



---

## Questionario sull'avamprogetto posto in consultazione

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

---

### Il presente parere è stato presentato da:

- Cantone
- Partito politico rappresentato nell'Assemblea federale
- Associazione mantello nazionale dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna
- Associazione mantello nazionale dell'economia
- Altre organizzazioni interessate
- Organizzazione / persona privata non interpellata ufficialmente

### Mittente:

Camera Ticinese dell'Economia Fondiaria (CATEF) Via Trevano 39 6904 Lugano
--



---

## Informazioni generali sul questionario

---

### A. Presentazione del parere

Vi invitiamo a inviare il Vostro parere in forma elettronica come **documento Word e PDF** entro l'**11 luglio 2024** all'indirizzo e-mail: [recht@bwo.admin.ch](mailto:recht@bwo.admin.ch). La nostra valutazione sarà in tal modo facilitata e potremo assicurare un accesso senza barriere ai documenti pubblicati. I pareri saranno pubblicati in formato PDF.

### B. Le scale contenute nel presente questionario

Il questionario presenta in vari punti una scala da 1 a 10, nella quale il numero 1 corrisponde alla valutazione peggiore e il numero 10 a quella migliore. Vi preghiamo di **selezionare sempre un solo numero della scala**. Per garantire una migliore comparabilità dei risultati, la scala è inoltre strutturata nel modo seguente:

- **Rosso** = numeri da 1 a 5 = le misure non sono convincenti
- **Blu** = numeri 6 e 7 = le misure sono abbastanza convincenti
- **Verde** = numeri da 8 a 10 = le misure sono convincenti

### C. Panoramica della procedura di consultazione

Nella presente consultazione sono da valutare **due progetti indipendenti l'uno dall'altro**:

**Progetto 1:** misure volte ad attenuare l'aumento delle pigioni

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

**Progetto 2:** soppressione di prescrizioni formali nel diritto in materia di locazione

- Abolizione dell'obbligo di utilizzare il modulo per la notificazione degli aumenti delle pigioni scalari (art. 19 cpv. 2).
- Per le pigioni scalari la notificazione scritta può essere fatta al più presto quattro mesi prima dell'inizio dell'aumento di pigione (art. 19a).

---

## Progetto 1: misure volte ad attenuare l'aumento delle pigioni

---

### A. Valutazione generale

Approvate **nel complesso** il progetto relativo alle misure volte ad attenuare l'aumento delle pigioni?

Sì       No       Opinione neutra

Altre osservazioni (generali) sul primo progetto:

La CATEF è consapevole del fatto che nelle città di Ginevra, Zurigo, Basilea e Losanna, si assiste ad aumenti anche consistenti delle pigioni, dovute per lo più a dinamiche migratorie e ad indirizzi politici e pianificatori che si sono rilevati destabilizzanti. Del resto non siamo certo i soli a sostenere queste considerazioni che al contrario sono di dominio pubblico.

La normativa sul controllo delle pigioni è già attualmente particolarmente severa, e solo raramente i proprietari possono aumentare la pigione in corso di contratto. Le statistiche confermano infatti che le pigioni esistenti sono da tempo stabili, mentre quelle iniziali registrano, con importanti differenze locali, un aumento più importante. D'altronde, questo è anche il motivo dell'esistenza di un consistente divario fra le pigioni esistenti e quelle della nuova locazione.

Nondimeno, rimanendo sulle locazioni in corso, dalla giurisprudenza abbiamo prove di situazioni paradossali, delle quali non si parla, ma dalle quali risulta come vi siano delle pigioni bassissime per appartamenti che vengono però subaffittati dagli inquilini a pigioni elevatissime; parimenti, esistono pigioni effettivamente elevate in totale contrasto con le normative in vigore. Tali situazioni non sono dovute a regole insufficienti, visto che ve ne sono in abbondanza; se si considera come Ginevra sia fortemente regolamentata, abbiamo l'esempio di come tali regole, oltre ad essere inutili sono pure controproducenti.

