

Revisione del diritto di locazione (pigioni)

I tassi ipotecari hanno finito di influenzare le pigioni?

16 gennaio 2004

Numero 1/2

dossier politica

I tassi ipotecari hanno finito di influenzare le pigioni ?

Il prossimo 8 febbraio popolo e Cantoni saranno chiamati a pronunciarsi sulla revisione del diritto di locazione. Questo testo costituisce una risposta indiretta all'iniziativa detta «per delle pigioni corrette», respinta in votazione popolare lo scorso 18 maggio. Il cuore della revisione concerne l'adattamento delle pigioni all'indice dei prezzi e l'abolizione del legame con i tassi ipotecari. L'Associazione svizzera degli inquilini (ASI) ha lanciato con successo il referendum contro questa revisione raccogliendo circa 90'000 firme. Gli ambienti immobiliari sono dal canto loro divisi: le organizzazioni svizzero-tedesche e ticinesi la sostengono, mentre le organizzazioni romande se ne distanziano.

Il diritto di locazione attuale non è vecchio, ma è stato oggetto di ricorrenti critiche nel corso degli anni '90, principalmente a causa della possibilità di adattare le pigioni all'evoluzione dei tassi ipotecari (vedi dossier politica 6/2 dell'11 aprile 2003). Per rimediare al problema - e per combattere le velleità parlamentari di passare alle « pigioni libere » - le associazioni di difesa degli inquilini avevano lanciato l'iniziativa «per delle pigioni corrette».

Il loro obiettivo principale consisteva nel levigare i tassi ipotecari su 5 anni, in modo da ridurre la brutalità dei rincari delle pigioni dovuti all'aumento del costo del denaro. Nella mischia gli ambienti degli inquilini hanno tentato di rafforzare le disposizioni sulla protezione contro gli affitti abusivi, già ben efficace. La loro iniziativa è tuttavia stata respinta nettamente dal popolo e dai Cantoni nel maggio 2003. Il Parlamento ha da parte sua elaborato un contro-progetto indiretto che, per l'essenziale, sopprime il legame fra tassi ipotecari e affitti.

Principale novità: addio ai tassi ipotecari!

Per spiegare il tenore della revisione, è indispensabile paragonarla con il diritto attuale.

Il diritto attuale

Il sistema attuale è basato sui costi. Ciò significa che i locatori sono in grado di ripercuotere sulle pigioni vari fattori finanziari: aumenti dei tassi ipotecari, aumenti delle spese d'esercizio, prestazioni supplementari, compensazione del rincaro per il capitale esposto al rischio. I locatori hanno pure il diritto, perlomeno teoricamente, poiché questa possibilità è in effetti praticamente inapplicabile, di adeguare le pigioni agli affitti usuali in vigore nel quartiere o nella località.

A titolo della protezione dei locatari, il diritto attuale permette di opporsi ad affitti eccessivi; sono così qualificati di abusivi gli affitti che fruttano un rendimento eccessivo o che sono basati su un prezzo d'acquisto manifesta-

mente esagerato. Così l'acquirente di un immobile che avrebbe acquistato il proprio bene ad un prezzo esagerato non ha il diritto, secondo la legge, di ripercuotere il suo errore sugli inquilini. Questo provvedimento deve tuttavia essere messo in vigore da specialisti, poiché esso fa intervenire numerosi elementi di valutazione tecnici e finanziari.

La revisione sopprime il legame con i tassi ipotecari

Su questi due aspetti - affitti abusivi e possibilità di adattare le pigioni - la revisione procede ad un'importante semplificazione del sistema. Così, sono l'inflazione e le prestazioni supplementari a costituire ormai i soli motivi di aumento. L'adattamento all'indice dei prezzi si calcolerebbe sulla media dei due ultimi anni civili e raggiungerebbe il 100% (adattamento completo al rincaro) al massimo. I tassi ipotecari non avrebbero dunque influenza sugli affitti. In caso di forte inflazione, la revisione permetterebbe al Consiglio federale di limitare l'aumento degli affitti se il tasso di rincaro superasse il 5% per più di 2 anni consecutivi. Quanto all'adattamento dell'affitto alle prestazioni supplementari, esso continuerebbe ad agire sulle opere che arrecano un plusvalore, come i lavori di rinnovo ad esempio. In questo caso, gli adattamenti degli affitti sarebbero scaglionati.

