se:

lett. a. sul mercato locale vi è penuria di locali d'abitazione o commerciali e il conduttore è stato costretto a concludere il contratto per necessità personale o familiare; o

lett. b il locatore ha aumentato in modo rilevante la pigione iniziale rispetto a quella precedente per la stessa cosa.

4.1.2 17.493 Criteri comprovabili per determinare le pigioni in uso in una località o in un quartiere

4.1.2.1 Attuazione secondo l'iniziativa

All'articolo 269 CO, come riportato nel titolo marginale, viene definita la regola in base alla quale una pigione può essere considerata abusiva. L'articolo 269a, come riportato nel titolo marginale, contiene le eccezioni ed elenca, in modo non esaustivo («segnatamente»), diversi casi in cui la pigione non è da considerarsi abusiva. Secondo l'articolo 269a lettera a CO, non sono di regola abusive le pigioni che sono nei limiti di quelle in uso nella località o nel quartiere. L'articolo 11 OLAL contiene le prescrizioni esecutive in materia di pigioni in uso nella località o nel quartiere. Nella motivazione dell'iniziativa parlamentare viene fatto riferimento all'onere elevato che devono sostenere sia la parte tenuta a fornire la prova sia le autorità di conciliazione e i giudici che devono valutarla. I requisiti fissati dalla giurisprudenza sembrano rendere praticamente impossibile dimostrare le pigioni in uso nella località o nel quartiere. Attuando il testo depositato la praticabilità dovrebbe aumentare.

Il capoverso 1 proposto corrisponde all'articolo 269a CO in vigore e contiene quindi tutte le eccezioni al carattere abusivo. I capoversi successivi riguardano esclusivamente le pigioni in uso nella località o nel quartiere.

La parte introduttiva del previsto articolo 269a capoverso 2 P-CO corrisponde al vigente articolo 11 capoverso 1 OLAL. La lettera a dovrà ora specificare il criterio per il confronto in base all'epoca di costruzione. Gli edifici costruiti prima del 1930 sono paragonabili tra loro. Gli edifici costruiti dopo il 1930, invece, sono paragonabili tra loro se sono stati costruiti a distanza di non più di 20 anni l'uno dall'altro. In questo modo si fa chiarezza e si garantisce dunque anche la certezza del diritto. In pratica, non viene lasciato più alcuno spazio all'interpretazione: la giurisprudenza del Tribunale federale viene incorporata nella legge e in parte anche concretizzata. La giurisprudenza

di ultima istanza ha reputato paragonabili tra loro gli immobili dei primi due decenni del XX secolo³⁰. In un secondo momento è stato stabilito che, nel caso in cui la costruzione sia avvenuta a più di 20 anni di distanza, gli oggetti non sono più paragonabili.³¹

La lettera b del secondo capoverso disciplina la valutazione dei criteri stato e attrezzatura in base a tre categorie (semplice, buono e molto buono). Inoltre, al giudice viene concessa la facoltà di provvedere a compensare le proprietà mancanti per determinate caratteristiche tenendo conto di proprietà di altro genere, supplementari o di valore superiore. La giurisprudenza relativa al diritto vigente valuta lo stato dall'impressione generale. Nella valutazione si tiene conto anche dello stato di manutenzione di impianti tecnici, pavimenti, infissi, bagni e altri elementi di un appartamento, stabilendo se il loro stato di manutenzione è superiore alla media, da medio a buono o se sono in cattive condizioni o persino trascurati³². Il criterio dell'attrezzatura valuta lo standard di costruzione e l'infrastruttura dei locali locati. Gli elementi soggettivi di un appartamento, secondo quanto stabilito dalla giurisprudenza, sono valutati dal punto di vista del comfort³³. La nuova regolamentazione chiarisce il modo in cui devono essere applicati i criteri stato e attrezzatura. L'apprezzamento del giudice per quanto riguarda la compensazione delle proprietà mancanti mediante proprietà di altro genere serve a rendere più facile il confronto e, in ultima istanza, la prova che la pigione corrisponde a quella in uso nella località o nel quartiere nei casi in cui in base alla giurisprudenza vigente sarebbero negati.

Diversamente da quanto disposto dal vigente articolo 11 capoverso 4 OLAL, l'articolo 269a capoverso 2 lettera c P-CO conforme all'iniziativa parlamentare prevede che le pigioni in uso nella località o nel quartiere possano essere provate non soltanto tramite dati statistici ufficiali, ma anche mediante statistiche elaborate dal settore. In questo modo la parte tenuta a fornire la prova dovrà sostenere un onere minore. In base alla giurisprudenza relativa al diritto vigente, i dati statistici ufficiali devono soddisfare i requisiti di cui all'articolo 11 capoverso 1 OLAL³⁴. Le facilitazioni previste per i criteri epoca di costruzione, stato e attrezzatura dovrebbero portare anche a un allentamento dei requisiti previsti per i dati statistici.

L'articolo 269a capoverso 3 P-CO stabilisce che le pigioni in uso in una località o in un quartiere possono essere provate presentando tre oggetti locativi paragonabili. La giurisprudenza relativa al diritto vigente richiede almeno cinque oggetti paragonabili per poter trarre delle conclusioni sufficientemente fondate³⁵. La riduzione del numero di oggetti paragonabili proposta dall'iniziativa parlamentare semplifica la presentazione delle prove riducendo l'onere della parte tenuta a presentare la prova nonché delle autorità di conciliazione e dei giudici.

1. (capoverso 1, corrisponde al testo attuale dell'articolo 269a)

³⁰ [DTF 123 III 317](#) consid. 4. b) aa) pag. 320.

³¹ Sentenza del [TF 4A 612/2012](#) del 19 febbraio 2013 consid. 3.2.2; [DTF 136 III 74](#) consid. 3.2.1 pag. 80 seg.; sentenza del [TF 4C.40/2001](#) del 15 giugno 2001 consid. 5. c) bb).

³² Tribunale distrettuale di Zurigo, Tribunale della locazione, sentenza del 12 settembre 2019, MA170005-L, ZMP 2020 n. 13, consid. 3.2.4, con ulteriori rinvii alla dottrina e alla giurisprudenza del Tribunale federale.

³³ Tribunale distrettuale di Zurigo, Tribunale della locazione, sentenza del 12 settembre 2019, MA170005-L, ZMP 2020 n. 13, consid. 3.2.5, con ulteriori rinvii alla dottrina e alla giurisprudenza del Tribunale federale.

³⁴ Sentenza del [TF 4A 183/2020](#) del 6 maggio 2021 consid. 3.1.2.; DTF [147 III 14](#) consid. 4.1.2.2 pag. 19.

³⁵ [DTF 147 III 431](#) consid. 3.2.1 pag. 434 e consid. 4.3.3 pag. 440; sentenza del [TF 4A 291/2017](#) dell'11 giugno 2018 consid. 4.3.3.; sentenza del [TF 4A 669/2010](#) del 28 aprile 2011 consid. 6.1; [DTF 123 III 317](#) consid. 4. a) pag. 319.

2. *Determinanti per il calcolo delle pigioni in uso nella località o nel quartiere ai sensi del capoverso 1 lettera a sono le pigioni di locali d'abitazione o commerciali paragonabili alla cosa locata per ubicazione, dimensione, attrezzatura, stato ed epoca di costruzione. Si applicano le seguenti regole:*

a. *per quanto concerne l'epoca di costruzione, si paragonano:*

1. *le cose locate in edifici costruiti prima del 1930 con le cose locate in edifici costruiti prima del 1930,*
2. *le cose locate in edifici costruiti dopo il 1930 con le cose locate in edifici costruiti 20 anni prima o dopo;*

b. *lo stato e l'attrezzatura sono valutati in base a tre categorie (semplice, buono e molto buono); se mancano proprietà per determinate caratteristiche, il giudice provvede a compensarle secondo il suo libero apprezzamento tenendo conto di proprietà di altro genere, supplementari o di valore superiore;*

c. *dati statistici ufficiali o elaborati dal settore, sufficientemente differenziati, sono ammessi come prova.*

3. *Per provare che una pigione corrisponde a quella in uso in una località o in un quartiere sono sufficienti tre cose locate paragonabili.*

4.1.2.2 Variante

L'iniziativa parlamentare concede al giudice la facoltà di compensare le proprietà mancanti tenendo conto di proprietà di altro genere, supplementari o di valore superiore. Nella pratica questo criterio potrebbe comportare incertezze giuridiche e aumentare l'onere sia della parte tenuta a fornire la prova sia dei giudici. Il confronto potrebbe essere meno preciso. Inoltre, i criteri stato e attrezzatura avrebbero un peso diverso rispetto, ad esempio, a ubicazione o dimensione. Anche per l'ubicazione si potrebbe immaginare un meccanismo di compensazione. Nella variante viene eliminato il secondo periodo dell'articolo 269a capoverso 2 lettera b P-CO (previsto dal testo dell'iniziativa parlamentare).

1. *(capoverso 1, corrisponde al testo attuale dell'articolo 269a)*

2. *Determinanti per il calcolo delle pigioni in uso nella località o nel quartiere ai sensi del capoverso 1 lettera a sono le pigioni di locali d'abitazione o commerciali paragonabili alla cosa locata per ubicazione, dimensione, attrezzatura, stato ed epoca di costruzione. Si applicano le seguenti regole:*

a. *per quanto concerne l'epoca di costruzione, si paragonano:*

1. *le cose locate in edifici costruiti prima del 1930 con le cose locate in edifici costruiti prima del 1930,*
2. *le cose locate in edifici costruiti dopo il 1930 con le cose locate in edifici costruiti 20 anni prima o dopo;*

b. *lo stato e l'attrezzatura sono valutati in base a tre categorie (semplice, buono e molto buono);*

c. *dati statistici ufficiali o elaborati dal settore, sufficientemente differenziati, sono ammessi come prova.*

3. Per provare che una pigione corrisponde a quella in uso in una località o in un quartiere sono sufficienti tre cose locate paragonabili.

4.1.3 Posizioni della minoranza

Una minoranza dei membri della Commissione respinge il progetto e propone di non entrare in materia. Ritene infatti che le modifiche adottate intacchino il fulcro della protezione dei conduttori contro le pigioni abusive.

Secondo la minoranza con questa contro-riforma si abolirebbe di fatto il principale strumento giuridico che concretizza il mandato costituzionale di emanare prescrizioni contro gli abusi nel settore locativo, in particolare contro le pigioni abusive (art. 109 cpv. 1 della Costituzione federale [Cost.]³⁶). Le modifiche adottate prevedono un cambiamento radicale di paradigma e invertono la logica del sistema stabilito nella Costituzione: l'abuso non è più considerato commesso dal locatore che tenta di trarre vantaggio dalla penuria di abitazioni sul mercato, bensì dal conduttore che contesta una pigione troppo elevata, che è costretto ad accettare a causa della penuria di abitazioni. Nella motivazione dell'iniziativa parlamentare si afferma che «il principio della buona fede che vige nel diritto contrattuale è in tal modo pregiudicato».

La minoranza sostiene inoltre che le attuali condizioni richieste per determinare il livello della pigione in uso in un quartiere sono quelle minime affinché questo concetto continui ad avere senso. È infatti sufficiente presentare cinque oggetti locativi paragonabili a fronte di cinque criteri di comparazione per stabilire le pigioni in uso nel quartiere. La semplificazione proposta svuoterebbe il concetto di ogni significato e permetterebbe di considerare non abusive pigioni che non corrispondono assolutamente a quelle in uso nel quartiere. Basterebbe infatti selezionare tre alloggi tra i più cari del settore perché la relativa pigione sia considerata quella in uso nel quartiere, trasformando così l'abuso in norma.

