



Commissione degli affari giuridici
CH-3003 Berna

rk.caj@parl.admin.ch
parl.ch

15 agosto 2024

16.451 Iniziativa parlamentare Egloff

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

17.493 Iniziativa parlamentare Egloff

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

Rapporto sui risultati della consultazione

Compendio

La procedura di consultazione concernente le iniziative parlamentari 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 17.493 «Criteri comprovabili per determinare le pigioni in uso in una località o in un quartiere» si è svolta dal 20 dicembre 2023 al 10 aprile 2024. Sono pervenuti in totale 47 pareri sul contenuto del progetto.

L'iniziativa parlamentare Egloff 16.451 chiede che la pigione iniziale di una cosa locata possa essere contestata solamente se il conduttore, quando stipula il contratto di locazione, si trova in un comprovabile stato di necessità personale o familiare. L'attuazione dell'iniziativa parlamentare Egloff 17.493, invece, mira a rendere più semplice dimostrare che una pigione è paragonabile a quelle di altri oggetti analoghi, perciò non è abusiva.

Per entrambe le iniziative parlamentari, il progetto posto in consultazione prevede una proposta di attuazione conforme al tenore dell'iniziativa e una variante più moderata. I partecipanti hanno dunque potuto esprimere la loro posizione sul progetto nel suo complesso, sulle singole disposizioni concernenti la contestazione della pigione iniziale e le pigioni in uso nella località o nel quartiere, nonché sulla relativa attuazione conforme al tenore delle iniziative oppure alle varianti.

Sia per quanto riguarda l'entrata in materia sul progetto, sia rispetto alle singole disposizioni, è possibile suddividere i pareri pervenuti in tre gruppi grosso modo della stessa grandezza: il primo gruppo è costituito da chi è favorevole a entrare in materia sul progetto e sostiene l'attuazione delle iniziative parlamentari conformemente ai rispettivi tenori. Nel secondo gruppo rientra chi è favorevole a entrare in materia ma predilige una o entrambe le varianti più moderate. All'interno di questo gruppo, in diversi respingono un'attuazione conforme al tenore delle iniziative. Il terzo gruppo è costituito invece da chi respinge il progetto in toto e sostiene la proposta della minoranza della Commissione di non entrare in materia.

I favorevoli ritengono che il progetto rafforzi il principio del rispetto dei contratti e i diritti di proprietà, oltre a risolvere vari problemi nell'ambito del diritto di locazione. A loro avviso, al momento la contestazione della pigione iniziale è troppo semplice e comporta un onere notevole per giudici e autorità di conciliazione. Al contrario, dimostrare che una pigione corrisponde a quelle in uso nella località o nel quartiere è praticamente impossibile. Il progetto risolverebbe questi aspetti problematici favorendo una determinazione delle pigioni equilibrata e corretta.

Secondo i contrari, invece, il progetto accentuerebbe la disparità tra conduttori e locatori e il bisogno di alloggi, facilitando aumenti delle pigioni. Il progetto metterebbe a rischio la protezione dalle pigioni abusive garantita dalla Costituzione federale, poiché limiterebbe eccessivamente la possibilità di contestare la pigione iniziale, rendendo troppo facile dimostrare che una pigione corrisponde a quelle in uso nella località o nel quartiere.

Sul piano procedurale, molti favorevoli propongono di suddividere il progetto e adottare un progetto separato per ognuna delle due iniziative parlamentari.

Indice

1	Situazione iniziale	4
1.1	Iniziative parlamentari sul diritto di locazione: 16.451 e 17.493	4
1.2	Lavori della Commissione	4
2	Oggetto della consultazione	5
2.1	Introduzione	5
2.2	Contestazione della pigione iniziale.....	5
2.3	Pigioni in uso nella località o nel quartiere.....	6
3	Informazioni sulla procedura di consultazione	7
4	Sintesi dei risultati	8
4.1	Valutazione generale del progetto.....	8
4.1.1	Dati sulla valutazione.....	8
4.1.2	Riassunto delle argomentazioni chiave.....	9
4.2	Articolo 270 CO: Per la buona fede nel diritto di locazione. Contestazione della pigione iniziale soltanto in caso di stato di necessità del locatario	10
4.2.1	Riassunto dei pareri in cifre	10
4.2.2	Riassunto delle argomentazioni	10
4.2.3	Confronto tra l'attuazione conforme al tenore dell'iniziativa e la variante	12
4.2.4	Proposte di modifica e altre osservazioni.....	13
4.3	Articolo 269a CO: Criteri comprovabili per determinare le pigioni in uso in una località o in un quartiere	15
4.3.1	Riassunto dei pareri in cifre	15
4.3.2	Riassunto delle argomentazioni	15
4.3.3	Confronto tra l'attuazione conforme al tenore dell'iniziativa e la variante	19
4.3.4	Proposte di modifica e altre osservazioni.....	20
5	Allegato	21

1 Situazione iniziale

1.1 Iniziative parlamentari sul diritto di locazione: 16.451 e 17.493

Il 16 giugno 2016, l'allora consigliere nazionale Hans Egloff ha depositato l'iniziativa parlamentare 16.451 «Per la buona fede nel diritto di locazione. Contestazione della pigione iniziale soltanto in caso di stato di necessità del locatario», la quale chiede che la pigione iniziale di una cosa locata possa essere contestata solamente se il conduttore è in grado di dimostrare che, al momento della stipula del contratto di locazione, si trovava in uno stato di necessità. La Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale (CAG-N) e quella omologa del Consiglio degli Stati (CAG-S) hanno dato seguito all'iniziativa parlamentare: la CAG-N il 23 giugno 2017 con 18 voti contro 6, la CAG-S il 6 novembre 2018 con 7 voti contro 5 e 1 astensione.

Il 29 settembre 2017, il consigliere nazionale Egloff ha poi depositato l'iniziativa parlamentare 17.493 «Criteri comprovabili per determinare le pigioni in uso in una località o in un quartiere», la quale propone varie modifiche all'articolo 269a del Codice delle obbligazioni (CO)¹ al fine di rendere più semplice provare che una pigione corrisponde a quelle in uso nella località o nel quartiere. Nell'ambito dei criteri per determinare le pigioni in uso in una località o in un quartiere, un tribunale può verificare se una pigione sia da considerarsi abusiva confrontandola con le pigioni di oggetti locati analoghi. La CAG-N e la CAG-S hanno dato seguito anche a tale iniziativa parlamentare, rispettivamente il 6 luglio 2018 con 13 voti contro 8 e 2 astensioni e il 6 novembre 2018 con 6 voti contro 4 e 3 astensioni.

1.2 Lavori della Commissione

Il termine per l'attuazione delle iniziative parlamentari è stato prorogato più volte. Nella sua seduta del 9 ottobre 2020, la CAG-N ha proposto una proroga del termine per attendere la decisione parlamentare sulla mozione CAG-S 20.3922 «Revisione equilibrata delle norme per la determinazione delle pigioni di abitazioni e di locali commerciali», la quale mirava a una revisione globale delle disposizioni per la determinazione delle pigioni, tenendo conto degli interessi di conduttori e locatori.

Dopo che il 1° giugno 2021 la mozione della Commissione è stata respinta dal Consiglio nazionale, nella sua seduta del 10 novembre 2022 la CAG-N ha proposto di prorogare ulteriormente il termine, considerato l'esito negativo delle discussioni sul diritto di locazione² portate avanti dal Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) con le parti sociali. A fronte del respingimento della mozione CAG-S 20.3922 e del fallimento delle discussioni, la CAG-N è giunta alla conclusione che, anziché revisioni globali, fosse preferibile apportare solo adeguamenti puntuali alle norme per la definizione delle pigioni. Ha dunque proposto alla propria Camera un'ulteriore proroga del termine, per avere il tempo di apportare tali adeguamenti puntuali in adempimento delle iniziative parlamentari. Una minoranza della Commissione ha proposto alla propria Camera che le iniziative parlamentari venissero tolte dal ruolo, in quanto riteneva che gli adeguamenti previsti minassero le tutele dei conduttori e li ponessero in condizione di svantaggio, proprio in una fase di incessante aumento delle pigioni. Il Consiglio nazionale ha dato seguito alla proposta della maggioranza e il 16 dicembre 2022 ha deciso di prorogare il termine fino alla sessione invernale 2024.

¹ RS 220

² Comunicato stampa del Consiglio federale del 7 set. 2022 [Sospese le discussioni sul diritto di locazione \(admin.ch\)](#).

Contestualmente alla proposta di prorogare per la seconda volta il termine, la CAG-N ha iniziato a lavorare all'attuazione delle iniziative parlamentari e ha incaricato l'Amministrazione di elaborare diverse varianti di attuazione. In seguito, nella seduta del 27 aprile 2023 la Commissione ha deciso di far elaborare all'Ufficio federale delle abitazioni (UFAB) un progetto contenente, per ognuna delle due iniziative, un'attuazione conforme al tenore dell'iniziativa e una variante. Nella seduta del 16 novembre 2023, la Commissione ha deciso di porre in consultazione il progetto.