La verità è che simili distorsioni sono proprio il frutto di un mercato eccessivamente regolamentato e teso. Per potere migliorare la situazione si dovrebbe alleggerire le normative per rendere più attrattivo l'investimento immobiliare, oppure dovrebbe calare la domanda di alloggi; o perché ne fossero costruiti e offerti di più, o perché la gente sarebbe più disposta ad abitare all'esterno dei centri.

Le modifiche proposte comporterebbero per i proprietari, complicazioni, difficoltà, oneri amministrativi, incertezze giuridiche, rischi e costi del tutto inaccettabili. Sebbene il contratto di locazione sia uno dei contratti più diffusi e importanti, il diritto che lo regola è nondimeno talmente complesso da non potere neppure essere veramente conosciuto alle parti, ossia alla popolazione; soprattutto i locatori possono così commettere degli atti in contrasto con la legge o la giurisprudenza a loro totale insaputa e in perfetta buona fede. Addirittura i professionisti non sempre possiedono le risposte alle domande. Il diritto di locazione non va quindi ulteriormente complicato e soprattutto non inutilmente! Ciò comporterebbe anche un continuo allontanamento dal mercato locativo in primis dei proprietari privati, capo saldo della nostra società (!), ma anche degli investitori professionisti. Si disincentiverebbe quindi non solo l'edificazione, ma anche il risanamento degli immobili e gli investimenti, in contrasto con la politica energetica.

Il fatto che questi aspetti non vengano minimamente tenuti in considerazione ci preoccupa particolarmente.

Riteniamo che sarebbe molto utile che il Dipartimento dell'Economia consultasse maggiormente le casse pensioni, i fondi immobiliari e le società quotate in borsa che possiedono decine di migliaia di appartamenti nel loro portafoglio, per un franco scambio di opinioni...

Critichiamo poi il fatto che si continui a fare passare l'idea che la situazione del mercato dell'alloggio sia critica in tutta la Svizzera, mentre ciò non è assolutamente il caso. Il Ticino è il cantone con la situazione più favorevole agli inquilini, dopo i cantoni di Jura, Neuchâtel e Friburgo e le sue pigioni hanno un'evoluzione nettamente più favorevole ai conduttori rispetto alla media svizzera (si veda Homegate <https://swissmarketplace.group/wp-content/uploads/2024/05/datensatz-homegate-mietindex-04.2024.xlsx> ).

In altre parole, sebbene la legge - salvo determinate normative supplementari adottate da singoli cantoni o città come GE, VD, ZH, BS che sono un caso a sé - sia la stessa su tutto il territorio nazionale, le situazioni sono invece molto dissimili da una zona all'altra; ciò a comprova che non è solo la normativa giuridica, ma anche la differenza delle situazioni, che creano dei risultati localmente tanto diversi.

Volere ora introdurre ulteriori inasprimenti – peraltro senza coinvolgere il Parlamento ma solo ad opera di pochissime persone – che colpirebbero indiscriminatamente cantoni che non presentano alcun problema a livello locativo, è del tutto inaccettabile. Saranno invece i cantoni con problemi che dovranno intervenire sul loro territorio con soluzioni di tipo pianificatorio o incentivando l'abitazione fuori dai centri.

Ci sorprendono molto le previsioni sui probabili aumenti futuri delle pigioni, addotte per motivare le proposte in oggetto. Esse ci sembrano prive di fondamento e creano inutile allarmismo: al DEFR non è infatti sicuramente sfuggito che la Banca Nazionale ha già ridotto il tasso di sconto e si prospetta un ulteriore sconto, ciò che non permetterà alcun rialzo del tasso ipotecario di riferimento.

In Ticino, come nelle zone rurali o residenziali senza una particolare richiesta, gli inquilini rimangono nelle stesse abitazioni anche per decenni, sicché un aumento del tasso ipotecario dall'1.25 all'1.5, 1.75 o 2% non comporterà nessun aumento, se la loro pigione fosse calcolata su un tasso di almeno il 2%, ossia il contratto fosse iniziato prima del 1. giugno 2015 e l'inquilino non avesse mai beneficiato di una riduzione della pigione per diminuzione del tasso al di sotto del 2%. Peraltro, i recenti aumenti del tasso ipotecario di riferimento non hanno poi prodotto un elevato numero di aumenti neanche nei contratti stipulati negli scorsi 9 anni...