Secondo la minoranza questa modifica agevolerà inoltre notevolmente le disdette per motivi economici. Si ricorda che, in una decisione controversa, il Tribunale federale ha ritenuto che il locatore potesse disdire il contratto di locazione adducendo quale motivo la propria intenzione di rilocere la cosa a terzi chiedendo una pigione più elevata, a condizione che tale pigione non fosse abusiva. Se il Tribunale federale confermasse la propria giurisprudenza dopo l'attuazione della contro-riforma in esame, vi è motivo di temere che numerosi contratti di locazione siano disdetti per questa ragione. Ritenuto che, una volta confermata la disdetta e rilodata l'abitazione, il tribunale non avrebbe la possibilità di verificare se la nuova pigione corrisponde a quella comunicata nell'ambito della procedura giudiziaria, non si può escludere che il progetto in esame contribuisca fortemente ad alimentare la spirale dell'aumento delle pigioni. In tal caso le ripercussioni negative delle due modifiche sui conduttori sarebbero indubbiamente destinate a sommarsi: facilitare le disdette, rilocere chiedendo una pigione abusiva, impedire la contestazione della pigione iniziale.

La minoranza sottolinea altresì che l'aumento delle pigioni ha un impatto negativo sulla società: da un punto di vista economico e sociale, riduce infatti il potere di acquisto della popolazione e aumenta i costi a carico delle aziende conduttrici; inoltre, in generale, contribuisce alla crescita dell'inflazione. Le pigioni incidono nella misura del 19,3 per cento nell'Indice nazionale dei prezzi al consumo ma, in media, rappresentano

³⁶ RS 101

ben il 25 per cento delle uscite delle economie domestiche con un reddito mensile compreso tra i 4000 e i 6000 franchi al mese e il 35 per cento di quelle con un reddito inferiore a 4000 franchi (risposta alla domanda 19.5599).

4.2 Attuazione

L'articolo 270 P-CO, sia nella versione conforme al testo dell'iniziativa parlamentare sia nella sua variante, prevede un inasprimento dei requisiti per esercitare il diritto a contestare la pigione iniziale. L'attuazione competerà in primo luogo a conduttori e locatori. In caso di contenzioso, l'applicazione del nuovo diritto spetterà alle autorità di conciliazione in materia di locazione e ai tribunali civili. Non sono emerse questioni concrete legate all'attuazione.

5 Commento ai singoli articoli

5.1 Commento all'articolo 270 P-CO in merito alla pigione iniziale

5.1.1 Osservazioni preliminari

Il progetto è stato redatto, tra l'altro, in adempimento dell'iniziativa parlamentare Egloff 16.451 «Per la buona fede nel diritto di locazione. Contestazione della pigione iniziale soltanto in caso di stato di necessità del locatario» e concerne i requisiti per la contestazione della pigione iniziale.

Secondo la regolamentazione vigente, per contestare la pigione iniziale il conduttore deve dimostrare di essere stato costretto a concludere il contratto di locazione per necessità personale o familiare o a causa della situazione del mercato locale oppure che la pigione è stata aumentata in modo rilevante rispetto a quella precedente per la stessa cosa. La penuria di abitazioni e di locali commerciali può essere in linea di principio dimostrata mediante dati statistici ufficiali, purché siano aggiornati ed elaborati sulla base di rilevazioni affidabili e sufficientemente differenziate³⁷. Nel caso in cui non siano disponibili dati statistici affidabili sulla percentuale del patrimonio abitativo disponibile nel momento in oggetto, il conduttore ha comunque la possibilità di adempiere in altro modo al proprio obbligo di provare che si trovava in una situazione di necessità, ovvero provando i notevoli sforzi profusi invano nella ricerca di un'abitazione³⁸.

La condizione relativa alla situazione del mercato locale è soddisfatta in caso di penuria di abitazioni. In base alla giurisprudenza del Tribunale federale, in questo caso non è necessario che il conduttore provi gli sforzi profusi invano³⁹.

Secondo quanto stabilito dalla giurisprudenza del Tribunale federale sussiste un aumento rilevante della pigione rispetto a quella precedente per la stessa cosa nel caso di un adeguamento verso l'alto pari almeno al 10 per cento⁴⁰.

L'articolo 270 CO riguarda il diritto di contestazione in quanto tale. Soltanto nel caso in cui sussista il diritto di contestazione e venga fatto valere, così come previsto dal capoverso 1, entro il termine vigente di 30 giorni dalla consegna della cosa, un'autorità di conciliazione o un giudice possono occuparsi della questione e stabilire la liceità o meno della pigione iniziale.

³⁷ [Sentenza del TF 4A_353/2009 del 3 novembre 2009 \(DTF 136 III 82\)](#)

³⁸ [Sentenza del TF 4A_250/2012 del 28 agosto 2012](#)

³⁹ [Sentenza del TF 4A_691/2015 del 18 maggio 2016 \(DTF 142 III 442\)](#)

⁴⁰ [Sentenza del TF 4A_400/2017 del 13 settembre 2018](#)

La verifica della pigione iniziale avviene in questo caso applicando il cosiddetto *metodo assoluto* e si basa sui criteri del reddito netto ai sensi dell'articolo 269 CO o del reddito lordo ai sensi dell'articolo 269a lettera c CO o sulla pigione in uso nella località o nel quartiere ai sensi dell'articolo 269a lettera a CO. Dalla verifica può risultare che già la pigione pagata dal precedente conduttore per lo stesso oggetto locativo era abusiva. Secondo la prassi del Tribunale federale, in questo caso la pigione iniziale ammessa può essere ridotta a un importo inferiore a quello in vigore in base al precedente contratto di locazione.⁴¹

5.1.2 Commento all'articolo 270 P-CO conforme al testo dell'iniziativa parlamentare 16.451

Come esposto, ai sensi del diritto vigente la pigione iniziale può essere contestata in tre casi alternativi: se il conduttore è stato costretto a concludere il contratto per necessità personale o familiare (art. 270 cpv. 1 lett. a CO), se è stato costretto a concludere il contratto a causa della situazione del mercato locale dell'alloggio (art. 270 cpv. 1 lett. a CO) o se la pigione è stata aumentata in modo rilevante rispetto a quella richiesta al precedente conduttore (art. 270 cpv. 1 lett. b CO). Il diritto di contestazione sussiste se è soddisfatta una di queste tre condizioni alternative.

L'articolo 270 P-CO prevede che per la contestazione della pigione iniziale deve sussistere in ogni caso una situazione di necessità personale o familiare e che, in aggiunta, deve essere soddisfatta un'ulteriore condizione, ovvero o la costrizione alla stipula del contratto a causa della situazione del mercato locale dell'alloggio o un aumento rilevante rispetto alla pigione precedente. Se non è soddisfatta una delle ultime due condizioni, la sola prova della situazione di necessità non è sufficiente a fondare il diritto di contestazione.

In questo modo viene rafforzato il principio del rispetto dei contratti (*pacta sunt servanda*) e il diritto di contestazione viene concesso esclusivamente in casi qualificati, nei quali vi è sia un elemento oggettivo, in base al quale si può affermare con una certa probabilità che sia stata concordata una pigione abusiva, sia un elemento soggettivo, mediante il quale viene dimostrato che al momento della conclusione del contratto vi era una situazione personale di costrizione. Se entrambi questi elementi sono soddisfatti in modo cumulativo, allora è possibile procedere alla contestazione della pigione iniziale e quindi alla verifica della liceità della pigione stessa.

5.1.3 Commento all'articolo 270 P-CO conforme alla variante

La variante presentata si differenzia dall'adeguamento della legge in base al testo dell'iniziativa in quanto, nel caso di un aumento rilevante della pigione rispetto a quella precedente, per la contestazione della pigione iniziale non è necessario provare un ulteriore stato di necessità. Un aumento rilevante giustifica quindi in ogni caso il diritto di contestazione. Per contro, in caso di costrizione alla stipula del contratto a causa della situazione del mercato dell'alloggio locale - così come nella variante basata sul testo dell'iniziativa - deve sussistere sempre anche l'elemento qualificante della situazione di necessità personale o familiare.

5.1.4 Posizione della minoranza

Una *minoranza* si è espressa a favore della non entrata in materia sia sull'adeguamento conformemente all'iniziativa parlamentare che su quello in base alla variante. Entrambi gli adeguamenti dell'articolo 270 CO proposti ridurrebbero, secondo la minoranza, le possibilità di contestare le pigioni iniziali. In questo modo si limiterebbero i

⁴¹ [Sentenza del TF 4C.281/2006 del 17 novembre 2006](#)

diritti dei conduttori e le pigioni potrebbero aumentare. In una fase di penuria di abitazioni i conduttori rischierebbero di dover accettare pigioni elevate e di non potersi difendere. Inoltre, la situazione è aggravata anche dalle notevoli ripercussioni che stanno avendo sulla situazione dei conduttori i recenti sviluppi, i prezzi dell'energia in aumento e la relativa crescita dei costi accessori nonché l'aumento del tasso di riferimento ipotecario. Un adeguamento di questo tipo esclusivamente a favore dei locatori mette quindi a rischio l'equilibrio tra gli interessi.

5.2 Commento all'articolo 269a P-CO relativo alle eccezioni al carattere abusivo delle pigioni

5.2.1 Osservazioni preliminari

Il progetto è stato redatto, tra l'altro, in adempimento dell'iniziativa parlamentare Egloff 17.493 «Criteri comprovabili per determinare le pigioni in uso in una località o in un quartiere» del 29 settembre 2017 e riguarda la regolamentazione delle eccezioni al carattere abusivo delle pigioni. Lo stesso giorno sono state depositate altre due iniziative parlamentari relative alla definizione delle pigioni. L'iniziativa parlamentare 17.491 del consigliere nazionale Olivier Feller Aggiornare le modalità di calcolo del reddito ammissibile nel diritto della locazione⁴² prevedeva un'integrazione all'articolo 269 CO contenente una regola relativa alle pigioni abusive. Questi adeguamenti non sono stati attuati in quanto il 15 dicembre 2020 il Consiglio degli Stati ha deciso di non dare seguito all'iniziativa. Il 26 ottobre 2020 il Tribunale federale ha modificato la sua prassi per il calcolo del reddito netto⁴³. Riferendosi a questa sentenza, la mozione 22.4448 del consigliere agli Stati Stefan Engler Maggiore certezza giuridica nel diritto di locazione⁴⁴ invitava il Consiglio federale a presentare una regolamentazione in merito a una delle questioni non affrontate dal Tribunale federale. Il 16 marzo 2023 il Consiglio degli Stati ha deciso di trasmettere la mozione per esame alla commissione competente. Il 26 giugno 2023 la CAG-S ha sentito diversi esperti e deciso all'unanimità l'accoglimento della mozione citata⁴⁵, che è stata in seguito accolta dal Consiglio degli Stati il 28 settembre 2023. L'iniziativa parlamentare 17.492 dell'attuale consigliere agli Stati e allora consigliere nazionale Daniel Fässler Rafforzare l'equivalenza delle norme legali sulle pigioni⁴⁶ prevedeva l'integrazione di un articolo 269a^{bis}, in base al quale i criteri di cui agli articoli 269 e 269a CO dovevano essere equivalenti. Questa iniziativa parlamentare è stata ritirata il 4 luglio 2018 e pertanto liquidata.

Il 29 settembre 2017 sono state depositate tre iniziative parlamentari che avevano come oggetto un adeguamento di entrambi gli articoli della lettera A. (Pigioni abusive) del Capo secondo: Della protezione dalle pigioni abusive e da altre pretese abusive del locatore in materia di locazione di locali d'abitazione e commerciali. L'iniziativa parlamentare 17.493 si trova ancora in fase di attuazione. Tuttavia, in base alla sentenza del Tribunale federale 147 III 14 nonché alla mozione 22.4448, la questione del reddito netto ammissibile e quindi quanto richiesto dall'iniziativa parlamentare 17.491 sono oggetto di discussioni nell'ambito della prassi giudiziaria, della dottrina giuridica e della legislazione.