2 Oggetto della consultazione

2.1 Introduzione

Il progetto posto in consultazione è finalizzato all'attuazione delle iniziative parlamentari 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 17.493 «Criteri comprovabili per determinare le pigioni in uso in una località o in un quartiere». Entrambe propongono di modificare disposizioni del Codice delle obbligazioni che disciplinano principalmente la determinazione delle pigioni. Siccome trattano tematiche analoghe, la CAG-N ha deciso di attuare mediante un unico progetto le richieste di entrambe le iniziative parlamentari. Per entrambe, oltre alla soluzione proposta dalla rispettiva iniziativa parlamentare, la CAG-N ha posto in consultazione anche una variante più moderata. Sono stati perciò posti in consultazione quattro testi di legge, in merito ai quali i partecipanti sono stati chiamati a esprimersi sia sul progetto nel complesso, sia sui singoli articoli e sulle diverse alternative di attuazione delle iniziative parlamentari. Una minoranza della CAG-N è contraria a entrare in materia tanto sugli adeguamenti proposti dalle iniziative parlamentari, quanto su quelli prospettati nelle varianti. I partecipanti alla consultazione hanno avuto modo di prendere posizione anche in merito a questo.

2.2 Contestazione della pigione iniziale

Secondo l'articolo 270 CO, il conduttore può contestare la pigione iniziale di una cosa entro 30 giorni dalla consegna della stessa, in presenza di almeno una delle tre condizioni seguenti: il conduttore è stato costretto a concludere il contratto 1) per necessità personale o familiare o 2) a causa della situazione precaria del mercato locale di abitazioni e di locali commerciali; oppure 3) la pigione iniziale è aumentata in modo rilevante³ rispetto a quella precedente per la stessa cosa. Il progetto posto in consultazione prevede di limitare queste possibilità di contestazione.

Gli adeguamenti proposti dal testo dell'iniziativa renderebbero la pigione iniziale contestabile solamente se la prima condizione, ossia la necessità personale del conduttore, è presente in concomitanza con una delle altre due condizioni. La penuria di abitazioni e locali commerciali sul mercato locale o gli aumenti rilevanti delle pigioni non sarebbero dunque di per sé più sufficienti per giustificare una contestazione. Al contrario, ogni eventuale contestazione della pigione iniziale dovrebbe essere fondata anche sulla dimostrazione che il conduttore è stato costretto a concludere il contratto di locazione per necessità personale o familiare.

In base alla variante indicata nel progetto, invece, sarebbe necessario dimostrare anche la necessità personale e familiare solo quando sul mercato locale vi è penuria di abitazioni e locali commerciali. Se invece la contestazione della pigione iniziale si basa su un aumento rilevante della pigione, il conduttore non sarebbe tenuto a dimostrare una necessità personale

³ In base alla giurisprudenza, si considera rilevante un aumento superiore al 10 %: [DTF 147 III 431](#) consid. 3.3.2; [DTF 139 III 13](#) consid. 3.2.

o familiare. In questo modo, anche i conduttori che versano in una buona posizione economica e dunque non si trovano in stato di necessità avrebbero il diritto di contestare la pigione iniziale a determinate condizioni.

2.3 Pigioni in uso nella località o nel quartiere

In base all'articolo 269 CO, le pigioni con le quali è ottenuto un reddito sproporzionato o fondate su un prezzo d'acquisto manifestamente eccessivo sono abusive. L'articolo 269a CO presenta un elenco non esaustivo di criteri in presenza dei quali le pigioni non sono da ritenersi di regola abusive. Tra l'altro, come riportato alla lettera a, le pigioni devono rientrare nei limiti di quelle in uso nella località o nel quartiere; non sono dunque da ritenersi abusive le pigioni nei limiti di quelle di oggetti paragonabili alla cosa locata. Secondo la prescrizione esecutiva in materia di pigioni in uso nella località o nel quartiere, all'articolo 11 dell'ordinanza del 9 maggio 1990⁴ concernente la locazione e l'affitto di locali d'abitazione o commerciali (OLAL), è possibile paragonare tra loro oggetti per ubicazione, dimensione, attrezzatura, stato ed epoca di costruzione.

Il progetto posto in consultazione prevede diverse modifiche all'articolo 269a CO. L'attuale articolo 269a CO verrebbe incluso in un nuovo capoverso 1 e integrato da un capoverso 2 e da un capoverso 3. Questi ultimi comprendono vari adeguamenti volti a definire in maniera più chiara gli estremi delle pigioni in uso nella località o nel quartiere e a rendere più semplice provare che una pigione corrisponde a quelle ivi in uso.

1. Verrebbe ripreso nel CO l'articolo 11 capoverso 1 OLAL, il quale specifica le cinque caratteristiche da considerare per confrontare tra loro oggetti locati ai fini di stabilire le pigioni in uso nella località o nel quartiere (ubicazione, dimensione, attrezzatura, stato ed epoca di costruzione; art. 269a cpv. 2 P-CO).
2. In riferimento a epoca di costruzione, stato e attrezzatura, il progetto prevede varie precisazioni. Per esempio, si sarebbero paragonabili tra loro tutti gli edifici costruiti prima del 1930. Per gli edifici costruiti dopo il 1930, sarebbero paragonabili tra loro quelli costruiti vent'anni prima o dopo, in linea con l'attuale giurisprudenza del Tribunale federale (art. 269a cpv. 2 lett. a P-CO). Lo stato e l'attrezzatura verrebbero valutati in base a tre categorie: «semplice», «buono» e «molto buono» (art. 269a cpv. 2 lett. b P-CO).
3. Secondo la proposta di attuazione conforme al tenore dell'iniziativa, se mancano proprietà per determinate caratteristiche, i giudici potrebbero compensarle tenendo conto di proprietà di altro genere, supplementari o di valore superiore. Tale libero apprezzamento del giudice amplierebbe il margine di comparabilità degli oggetti (art. 269a cpv. 2 lett. b P-CO).
4. Oltre alle statistiche ufficiali, che devono essere prese in considerazione per dimostrare le pigioni in uso nella località o nel quartiere secondo l'articolo 11 capoverso 4 OLAL, il progetto prevede di ammettere a questo scopo anche dati statistici elaborati dal settore sufficientemente differenziati (art. 269a cpv. 2 lett. c P-CO).
5. Intende altresì sancire nel CO che per provare che una pigione corrisponde a quella in uso in una località o in un quartiere sono sufficienti tre cose locate paragonabili. Siccome nella giurisprudenza del Tribunale federale per le prove di questo genere vengono generalmente richiesti cinque oggetti locativi paragonabili, tale disposizione equivale a un'ulteriore semplificazione (art. 269a cpv. 3 P-CO).

⁴ RS 221.213.11

La variante si scosta dall'attuazione conforme al tenore dell'iniziativa in quanto non prevede il libero apprezzamento di un giudice e dunque nemmeno la compensazione di eventuali proprietà mancanti per determinate caratteristiche.

3 Informazioni sulla procedura di consultazione

Il 20 dicembre 2023, la CAG-N ha avviato la procedura di consultazione sul progetto. Sono stati invitati a partecipare i Cantoni, i partiti politici rappresentati nell'Assemblea federale, le associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna, le associazioni mantello nazionali dell'economia e altre organizzazioni interessate. È stato altresì pubblicato in versione digitale, congiuntamente al progetto posto in consultazione, il questionario inviato insieme all'invito, al fine di consentire la partecipazione anche a organizzazioni e persone non espressamente interpellate ma comunque interessate.

Entro il termine di presentazione del 10 aprile 2024 sono pervenuti in totale 51 pareri, di cui 47 entrano nel merito del contenuto del progetto. I pareri sono consultabili sul sito web⁵ della Cancelleria federale.

Hanno presentato un parere tutti i Cantoni, anche se Glarona, Giura e Svitto hanno rinunciato a pronunciarsi in merito al contenuto.

Tra i partiti politici rappresentati nell'Assemblea federale, hanno presentato un parere il Partito evangelico svizzero (PEV), il Partito socialista svizzero (PS), PLR.I Liberali Radicali (PLR), l'Unione democratica di centro (UDC), nonché i VERDI svizzeri (I Verdi).

Ha presentato un parere inoltre l'Unione delle città svizzere (UCS), quale unico esponente delle associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna.

Tra i rappresentanti d'interessi del mondo dell'economia, sono entrati nel merito l'Unione sindacale svizzera (USS) e l'Unione svizzera delle arti e mestieri (usam). L'Unione svizzera degli imprenditori (USI) ha rinunciato espressamente a pronunciarsi sul contenuto.