La nozione di affitti abusivi sarebbe pure mantenuta, ma modulata in modo diverso. Sarebbero così abusivi gli affitti che superano di oltre il 15% affitti analoghi. E' una specie di valutazione statistica, denominata «pigioni di riferimento», che fornirebbe le necessarie informazioni. Questa statistica sarebbe aggiornata dall'amministrazione, ma non pubblicata, in modo che i locatori non possano sfruttare il differenziale fra gli affitti che offrono e altri oggetti simili il cui affitto sarebbe più elevato. Soltanto l'inquilino potrebbe fare ricorso all'autorità per assicurarsi che l'affitto che gli viene proposto non sia eccessivo.

Altri elementi: contestazione dell'affitto, nuovo proprietario

In fase di locazione, l'inquilino può oggi domandare una riduzione dell'affitto se le basi di calcolo sono cambiate in maniera sensibile. Egli può inoltre contestare qualsiasi aumento dell'affitto. Questa possibilità di contestazione sussisterebbe nella nuova legge. Inoltre l'inquilino, e lui solo, avrebbe la possibilità di chiedere ogni 5 anni un controllo dell'affitto sulla base delle pigioni di riferimento.

All'entrata nel proprio appartamento l'inquilino è oggi in grado di denunciare l'affitto come abusivo entro 30 giorni se egli può provare che si trova in una situazione difficile – il fatto che non esisteva nessun'altra possibilità di alloggio a causa della penuria è un motivo talvolta invocato - o che la pigione è stata considerevolmente aumentata. La revisione sostituirebbe questo articolo con una possibilità per l'inquilino di chiedere un controllo delle pigioni di riferimento entro 30 giorni. Non sarebbe dunque più necessario invocare la penuria per contestare un affitto firmato in buona e dovuta forma.

In caso di trasferimento di immobile ad un nuovo proprietario, sono possibili nel diritto attuale adattamenti delle pigioni se il prezzo d'acquisto non è «manifestamente esagerato». Con la revisione l'adattamento sarebbe possibile nell'ambito di affitti comparabili, ma gli aumenti dovrebbero essere obbligatoriamente suddivisi del 10% al massimo all'anno. In caso di lavori che comportano un plusvalore, la revisione prevede inoltre che gli aumenti di affitto vengano scaglionati.

Il nuovo diritto estenderebbe pure il termine di informazione in caso di aumento delle pigioni. Questo termine è attualmente di 10 giorni prima dell'inizio del termine di preavviso. Esso passerebbe a 30 giorni, in modo da lasciare al locatario il tempo di valutare la possibilità di accettare l'aumento o di mettersi alla ricerca di un altro appartamento.

Pigioni locali commerciali: cambiamenti per le PMI

Nel settore dei locali commerciali deve essere menzionato un importante cambiamento: le parti potrebbero ormai convenire che le disposizioni di protezione attuali non vengono applicate se l'impresa locataria al momento della conclusione del contratto realizza una cifra d'affari annuale superiore a 2,5 milioni di franchi o ha almeno 20 dipendenti.

Il nuovo sistema è più trasparente

Il nuovo sistema d'indicizzazione si caratterizza per la sua semplicità, poiché qualsiasi inquilino conosce o può informarsi facilmente circa l'aumento dell'inflazione, non essendo contestate le cifre ufficiali. Nel contempo, il ricorso alla statistica delle pigioni di riferimento, sempre

che le sue basi siano ammesse da tutte le parti, è in grado di fornire una certa sicurezza. La revisione sostituirebbe vantaggiosamente un diritto attuale formalista e complesso, divenuto affare di specialisti. Oggi non è quasi più possibile ad un locatore privato gestire un immobile senza l'aiuto di specialisti professionisti.