⁴² [17.491 | Aggiornare le modalità di calcolo del reddito ammissibile nel diritto della locazione | Oggetto | Il Parlamento svizzero.](#)

⁴³ [DTF 147 III 14.](#)

⁴⁴ [22.4448 | Maggiore certezza giuridica nel diritto di locazione | Oggetto | Il Parlamento svizzero.](#)

⁴⁵ Martedì, 27 giugno 2023 16h20, comunicato stampa, [La Commissione affronta gli effetti dell'aumento del tasso di interesse di riferimento sul diritto in materia di locazione \(parlament.ch\).](#)

⁴⁶ [17.492 | Rafforzare l'equivalenza delle norme legali sulle pigioni | Oggetto | Il Parlamento svizzero.](#)

5.2.2 Commento all'articolo 269a P-CO conforme al testo dell'iniziativa parlamentare 17.493

5.2.2.1 Campo d'applicazione materiale

Ai sensi dell'articolo 253a capoverso 1 CO, le disposizioni concernenti la locazione di locali d'abitazione e commerciali si applicano parimenti alle cose concesse in uso dal locatore al conduttore con questi locali. Ai sensi dell'articolo 1 OLAL rientrano in questa categoria segnatamente i mobili, le autorimesse, i parcheggi sotterranei e all'aperto, come pure i giardini. In una fattispecie in merito alla pigione in uso in una località o in un quartiere relativa a un parcheggio, il Tribunale federale ha stabilito che determinati criteri dell'articolo 11 OLAL devono essere relativizzati in questo contesto⁴⁷. In applicazione ed eventualmente in base all'interpretazione dell'articolo 269a P-CO e dell'articolo 11 OLAL, la giurisprudenza dovrà decidere con quale rigore devono essere attuati i criteri relativamente alle cose concesse in uso insieme ai locali.

5.2.2.2 Pigioni in uso nella località o nel quartiere

Secondo il vigente articolo 269a lettera a CO e secondo l'articolo 269a capoverso 1 lettera a P-CO, le pigioni che sono nei limiti di quelle in uso nella località o nel quartiere non sono abusive. Il Tribunale federale descrive la località come un paese o una cittadina, una zona che può avere una certa estensione e comprendere edifici di vario tipo⁴⁸. Dal punto di vista degli spazi, secondo HIGI/WILDISEN il termine località può essere inteso come un iperonimo. La località può, ma non deve necessariamente, avere dei quartieri. La *località* può essere intesa come un insediamento urbano chiuso con un'estensione più o meno vasta. Sempre secondo HIGI/WILDISEN, solitamente i confini della località corrispondono a quelli di un Comune o di una città, pertanto gruppi di case isolati non rientrano nella definizione di località di cui all'articolo 269a lettera a CO. In determinate fattispecie non è possibile basarsi sui confini comunali, ad esempio nel caso in cui il territorio comunale comprenda più località⁴⁹.

Il concetto di quartiere si trova nel testo dell'articolo 269a lettera a nella versione tedesca, francese e italiana. Già nel testo dell'articolo 15 capoverso 1 lettera a del decreto federale del 30 giugno 1972⁵⁰ concernente provvedimenti contro gli abusi in materia di locazione (DAL) si utilizzava il termine quartiere. Non esiste una definizione legale e il Tribunale federale non è riuscito a trovare una definizione neppure nei documenti dei lavori legislativi⁵¹. In una decisione di principio è stato stabilito che possono appartenere allo stesso quartiere anche edifici che si trovano in zone di una stessa città con un numero postale d'avviamento diverso⁵². Nella concezione odierna, il quartiere indica una porzione amministrativa di una città o di una parte di una città in grado di differenziarsi (con una propria «fisionomia») e che forma in un certo qual modo un'unità^{53 54}. Costituisce un nucleo dal punto di vista storico, geografico, sociologico o amministrativo. Un quartiere deve avere anche una certa estensione e non può essere costituito

⁴⁷ Sentenza del [TF 4A_675/2011](#) del 9 febbraio 2012 consid. 2.

⁴⁸ [DTF 136 III 74](#) consid. 2.2.1 pag. 78.

⁴⁹ PETER HIGI/CHRISTOPH WILDISEN, art. 269a n. 27 segg., in: Peter Higi/Anton Bühlmann/Christoph Wildisen, *Zürcher Kommentar Obligationenrecht, Art. 269-273c OR, Die Miete*, Zurigo 2022 (cit.: ZK-HIGI/WILDISEN, art. n.).

⁵⁰ RU 1972 1703; RS 221.213.1.

⁵¹ [DTF 136 III 74](#) consid. 2.2.1 pag. 77.

⁵² [DTF 136 III 74](#) consid. 2.2.1 pag. 77 con riferimento alla [DTF 123 III 317](#) consid. 4b/ee pag. 322.

⁵³ All'interno della [DTF 136 III 74](#) consid. 2.2.1 pag. 77, dopo queste considerazioni, viene inserita tra parentesi la seguente citazione: «cf. Le Grand Robert de la langue française».

⁵⁴ In ZK-HIGI/WILDISEN, art. 269a n. 32 viene utilizzato anche il termine *Ort* (località) *im Ort*.

soltanto da alcuni edifici o caseggiati. Secondo la valutazione del Tribunale federale non vi è motivo di interpretare in maniera più restrittiva il concetto di quartiere di cui all'articolo 269a lettera a CO. In particolare, il significato di questo termine non può essere ridotto a un complesso architettonico corrispondente. Dal testo dell'articolo 11 capoverso 1 OLAL il Tribunale federale ha inoltre dedotto che un quartiere può occupare una determinata superficie ed essere eterogeneo⁵⁵. In molti casi può essere determinante la suddivisione amministrativa di una città o la divisione in quartieri storici. Secondo il parere del Tribunale federale sono tuttavia possibili delle eccezioni nel caso in cui un oggetto locativo si trovi al confine di due quartieri. Il Tribunale federale ritiene che non possa essere stabilita una regola generale. I confini dipendono sostanzialmente dalla situazione effettiva e dalla storia del luogo⁵⁶.

L'articolo 269a lettera a CO e l'articolo 269a capoverso 1 lettera a P-CO, nella versione tedesca, francese e italiana, citano la pigione «in uso nella località o nel quartiere». Conformemente a quanto indicato da HIGI/WILDISSEN, invece della pigione in uso nella località viene preso come riferimento la pigione in uso nel quartiere quando la località in cui si trova la cosa locata comprende più quartieri⁵⁷. Al contrario, si può fare riferimento all'uso nella località nel caso in cui, ai sensi della definizione data, il quartiere corrisponde a un territorio molto piccolo⁵⁸.

Il progetto, sia nella versione conforme all'iniziativa parlamentare 17.493 sia nella variante, non contiene modifiche per quanto riguarda il significato di pigione in uso nella località o nel quartiere. I responsabili dell'applicazione del diritto potranno, tenendo conto del nuovo testo di legge, adeguare la definizione alle circostanze effettive del caso specifico.

5.2.2.3 Art. 269a cpv. 1 P-CO

L'articolo 269a CO in vigore comprende un capoverso con un elenco non esaustivo di fattispecie che, se soddisfatte, comportano che le pigioni non sono di regola abusive. Tra queste, alla lettera a è citato il caso delle pigioni che sono nei limiti di quelle in uso nella località o nel quartiere. Inoltre, di regola non sono abusive segnatamente le pigioni che sono giustificate dal rincaro dei costi o da prestazioni suppletive del locatore (lett. b), ove trattasi di costruzioni recenti, sono nei limiti del reddito lordo compensante i costi (lett. c), servono esclusivamente a compensare una riduzione della pigione accordata precedentemente nell'ambito di una redistribuzione dei costi usuali di finanziamento e sono fissate in un piano di pagamento previamente comunicato al conduttore (lett. d), garantiscono unicamente il potere d'acquisto del capitale, sopportante i rischi (lett. e), non eccedono i canoni raccomandati nei contratti-quadro di locazione di associazioni di locatori e inquilini o di organizzazioni che tutelano analoghi interessi (lett. f). L'articolo 15 DAL disciplinava già tutte le fattispecie nelle quali di regola le pigioni non sono abusive mediante un elenco non esaustivo.

Le integrazioni conseguenti all'attuazione del progetto comportano una nuova suddivisione dell'articolo 269a P-CO in tre capoversi. Il testo dell'articolo 269a CO attualmente in vigore in futuro costituirà il *capoverso 1*.

Il nuovo *capoverso 1* contiene tutte le fattispecie nelle quali di regola le pigioni non sono abusive. L'ordine e il carattere non esaustivo dell'elenco non cambiano.

⁵⁵ [DTF 136 III 74](#) consid. 2.2.1 pag. 77 seg. Per quanto attiene all'eterogeneità viene fatto riferimento a Peter Higi, *Zürcher Kommentar*, 4^a edizione 1998, n. 34 ad art. 269a CO.

⁵⁶ [DTF 136 III 74](#) consid. 2.2.1 pag. 78, con ulteriori riferimenti alla dottrina (Bysang e Higi).

⁵⁷ ZK-HIGI/WILDISSEN, art. 269a n. 30.

⁵⁸ ZK-HIGI/WILDISSEN, art. 269a n. 34.

5.2.2.4 Art. 269a cpv. 2 P-CO

In base all'articolo 269a capoverso 2 P-CO, per il calcolo delle pigioni in uso nella località o nel quartiere ai sensi del capoverso 1 lettera a sono determinanti le pigioni di locali d'abitazione o commerciali paragonabili alla cosa locata per ubicazione, dimensione, attrezzatura, stato ed epoca di costruzione. Il testo corrisponde a quello dell'articolo 11 capoverso 1 OLAL.

Come previsto dal diritto vigente, per il calcolo sia delle pigioni in uso nella località sia di quelle in uso nel quartiere ci si basa su determinati criteri menzionati esplicitamente. Nella versione tedesca attualmente in vigore, questo fatto è messo in evidenza mediante l'utilizzo dell'espressione «pigioni in uso nella località e nel quartiere» («orts- und quartierübliche Mietzinse») nel titolo marginale dell'articolo 11 OLAL e nell'articolo 11 capoverso 1 OLAL. Per contro, la formulazione «pigioni in uso nella località o nel quartiere» («orts- oder quartierübliche Mietzinse») nel *capoverso 1* dell'articolo 269a CO vigente indica che la pigione in uso in una località o quella in uso in un quartiere sono da sole sufficienti a far sì che una pigione non sia abusiva. Questo dettaglio linguistico è importante segnatamente nel caso delle pigioni in uso in un quartiere di una città con svariati quartieri. In questo caso non è richiesto che la pigione in uso nel quartiere sia in uso nella località o che una pigione in uso nella località venga utilizzata come valore di riferimento.

Alle nuove lettere dalla a alla c del capoverso 2 la legge contiene considerazioni relative agli elementi per fornire le prove. Le lettere a - c non riguardano l'ubicazione e la dimensione, che devono essere prese in considerazione per la definizione della pigione in uso nella località o nel quartiere. Di conseguenza, entrambi questi criteri potranno continuare a essere utilizzati secondo il diritto vigente. Spetterà alla giurisprudenza futura stabilire se l'adeguamento della regola ha in generale effetti indiretti sulla fornitura delle prove relative a ubicazione e dimensioni.