Tra le altre organizzazioni interessate invitate a partecipare si sono espresse sul progetto le 13 seguenti (per lo più rappresentanti d'interessi dei conduttori e dei locatori): Associazione svizzera dei magistrati (ASM), Associazione svizzera dei Proprietari Fondiari (APF), Associazione svizzera dell'economia immobiliare (SVIT), Camera ticinese dell'economia fondiaria (CATEF), Casafair Schweiz (Casafair), Cooperative d'abitazione Svizzera, Fédération Romande Immobilière (FRI), Konferenz der Geschäftsführer von Anlagestiftungen (KGAST), Rassemblement pour une politique sociale du logement (RPSL), Schweizerischer Mieterinnen- und Mieterverband / Association Suisse des locataires / Associazione svizzera inquilini (SMV / ASLOCA / ASI), Union Suisse des professionnels de l'immobilier (USPI), Verband der Geschäftsmieter nonché Verband Immobilien Schweiz (VIS).

Infine, hanno espresso il loro parere altre tre organizzazioni non invitate: Centre Patronal, GastroSuisse e il movimento solidaritéS.

⁵ [Procedura di consultazione 2023/107 – Pareri](#)

4 Sintesi dei risultati

4.1 Valutazione generale del progetto

4.1.1 Dati sulla valutazione

È possibile suddividere i pareri in tre gruppi grosso modo della medesima grandezza: il primo gruppo, in cui figurano Cantoni, partiti e rappresentanti d'interessi del settore immobiliare e locativo, comprende coloro che sostengono l'attuazione delle iniziative parlamentari conformemente ai rispettivi tenori. Il secondo gruppo è costituito da chi sostiene il progetto della maggioranza, ma per l'attuazione predilige una o entrambe le varianti più moderate e si dichiara per lo più decisamente contrario a un'attuazione conforme al tenore delle iniziative; questo secondo gruppo comprende esclusivamente Cantoni, con la sola eccezione della KGAST. Il terzo gruppo, in cui figurano Cantoni, partiti e rappresentanti dei conduttori di locali d'abitazione e commerciali, è costituito da coloro che respingono il progetto nel suo complesso – ovvero sia l'attuazione conforme al tenore delle iniziative, sia le varianti – e propongono di non entrare in materia.

In sostanza, 29 dei 47 partecipanti sono fondamentalmente a favore del progetto presentato dalla maggioranza della Commissione.

- Di questi, 13 sostengono l'attuazione conforme al tenore dell'iniziativa per entrambe le tematiche (contestazione della pigione iniziale e criteri per determinare le pigioni in uso in una località o in un quartiere): BE, SG, SH, PLR, UDC, APF, CATEF, Centre Patronal, FRI, SVIT, usam, USPI, VIS.
- Otto partecipanti preferiscono le due varianti proposte: AI, FR, LU, NW, TG, VS, ZG, KGAST; 6 partecipanti prediligono in un caso l'attuazione conforme al tenore dell'iniziativa, nell'altro l'attuazione della variante: AG, OW, TI, UR, VD, ZH.
- Due partecipanti si dichiarano complessivamente a favore del progetto, ma esprimono un punto di vista piuttosto critico su una delle disposizioni proposte (AR, NE). Il Cantone di Appenzello Esterno respinge le modifiche concernenti la contestazione della pigione iniziale, mentre il Cantone di Neuchâtel non dà una valutazione univoca circa gli adeguamenti sulle pigioni in uso nella località o nel quartiere.

15 partecipanti si dichiarano contrari al progetto nel suo complesso e sostengono pertanto la richiesta della minoranza di non entrare in materia.

- Di questi, 14 partecipanti respingono in toto entrambe le proposte di modifica, sia l'attuazione conforme al tenore delle iniziative, sia quella conforme alle varianti: BL, BS, I Verdi, PEV, PS, Casafair, Cooperative d'abitazione Svizzera, GastroSuisse, RPSL, SMV / ASLOCA / ASI, solidaritéS, UCS, USS, Verband der Geschäftsmieter.
- Il Cantone dei Grigioni, ritiene che, in linea di massima, andrebbero respinte per entrambi i temi tutte le proposte di attuazione; tuttavia, qualora fossero accolte, sarebbero preferibili le rispettive varianti.

Sono infine pervenuti i tre riscontri seguenti, che non sono classificabili nello schema sopra descritto: due Cantoni (GE, SO) nel questionario, alla domanda generale che chiedeva se si fosse a favore o contro il progetto nel complesso, hanno selezionato l'opzione «neutrale» e si sono espressi principalmente sulle disposizioni specifiche del progetto (cfr. n. 4.2 e 4.3). L'Associazione svizzera dei magistrati (ASM) ha invece rinunciato a entrare nel merito della questione concernente la contestazione della pigione iniziale, mentre ha presentato un parere

sulla determinazione delle pigioni in uso nella località o nel quartiere, limitandosi ad alcuni rimandi alla giurisprudenza (cfr. n. 4.3).

4.1.2 Riassunto delle argomentazioni chiave

I partecipanti concordano essenzialmente sul fatto che la regolamentazione delle pigioni sia una tematica politicamente molto rilevante e attuale. Numerosi pareri fanno riferimento a una forte penuria di locali d'abitazione e commerciali sia a livello nazionale (SO, PEV, PLR, PS, Casafair, UCS), che cantonale (BS, FR, ZG) e settoriale (GastroSuisse, Verband der Geschäftsmieter). Tale situazione è tuttavia valutata in modo molto diverso: mentre per alcuni partecipanti questo conferma la necessità di una regolamentazione più chiara del diritto di locazione (PLR, CATEF), altri ritengono che date le circostanze non sia il caso di limitare le tutele in materia di locazione (BL, SO, PS, SMV / ASLOCA / ASI).

Le motivazioni addotte a sostegno dei pareri, siano essi a favore o contrari al progetto, si riferiscono per lo più ai singoli blocchi tematici: «pigione iniziale» e «pigioni in uso nella località o nel quartiere» (cfr. n. 4.2 e 4.3 di seguito). Le argomentazioni sul progetto nel suo complesso si possono tuttavia suddividere a grandi linee in due categorie sulla base di queste domande: quali principi giuridici sono rafforzati e quali invece indeboliti dal progetto? Quali problemi concreti vengono risolti e quali invece aggravati dal progetto?

I favorevoli sottolineano in generale che il progetto rafforzerebbe i diritti di proprietà e il principio del rispetto dei contratti (*pacta sunt servanda*). Mettono in evidenza che, a fronte della crescente penuria di abitazioni, si rendono sempre più necessarie correzioni che rendano più chiaro il diritto di locazione, come richiesto dalle iniziative parlamentari, al fine di prevenire un drastico aumento di lunghe e ingiustificate procedure di conciliazione. Secondo i favorevoli, il progetto risolverebbe questi problemi rafforzando al tempo stesso la certezza giuridica e riducendo così il carico di lavoro di giudici e autorità di conciliazione.

Chi critica il progetto, al contrario, teme che attuando le iniziative parlamentari si accentui ulteriormente lo squilibrio strutturale tra conduttori e locatori. Il progetto violerebbe la protezione dalle pigioni abusive garantita dall'articolo 109 della Costituzione federale (Cost.)⁶. La sua attuazione potrebbe provocare un aumento sproporzionato delle pigioni, rispetto al quale i conduttori avrebbero pochi strumenti per difendersi. Qualcuno teme addirittura che la penuria di alloggi potrebbe aggravarsi e che potrebbero aumentare le disdette dei contratti di locazione «per scopi economici», mirate cioè a liberare gli oggetti locati per darli nuovamente in affitto a una pigione più alta.

Sul piano procedurale, 10 partecipanti si esprimono a favore di una suddivisione del progetto in due progetti distinti (PLR, APF, CATEF, Centre Patronal, FRI, KGAST, SVIT, usam, USPI, VIS), argomentando che le Commissioni degli affari giuridici hanno accolto le due iniziative parlamentari con maggioranze diverse e che le due tematiche, ovvero la contestazione della pigione iniziale e le pigioni in uso nella località o nel quartiere, sono correlate solo indirettamente. Di conseguenza, sarebbe opportuno sottoporre al Parlamento due progetti separati.

Per contro, alcuni partecipanti criticano il fatto che nel passato recente il diritto di locazione abbia subito in breve tempo numerosi adeguamenti puntuali (I Verdi, PS, GastroSuisse, SMV / ASLOCA / ASI)⁷. Ciò sta causando, in modo consapevole, un'erosione strisciante delle tutele e un aumento degli oneri e dei costi di campagne referendarie (SMV / ASLOCA / ASI).

⁶ RS 101

⁷ Tra gli interventi citati a tal proposito: [15.455](#), [16.458](#), [16.459](#), [18.475](#).