Da ultimo non si può non osservare come la proposta sia del tutto sbilanciata ad esclusivo beneficio di parte conduttrice. Il "contentino" relativo all'abolizione del modulo ufficiale per l'entrata in vigore delle pigioni scalari (il cui ammontare e la data della relativa entrata in vigore delle scalarità sono stati pattuiti espressamente alla stesura del contratto) è la logica conseguenza della modifica legislativa approvata dal Parlamento lo scorso settembre e delle ripetute critiche del Tribunale Federale che ne chiedeva l'abolizione. A parte questa correzione – indispensabile – tutte le altre proposte sono integralmente a sfavore dei proprietari, sia privati che istituzionali.

La proposta viene quindi da noi respinta in toto con l'eccezione del contenuto di cui all'art. 19 cpv. 2 OLAL.

## B. Prima misura: determinazione di rincari dei costi

Quanto ritenete convincente la misura di considerare inammissibile il rincaro generale forfettario dei costi e di consentire la determinazione dell'importo del rincaro sulla base dell'effettiva evoluzione dei costi?



Osservazioni specifiche sulla prima misura:

La possibilità di calcolare – a dipendenza dell'uso locale - l'aumento dei costi in maniera forfettaria invece che secondo il complicato calcolo della differenza fra la media delle spese degli ultimi 3 anni confrontata con quella dei tre anni precedenti la stipulazione del singolo contratto, riposa su degli usi locali; la possibilità di fare capo al sistema forfettario e anche la percentuale da considerare si differenziano quindi da una zona all'altra. Intervenire per abolire dei lunghi usi locali, senza l'intervento del Parlamento e solo sulla base di una procedura di consultazione che forse neppure coinvolge le persone addette dei singoli cantoni, è per noi inaccettabile.

L'argomento addotto secondo cui esso va abolito per evitarne l'introduzione in altri cantoni è del tutto inconsistente; le percentuali forfettarie riposano su degli usi locali e questi non si costruiscono in pochi mesi o anni, ma necessitano invece di tempi prolungati.

La proposta di fare valere i costi effettivi sulla base delle medie triennali oltre a comportare un onere amministrativo enorme per pochi franchi, è praticamente inapplicabile per i proprietari, perché essi dovrebbero disporre della media di tutti i costi per ogni anno e per singolo appartamento, e capire come correttamente procedere. Ciò è già sproporzionato per degli amministratori, ma di certo non può essere richiesto a dei proprietari privati non professionisti. Sarebbe un ulteriore tassello per allontanare il diritto sempre più dalla "gente comune".

Proposte di modifica al tenore dell'articolo 12 capoverso 1<sup>bis</sup> OLAL:

Il proposto art. 12 cpv. 1 bis va quindi eliminato

### C. Seconda misura: riduzione della compensazione del rincaro

Quanto ritenete convincente la misura di ridurre dal 40 al 28 per cento la compensazione del rincaro per il capitale proprio sopportante i rischi?



Osservazioni specifiche sulla seconda misura:

Colpisce come anche questa novità riprenda semplicemente la richiesta dell'Associazione Inquilini, e venga qui proposta con poche righe di spiegazione.