5.2.2.5 Art. 269a cpv. 2 lett. a P-CO

L'articolo 269a capoverso 2 lettera a P-CO prevede che, per quanto concerne l'epoca di costruzione, gli oggetti locativi all'interno di edifici costruiti prima del 1930 siano paragonabili tra loro (n. 1). Gli oggetti locativi che si trovano all'interno di edifici costruiti dopo il 1930 sono paragonabili con edifici costruiti 20 anni prima o dopo (n. 2). Questa precisazione nel testo di legge costituirebbe una novità sia rispetto al vigente articolo 269a lettera a sia rispetto al vigente articolo 11 OLAL. In passato erano stati i tribunali a definire gli intervalli temporali per il criterio dell'epoca di costruzione.

In una sentenza di principio era stato ammesso che gli edifici che erano stati costruiti nei primi due decenni del XX secolo erano paragonabili tra loro⁵⁹. Successivamente, il Tribunale federale ha escluso dal confronto i locali in edifici costruiti più di 20 anni prima o dopo rispetto all'edificio in questione⁶⁰. Il Tribunale ha ritenuto che un allentamento di questa regola non si giustificasse. Per motivi di prevedibilità del diritto e di parità di trattamento è stato ritenuto opportuno un certo schematismo⁶¹. Con l'introduzione di un intervallo di tempo specifico di 20 anni prima o dopo per l'applicazione del criterio dell'epoca di costruzione viene codificata la giurisprudenza del Tribunale federale e tenuta in considerazione la questione della certezza del diritto. La comparabilità degli edifici che sono stati costruiti prima del 1930 tiene conto del fatto che circa il 70 per cento degli edifici a uso abitativo in Svizzera sono stati edificati dopo il 1945 e

⁵⁹ [DTF 123 III 317](#) consid. 4. b) aa) pag. 320 con ulteriori riferimenti.

⁶⁰ Sentenza del TF [4A 612/2012](#) del 19 febbraio 2013 consid. 3.2.2; [DTF 136 III 74](#) consid. 3.2.1 pag. 80.; sentenza del [TF 4C.40/2001](#) del 15 giugno 2001 consid. 5. c) bb).

⁶¹ [DTF 136 III 74](#) consid. 3.2.1 pag. 80.

che, di conseguenza, la ricerca di oggetti paragonabili realizzati precedentemente è difficile⁶².

5.2.2.6 Art. 269a cpv. 2 lett. b P-CO

In base all'*articolo 269a capoverso 2 lettera b P-CO* lo stato e l'attrezzatura degli oggetti locativi da paragonare sono valutati in base a tre categorie (semplice, buono e molto buono). Per determinate caratteristiche il giudice provvede a compensare le proprietà mancanti secondo il suo libero apprezzamento tenendo conto di proprietà di altro genere, supplementari o di valore superiore.

A differenza della regolamentazione in vigore di cui all'articolo 11 capoverso 1 OLAL, per il futuro la legge prevede uno schema per la valutazione dei criteri attrezzatura e stato. La classificazione in categorie semplifica la presentazione delle prove e riduce l'onere richiesto ai soggetti a cui incombe l'applicazione del diritto.

Per *attrezzatura* si intende lo standard di costruzione e l'infrastruttura di un oggetto locato. Gli elementi soggettivi di un'abitazione sono valutati nell'ambito del comfort⁶³. Alcune teorie fanno una distinzione tra gli impianti presenti nella maggior parte dei locali d'abitazione o commerciali (p. es. riscaldamento, bagno o cucina) e quelli che offrono un comfort particolare (p. es. ascensore o secondo bagno)⁶⁴. Nella valutazione ci si basa sugli impianti o le installazioni messi a disposizione dal locatore. Gli elementi inseriti dai conduttori solitamente non vengono presi in considerazione⁶⁵. Il Tribunale federale, ad esempio, in passato ha messo a confronto gli impianti elettrici o verificato se un appartamento disponeva di un balcone⁶⁶. In un altro caso, ha ritenuto una differenza rilevante il fatto che, diversamente dall'appartamento in oggetto, cinque dei sei appartamenti presentati per il confronto possedessero il collegamento alla televisione via cavo. In questo contesto il Tribunale federale ha parlato anche del minore comfort⁶⁷. Per classificare l'attrezzatura nelle tre categorie (semplice, buono e molto buono) è necessaria una visione d'insieme, pertanto in futuro potranno essere paragonati tra loro più oggetti locativi.

Per quanto attiene allo *stato*, viene considerata l'impressione generale effettuando una valutazione del modo in cui è tenuta un'abitazione alla luce anche degli impianti tecnici, degli infissi, dei bagni, ecc.. Si valuta quindi se un appartamento è in uno stato di manutenzione superiore alla media, in condizioni da medie a buone, in cattive condizioni

⁶² Cfr. per il tutto UST: [Epoca di costruzione | Ufficio federale di statistica \(admin.ch\)](#) (consultato da ultimo il: 1° novembre 2023).

⁶³ Tribunale distrettuale di Zurigo, Tribunale della locazione, sentenza del 12 settembre 2019, MA170005-L, ZMP 2020 n. 13, consid. 3.2.5, con altri riferimenti alla dottrina e alla giurisprudenza del Tribunale federale. Cfr. anche: ZK-HIGI/WILDISEN, art. 269a CO n. 111; BEAT ROHRER n. 16 ad art. 269a, in: SVIT Schweiz, *Das schweizerische Mietrecht, Kommentar*, 4ª edizione, Zurigo/Basilea/Ginevra 2018 (SVIT-Kommentar/AUTORE n. ad art.).

⁶⁴ *Mietrecht für die Praxis*/SARAH BRUTSCHIN, 10ª edizione, Zurigo 2022, cap. 19, n. 19.2.5.2, pag. 572, con ulteriori riferimenti. Cfr. per quanto riguarda gli esempi anche SVIT-Kommentar/BEAT ROHRER n. 16 ad art. 269a.

⁶⁵ ZK-HIGI/WILDISEN, art. 269a CO n. 112; *Mietrecht für die Praxis*/SARAH BRUTSCHIN, 10ª edizione, Zurigo 2022, cap. 19, n. 19.2.5.2, pag. 572.

⁶⁶ Sentenza del [TF 4A 215/2021](#) del 22 ottobre 2021 consid. 7.2.1. e 7.2.2.

⁶⁷ Sentenza del [TF 4C.265/2000](#) del 16 gennaio 2001 consid. 3. b) ee).

o trascurato⁶⁸. Determinante in questo caso è la manutenzione spettante al locatore⁶⁹. Il Tribunale federale, ad esempio, ha messo a confronto gli impianti elettrici, i bagni o le facciate e ha indicato se si trattava di impianti vecchi e se a un certo punto sono stati effettuati dei lavori⁷⁰. Con la definizione a livello di legge di tre categorie (semplice, buono e molto buono) i due criteri stato e attrezzatura vengono unificati aumentando le possibilità di confronto.

Per quanto riguarda singole caratteristiche, il giudice può compensare le proprietà mancanti secondo il suo libero apprezzamento tenendo conto di proprietà di altro genere, supplementari o di valore superiore. L'articolo 4 del Codice civile (CC)⁷¹ prevede che, quando la legge si rimette al suo prudente criterio, il giudice è tenuto a decidere secondo il diritto e l'equità. La legge può indicare di rimettersi all'apprezzamento di un giudice quando risulta necessario tenere in considerazione una situazione specifica per evitare risultati inaccettabili⁷². Il locatore ed eventualmente anche il conduttore possono influire sullo stato e l'attrezzatura. Il fatto che il giudice possa tenere conto di proprietà di valore superiore facilita la fornitura delle prove da parte di quei locatori che hanno investito in determinati parti dell'oggetto locato. Per quanto riguarda il criterio dell'*ubicazione*, sul quale il locatore e il conduttore hanno un influsso limitato o nullo, la giurisprudenza richiede che gli oggetti locati indicati come riferimenti presentino vantaggi simili (p. es. dintorni, infrastrutture) o elementi di disturbo paragonabili (p. es. inquinamento acustico, odori)⁷³. Il Tribunale federale non ha tuttavia escluso una valutazione da parte del giudice dei vantaggi e degli svantaggi dell'appartamento oggetto della disputa nel loro complesso⁷⁴.

Il fatto che il giudice possa procedere a una compensazione per quanto attiene allo stato e all'attrezzatura, come espressamente indicato nella legge, fa sì che la comparabilità sia ammessa in più fattispecie rispetto al passato e questo a vantaggio della parte su cui grava l'onere della prova.

5.2.2.7 Art. 269a cpv. 2 lett. c P-CO

Il capoverso 2 lettera c consente di provare la pigione in uso nella località o nel quartiere in base a dati statistici ufficiali o elaborati dal settore sufficientemente differenziati. Rispetto all'articolo 11 capoverso 4 OLAL in vigore, che ammette che le prove si basino su statistiche ufficiali, si tratta di una semplificazione per la parte a cui incombe l'onere della prova. La possibilità di fornire le prove tramite statistiche ufficiali era stata introdotta con la OLAL. Ora però la legge richiede che le statistiche presentate soddisfino uno specifico requisito, ovvero devono essere sufficientemente differenziate.

⁶⁸ Tribunale distrettuale di Zurigo, Tribunale della locazione, sentenza del 12 settembre 2019, MA170005-L, ZMP 2020 n. 13, consid. 3.2.4, con ulteriori riferimenti alla dottrina e alla giurisprudenza del Tribunale federale. Cfr. anche ZK-HIGI/WILDISSEN, art. 269a CO n. 103 e *Mietrecht für die Praxis*/SARAH BRUTSCHIN, 10^a edizione, Zurigo 2022, cap. 19, n. 19.2.5.2, pag. 572, con ulteriori riferimenti; SVIT-Kommentar/BEAT ROHRER n. 18 ad art. 269a.

⁶⁹ *Mietrecht für die Praxis*/SARAH BRUTSCHIN, 10^a edizione, Zurigo 2022, cap. 19, n. 19.2.5.2, pag. 572, con ulteriori riferimenti.; ZK-HIGI/WILDISSEN, art. 269a CO n. 103.

⁷⁰ [DTF 123 III 317](#) consid. 4. b) pag. 320 seg.; sentenza del [TF 4A 215/2021](#) del 22 ottobre 2021 consid. 7.2.1. – 7.2.4.

⁷¹ RS 210

⁷² STEPHANIE HRUBESCH-MILLAUER, art. 4 CC n. 236, in: *Berner Kommentar, Kommentar zum schweizerischen Privatrecht, Band I Einleitung und Personenrecht, 1. Abteilung: Einleitung, art. 1 – 9 CC*, Berna 2012.

⁷³ Sentenza del [TF 4A 58/2013](#) del 16 maggio 2013 consid. 3.2.

⁷⁴ Sentenza del [TF 4A 400/2017](#) del 13 settembre 2018 consid. 2.2.2.2.; [DTF 141 III 569](#) consid. 2.2.3 pag. 575; [DTF 123 III 317](#) consid. 4. d) pag. 326.

La giurisprudenza del Tribunale federale sul diritto vigente permette di utilizzare le statistiche ufficiali se soddisfano i requisiti stabiliti dall'articolo 11 capoverso 1 OLAL. I dati statistici, pertanto, devono tenere conto di ubicazione, dimensione, attrezzatura, stato ed epoca di costruzione⁷⁵. La giurisprudenza in merito alle norme in vigore considera soddisfatti i requisiti di cui all'articolo 11 capoverso 4 in combinato disposto con l'articolo 11 capoverso 1 OLAL se le statistiche ufficiali contengono dati sufficientemente differenziati e raccolti correttamente in merito a ubicazione, dimensione, attrezzatura, stato ed epoca di costruzione nonché tengono conto dell'andamento recente delle pigioni⁷⁶.