4.2 Articolo 270 CO: Per la buona fede nel diritto di locazione. Contestazione della pigione iniziale soltanto in caso di stato di necessità del locatario

4.2.1 Riassunto dei pareri in cifre

28 partecipanti sono essenzialmente a favore di un adeguamento dell'articolo 270 CO sulla contestazione della pigione iniziale. A tal proposito è importante fare una distinzione tra chi approva l'attuazione conforme al tenore dell'iniziativa, in base alla quale per ogni contestazione è sempre necessario che vi sia uno stato di necessità personale o familiare del conduttore, e chi approva la variante, secondo cui deve essere dimostrata una necessità personale o familiare solo in caso di contestazione fondata su una penuria di locali d'abitazione e commerciali sul mercato locale. 15 dei suddetti 28 partecipanti sostengono un'attuazione conforme al tenore dell'iniziativa (BE, OW, SG, SH, ZH, PLR, UDC, APF, CATEF, Centre Patronal, FRI, SVIT, usam, USPI, VIS).

I restanti 13 preferiscono che si attui quanto proposto nella variante: tra questi, tre condividono fondamentalmente quanto richiesto dall'iniziativa, ma prediligono la variante (NE, NW, KGAST); otto respingono quanto richiesto dall'iniziativa e si dichiarano favorevoli unicamente alla variante (AG, FR, LU, TI, UR, VD, VS, ZG); i Cantoni di Turgovia e di Appenzello Interno invece nel questionario hanno espresso un parere «neutrale» nei confronti dell'iniziativa, mentre hanno dato un parere positivo sulla variante.

15 partecipanti respingono sia l'attuazione conforme al tenore dell'iniziativa, sia la variante (AR, BL, BS, I Verdi, PEV, PS, Casafair, Cooperative d'abitazione Svizzera, GastroSuisse, RPST, SMV / ASLOCA / ASI, solidaritéS, UCS, USS, Verband der Geschäftsmieter). Infine, anche i Cantoni dei Grigioni e di Soletta respingono essenzialmente entrambe le forme di attuazione, indicando tuttavia che, in caso di attuazione del progetto, preferirebbero la variante.

4.2.2 Riassunto delle argomentazioni

4.2.2.1 A proposito della situazione di penuria (art. 270 cpv. 1 lett. a P-CO) e dell'obbligo di dimostrare la necessità (art. 270 cpv. 1^{bis} P-CO o art. 270 cpv. 1 lett. a P-CO – variante)

In questo contesto, i temi della situazione di penuria di locali d'abitazione e commerciali sul mercato locale e dell'obbligo di dimostrare una necessità personale o familiare vengono affrontati congiuntamente, poiché la maggior parte dei pareri che fanno riferimento alla penuria di locali quale criterio per la contestazione tratta al contempo anche la necessità personale o familiare come condizione supplementare. Gli adeguamenti previsti per l'articolo 270 CO vertono su una questione centrale: quali circostanze danno al conduttore il diritto di contestare la pigione iniziale? In altre parole: a chi va accordato il diritto di contestare una pigione e perché? Si tratta di un tema fortemente dibattuto nei pareri pervenuti.

Molti sostenitori del progetto citano il rispetto dei contratti e/o la certezza del diritto tra gli argomenti principali a favore dell'attuazione conforme al tenore dell'iniziativa (BE, OW, PLR, UDC, APF, CATEF, Centre Patronal, FRI, SVIT, usam, USPI, VIS) o alla variante (LU, NW, UR, TG, VD, KGAST). Ritengono infatti che, onde evitare che i contratti una volta stipulati vengano sistematicamente modificati in un secondo momento, sia necessario porre rigide limitazioni che ostacolino tali modifiche. Al momento, secondo diversi partecipanti, le limitazioni di questo tipo sarebbero insufficienti per quanto riguarda la contestazione della pigione iniziale (PLR, APF, CATEF, Centre Patronal, SVIT, usam, USPI, VIS). A tal proposito un aspetto particolarmente contestato è il fatto che, essendo il mercato svizzero dell'alloggio caratterizzato da una penuria di locali, vi sarebbe sempre almeno un motivo di contestazione.

In questo modo, in periodi di scarsità di alloggi, tutti i conduttori sarebbero automaticamente autorizzati ad avanzare una contestazione, il che ridimensionerebbe la libertà contrattuale andando ben oltre la normale tutela dagli abusi (PLR, APF, Centre Patronal, SVIT, usam, USPI, VIS)

Viene inoltre evidenziato che limitazioni insufficienti lasciano ai conduttori la possibilità di abusare della procedura di contestazione, forzando modifiche delle condizioni contrattuali a vantaggio di una sola parte. Tale situazione è ritenuta ingiusta, sia per i suoi costi economici e procedurali, sia dal punto di vista dei già citati principi del rispetto dei contratti e della libertà contrattuale (UDC, APF, Centre Patronal, SVIT, USPI). Pertanto, i conduttori dovrebbero avere la possibilità di contestare la pigione iniziale solo per un comprovabile stato di necessità. Ciò contribuirebbe, secondo vari partecipanti, a prevenire abusi, a garantire il rispetto dei contratti e la certezza del diritto, nonché a impedire un ricorso eccessivo allo strumento della contestazione (PLR, UDC, APF, SVIT).

Altri giudicano invece trascurabile il numero assoluto di contestazioni a livello cantonale e nazionale, e di conseguenza anche la necessità di contenere le possibilità di contestazione (BL, BS, SO, PS, UDC, RPSL, SMV / ASLOCA / ASI). A tal proposito si cita più volte il rapporto esplicativo sul progetto⁸, secondo il quale la pigione iniziale viene contestata solo per lo 0,3 per cento dei contratti di locazione stipulati, mentre solo per lo 0,06 per cento circa dei contratti è rilasciata un'autorizzazione ad agire (PS, RPSL, SMV / ASLOCA / ASI, solidaritéS).

Nonostante una casistica così limitata, per molti lo strumento della contestazione resta estremamente prezioso e deve essere protetto. Da un lato, perché consente, nei singoli casi, di contestare pigioni abusive. L'obbligo di dimostrare la necessità limiterebbe invece la possibilità di contestazione in misura tale da farle perdere questa funzione di tutela (BS, FR, GR, VS). D'altro lato, già di per sé la possibilità di contestare disincentiva l'applicazione di pigioni abusive, per cui l'articolo 270 CO esercita un effetto deterrente da non sottovalutare. Tale effetto verrebbe meno se la possibilità di contestare la pigione iniziale venisse riservata solo a conduttori in stato di necessità comprovabile (Cooperative d'abitazione Svizzera, UCS, Verband der Geschäftsmieter).

Diversi sostengono inoltre che gli adeguamenti proposti, soprattutto quelli conformemente al tenore dell'iniziativa, priverebbero tutti i conduttori che non si trovano in stato di necessità del diritto di contestazione, lasciandoli di fatto senza lo strumento chiave per contrastare pigioni eccessive (cfr. anche n. 4.2.3). In questo modo, l'articolo 270 CO non tutelerebbe più contro le pigioni abusive tutti i conduttori, il che equivarrebbe, secondo alcuni, a una violazione dell'articolo 109 Cost. e del relativo mandato costituzionale per la tutela contro le pigioni abusive (AR, LU, TG, I Verdi, PEV, PS, Cooperative d'abitazione Svizzera, GastroSuisse, SMV / ASLOCA / ASI, UCS).

Per tali ragioni, il diritto di contestazione non dovrebbe essere limitato ai conduttori in stato di necessità ma esteso a tutti coloro che potrebbero essere confrontati a pigioni abusive. Rendere lo stato di necessità una condizione necessaria ostacolerebbe eccessivamente la contestazione, ponendo i conduttori in una condizione di svantaggio.

Oltre ai punti di vista fundamentalmente diversi sull'obbligo di dimostrare una necessità personale o familiare, le posizioni divergono anche su quanto debba essere facile o difficile per i conduttori dimostrare tale necessità. Secondo un Cantone e alcuni esponenti del settore immobiliare, dimostrare questa necessità è estremamente semplice, poiché basta provare che si sono fatti degli sforzi nella ricerca di un'abitazione, senza riuscire a trovarla (SH, APF, CATEF, Centre Patronal, SVIT, USPI). Altri obiettano invece che, nella pratica e in base alla

⁸ [Rapporto esplicativo della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale sul progetto d'attuazione delle iniziative parlamentari 16.451 e 17.493, pag. 31](#)

giurisprudenza vigente, è quasi impossibile darne prova (GE, I Verdi, Casafair, RPSL, SMV / ASLOCA / ASI, UCS).