In verità, la fissazione della percentuale del 40% che esisteva già nei decreti federali urgenti del 1972, è stata – negli anni '80 in vista dell'adozione del nuovo CO – oggetto di apposito dibattito in Parlamento. Come spiega Elmar Gratz in Mietzinsgestaltung, Zürich 1995, pagg. 108 e 109" a disposizione) le intenzioni del Parlamento erano state allora riassunte molto bene dal Consigliere Nazionale Raissig, e meglio: nelle trattative di tutte le istanze economiche e politiche che si sono occupate dell'argomento, c'era di per sé convergenza sul fatto che le pigioni non potessero essere bloccate, ma che andassero invece quantificate con una certa limitazione, che esse andassero di fatto canalizzate con un limite dettato dall'abusività. In particolare anche nella legislazione contro gli abusi, il valore intrinseco dell'immobile doveva rimanere intatto, senza rendere l'investimento del capitale in un immobile o nella costruzione di abitazione non interessante. Al principio del pieno adeguamento della pigione e del valore di reddito dell'immobile fu però opposto un importante limite: come valore della cosa andava considerato solo il capitale proprio da rivalutare al rincaro, ma non le ipoteche che sono dei debiti. Dato che il rapporto fra capitale proprio e di terzi varia di caso in caso, ci si accordò su un tasso medio del 40% che non si riferisce al capitale proprio bensì al capitale sopportante i rischi.

Gratz ricorda poi che il Tribunale Federale in 4C.270/1993, I CC del 25 gennaio 1994, aveva espressamente respinto la percentuale del 28% in luogo del 40% come da proposta in oggetto, con l'argomento che essa si fondava sull'inammissibile mescolanza e confusione dei motivi d'aumento di cui agli artt. 269 e 269a CO. Non v'è motivo di ritenere che la sentenza non verrebbe oggi riconfermata...

Una riduzione del rincaro dal 40 al 28%, combinato con una quasi completa abolizione della possibilità di fare valere l'aumento dei costi, comporta un congelamento delle pigioni ed un continuo allontanamento delle stesse dai rincari effettivi. Ciò favorirebbe ulteriormente gli inquilini di lunga data portando ad un ulteriore scollamento fra le pigioni iniziali e quelle esistenti, già ora molto elevato. Parimenti, ciò sarebbe d'ostacolo ad un uso razionale delle superfici abitative, preferendo gli inquilini rimanere in case troppo grandi, usufruendo comunque di pigioni molto favorevoli.

Proposte di modifica al tenore dell'articolo 16 OLAL:

L'attuale versione dell'art. 16 OLAL va mantenuta mentre la nuova proposta va stralciata

#### D. Terza misura: aggiunta al modulo di notificazione di aumento della pigione

Quanto ritenete convincente la misura della menzione, sul modulo di notificazione di aumento della pigione, della possibilità di invocare un rendimento eccessivo o le pigioni in uso nella località o nel quartiere per contestare l'aumento della pigione?

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
non convincente					abbastanza convincente		convincente		

Osservazioni specifiche sulla terza misura:

L'art. 269a CO recita:

Di regola non sono abusive segnatamente le pigioni che:

- a. sono nei limiti di quelle in uso nella località o nel quartiere;
- b. sono giustificate dal rincaro dei costi o da prestazioni suppletive del locatore;
- c. ove trattasi di costruzioni recenti, sono nei limiti del reddito lordo compensante i costi;
- d. servono esclusivamente a compensare una riduzione della pigione accordata precedentemente nell'ambito di una ridistribuzione dei costi usuali di finanziamento e sono fissate in un piano di pagamento previamente comunicato al conduttore;
- e. garantiscono unicamente il potere d'acquisto del capitale, sopportante i rischi;
- f. non eccedono i canoni raccomandati nei contratti-quadro di locazione di associazioni di locatori e inquilini o di organizzazioni che tutelano analoghi interessi.

L'introduzione nel modulo di aumento dell'indicazione della possibilità per l'inquilino di contestare – sistematicamente - la pigione in funzione dei metodi assoluti, è di fatto contraria al tenore della legge che precisa espressamente che “di regola non sono abusive le pigioni aumentate in funzione dei criteri citati nell'art. 269a CO. La modifica proposta intende invece proprio tutto il contrario: “questo è l'aumento e sappi che puoi senz'altro contestarlo su basi completamente diverse perché in fondo, quelle del metodo relativo, non hanno poi un vero valore...” Un concetto così in contrasto con un articolo di legge non può essere inserito semplicemente in un'ordinanza ma deve essere sottoposto al parlamento che – nella denegata ipotesi in cui volesse sorreggere la proposta - valuterà se non sia il caso di riformulare l'art. 269a CO.