Il progetto permette ora di fornire le prove mediante dati statistici ufficiali o elaborati dal settore sufficientemente differenziati. La nuova regolamentazione esige che siano ammessi come mezzo di prova. La decisione se, nel caso specifico, una statistica è sufficiente come prova spetta ai soggetti a cui incombe l'applicazione del diritto. La prassi dovrà stabilire quando la statistica può essere considerata come elaborata dal settore. Per quanto riguarda il contenuto saranno determinanti i requisiti per le statistiche ufficiali. Diversamente da quanto previsto per i moduli ufficiali delle pigioni, né l'articolo 269a P-CO né l'articolo 11 OLAL prevedono espressamente un'approvazione a livello cantonale. In relazione a una fattispecie specifica, quindi, il giudice potrà verificare se i dati statistici forniti dalla parte su cui grava l'onere della prova siano da un lato sufficientemente differenziati e dall'altro ufficiali o elaborati dal settore.

Dal momento che il contenuto dell'articolo 11 capoverso 1 OLAL è ora disciplinato a livello di legge, è opportuno che anche l'utilizzo delle statistiche sia disciplinato nella legge. Se la giurisprudenza in futuro si fonderà sui criteri di cui all'articolo 269a capoverso 2 lettere a e b P-CO per la verifica dei dati statistici ufficiali ed elaborati dal settore, le semplificazioni introdotte avranno effetto anche sui requisiti per i dati statistici. In una sentenza del 2004 il Tribunale federale ha constatato che, tenuto conto dei requisiti elevati che devono essere soddisfatti dai dati statistici ufficiali, fino a quel momento la giurisprudenza non aveva mai accettato un adeguamento di una pigione sulla base delle pigioni in uso nella località o nel quartiere⁷⁷. Questi adeguamenti hanno quindi come obiettivo anche quello di semplificare o di permettere la fornitura delle prove tramite dati statistici.

5.2.2.8 Rapporto tra l'art. 269a cpv. 2 lett. a e b e l'art. 269a cpv. 2 lett. c P-CO

Secondo la giurisprudenza sul diritto vigente, la presentazione delle prove può essere basata su dati statistici ufficiali o su almeno cinque oggetti paragonabili. Questi due requisiti alternativi dovrebbero permettere di trarre conclusioni sufficientemente fondate⁷⁸.

⁷⁵ Sentenza del [TF 4A 271/2022](#) del 15 agosto 2023 consid. 5.1.1.; sentenza del [TF 4A 448/2021](#) dell'11 aprile 2022 consid. 3.1.2.; sentenza del [TF 4A 669/2010](#) del 28 aprile 2011 consid. 6.1.

⁷⁶ Sentenza del [TF 4A 554/2021](#) del 2 maggio 2022 consid. 4.2.; sentenza del [TF 4A 179/2015](#) del 16 dicembre 2015 consid. 2.2.1. [TF 4C.176/2003](#) seduta del 13 gennaio 2004 consid. 3.1; [DTF 123 III 317](#) consid. 4. c) cc) pag. 324 seg.

⁷⁷ [TF 4C.176/2003](#) seduta del 13 gennaio 2004 consid. 3.1.

⁷⁸ Sentenza del [TF 4A 448/2021](#) dell'11 aprile 2022 consid. 3.1.2.; sentenza del [TF 4A 215/2021](#) del 22 ottobre 2021 consid. 7.1; sentenza del [TF 4A 28/2020](#) del 13 gennaio 2021 consid. 4.1.3., 4.1.3.1 e 4.1.3.2.; sentenza del [TF 4A 179/2015](#) del 16 dicembre 2015 consid. 3.3.; [TF 4C.176/2003](#) seduta del 13 gennaio 2004 consid. 3.1.

L'articolo 269a capoverso 2 P-CO consentirà anche in futuro di presentare le prove sulla base di un numero definito di oggetti paragonabili e/o statistiche. Oltre ai dati statistici ufficiali, d'ora in avanti potranno essere presentate anche statistiche elaborate dal settore, che saranno ammesse come mezzi di prova.

5.2.2.9 Art. 269a cpv. 3 P-CO

In base all'articolo 269a capoverso 3 P-CO, la prova che una pigione corrisponde a quella in uso nella località o nel quartiere può essere fornita presentando tre oggetti paragonabili.

Né il vigente articolo 269a lettera a CO né l'articolo 11 OLAL stabiliscono quanti oggetti paragonabili deve presentare la parte che fornisce la prova. La giurisprudenza richiede almeno cinque oggetti paragonabili con caratteristiche uguali a quelle della cosa locata oggetto della disputa per quanto concerne ubicazione, dimensione, attrezzatura, stato ed epoca di costruzione. In questo modo si dovrebbe riuscire a trarre conclusioni sufficientemente fondate⁷⁹. Secondo il Tribunale federale, l'indicazione di tre immobili appartenenti allo stesso proprietario non permette di trarre conclusioni valide sul livello generale delle pigioni nel quartiere. Il Tribunale federale ha affermato che non si può dedurre che le pigioni degli appartamenti in oggetto corrispondono alle pigioni in uso nel quartiere ai sensi dell'articolo 269a lettera a CO⁸⁰. Gli appartamenti presentati per il confronto devono trovarsi in edifici diversi o avere proprietari diversi⁸¹. Per quanto riguarda le abitazioni con proprietari diversi gestiti dalla stessa amministrazione, il Tribunale federale si è dichiarato contrario all'adozione di un approccio restrittivo⁸².

In un caso in cui si trattava di sollevare dubbi sulla presunzione di fatto dell'abusività della pigione iniziale, il Tribunale federale ha stabilito che in determinate circostanze può essere sufficiente che il locatore presenti «soltanto» tre o quattro oggetti per il confronto. Questi oggetti vengono presentati per suscitare dubbi fondati sulla presunzione del carattere abusivo della pigione iniziale. Nella situazione citata, per il Tribunale federale sono sufficienti solo tre o quattro oggetti per il confronto se in aggiunta viene presentata una statistica, anche se non soddisfa completamente i requisiti della OLAL, oppure vi sono altri fattori che danno un'idea delle pigioni in uso nella località o nel quartiere⁸³.

La pigione in uso nella località o nel quartiere deve essere accertata in base alle pigioni per locali d'abitazione e commerciali paragonabili alla cosa locata per ubicazione, dimensione, attrezzatura, stato ed epoca di costruzione. Per tenere conto di tutti i criteri è necessario che le prove vengano presentate in modo accorto e scrupoloso. Alla luce di questo, anche sulla base di soli tre oggetti per il confronto è possibile formulare affermazioni affidabili e trarre conclusioni fondate. Anche in base alla giurisprudenza attuale tre oggetti paragonabili costituiscono un campione rappresentativo. La riduzione da cinque, come stabilito dalla giurisprudenza, a tre oggetti paragonabili tramite la legge riduce l'onere richiesto sia alla parte tenuta a presentare le prove sia ai tribunali. Un altro effetto dovrebbe essere l'accelerazione dei processi.

⁷⁹ Sentenza del [TF 4A_28/2020](#) del 13 gennaio 2021 consid. 4.1.3.1.; sentenza del [TF 4A_179/2015](#) del 16 dicembre 2015 consid. 2.2.1.; sentenza del [TF 4A_295/2016](#) del 29 novembre 2016 consid. 5.2.; [DTF 123 III 317](#) consid. 4. a) pag. 319.

⁸⁰ [DTF 123 III 317](#) consid. 4. c) aa) pag. 323. Cfr. anche sentenza del [TF 4A_43/2009](#) del 1 aprile 2009 consid. 4.1.

⁸¹ Sentenza del [TF 4A_675/2011](#) del 9 febbraio 2012 consid. 2.

⁸² Sentenza del [TF 4A_573/2008](#) del 24 aprile 2009 consid. 2.3.

⁸³ [DTF 147 III 431](#) consid. 4.3.1 pag. 438 seg.

5.2.2.10 Disposizioni di esecuzione

Le disposizioni di esecuzione relative alle pigioni in uso nella località o nel quartiere sono contenute nell'articolo 11 OLAL. Due capoversi non sono direttamente interessati dal progetto a livello materiale di contenuto.

Per quanto riguarda i locali commerciali, secondo l'articolo 11 capoverso 2 OLAL il confronto ai sensi dell'articolo 269a lettera a CO può essere effettuato utilizzando i prezzi al metro quadrato di oggetti uguali in quartieri simili⁸⁴. In base alla valutazione effettuata dal Tribunale federale, spesso la pigione dei locali commerciali è stabilita basandosi su un prezzo al m²⁸⁵. Alla fine del 2017, il Tribunale federale ha stabilito che generalmente («généralement») la pigione dei locali commerciali viene stabilita in base al prezzo al metro quadrato. Nel caso dei locali d'abitazione la superficie sarebbe invece uno tra vari elementi di confronto⁸⁶. Una regola simile per i locali commerciali era già contenuta nell'articolo 8 dell'ordinanza del 10 luglio 1972 (OAL)⁸⁷ concernente provvedimenti contro gli abusi in materia di locazione.

Conformemente all'articolo 11 capoverso 3 OLAL non sono prese in considerazione le pigioni stabilite in forza della posizione predominante di mercato di un locatore o di un gruppo di locatori⁸⁸. Il Tribunale federale è quindi giunto alla conclusione che la definizione della pigione in uso non può ubbidire esclusivamente alle leggi del mercato⁸⁹. Una regola corrispondente era stata inserita con effetto dal 7 luglio 1977 nell'articolo 15 capoverso 2 DAL⁹⁰.

5.2.3 Commento all'articolo 269a P-CO conforme alla variante

Il testo dell'articolo 269a P-CO differisce nella variante soltanto in un punto dal testo dell'iniziativa parlamentare. Nella variante è stata eliminata la compensazione delle proprietà mancanti di stato e attrezzatura da parte del giudice e secondo il suo libero apprezzamento prevista dal capoverso 2 lettera b. Dal momento che non vi sono altre differenze, per i restanti contenuti dell'articolo 269a P-CO si rimanda al commento all'articolo 269a conforme al testo dell'iniziativa parlamentare 17.493 (n. 5.2.2).

Con l'attuazione del progetto dovrebbe essere possibile provare le pigioni in uso nella località o nel quartiere in molti più casi rispetto al passato. Il motivo che ha spinto a depositare l'iniziativa parlamentare 17.493 sono i requisiti stabiliti dalla giurisprudenza che le prove devono soddisfare. Per quanto riguarda i criteri stato e attrezzatura, l'iniziativa parlamentare prevede che il giudice applichi il proprio libero apprezzamento per compensare eventuali proprietà mancanti con proprietà di altro genere, supplementari o di valore superiore. La variante non prevede invece il libero apprezzamento del giudice all'articolo 269a capoverso 2 lettera b P-CO. Una compensazione sarebbe possibile anche per altri criteri, ad esempio l'ubicazione. Inoltre, la possibilità che il giudice eserciti il proprio libero apprezzamento può costituire un onere aggiuntivo sia per i soggetti a cui incombe l'applicazione del diritto sia per la parte che fornisce la prova. In

⁸⁴ Cfr. anche sentenza del [TF 4A 410/2009](#) del 15 dicembre 2009 consid. 3.1; [DTF 135 III 537](#) consid. 2.2 pag. 542.

⁸⁵ Sentenza del [TF 4A 417/2022](#) del 25 aprile 2023 consid. 6.3.2.

⁸⁶ Sentenza del [TF 4A 249/2017](#) dell'8 dicembre 2017 consid. 3.3.