4.2.2.2 A proposito dell'aumento rilevante della pigione iniziale (art. 270 cpv. 1 lett. b P-CO)

La disposizione concernente l'aumento rilevante della pigione iniziale viene trattata in misura piuttosto marginale, poiché i pareri vertono principalmente sull'obbligo di dimostrare una necessità personale o familiare. Tuttavia, a differenza della disposizione sulla situazione di penuria di locali d'abitazione e commerciali sul mercato locale, in tal caso vi sono due proposte di modifica specifiche, che si riferiscono alla giurisprudenza vigente, in base alla quale si considerano rilevanti gli aumenti di pigione superiori al dieci per cento. Due Cantoni (FR, TI) chiedono che venga definito precisamente nell'articolo 270 CO quando un aumento della pigione iniziale sia da ritenersi «rilevante». Il Cantone di Friburgo precisa altresì che debba essere stabilita una soglia inferiore rispetto a quella riconosciuta dalla giurisprudenza. Un partecipante ritiene invece che un aumento della pigione superiore al dieci per cento non debba essere considerato abusivo nel caso in cui il rapporto di locazione precedente sia durato oltre dieci anni (CATEF).

4.2.3 Confronto tra l'attuazione conforme al tenore dell'iniziativa e la variante

La variante, in base alla quale il conduttore sarebbe tenuto a dimostrare la necessità personale o familiare solo in caso di contestazione fondata su una penuria di locali d'abitazione e commerciali sul mercato locale, pone meno ostacoli alla contestazione della pigione iniziale rispetto all'attuazione conforme al tenore dell'iniziativa. Circa un terzo dei partecipanti dichiara di preferire un'attuazione dell'iniziativa parlamentare conforme alla variante argomentando, nella maggior parte dei casi, che questa è più moderata rispetto a un'attuazione conforme al tenore dell'iniziativa. Secondo molti Cantoni, il testo dell'iniziativa parlamentare limiterebbe eccessivamente la possibilità di contestazione (AG, AI, GE, FR, NW, TI, UR, VD, VS, ZG).

Si fa notare da un lato l'attuale penuria di abitazioni, a fronte della quale l'attuazione conforme al tenore dell'iniziativa risulterebbe troppo restrittiva (FR, ZG). D'altro lato, diversi partecipanti richiamano l'attenzione sui conduttori che versano in una buona posizione economica: data la loro situazione finanziaria, tali conduttori hanno spesso la possibilità di trovare soluzioni alternative rispetto all'oggetto locato, perciò nella maggior parte dei casi non riescono a dimostrare uno stato di necessità, sicché in caso di attuazione conforme al tenore dell'iniziativa resterebbero di fatto esclusi dal diritto di contestare. Vari Cantoni si dichiarano fondamentalmente favorevoli alle modifiche dell'articolo 270 CO, ma sostengono che le pigioni abusive, in caso di aumento rilevante della pigione, dovrebbero essere contestabili indipendentemente dalla situazione economica del conduttore (AG, AI, TI, VD).

Molti partecipanti, inoltre, ritengono che la variante rappresenti un buon compromesso tra gli interessi delle diverse parti: due Cantoni (LU, TG) asseriscono che, al contrario dell'attuazione conforme al tenore dell'iniziativa, la variante è una soluzione che soddisfa sia il principio del rispetto dei contratti, sia il mandato costituzionale per la tutela contro le pigioni abusive. Un altro partecipante sottolinea che la variante assolve il compito di tutelare i conduttori, sancito dall'articolo 270 CO, senza esporre al tempo stesso i locatori al rischio di subire contestazioni in ogni situazione di penuria, in quanto anche la variante, in tal caso, impone di dimostrare lo stato di necessità (KGAST).

Altri partecipanti ritengono invece che l'attuazione conforme al tenore dell'iniziativa non sia troppo restrittiva, ma che, al contrario, la variante sia troppo moderata: secondo molti, escludere i conduttori che versano in una buona posizione economica dalla possibilità di contestazione rappresenta un miglioramento auspicabile rispetto alla normativa vigente. Se si parte dal presupposto che solo i conduttori che versano in uno stato di necessità comprovabile vadano tutelati in base all'articolo 270 CO, ne deriva che tale tutela non possa essere applicata

in egual misura anche ai conduttori in una buona posizione economica. Siccome, oltre agli oggetti che presentano pigioni potenzialmente abusive, sono sempre disponibili anche alternative più accessibili, secondo questa prospettiva ai conduttori in una buona posizione economica non serve la possibilità di contestare. Il fatto che, nonostante la disponibilità di alternative, un conduttore stipuli un contratto di locazione e abbia in seguito la possibilità di contestarlo, comporta secondo diversi partecipanti un notevole rischio di violazione del rispetto dei contratti (CATEF, Centre Patronal, SVIT, USPI). Inoltre, nel peggiore dei casi tali conduttori potrebbero sfruttare la contestazione per ottenere una successiva modifica unilaterale del contratto di locazione a loro vantaggio (PLR, UDC, SVIT). Alcuni favorevoli all'attuazione conforme al tenore dell'iniziativa rilevano che questo si avvicinerebbe di più alla volontà del legislatore e garantirebbe una maggiore certezza del diritto (BE, ZH).

Infine, l'osservazione secondo cui la modifica dell'articolo 270 CO priverebbe i conduttori che versano in una buona posizione economica del diritto di contestazione è un'argomentazione chiave anche di coloro che respingono sia l'applicazione conforme al tenore dell'iniziativa, sia la variante. A loro avviso, infatti, anche in caso di attuazione conforme alla variante si verificherebbe la contestata erosione delle tutele per i conduttori. La variante, oltretutto, non risolverebbe problemi come la violazione dell'articolo 109 Cost. o la difficoltà di dimostrare lo stato di necessità. Diversi partecipanti ritengono pertanto opportuno respingere sia l'attuazione conforme al tenore dell'iniziativa, sia la variante (BL, BS, GR, SO, I Verdi, PEV, PS, Cooperative d'abitazione Svizzera, GastroSuisse, SMV / ASLOCA / ASI, UCS).

4.2.4 Proposte di modifica e altre osservazioni

Oltre ai 45 pareri che entrano nel merito del progetto esprimendo una preferenza per l'attuazione conforme al tenore dell'iniziativa o alla variante, oppure respingono entrambe le forme di attuazione, ne sono pervenuti altri due particolari: l'ASM ha rinunciato a entrare nel merito della questione concernente la contestazione della pigione iniziale; il Cantone di Ginevra ha presentato una propria variante di modifica dell'articolo 270 CO nell'intento di attenuare ulteriormente la portata degli adeguamenti. Secondo questa proposta, come in base al diritto vigente, dovrebbe essere fondamentalmente possibile contestare una pigione in presenza di una delle tre condizioni (penuria di locali d'abitazione e commerciali sul mercato locale, necessità personale o familiare del conduttore, aumento rilevante della pigione rispetto a quella applicata al conduttore precedente). Tuttavia, pur in presenza di una di queste condizioni, dovrebbe essere impedita la contestazione nel caso in cui il locatore dimostri di aver offerto al conduttore uno o più oggetti simili a pigioni inferiori prima della conclusione del contratto.

Sono stati anche espressi timori su diverse conseguenze in caso di accettazione oppure di rifiuto delle modifiche all'articolo 270 CO. Diversi partecipanti citano uno studio realizzato dall'ufficio BASS su mandato della SMV / ASLOCA / ASI⁹ in merito all'aumento delle pigioni o al livello eccessivo delle pigioni medie e osservano che l'approvazione del progetto provocherebbe l'indebolimento di un importante meccanismo di tutela nei confronti dei conduttori, provocando così un'ulteriore aumento delle pigioni (PEV, RPSL, SMV / ASLOCA / ASI, USS). Questo perché, in caso di attuazione, verrebbero meno sia l'effetto di contenimento passivo esercitato dallo strumento, sia l'effettiva possibilità di contestare le pigioni eccessive. Un partecipante menziona il rapporto esplicativo¹⁰ sul progetto, secondo il quale gli adeguamenti potrebbero comportare un notevole aumento del lavoro per

⁹ [Schärer, Höglinger, Geber, Büro für Arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG, 2022: *Entwicklung und Renditen auf dem Mietwohnungsmarkt 2006-2021*.](#)

¹⁰ [Rapporto esplicativo della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale sul progetto d'attuazione delle iniziative parlamentari 16.451 e 17.493, pag. 30](#)

le autorità di conciliazione (PS). Altri partecipanti temono invece che, se il progetto venisse respinto, oltre al rischio che i contratti non siano rispettati, potrebbe verificarsi un aumento esponenziale delle contestazioni. Un partecipante fa notare infatti che nella seconda metà del 2023 si è registrato un aumento significativo delle procedure di conciliazione in materia di locazione e affitto, riguardanti in particolare aumenti di pigione (PLR)¹¹. Un altro partecipante paragona la momentanea incertezza giuridica a una «bomba a orologeria», poiché vi potrebbe essere in qualsiasi momento un'esplosione del numero di procedure di conciliazione (CATEF).

¹¹ Comunicato stampa dell'Ufficio federale delle abitazioni del 19 marzo 2024, [«Procedure di conciliazione in materia di locazione e affitto: in aumento del 46 % circa i nuovi casi»](#) (admin.ch).