Non vi sono poi dubbi che questa proposta porterebbe ad un importante aumento della conflittualità fra le parti, sicché gli uffici di conciliazione sarebbero aditi da numerosissimi inquilini disorientati o sobillati, i quali senza capire alcunché del diritto di locazione, sosterebbero che qualsiasi aumento porterebbe ad un reddito abusivo in favore dei locatori. E gli uffici di conciliazione, impossibilitati a procedere agli accertamenti necessari, convincerebbero i locatori a delle importanti concessioni agli inquilini, per evitare che debbano assumersi una complicata, rischiosa e costosa procedura giudiziaria. Questi scenari non sono inventati ma al contrario vissuti ripetutamente negli scorsi mesi negli UC in Ticino, a seguito degli aumenti connessi col rialzo del tasso ipotecario di riferimento.

Disposizioni legali come quella proposta e simili comportamenti degli uffici di conciliazione non portano giustizia ma invece delle vere e proprie ingiustizie a sfavore di una precisa categoria – quella dei locatori - che infine viene apertamente discriminata!

A peggiorare ulteriormente le cose, nel merito va tenuto presente che il calcolo del reddito netto è estremamente complesso e noto solo a pochi specialisti e non certo ai proprietari privati. Esso è anche molto difficile perché presuppone che il locatore disponga di tutta la documentazione finanziaria

sull'arco di oltre tre decenni, pena la quasi generalizzata impossibilità di fare valere un aumento di pigione di sorta! Solo molto recentemente il TF ha suggerito la possibilità – per coloro che non disponessero della documentazione necessaria - di fare eccezionalmente capo a perizie e valutazioni di esperti – evidentemente molto costose e che richiedono tempo, ciò che scoraggerà senz'altro ogni proprietario dal procedere. Non essendoci ancora esempi di simili perizie, esiste l'elevato rischio che anche se effettuate, le stesse non verranno comunque riconosciute per motivi di forma, o di altro tipo, ad oggi non ancora noti....!

I proprietari vogliono potere amministrare correttamente le loro proprietà, poggiando su regole chiare e semplici; non intendono assolutamente essere coinvolti in contestazioni giudiziarie che richiedono l'intervento di periti ed esperti ogni qualvolta si aumenta di 30 fr. la pigione perché il locatore ha proceduto a dei lavori di miglioria allo stabile o perché è salito il tasso ipotecario! Simili proposte dissuaderanno sempre più i proprietari dalla messa in locazione di abitazioni, spingendoli invece a metterli a disposizione per locazioni a breve termine (ad es. AirBnB) o per destinazioni commerciali o di altro tipo.

Il fatto di volere introdurre simile novità, così centrale, senza sottoporla al Parlamento, è peraltro paradossale e del tutto irrispettosa nei confronti della categoria dei proprietari. Anche con questa misura si vuole bloccare artificialmente qualsiasi aumento di pigione, con una semplice modifica d'ordinanza motivata in una mezza paginetta! È assolutamente inaccettabile!

Se si vuole cambiare il principio, si deve cambiare dapprima la legge. L'ordinanza ha per scopo di esplicitare la legge, non di contrastarla.

Proposte di modifica al tenore dell'articolo 19 capoverso 1 lettera a numero 6 OLAL:

La proposta va stralciata
---------------------------



## E. Quarta misura: aggiunta al modulo di notificazione della pigione iniziale

Quanto ritenete convincente la misura della menzione, sul modulo di notificazione della pigione iniziale, del tasso d'interesse di riferimento e del rincaro (IPC) determinanti per la pigione precedente?