⁸⁷ RS **221.213.11**

⁸⁸ Cfr. anche sentenza del TF [4A 448/2021](#) dell'11 aprile 2022 consid. 3.1.2.; sentenza del [TF 4A 288/2020](#) del 13 gennaio 2021 consid. 4.2.3.1.; [DTF 147 III 14](#) consid. 4.1.2.1.

⁸⁹ Sentenza del [TF 4A 215/2021](#) del 22 ottobre 2021 consid. 7.1.2.; [DTF 141 III 569](#) consid. 2.2.1 pag. 573; sentenza del [TF 4A 295/2016](#) del 29 novembre 2016 consid. 5.2.2.; [DTF 123 III 317](#) consid. 4. d) pag. 325 seg.

⁹⁰ RU **1977** 1269, 1270.

riferimento all'articolo 269a P-CO il progetto contiene già diverse semplificazioni, per esempio la riduzione del numero di oggetti da presentare per il confronto, pertanto il vantaggio derivante dalla compensazione da parte del giudice dovrebbe restare nella maggior parte dei casi entro limiti ragionevoli.

5.2.4 Posizione della minoranza

Una *minoranza* si è espressa a favore della non entrata in materia sull'adeguamento sia conformemente all'iniziativa parlamentare che secondo la variante. La semplificazione delle regole per provare la pigione in uso nella località o nel quartiere è prevalentemente nell'interesse dei locatori. Vi è il rischio che le pigioni aumentino. Questi probabili sviluppi devono essere evitati. A livello finanziario sui conduttori pesano già in modo sostanziale i maggiori costi accessori e gli aumenti delle pigioni causati dall'aumento del tasso di riferimento ipotecario. Si prevedono altri aumenti delle pigioni. Non si può pretendere che i conduttori si facciano carico di ulteriori oneri. Inoltre, la modifica agevolerebbe le disdette per motivi economici, accrescendo il rischio di disdetta del contratto di locazione per numerosi conduttori.

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

5.2.5.1 Rimando all'articolo 269a CO

L'OLAL è stata emessa sulla base dell'articolo 253a capoverso 3 CO. Nei titoli marginali di svariate disposizioni di esecuzione dell'OLAL è presente tra parentesi un rimando esplicito alla norma del CO su cui si basa la relativa disposizione e nel testo viene fatto riferimento a un articolo del CO.

- L'articolo 11 OLAL Pigioni in uso nella località o nel quartiere (art. 269a lett. a CO); i capoversi 1 e 2 OLAL rimandano esplicitamente all'articolo 269a lettera a CO.
- Articolo 12 OLAL Rincaro dei costi (art. 269a lett. b CO); il capoverso 1 OLAL rimanda all'articolo 269a lettera b CO.
- Articolo 13 Tassi ipotecari (art. 269a lett. b CO); il capoverso 3 rimanda all'articolo 269a lettera d e all'articolo 269a lettera f CO.
- Articolo 14 Prestazioni suppletive del locatore (art. 269a lett. b CO); il capoverso 1 rimanda all'articolo 269a lettera b CO.
- Articolo 15 Reddito lordo (art. 269a lett. c CO); il capoverso 1 rimanda all'articolo 269a lettera c CO.
- Articolo 16 Compensazione del rincaro (art. 269a lett. e CO). Il testo contiene un rimando all'articolo 269a lettera e CO.

Il progetto (testo secondo l'iniziativa parlamentare e variante) contiene integrazioni dell'articolo 269a CO e, collegata a queste, una nuova suddivisione in capoversi. Il testo precedente dell'articolo 269a CO sarà ora contenuto nel capoverso 1. L'adeguamento della legge ha effetti sulle disposizioni di esecuzione. Negli articoli 12, 13, 14, 15 e 16 OLAL è necessario apportare un adeguamento redazionale ai rimandi parentetici e a quelli presenti nel testo. Dovrebbe essere sufficiente aggiungere «cpv. 1». Per quanto riguarda l'articolo 11 OLAL, oltre alle modifiche a livello redazionale, sarà necessario verificare anche la necessità di adeguamenti materiali (n. 5.2.5.2).

5.2.5.2 Articolo 11 OLAL Pigioncini in uso nella località o nel quartiere

L'articolo 11 capoverso 1 OLAL stabilisce che per il calcolo delle pigioni in uso nella località o nel quartiere ai sensi dell'articolo 269a lettera a CO sono determinanti le pigioni di locali d'abitazione o commerciali paragonabili alla cosa locata per ubicazione, dimensione, attrezzatura, stato ed epoca di costruzione.

I periodi introduttivi dell'articolo 269a capoverso 2 P-CO corrispondono quasi alla lettera all'articolo 11 capoverso 1 OLAL. In altre parole, la regola riportata nell'ordinanza viene inserita nella legge e quindi sancita a un livello superiore nella gerarchia delle norme⁹¹. L'inserimento della regolamentazione nella legge ha effetti sull'attività legislativa. Le ordinanze possono essere modificate più rapidamente e adeguate ai cambiamenti delle circostanze che si verificano⁹². L'articolo 11 capoverso 1 OLAL, tuttavia, non è mai stato modificato dall'entrata in vigore il 1° luglio 1990. Con l'attuazione del progetto (in base all'iniziativa parlamentare e in conformità con la variante) rimarranno a diversi livelli normativi regolamentazioni dello stesso tenore. In base alla gerarchia delle norme il testo dell'articolo 11 capoverso 1 OLAL deve essere controllato.

Il processo per la regolamentazione dei criteri per le pigioni in uso nella località o nel quartiere inseriti nell'articolo relativo alle eccezioni al carattere abusivo delle pigioni non è nuovo. L'articolo 15 lettera a DAL stabiliva che di norma le pigioni non sono abusive se rispettano le pigioni in uso nella località o nel quartiere per locali d'abitazione e commerciali comparabili tenendo conto di ubicazione, attrezzatura, stato della cosa locata ed epoca di costruzione⁹³ ⁹⁴. Anche la suddivisione dell'articolo per quanto riguarda le eccezioni al carattere abusivo delle pigioni non è nuova. A far data dal 7 luglio 1977 l'articolo 15 DAL è stato integrato con un secondo capoverso, anche questo riguardante le pigioni in uso nella località o nel quartiere⁹⁵ e con lo stesso scopo del vigente articolo 11 capoverso 3 OLAL.

L'articolo 269a capoverso 2 lettera c stabilisce che costituiscono mezzi di prova ammessi i dati statistici ufficiali o elaborati dal settore sufficientemente differenziati. Tale disposizione va quindi oltre il vigente articolo 11 capoverso 4 OLAL secondo cui si devono prendere in considerazione le statistiche ufficiali. Si pone quindi la questione se l'articolo 11 capoverso 4 OLAL debba essere stralciato.

Oltre a questi punti materiali, vi è anche la necessità di un adeguamento formale. Per quanto attiene al confronto tra pigioni di locali commerciali, l'articolo 11 capoverso 2 OLAL fa esplicito riferimento all'articolo 269a lettera a CO. È necessario valutare un adeguamento di tipo redazionale, tanto più che l'articolo 269a CO in base al progetto contiene un elenco con una lettera a sia al capoverso 1 sia al capoverso 2.

⁹¹ In merito alla gerarchia cfr. anche TSCHANNEN PIERRE / MÜLLER MARKUS / KERN MARKUS, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Berna 2022, pag. 111 § 14 Verordnung, n. marg. 295; HÄFELIN ULRICH / HALLER WALTER / KELLER HELEN / THURNHERR DANIELA, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 10^a edizione, Zurigo 2020, pag. 593 n. marg. 1851.

⁹² HÄFELIN ULRICH / HALLER WALTER / KELLER HELEN / THURNHERR DANIELA, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 10^a edizione, Zurigo 2020, pag. 593 n. marg. 1851.

⁹³ RU 1972 1502, 1502.

⁹⁴ Il criterio della dimensione è stato introdotto come correzione di una precedente omissione con la revisione entrata in vigore il 1° luglio 1990; al riguardo Messaggio concernente l'iniziativa popolare «per la protezione degli inquilini», la revisione del diritto del contratto di locazione nel Codice delle obbligazioni e la legge federale concernente provvedimenti contro gli abusi in materia di locazione del 27 marzo 1985, FF 1985 I 1201, in particolare 1301.

⁹⁵ RU 1977 1269

L'articolo 11 capoverso 3 OLAL esclude dal campo di applicazione le pigioni stabilite in forza della posizione predominante di mercato di un locatore o di un gruppo di locatori. Una regolamentazione con uno scopo simile era contenuta a far data dal 7 luglio 1977 nell'articolo 15 capoverso 2 DAL⁹⁶.

6 Ripercussioni

6.1 16.451 Per la buona fede nel diritto di locazione. Contestazione della pigione iniziale soltanto in caso di stato di necessità del locatario

L'iniziativa parlamentare Egloff 16.451 «Per la buona fede nel diritto di locazione. Contestazione della pigione iniziale soltanto in caso di stato di necessità del locatario» ha delle ripercussioni per i conduttori, in quanto in futuro la pigione iniziale potrà essere contestata in un numero molto minore di casi. Tutte le parti contrattuali che non possono far valere uno stato di necessità sarebbero infatti escluse dalla possibilità di contestazione. Di fatto, quindi, sarebbero in particolare le persone in una buona posizione economica a non poter più far valere il carattere abusivo della pigione iniziale, mentre nella variante, in base ai numeri 4.1.1.2 e 5.1.3, potrebbero ancora farlo valere solo nel caso in cui il locatore abbia aumentato in modo rilevante la pigione iniziale rispetto a quella precedente per la stessa cosa.

Dal momento che i locatori possono calcolare la pigione iniziale anche in base a quelle in uso nella località o nel quartiere, questa modifica della legge ha delle ripercussioni sul campo di applicazione dell'iniziativa parlamentare Egloff 17.493 «Criteri comprovabili per determinare le pigioni in uso in una località o in un quartiere». Se, in generale, la pigione iniziale può essere contestata più raramente, l'applicazione semplificata del criterio delle pigioni in uso nella località o nel quartiere ha un effetto di portata inferiore.

6.2 17.493 Criteri comprovabili per determinare le pigioni in uso in una località o in un quartiere

L'iniziativa parlamentare Egloff 17.493 «Criteri comprovabili per determinare le pigioni in uso in una località o in un quartiere» fa in modo che sia possibile provare che una pigione corrisponde a quella in uso nella località o nel quartiere in modo più efficace. Questo vale anche nei casi in cui permane la possibilità di contestare la pigione iniziale.

Rispetto all'attuazione in base all'iniziativa parlamentare, la variante contiene direttive più chiare per le autorità di conciliazione e i giudici, in quanto per i criteri stato e attrezzatura non è possibile fare ricorso al libero apprezzamento e quindi a un meccanismo di compensazione. In questo modo viene garantita la certezza del diritto e i singoli criteri relativi alle pigioni in uso nella località o nel quartiere mantengono la loro importanza.

Gli articoli 269 segg. CO, ovvero le disposizioni sulla protezione dalle pigioni abusive, sono applicabili per analogia agli affitti non agricoli e ad altri rapporti contrattuali il cui contenuto essenziale risieda nella concessione remunerata di locali d'abitazione o commerciali (art. 253b cpv. 1 CO). L'adeguamento dell'articolo 269a CO ha quindi effetto, per analogia, sugli affitti non agricoli e sugli altri rapporti contrattuali menzionati.

6.3 Ripercussioni per la Confederazione

Il progetto non ha ripercussioni particolari per la Confederazione, nello specifico né di tipo finanziario né per quanto riguarda il personale.

⁹⁶ RU 1977 1269

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

Il progetto non ha ripercussioni particolari per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna. I Cantoni sono responsabili dell'approvazione dei moduli ufficiali delle pigioni. Gli adeguamenti alla legge possono avere effetti sul loro contenuto.