4.3 Articolo 269a CO: Criteri comprovabili per determinare le pigioni in uso in una località o in un quartiere

4.3.1 Riassunto dei pareri in cifre

Gli adeguamenti all'articolo 269a CO sulle pigioni in uso nella località o nel quartiere secondo l'attuazione conforme al tenore dell'iniziativa incontrano il favore di 17 partecipanti (AG, BE, SG, SH, TI, UR, VD, PLR, UDC, APF, CATEF, Centre Patronal, FRI, SVIT, usam, USPI, VIS).

13 partecipanti preferiscono invece la variante che, al contrario dell'iniziativa, ai fini del confronto tra oggetti locati non prevede il libero apprezzamento di un giudice per compensare proprietà mancanti per determinate caratteristiche (AI, AR, FR, GE, LU, NW, OW, SO, TG, VS, ZG, ZH, KGAST). Di questi 13 favorevoli alla variante, cinque accettano tuttavia anche l'attuazione conforme al tenore dell'iniziativa (AI, NW, OW, ZH, KGAST), mentre otto la respingono (AR, FR, GE, GR, LU, SO, TG, VS).

Altri 13 partecipanti respingono sia l'attuazione conforme al tenore dell'iniziativa, sia la variante (BL, BS, I Verdi, PEV, PS, Cooperative d'abitazione Svizzera, GastroSuisse, RPSL, SMV / ASLOCA / ASI, solidaritÉS, UCS, USS, Verband der Geschäftsmieter). Infine, il Cantone dei Grigioni si dichiara fundamentalmente contrario agli adeguamenti dell'articolo 269a CO ma, così come per la questione concernente la contestazione della pigione iniziale, precisa che nell'eventualità di un'approvazione riterrebbe preferibile attuare la variante.

4.3.2 Riassunto delle argomentazioni

4.3.2.1 Considerazioni generali

Mentre la modifica dell'articolo 270 CO riguarda essenzialmente lo stato di necessità personale o familiare del conduttore quale criterio fondamentale per una contestazione, gli adeguamenti proposti per l'articolo 269a CO intervengono contemporaneamente su più aspetti rilevanti per dimostrare le pigioni in uso in una località o in un quartiere. Di conseguenza, anche i pareri presentati fanno riferimento a diversi singoli punti. Inoltre, rispetto alla contestazione della pigione iniziale, le proposte di modifica alle disposizioni dell'articolo 269a CO sono più numerose. È comunque possibile individuare alcuni punti chiave che consentono di riassumere anche le posizioni espresse sulle pigioni in uso nella località o nel quartiere.

Chi si esprime a favore del progetto ritiene che attualmente sia troppo difficile verificare le pigioni in uso in una località o in un quartiere e che l'interpretazione del diritto da parte dei giudici sia troppo restrittiva. Alcuni partecipanti contestano condizioni come il numero elevato di oggetti locati da confrontare, che per di più devono essere molto simili tra loro sotto vari aspetti. Questo, stando a diversi pareri, complicherebbe il confronto a tal punto da renderlo quasi irrealizzabile nella pratica (AR, SH, TG, PLR, UDC, APF, CATEF, FRI, SVIT, usam).

Alla luce di questa situazione, tali partecipanti sono favorevoli alle modifiche proposte e sottolineano numerosi vantaggi della nuova normativa. Oltre alla semplificazione della procedura di dimostrazione, tra le argomentazioni più citate a sostegno dell'attuazione conforme all'iniziativa (TI, VD, PLR, UDC, APF, FRI, usam) o della variante (FR, LU, SO, TG, VS, ZG, KGAST) vi sono una maggiore certezza del diritto e più chiarezza, nonché la semplificazione della presentazione delle prove e la riduzione dell'onere per le parti in causa, le autorità di conciliazione e i giudici. A tal proposito diversi partecipanti sottolineano che le modifiche proposte andrebbero a beneficio di tutte le parti coinvolte nel contratto di locazione, poiché favorirebbero procedure più rapide, più semplici e disciplinate da norme più chiare (PLR, UDC, APF, usam). In sostanza, tali pareri accolgono con favore il fatto che gli adeguamenti proposti chiariscano il quadro normativo concernente le pigioni in uso in una località o in un quartiere e semplifichino le relative procedure di dimostrazione.

Per contro, alcuni criticano il fatto che le modifiche faciliterebbero eccessivamente le procedure per dimostrare le pigioni in uso nella località o nel quartiere (PS, SMV / ASLOCA / ASI, USS). Altri fanno notare che, grazie alla verifica delle pigioni in uso in una località o in un quartiere, è possibile accertare se l'aumento di una pigione o la nuova locazione di un oggetto a una pigione superiore costituiscano o meno un abuso. Pertanto, il criterio relativo alle pigioni in uso in una località o in un quartiere sarebbe indispensabile per la tutela contro pigioni abusive. Vi è poi chi mette in guardia rispetto al rischio che, togliendo tale forma di tutela, si verificano aumenti ingiustificati delle pigioni e un incremento di disdette provocate da un interesse economico (PEV, Cooperative d'abitazione Svizzera, RPSL, SMV / ASLOCA / ASI, solidaritéS, UCS). Vi è per esempio il timore che, semplificando il confronto tra oggetti locati, sia più facile paragonare pigioni eccessive a pigioni altrettanto eccessive di altri oggetti, classificandole così come in uso nella località o nel quartiere (UCS). Secondo altri partecipanti, le nuove disposizioni non contribuirebbero a una maggiore certezza del diritto, né ridurrebbero l'onere per i giudici, al contrario provocherebbero una maggiore rigidità e di conseguenza un onere aggiuntivo (BL, BS, GR, SO, PS). Rendere più semplice provare che una pigione corrisponde a quelle in uso nella località o nel quartiere equivarrebbe dunque a un'ennesima inutile e ingiustificata riduzione delle tutele per i conduttori, una scelta tanto più discutibile alla luce del fatto che contemporaneamente si andrebbe a limitare la possibilità di contestazione (cfr. n. 4.2) (PS).

4.3.2.2 A proposito della disposizione ripresa dall'articolo 11 capoverso 1 OLAL (art. 269a cpv. 2 P-CO)

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:

Nei pareri non vi sono osservazioni particolarmente rilevanti sulla disposizione ripresa dall'articolo 11 capoverso 1 OLAL. A tal proposito va però notato che, secondo singoli Cantoni, altri aspetti del progetto, come per esempio le precisazioni sui criteri concernenti attrezzatura, stato ed epoca di costruzione, dovrebbero essere disciplinati preferibilmente a livello di ordinanza (BE, GR, PS).

4.3.2.3 A proposito dell'epoca di costruzione (art. 269a cpv. 2 lett. a P-CO)

2. ...

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;*

La definizione più chiara del criterio per confrontare l'epoca di costruzione incontra il favore di diversi partecipanti (GE, SO, APF, Centre Patronal, SVIT, USPI). Si ritiene che codificare quella che è la prassi del Tribunale federale, in base alla quale si possono paragonare da questo punto di vista oggetti costruiti a una distanza massima di 20 anni l'uno dall'altro, favorisca la certezza del diritto e faciliti l'applicazione dell'articolo 269a CO (SO). Si considera altresì ragionevole che la differenza di 20 anni non sia valida per edifici particolarmente antichi (costruiti prima del 1930), che devono essere sempre paragonabili tra loro in riferimento all'epoca di costruzione (APF). Vi sono però pareri più critici, secondo cui la semplice codifica della giurisprudenza del Tribunale federale, che andrebbe comunque considerata, non aumenta la certezza del diritto e, anzi, provoca una maggiore rigidità, limitando il margine discrezionale dei giudici nella valutazione dei singoli casi (GR, PS). Il Cantone di Basilea Città

sostiene che, tra tutte le modifiche previste all'articolo 269a CO, solo le precisazioni riguardo all'epoca di costruzione contribuiscano ad accrescere la certezza del diritto.

In merito alle disposizioni concernenti l'epoca di costruzione, sono pervenute diverse proposte di modifica. Il Cantone di Turgovia, per esempio, propone un adeguamento in base al quale le cose locate costruite prima del 1930 dovrebbero poter essere paragonate a oggetti edificati 20 anni dopo la loro costruzione, anche nel caso in cui l'oggetto paragonato risalga a un'epoca successiva al 1930. Per esempio, un oggetto locato costruito nel 1925 dovrebbe poter essere paragonato a uno costruito nel 1940. La CATEF chiede che venga fatta una distinzione tra gli oggetti edificati prima e dopo il 1940, anziché il 1930. Il Cantone di Berna suggerisce invece di precisare in quali situazioni, ai fini della comparabilità basata sull'epoca di costruzione, sia determinante l'anno di costruzione degli edifici oppure quello di specifiche «cose locate in edifici», come recita il testo di legge. Analogamente, anche la FRI invita la CAG-N a precisare se i restauri completi incidano sulla comparabilità basata sull'epoca di costruzione.