Osservazioni specifiche sulla quarta misura:

Il modulo ufficiale per la pigione iniziale viene sempre motivato col fatto che servirebbe a creare “trasparenza”. Si tratta solo di un pretesto. Oggigiorno vi sono numerosi motori di ricerca che indicano agli interessati tutti i possibili alloggi offerti sul mercato e oggetti di inserzione, con tanto di indicazioni precise sulla pigione e le spese accessorie, oltre a fotografie e condizioni particolari importanti per il contratto. Proprio queste indicazioni sono molto più complete e corrette, perché permettono un paragone con oggetti analoghi in quel preciso momento e non invece con situazioni risalenti magari a decenni prima e ad appartamenti allora non ancora ristrutturati e quindi non paragonabili alla situazione attuale.

Purtroppo il vero scopo (nascosto) del modulo ufficiale per la pigione iniziale non è quello di portare trasparenza, ma al contrario di favorire la contestazione della pigione iniziale nonché di sperare che il locatore non lo usi o che sbagli a compilarlo, sicché la pigione convenuta sarà da considerarsi nulla e potrà essere rimessa in discussione anche dopo anni. Se queste sono le nuove basi per i rapporti locativi siamo veramente messi malissimo!

Il modulo ufficiale per la pigione iniziale, già attualmente costituisce un onere amministrativo molto importante per i locatori, con continua possibilità di incorrere in errori che potranno rimettere in discussione la pigione iniziale a distanza di anni, originando grandissima incertezza giuridica! Altro che una normativa legale vicina al “Popolo”... La proposta in oggetto vuole ora ulteriormente peggiorare la situazione, e rifiuta senza valido motivo di fare capo alle soluzioni oggigiorno disponibili e molto più efficaci.

Infine, ricordiamo che ad ogni piè sospinto si invoca la Legge federale sulla protezione dei dati (LPD) per opporsi al rilascio di informazioni, mentre qui, per uno scopo veramente non meritevole di tutela - visto che la trasparenza è già ampiamente data – si comunica a terzi nome, cognome e condizioni della pigione pagata, e magari anche, permanenza nell'ente locato... La comunicazione di tali dati a terzi non ci sembra assolutamente giustificata.

Proposte di modifica al tenore dell'articolo 19 capoverso 3 OLAL:

La proposta va integralmente stralciata

---

## Progetto 2: soppressione di prescrizioni formali nel diritto in materia di locazione

---

### Valutazione generale

Approvate **nel complesso** il progetto relativo alla soppressione delle prescrizioni formali riguardanti le pigioni scalari?

Sì       No       Opinione neutra

Altre osservazioni (generali) sul secondo progetto:

### **19 cpv. 2 OLAL: applicazione per analogia dei cpv. 1 e 1bis alle pigioni indicizzate?**

L'applicazione analogica del cpv. 1 per le pigioni indicizzate va chiaramente respinto in quanto la proposta cifra 6 che si vuole inserire nel cpv. 1 lett. a, è in contrasto con il principio, già confermato dal Tribunale Federale, secondo cui le pigioni indicizzate possono essere contestate solo in funzione del calcolo dell'indicizzazione, ad esclusione di qualsiasi altro fattore. Altri fattori possono esser fatti valere solo per la scadenza contrattuale.

### **Abolizione del modulo ufficiale per la notifica dell'entrata in vigore delle scalarità e notifica delle pigioni scalari 19 cpv. 2 e 19a OLAL**

La soppressione del modulo ufficiale per la comunicazione dell'entrata in vigore della scalarità - e quindi anche dell'invio della copia della pattuizione delle scalarità - è la logica conseguenza della modifica decisa lo scorso 29 settembre dal Parlamento. Impressiona che questa abolizione del modulo – invero una “chicane” del tutto inutile visto che le scalarità non potevano neppure essere contestate, essendo pattuite contrattualmente, abbia necessitato di ben 34 anni per essere approvata!

La decadenza di questa prescrizione fuorviante, comporta anche lo stralcio della norma sul preavviso di comunicazione dell'entrata in vigore al conduttore. Si tratta dell'attualizzazione di quanto espressamente e chiaramente stipulato, per iscritto, a inizio contratto. Ulteriori prescrizioni per la messa in vigore di quanto liberamente concordato fra le parti, sono del tutto ingiustificate.

Chiediamo quindi lo stralcio del proposto nuovo art. 19a.