6.5 Ripercussioni sull'economia

Negli ultimi 15 anni i tassi d'interesse bassi e la crescita demografica hanno contribuito a una domanda robusta e a un'elevata produzione di abitazioni. Tuttavia, al momento, l'inversione di tendenza dei tassi d'interesse nonché la minore disponibilità e i prezzi in aumento dei materiali edili stanno frenando la costruzione di nuovi immobili, mentre la domanda rimane elevata⁹⁷. Dopo anni in cui la percentuale di abitazioni sfitte ha mostrato una tendenza al rialzo, nel 2021 il trend è cambiato⁹⁸. Nel 2022 tale percentuale è scesa ancora di più dell'anno precedente e per il momento non è atteso un cambio di rotta⁹⁹. Lo sviluppo del mercato delle abitazioni in locazione in generale e la percentuale di abitazioni sfitte in particolare influiscono sul rapporto tra domanda e offerta. Tali effetti si fanno sentire, in particolare, nelle località e nelle regioni in cui la penuria di appartamenti già presente si è aggravata e/o dove la domanda di abitazioni primarie è in concorrenza con quella di abitazioni secondarie, come succede per le cosiddette «abitazioni costruite secondo il diritto anteriore» nei Comuni nei quali in base all'articolo 6 capoverso 1 della legge del 20 marzo 2015¹⁰⁰ sulle abitazioni secondarie (LA-Sec) non possono essere autorizzate nuove abitazioni secondarie. L'esperienza dimostra che queste situazioni portano a un aumento dei prezzi e con una maggiore frequenza a pigioni abusive.

Da un lato, i requisiti più severi imposti dall'articolo 270 P-CO dovrebbero comportare meno contestazioni della pigione iniziale, dall'altro provocano però anche un tendenziale aumento della necessità di effettuare accertamenti nel singolo caso, con un possibile conseguente incremento del lavoro per le autorità di conciliazione e per i giudici.

L'articolo 269a P-CO prevede in particolare una riduzione del numero di oggetti paragonabili per provare che una pigione corrisponde a quella in uso nella località o nel quartiere nonché la classificazione di determinate caratteristiche. In questo modo risulta più semplice presentare le prove e si riduce l'onere richiesto alla parte su cui grava tale obbligo. Lo stesso vale per la variante, nella quale è inoltre prevista un'ulteriore semplificazione, in quanto viene eliminata la possibilità che il giudice compensi secondo il suo libero apprezzamento le proprietà mancanti di determinate caratteristiche tenendo conto di proprietà di altro genere, supplementari o di valore superiore.

La riduzione del numero di oggetti presentati per il confronto dovrebbe permettere di fare più di frequente ricorso alle pigioni in uso nella località o nel quartiere. Da un lato, questo può portare a un aumento dei casi di contenzioso, in quanto viene favorita la contestazione della pigione iniziale da parte dei conduttori, i locatori possono opporsi meglio alle richieste di riduzione volte ad adeguare la pigione al calo del tasso di riferimento ed è più semplice adeguare la pigione in base alle pigioni in uso nella località o

⁹⁷ UFAB: [Panoramica del mercato dell'alloggio \(admin.ch\)](#) (consultato da ultimo il: 1° novembre 2023).

⁹⁸ UFAB: [Abitazioni vuote \(admin.ch\)](#) (consultato da ultimo il: 1° novembre 2023).

⁹⁹ UST: [Censimento delle abitazioni vuote al 1° giugno 2023 | Ufficio federale di statistica \(admin.ch\)](#) (consultato da ultimo il: 1° novembre 2023).

¹⁰⁰ RS 702

nel quartiere. D'altro canto, l'adeguamento potrebbe comportare un minor onere per le autorità di conciliazione e i giudici, poiché in caso di ricorso alle pigioni in uso nella località o nel quartiere il lavoro sulle prove presentate sarà inferiore. Questo è vero, in particolare, in caso di adozione del testo della variante, perché, a differenza dell'iniziativa parlamentare, non è possibile che vi sia un aumento dell'onere connesso alla compensazione delle proprietà mancanti.

Riassumendo, gli adeguamenti porteranno sia a un aumento che a una diminuzione del numero dei casi di contenzioso così come dell'onere richiesto per ogni caso. Per questo motivo è difficile stimare se nel complesso l'onere per l'attuazione richiesto alle autorità competenti aumenterà o diminuirà. Probabilmente alla fine non vi saranno modifiche sostanziali.

6.6 Ripercussioni sulla società

L'adeguamento proposto per quanto riguarda la contestazione della pigione iniziale, così come la variante, rafforzano la posizione giuridica dei locatori rispetto alla normativa vigente. Al contrario, sia l'adeguamento proposto per quanto riguarda le pigioni in uso nella località o nel quartiere sia la variante possono avere effetti sia a favore dei locatori che dei conduttori. Tuttavia, ritenuto che i vantaggi per i conduttori non derivano unicamente dalla possibilità di contestare un aumento della pigione, ma in particolare anche dalla possibilità di contestare la pigione iniziale, e questo diritto viene limitato, le semplificazioni relative all'applicazione delle pigioni in uso nella località o nel quartiere favoriscono nel complesso prevalentemente i locatori. Le autorità di conciliazione competenti in materia di diritto di locazione presentano all'UFAB, ogni sei mesi, un rapporto sullo stato delle procedure di conciliazione. Le relative statistiche sono pubblicate dall'UFAB due volte all'anno¹⁰¹.

Contestazione della pigione iniziale

Negli ultimi anni le autorità di conciliazione hanno evaso ogni semestre, a livello svizzero, in media 600 casi che avevano come oggetto una contestazione della pigione iniziale. Mediamente, in circa il 70 per cento di questi casi si è giunti a un'intesa, mentre in circa il 10 per cento le parti hanno accettato la proposta di giudizio formulata dalle autorità di conciliazione. I casi in cui è stata rilasciata l'autorizzazione ad agire sono quindi circa il 20 per cento o in media circa 120 casi per semestre. Le statistiche non indicano però la frequenza con cui le parti, dopo aver ricevuto un'autorizzazione ad agire, hanno intentato un'azione dinanzi al tribunale civile competente.

In Svizzera sono presenti circa 3,8 milioni di abitazioni occupate, di cui circa 2,4 milioni in locazione¹⁰². In base alla statistica dei traslochi¹⁰³, e tenuto conto che la percentuale di traslochi per le case in locazione è decisamente superiore rispetto alle case di proprietà, si stima che ogni anno per circa 1 abitazione su 7 o 1 su 6 o 350 000-400 000 di queste abitazioni venga stipulato un nuovo contratto di locazione. I circa 1200 casi annui di contestazione corrispondono dunque a una percentuale dello 0,3 per cento, mentre la percentuale dei casi per i quali viene rilasciata un'autorizzazione ad agire è dello 0,06 per cento. Si tratta quindi di 6 casi ogni 10 000 nuovi contratti di locazione stipulati.

¹⁰¹ UFAB: [Statistica sulle procedure di conciliazione \(admin.ch\)](#) (consultato da ultimo il: 1° novembre 2023).

¹⁰² UST: [Condizioni d'abitazione | Ufficio federale di statistica \(admin.ch\)](#) (consultato da ultimo il: 1° novembre 2023).

¹⁰³ UST: [Statistica dei traslochi | Ufficio federale di statistica \(admin.ch\)](#) (consultato da ultimo il: 1° novembre 2023).

Nella pratica la possibilità di contestare la pigione iniziale ha una ripercussione limitata rispetto al numero dei nuovi contratti di locazione stipulati. Tuttavia, nel singolo caso, il diritto di sottoporre la pigione iniziale a una verifica della liceità, può essere di notevole importanza per la parte contrattuale interessata. Inoltre, si presume che la possibilità di contestazione abbia un effetto preventivo.

L'adeguamento previsto fa sì che le persone che ritengono di aver stipulato un contratto di locazione svantaggioso e che non sono d'accordo con le condizioni possano avviare con ancora meno frequenza rispetto a oggi una procedura per la verifica della liceità della pigione da parte delle autorità di conciliazione o del tribunale civile competente.

Pigioni in uso nella località o nel quartiere

I locatori possono giustificare la pigione iniziale con quella in uso nella località o nel quartiere¹⁰⁴. Allo stesso modo anche i conduttori possono far valere questo criterio nell'ambito di una contestazione della pigione iniziale se sono soddisfatte determinate condizioni. L'adeguamento alle pigioni in uso nella località o nel quartiere può essere anche un motivo con cui giustificare l'aumento delle pigioni nel corso del rapporto di locazione. I locatori, infine, possono far valere le pigioni in uso nella località o nel quartiere per obiettare a una richiesta di riduzione della pigione, purché siano soddisfatti i relativi presupposti per l'applicazione.

Negli ultimi anni le autorità di conciliazione hanno evaso ogni semestre, a livello svizzero, circa 1500-2500 casi che avevano come oggetto l'importo della pigione (pigione iniziale, aumento della pigione, riduzione della pigione). I dati statistici non indicano la frequenza con cui la pigione viene fissata secondo i criteri delle pigioni in uso nella località o nel quartiere.

Si può presumere che nella maggior parte delle procedure di conciliazione i motivi dell'adeguamento al centro della disputa siano, per esempio, il rincaro dei costi (art. 12 OLAL), la modifica del tasso d'interesse di riferimento (art. 12a OLAL) così come le prestazioni suppletive del locatore (art. 14 OLAL) o il criterio di abusività del reddito sproporzionato (art. 269 CO), pertanto le pigioni in uso nella località o nel quartiere sono trattate solo eccezionalmente.

Tra i criteri assoluti per il calcolo della pigione il reddito netto ha la priorità sulle pigioni in uso nella località o nel quartiere¹⁰⁵. Nel caso delle vecchie costruzioni, invece, questa gerarchia è al contrario. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale un immobile è vecchio quando è stato costruito o la sua ultima acquisizione risale almeno a 30 anni prima dell'inizio della locazione¹⁰⁶. Gli oggetti messi a confronto devono essere di proprietà di soggetti diversi, ma possono essere gestiti dalla stessa amministrazione¹⁰⁷.

Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, per il confronto possono essere citati dati statistici ufficiali, che tengono conto dei recenti sviluppi, oppure almeno cinque oggetti paragonabili tra loro in base ai criteri di cui all'articolo 11 capoverso 1 OLAL¹⁰⁸. I dati statistici ufficiali menzionati all'articolo 11 capoverso 4 OLAL devono soddisfare i

¹⁰⁴ Cfr. p. es. dalla giurisprudenza del Tribunale federale [DTF 147 III 431](#) oppure sentenza del [TF 4A 295/2016](#) del 29 novembre 2016.

¹⁰⁵ [DTF 124 III 310](#) consid. 2. b) pag. 312; [DTF 147 III 14](#) consid. 4.2 pag. 19.

¹⁰⁶ [DTF 147 III 14](#) consid. 4.2 pag. 19; [DTF 144 III 514](#) consid. 3.2 pag. 517.

¹⁰⁷ Sentenza del [TF 4A 573/2008](#) del 24 aprile 2009 consid. 2.2 e 2.3.