4.3.2.4 A proposito delle categorie su stato e attrezzatura (art. 269a cpv. 2 lett. b P-CO)

2. ...

a. ...

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;*

Stando a diversi pareri, introducendo categorie chiare che consentano di classificare le due caratteristiche di confronto chiave, ossia stato e attrezzatura, si semplifica la presentazione delle prove e si riduce notevolmente l'onere per i giudici e per le parti in causa (SO, TG, PLR). Molti giudicano le categorie appropriate e praticabili e ritengono che contribuiscano direttamente a una maggiore certezza del diritto (AG, SH, PLR, APF, Centre Patronal, SVIT, USPI).

Secondo altri, invece, le categorie proposte sarebbero definite in termini eccessivamente vaghi e difficili da determinare oggettivamente (BS, Casafair). Non si presterebbero dunque ad aumentare la certezza del diritto e andrebbero oltretutto a diminuire la precisione dei confronti, minando così il concetto di pigione in uso nella località o nel quartiere, che si basa sul confronto (AI, BL, BS, GR, PS, Casafair).

Anche in merito alle categorie proposte sono state avanzate diverse indicazioni e richieste di modifica. Il Cantone di Berna osserva che il fatto di applicare le stesse categorie di valutazione, ovvero «semplice», «buono» e «molto buono», a entrambe le caratteristiche dello stato e dell'attrezzatura potrebbe creare confusione. Per risolvere questo problema, propone di valutare lo stato in base alle categorie «cattivo», «buono» e «molto buono» e l'attrezzatura in base alle categorie «semplice», «media» ed «elevata». Il Cantone di Zugo sottolinea che l'applicazione delle categorie per lo stato e l'attrezzatura dovrebbe, tra le altre cose, mitigare i requisiti per i dati statistici ufficiali, ma che questi ultimi spesso non tengono conto dell'ubicazione di un oggetto locato. Di conseguenza, sarebbe opportuno valutare per categorie anche l'ubicazione, analogamente allo stato e all'attrezzatura.

Numerosi pareri fanno altresì riferimento al libero apprezzamento del giudice, disciplinato a sua volta all'articolo 269a capoverso 2 lettera b P-CO. Siccome la differenza tra l'attuazione conforme all'iniziativa e quella conforme alla variante sta proprio nel fatto che in questo secondo caso non è previsto il suddetto libero apprezzamento, i commenti su questa disposizione saranno esposti in modo più approfondito nella parte dedicata al confronto tra le due alternative (cfr. n. 4.3.3).

4.3.2.5 A proposito dei dati statistici elaborati dal settore (art. 269a cpv. 2 lett. c P-CO)

2. ...
 - a. ...
 - b. ...
 - c. *dati statistici ufficiali o elaborati dal settore, sufficientemente differenziati, sono ammessi come prova.*

La possibilità di addurre dati statistici elaborati dal settore sufficientemente differenziati per dimostrare le pigioni in uso nella località o nel quartiere è accolta di buon grado soprattutto dagli esponenti del settore immobiliare, ma non solo. Così come per le altre disposizioni, tra i vantaggi evidenziati vi è in particolare un miglioramento in termini di praticabilità e comparabilità degli oggetti locati (AG, TG, SH, PLR, APF, CATEF, Centre Patronal, SVIT, usam, USPI). I contrari, invece, sottolineano principalmente che i dati statistici elaborati dal settore non sarebbero neutrali. Si rileva che i servizi preposti al rilevamento dei dati, interni al settore immobiliare, avrebbero un interesse finanziario nel semplificare la procedura di dimostrazione delle pigioni in uso nella località o nel quartiere. Di conseguenza molti respingono la proposta di ammettere dati statistici potenzialmente distorti, a cui il conduttore potrebbe non avere nemmeno accesso (BS, VD, I Verdi, PS, GastroSuisse, SMV / ASLOCA / ASI, UCS, Verband der Geschäftsmieter).

I Cantoni di Basilea Città e di Friburgo sottolineano essenzialmente l'importanza di dati statistici di elevata qualità, e a tal proposito rimandano ai rispettivi dati statistici rilevati a livello cantonale sul mercato locativo locale. Il Cantone di Basilea Città esprime in particolare il timore che ammettere altri dati statistici possa compromettere il rilevamento cantonale. Per contro, diversi favorevoli fanno notare che già da anni nel ramo immobiliare sono disponibili dati statistici consolidati di alta qualità elaborati dal settore (APF, Centre Patronal, SVIT, USPI).

Oltre agli argomenti a favore o contro l'ammissione dei dati statistici elaborati dal settore, sono state presentate anche domande e proposte di modifica sulla relativa disposizione. Secondo i Cantoni Ticino e di Basilea Città, qualora venissero ammessi i dati statistici elaborati dal settore, sarebbe necessario chiarire alcune questioni cruciali: cosa accade se le due parti contraenti forniscono dati statistici discordanti tra loro per dimostrare che una pigione corrisponde o meno a quelle in uso nella località o nel quartiere? Quand'è che i dati statistici sono da considerarsi elaborati dal settore? Che rapporto c'è tra i dati statistici ufficiali e quelli elaborati dal settore, sono soggetti per esempio a un ordine di priorità?

La CATEF propone di ammettere come mezzi di prova non solo i dati statistici elaborati dal settore, ma anche le perizie di professionisti.

4.3.2.6 A proposito del numero di oggetti presentati per il confronto (art. 269a cpv. 3 P-CO)

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

L'ultima disposizione pensata per rendere più semplice provare che una pigione corrisponde a quelle in uso nella località o nel quartiere riguarda la riduzione, da cinque a tre, del numero di oggetti paragonabili da confrontare. Molti partecipanti giudicano decisamente positivo il fatto che la nuova disposizione si discosti dalla prassi del Tribunale federale, in quanto ritengono che uno dei principali fattori che ostacola ingiustificatamente la prova sia proprio l'elevato numero di oggetti richiesto (APF, CATEF, Centre Patronal, usam, SVIT, USPI). Tale modifica è accolta con favore anche da attori esterni al ramo immobiliare, che la ritengono in grado di ridurre l'onere per i giudici e le autorità di conciliazione nonché di rafforzare la certezza del diritto (AG, AR, FR, SO, TG). I Cantoni di Soletta e di Argovia sottolineano in particolare che,

siccome la procedura di presentazione delle prove è scrupolosa, completa e tiene conto di vari criteri, anche tre oggetti costituiscono un campione rappresentativo ai fini della prova.

Altri sono invece decisamente contrari alla riduzione del numero di cose locate necessarie per la prova. Questi sostengono che confrontare tre cose locate non sia assolutamente sufficiente per dimostrare che una pigeone corrisponde a quelle in uso nella località o nel quartiere: la precisione dei confronti ne risentirebbe notevolmente (BL, BS, UCS). Una riduzione così drastica del numero di oggetti locati necessari favorirebbe al contrario gli abusi e le disdette provocate da un interesse economico (I Verdi, GastroSuisse, SMV / ASLOCA / ASI, USS). Si rileva che con una tale modifica non si codifica la prassi del Tribunale federale, al contrario ce se ne discosta in maniera ingiustificata (PS).

Il Cantone dei Grigioni aggiunge che, dal suo punto di vista, la modifica del diritto di locazione potrebbe limitarsi alla riduzione del numero di oggetti presentati per il confronto ai sensi del progetto.

In merito al numero di oggetti necessari per il confronto, al di là delle indicazioni circa l'approvazione o il rifiuto della modifica prevista, non sono pervenute proposte.

4.3.3 Confronto tra l'attuazione conforme al tenore dell'iniziativa e la variante

Così come per la contestazione della pigeone iniziale, anche per la nuova regolamentazione concernente le pignoni in uso nella località o nel quartiere la CAG-N ha posto in consultazione due proposte. L'attuazione conforme al tenore dell'iniziativa e la variante si distinguono a tal proposito unicamente per un aspetto: l'attuazione conforme al tenore dell'iniziativa consentirebbe ai giudici di compensare eventuali proprietà mancanti per determinate caratteristiche tenendo conto di proprietà di altro genere, supplementari o di valore superiore; la variante, più moderata, non prevede questo libero apprezzamento dei giudici.

Siccome bisogna sempre aspettarsi che vi siano differenze tra gli oggetti locati in termini di ubicazione, dimensione, attrezzatura, stato ed epoca di costruzione, i favorevoli ritengono che considerare il libero apprezzamento dei giudici consenta di creare un importante spazio di manovra. Secondo molti, la flessibilità generata dal libero apprezzamento dei giudici è essenziale per raggiungere l'obiettivo del progetto, ovvero rendere più semplice dimostrare che una pigeone corrisponde a quelle in uso nella località o nel quartiere (AG, TI, UR, PLR, FRI). A tal proposito, c'è chi sostiene che l'attuazione conforme al tenore dell'iniziativa rispecchierebbe la volontà del legislatore, per cui sarebbe preferibile rispetto alla variante (VIS).