¹⁰⁸ Sentenza del [TF 4A 183/2020](#) del 6 maggio 2021 consid. 3.1.2.

requisiti di cui all'articolo 11 capoverso 1 OLAL¹⁰⁹, in modo tale che tengano conto anche dei recenti sviluppi delle pigioni¹¹⁰. Attualmente, però, nessuna statistica ufficiale soddisfa questi requisiti. Relativamente alla «griglia delle pigioni» («Mietpreistraster») del Cantone di Basilea-Città è stato stabilito che si tratta di una statistica ufficiale seria, ma che non soddisfa i requisiti sotto ogni punto di vista. Tuttavia se ne può trarre delle indicazioni oggettive valide¹¹¹. Il Tribunale federale differenzia tra la prova effettiva delle pigioni in uso nella località o nel quartiere e la prova collegata al sollevare dubbi sulla presunzione del carattere abusivo. Tuttavia ha dichiarato che, per quanto riguarda le pigioni in uso nella località o nel quartiere, è ammesso presentare una perizia privata per confutare la presunzione del carattere abusivo¹¹². La perizia privata in oggetto era stata redatta dall'Associazione svizzera dell'economia immobiliare (SVIT)¹¹³. Il fatto che le autorità giudiziarie possano riconoscere valore di prova a dati statistici raccolti su base privata tramite materiale statistico attendibile e sufficientemente differenziato era già stato spiegato in un parere legale pubblicato nel 2016¹¹⁴.

6.7 Ripercussioni sull'ambiente

Gli adeguamenti proposti non hanno ripercussioni sull'ambiente.

7 Aspetti giuridici

7.1 Costituzionalità

Ai sensi dell'articolo 109 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.), la Confederazione emana prescrizioni contro gli abusi nel settore locativo, in particolare contro le pigioni abusive, nonché sull'impugnabilità di disdette abusive e sulla protrazione temporanea dei rapporti di locazione. La competenza per la lotta agli abusi nel settore locativo, conferita alla Confederazione dall'articolo 109 capoverso 1 Cost., non è formulata come una semplice facoltà ma come un mandato vincolante¹¹⁵.

In relazione a questa finalità specifica integra quindi il potere di legiferare nel settore locativo basato sulla competenza esclusiva della Confederazione nel campo del diritto civile (art. 122 cpv. 1 Cost.).

Considerato un obiettivo sociale, a complemento della responsabilità e dell'iniziativa private, ai sensi dell'articolo 41 capoverso 1 lettera e Cost. la Confederazione e i Cantoni si impegnano affinché ognuno possa trovare, per sé stesso e per la sua famiglia, un'abitazione adeguata e a condizioni sopportabili.

¹⁰⁹ Sentenza del [TF 4A 183/2020](#) del 6 maggio 2021 consid. 3.1.2.; [DTF 147 III 14](#) consid. 4.1.2.2 pag. 19.

¹¹⁰ [DTF 141 III 569](#) consid. 2.2.1 pag. 572.

¹¹¹ [TF 4C.176/2003](#), seduta del 13 gennaio 2004, consid. 3.2.1.

¹¹² [DTF 147 III 431](#) consid. 4.3.1 pag. 439.

¹¹³ [Bundesgericht: Gutachten von SVIT/SwissREI anerkannt \(solo in tedesco, consultato da ultimo il: 1° novembre 2023\)](#).

¹¹⁴ [Orts- und Quartierüblichkeit; Rechtsgutachten; Dr. Beat Rohrer; Rechtsanwalt; Zurigo 2016, pag. 20 seg. e pag. 30 segg. \(solo in tedesco, consultato da ultimo il: 1° novembre 2023\)](#).

¹¹⁵ CIPRIANO ALVAREZ, «Kommentierung von Art. 108 und 109 BV», in: Bernhard Ehrenzeller / Patricia Egli / Peter Hettich / Peter Hongler / Benjamin Schindler / Stefan G. Schmid / Rainer J. Schweizer (Hrsg.), *Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, Art. 73-197*, 4ª edizione, Zurigo / San Gallo e Zurigo / Ginevra 2023, art. 109 Cost. n. marg. 6.

16.451 Per la buona fede nel diritto di locazione. Contestazione della pigione iniziale soltanto in caso di stato di necessità del locatario

Il mandato costituzionale conformemente all'articolo 109 capoverso 1 Cost. prevede una generale tutela contro le pigioni abusive. In una parte della letteratura si discute però se il vigente articolo 270 capoverso 1 CO soddisfi la direttiva di emanare prescrizioni contro le pigioni abusive. Chi lo mette in dubbio sostiene che questa disposizione non sia soddisfacente né dal punto di vista politico-giuridico, perché non adempie al mandato conferito al Parlamento dal Popolo e dai Cantoni, né dal punto di vista giuridico, perché le condizioni per la sua applicazione nei rapporti obbligatori di durata non sembrano convincenti. Viene inoltre sottolineato che in una regolamentazione giuridicamente soddisfacente il carattere abusivo della pigione dovrebbe essere l'unica condizione necessaria per la riduzione delle pigioni iniziali¹¹⁶. Per contro viene posta la questione se con l'inserimento dell'articolo 270 capoverso 1 CO non si sia violato il principio del rispetto dei contratti (*pacta sunt servanda*)¹¹⁷. In definitiva, la regolamentazione decisa nell'ambito della revisione del diritto di locazione del 1990 costituisce una soluzione di compromesso tra la proposta del Consiglio federale, che aveva chiesto una contestazione della pigione iniziale senza condizioni, e la richiesta di stralciare completamente la disposizione¹¹⁸.

L'attuazione in conformità con il testo dell'iniziativa parlamentare riduce nel caso delle pigioni iniziali la generale tutela contro le pigioni abusive. La possibilità di contestazione viene limitata ai casi di stato di necessità e, inoltre, è concessa solo se vi è stata anche una penuria sul mercato o un aumento rilevante della pigione. La riduzione della possibilità di contestazione della pigione iniziale fa sì quindi che, per quanto attiene alle pigioni indicizzate e alle pigioni scalari, nella maggior parte dei casi sia di fatto impossibile verificare la liceità delle pigioni, in quanto dopo la stipula del contratto non può più essere effettuata una loro sostanziale verifica. Per questi motivi, per quanto riguarda la pigione iniziale il mandato costituzionale è ancora assolto solo in minima parte. Nella variante il mandato costituzionale è adempiuto in misura maggiore, in quanto nel caso vi sia un aumento rilevante rispetto alla pigione precedente è sempre possibile contestare la pigione iniziale.

La sentenza del Tribunale federale 4A_691/2015 del 18 maggio 2016¹¹⁹ che, in base alle motivazioni dell'iniziativa parlamentare 16.451 ha spinto alla presentazione dell'intervento, contiene un riassunto delle proposte discusse in Parlamento durante la revisione del diritto di locazione del 1990 per quanto concerne la strutturazione dell'articolo 270 capoverso 1 CO. Di contro non è stata discussa la questione della costituzionalità dell'articolo 270 capoverso 1 CO.

Conformemente all'articolo 269 CO sono abusive le pigioni con le quali è ottenuto un reddito sproporzionato dalla cosa locata o fondate su un prezzo d'acquisto manifestamente eccessivo. Una regolamentazione restrittiva della contestazione della pigione iniziale conformemente all'articolo 270 CO ai sensi del testo di legge proposto dall'iniziativa porterebbe all'applicazione del principio di cui all'articolo 269 CO essenzialmente solo in caso di aumenti della pigione. Questo può costituire una contraddizione interna alla normativa.

¹¹⁶ GIACOMO RONCORONI, «Die Anfechtung des Anfangsmietzinses im schweizerischen Rechtssystem», in: miet-rechtspraxis/mp 2018 pag. 28

¹¹⁷ PETER HIGI/ANTON BÜHLMANN, Art. 270 N. 7-10, in: Peter Higi/Anton Bühlmann/Christoph Wildisen, *Zürcher Kommentar Obligationenrecht, Art. 269-273c OR, Die Miete*, Zurigo 2022 (cit.: ZK-HIGI/WILDISEN, art. n.).

¹¹⁸ SVIT-Kommentar/BEAT ROHRER n. 1 ad art. 270

¹¹⁹ DTF 142 III 442: [TF 4A_691/2015](#).

17.493 Criteri comprovabili per determinare le pigioni in uso in una località o in un quartiere

L'articolo 269a CO è inserito nel Capo secondo: Della protezione dalle pigioni abusive e da altre pretese abusive del locatore in materia di locazione di locali d'abitazione e commerciali. Rispetto all'articolo 269 CO, conformemente al titolo marginale, costituisce un'eccezione. Come in passato non saranno abusive le pigioni che sono nei limiti di quelle in uso nella località o nel quartiere. Scopo della regolamentazione proposta è quindi un'attuazione più semplice di questo criterio nella prassi.

Per far valere la pigione in uso nella località o nel quartiere dovranno però essere comunque soddisfatte in modo cumulativo diverse condizioni. Il contenuto essenziale relativo alla protezione dalle pigioni abusive non viene quindi intaccato.

In base all'articolo 41 capoverso 1 lettera e Cost., a complemento della responsabilità e dell'iniziativa private, la Confederazione e i Cantoni si adoperano affinché ognuno possa trovare, per sé stesso e per la sua famiglia, un'abitazione adeguata e a condizioni sopportabili. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, le pigioni presentate per il confronto non devono essere abusive¹²⁰. La maggiore facilità nel fare ricorso alle pigioni in uso nella località o nel quartiere non modifica in alcun modo questo requisito.

L'attuazione secondo l'iniziativa parlamentare e conformemente alla variante servono a far valere in modo più semplice un criterio per la definizione delle pigioni già oggi sancito dalla legge.

7.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

La Svizzera non ha assunto alcun impegno internazionale che limiti il suo margine di manovra nell'ambito del diritto di locazione nazionale. Il progetto è pertanto in sintonia con le norme del diritto internazionale vincolanti per la Svizzera, e in particolare con gli obblighi derivanti dall'appartenenza a un'organizzazione internazionale e da trattati bilaterali e multilaterali.

7.3 Forma dell'atto

Il progetto prevede di modificare e integrare articoli vigenti a livello di legge. Gli adeguamenti relativi al diritto di locazione concernono l'articolo 269a e 270 CO. Secondo l'articolo 164 capoverso 1 Cost., tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto sono emanate sotto forma di legge federale. Visto che le modifiche e integrazioni previste sono importanti, devono essere emanate sotto forma di legge federale. L'articolo 163 capoverso 1 Cost. stabilisce la competenza dell'Assemblea federale a emanare norme di diritto sotto forma di legge federale. Gli atti normativi sottostanno al referendum facoltativo.

Il progetto preliminare, sia il testo basato sull'iniziativa parlamentare Egloff 17.493 Criteri comprovabili per determinare le pigioni in uso in una località o in un quartiere che la variante, contiene una modifica all'articolo 269a CO. Il nuovo capoverso 2 prevede che per il calcolo delle pigioni in uso nella località o nel quartiere sono determinanti le pigioni di locali d'abitazione o commerciali paragonabili alla cosa locata per ubicazione, dimensione, attrezzatura, stato ed epoca di costruzione.

¹²⁰ Sentenza del [TF 4A_295/2016](#) del 29 novembre 2016 consid. 5.2.2.

7.4 Subordinazione al freno alle spese

Il progetto non è subordinato al freno alle spese ai sensi dell'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost. poiché non contiene disposizioni in materia di sussidi né pone le basi per l'istituzione di un nuovo credito d'impegno o di un limite di spesa.

7.5 Delega di competenze legislative

Il progetto non delega alcuna nuova competenza legislativa al Consiglio federale.

7.6 Protezione dei dati

Il progetto non riguarda questioni inerenti alla protezione dei dati.

La disposizione di cui all'articolo 269a capoverso 2 lettera c, in base alla quale costituiscono mezzi di prova ammessi i dati statistici ufficiali o elaborati dal settore sufficientemente differenziati potrebbe far sì che in futuro vengano effettuate più rilevazioni di questo tipo. Se questo comporterà il trattamento di dati personali, saranno determinanti le disposizioni in materia di protezione dei dati della Confederazione o del rispettivo Cantone.