Molti asseriscono oltretutto che la variante non risolverebbe i problemi riscontrati nell'ambito delle pignoni in uso in una località o in un quartiere: senza la possibilità di compensare le proprietà mancanti continuerebbe a essere molto complesso presentare le prove, data la difficoltà nel trovare un numero sufficiente di oggetti paragonabili, con il rischio, anche in futuro, di non riuscire a portare a termine molte procedure. In tal senso, l'attuazione conforme al tenore dell'iniziativa sarebbe essenziale per garantire la certezza del diritto (UDC, SVIT, usam). Alcuni fanno notare infine che la compensazione delle proprietà da parte dei giudici non rappresenta una prassi insolita, ma che codifica semplicemente in questo contesto il prudente criterio previsto dall'articolo 4 del Codice civile (CC)¹² (APF, Centre, Patronal, USPI).

Alcuni favorevoli alla variante menzionano l'articolo 4 CC, sostenendo che, visto che vi è tale articolo, è inutile introdurre il libero apprezzamento dei giudici (AG, ZG). Molti altri vedono nell'attuazione conforme al tenore dell'iniziativa un rischio per la certezza del diritto: lo scopo delle varie modifiche e codifiche del nuovo articolo 269a CO è stabilire regole chiare e favorire la praticabilità e l'applicabilità dell'articolo. Secondo molti, dopo averla migliorata con le altre

¹² RS 210

disposizioni, non è il caso di indebolire la certezza del diritto contemplando il libero apprezzamento dei giudici e generando dunque incertezza a causa della diversità di valutazione e di decisione tra un giudice e l'altro (AI, AR, GE, NW, SO, TG, VS, Casafair, KGAST). Altri, oltre a un calo della certezza del diritto, paventano un incremento del carico di lavoro per giudici e autorità di conciliazione, cui spetterebbe in ultima istanza la compensazione (LU, VS).

A tal proposito è significativo anche il parere dell'ASM, che ha rinunciato a entrare nel merito della questione concernente la contestazione della pigione iniziale. L'ASM, infatti, non si schiera apertamente a favore o contro la modifica prevista per l'articolo 269a CO, ma richiama l'attenzione su alcune problematiche specifiche che sorgerebbero con l'introduzione di un libero apprezzamento dei giudici (in particolare, una minore uniformità delle decisioni e un incremento del carico di lavoro per i giudici).

Infine, molti partecipanti respingono il progetto, sia l'attuazione conforme al tenore dell'iniziativa sia la variante. Si sostiene che, al di là della questione del libero apprezzamento dei giudici, le modifiche proposte pongono i conduttori in una posizione di eccessivo svantaggio. La nuova regolamentazione sull'epoca di costruzione, l'introduzione di categorie ritenute rigide, l'ammissione dei dati statistici elaborati dal settore e la riduzione del numero di oggetti locati necessari per il confronto semplificherebbero nel complesso in misura eccessiva la procedura per dimostrare le pigioni in uso nella località o nel quartiere. Siccome tutti questi aspetti sono presenti sia nell'attuazione conforme al tenore dell'iniziativa sia nella variante, molti respingono entrambe le forme di attuazione (BL, BS, I Verdi, PEV, PS, Cooperative d'abitazione Svizzera, GastroSuisse, RPSL, UCS, USS, Verband der Geschäftsmieter).

Oltre alle argomentazioni a favore o contro la variante, alcuni presentano anche singole proposte di modifica concernenti la disposizione sul libero apprezzamento dei giudici. I Cantoni di Friburgo e di Turgovia, per esempio, segnalano che i termini «caratteristica» e «proprietà» non sono definiti precisamente nell'articolo in questione. Il Cantone di Friburgo suggerisce una precisazione in tal senso. La CATEF chiede che venga specificato che le proprietà con cui un giudice può compensare proprietà mancanti non debbano essere necessariamente di valore superiore, ma semplicemente di valore analogo.

4.3.4 Proposte di modifica e altre osservazioni

Singole richieste e commenti si riferiscono in generale alla questione delle pigioni in uso nella località o nel quartiere, piuttosto che a singole disposizioni dell'articolo 269a CO. Casafair, per esempio, propone che la Confederazione elabori, mediante un'indagine statistica capillare, dati su ubicazione, dimensione, attrezzatura, stato ed epoca di costruzione, per poi mettere tali valori comparabili a disposizione delle parti coinvolte in un contratto di locazione o delle parti in causa. Il Cantone di Neuchâtel invita a riflettere sul fatto che eventuali aumenti delle pigioni conseguenti alle modifiche dell'articolo 269a CO avrebbero un impatto negativo sul piano urbanistico ed ecologico.

5 Allegato: Elenco dei destinatari della procedura di consultazione e pareri pervenuti

Kantone / Cantons / Cantoni

AG	Aargau / Argovie / Argovia
AI	Appenzell Innerrhoden / Appenzell Rh.-Int. / Appenzello Interno
AR	Appenzell Ausserrhoden / Appenzell Rh.-Ext. / Appenzello Esterno
BE	Bern / Berne / Berna
BL	Basel-Landschaft / Bâle-Campagne / Basilea-Campagna
BS	Basel-Stadt / Bâle-Ville / Basilea-Città
FR	Freiburg / Fribourg / Friburgo
GE	Genf / Genève / Ginevra
GR	Graubünden / Grisons / Grigioni
LU	Luzern / Lucerne / Lucerna
NE	Neuenburg / Neuchâtel
NW	Nidwalden / Nidwald / Nidvaldo
OW	Obwalden / Obwald / Obvaldo
SG	St. Gallen / Saint-Gall / San Gallo
SH	Schaffhausen / Schaffhouse / Sciaffusa
SO	Solothurn / Soleure / Soletta
TG	Thurgau / Thurgovie / Turgovia
TI	Tessin / Ticino
UR	Uri
VD	Waadt / Vaud
VS	Wallis / Valais / Vallese
ZG	Zug / Zoug / Zugo
ZH	Zürich / Zurich / Zurigo

Parteien / Partis politiques / Partiti politici

EVP / PEV	Evangelische Volkspartei der Schweiz Parti évangélique suisse Partito evangelico svizzero
FDP / PLR	Die Liberalen Les Libéraux-Radicaux I Liberali Radicali
GPS / PES	GRÜNE Schweiz Les VERT-E-S suisses I VERDI svizzera
SVP / UDC	Schweizerische Volkspartei Union démocratique du centre Unione democratica di centro
SP / PS	Sozialdemokratische Partei der Schweiz Parti socialiste suisse Partito socialista svizzero

Interessierte Organisationen / Organisations intéressées / Organizzazioni interessate

SSV / UVS / UCS	Schweizerischer Städteverband Union des villes suisses Unione delle città svizzere
Sgv / usam / usam	Schweizerischer Gewerbeverband Union suisse des arts et métiers Unione svizzera delle arti e mestieri
SGB / USS	Schweiz. Gewerkschaftsbund Union syndicale suisse Unione sindacale svizzera
CATEF	Camera ticinese dell'Economia Fondiaria
Casafair / HabitatDurable	Casafair Schweiz HabitatDurable Suisse
FRI	Fédération Romande Immobilière
HEV	Hauseigentümerverband Schweiz Association suisse des propriétaires fonciers Associazione svizzera dei proprietari fondiari
KGAST	Konferenz der Geschäftsführer von Anlagestiftungen
RPSL	Rassemblement pour une politique sociale du logement
SMV / ASLOCA / ASI	Schweizerischer Mieterinnen- und Mieterverband Association suisse des locataires Associazione Svizzera Inquilini
SVR / ASM	Schweizerische Vereinigung der Richterinnen und Richter Association suisse des Magistrats de l'ordre judiciaire Associazione svizzera dei magistrati
SVIT	Schweizerischer Verband der Immobilienwirtschaft Association suisse de l'économie immobilière Associazione svizzera dell'economia immobiliare
USPI	Union suisse des professionnels de l'immobilier
Verband der Geschäfts- mieter	Verband der Geschäftsmieter
VIS / AIS	Verband Immobilien Schweiz Association immobilier Suisse
Wohnbaugenossenschaften Schweiz	Wohnbaugenossenschaften Schweiz

Weitere Organisationen / Autres organisations / Altre organizzazioni

Centre Patronal	Centre Patronal
GastroSuisse	GastroSuisse
solidaritéS	solidaritéS

Verzicht auf Stellungnahme / Renonciation à une prise de position / Rinuncia a un parere

GL	Glarus / Glaris / Glarona
JU	Jura
SZ	Schwyz / Svitto
SAV / UPS / USI	Schweizerischer Arbeitgeberverband SAV Union patronale suisse UPS Unione svizzera degli imprenditori USI