Dal punto di vista delle disposizioni transitorie occorre segnalare che i locatori potrebbero aumentare gli affitti secondo il nuovo sistema soltanto dopo aver adattato le pigioni ai tassi ipotecari di riferimento al momento dell'entrata in vigore della revisione. L'entrata in vigore del nuovo diritto avrebbe luogo, secondo l'Ufficio federale delle abitazioni, soltanto nel 2006.

Il referendum dell'ASI

La revisione è stata oggetto di una domanda di referendum da parte dell'Associazione svizzera degli inquilini ed ha raccolto circa 90'000 firme.

L'ASI rivolge due rimproveri principali al progetto, che secondo essa mischia alcuni elementi di mercato con una garanzia d'indicizzazione. Da una parte, essa contesta il sistema delle pigioni di riferimento, poiché si basa su affitti usuali, vale a dire pigioni di mercato, e poi perché esso permetterebbe ai locatori di aumentare senza altri motivi le pigioni fino al 15% al di sopra della media degli oggetti comparabili. Secondo l'ASI il 97% delle pigioni sono oggi al di sotto di questa media e sarebbero dunque suscettibili di essere aumentate, sia in corso di locazione, sia in caso di cambiamento di proprietario o di inquilino. D'altra parte, essa critica la possibilità di indicizzare le pigioni al 100%, poiché questa voce rappresenta già il 20% dell'indice dei prezzi: gli adattamenti al rincaro innescherebbero dunque una spirale inflazionistica. Val la pena notare tuttavia che la Banca nazionale svizzera non condivide questa analisi e che essa ritiene, al contrario, che l'attuale legame tra pigioni e tassi ipotecari pone più problemi di politica monetaria che di adeguamento al rincaro.

Ambienti immobiliari divisi

Mentre la Società svizzera dei proprietari fondiari (HEV), nonché l'Associazione degli investitori e delle Amministrazioni immobiliari (VIV) e il Schweizerischer Verband der Immobilien-Treuhänder (SVIT) sostengono la revisione, la Fédération romande immobilière (FRI) e l'Union suisse des professionnels de l'immobilier vi si oppongono. Se la FRI si rallegra per l'abolizione del legame fra tassi ipotecari e pigioni, essa critica diversi aspetti del progetto, in particolare il fatto che l'indicizzazione possa avvenire solo per il termine del contratto; questa disposizione significherebbe ormai la fine dei contratti di lunga durata – soprattutto

commerciali – a meno che il locatore non sia pronto a rinunciare ad aumentare le pigioni sino al termine del contratto.

Ma è soprattutto del complicato apparato statistico che dovrà essere messo in vigore che si lamentano gli ambienti immobiliari romandi: se un certo numero di parametri positivi o negativi saranno considerati, non si sa ancora in quale modo essi saranno tenuti in considerazione per verificare il carattere «abusivo» di un affitto. Il locatore non saprà da parte sua se l'affitto proposto è «abusivo», a meno che l'inquilino non lo contesti e faccia ricorso alla commissione di conciliazione. Vi sono pure altre incognite, in particolare per quanto concerne la considerazione sulle disparità regionali o lo stato di manutenzione.

I proprietari svizzero-tedeschi per contro sono favorevoli alla modifica del Codice delle obbligazioni. Essi rilevano che la protezione contro le disdette sarebbe mantenuta e che la soluzione del Parlamento è equilibrata e semplice. Il diritto attuale è diventato una giungla che soltanto gli specialisti possono decifrare. I due terzi dei proprietari in Svizzera sono dei privati che non hanno i mezzi per avventurarsi e che pagano caro gli errori formali. Con la revisione, tutti gli aspetti complessi e formali legati al diritto di locazione attuale scomparirebbero, a vantaggio di un sistema – l'indice dei prezzi – molto più trasparente.

Commento

Il diritto di locazione è oggetto di permanenti controversie. Saggiamente, il popolo non ha accettato l'iniziativa « per delle pigioni corrette », che manteneva il legame tanto dibattuto fra tassi ipotecari e pigioni, e che inoltre cementava la protezione degli inquilini, al punto da far fuggire gli investitori della costruzione di immobili locativi.

La revisione proposta il prossimo 8 febbraio è giusta dal punto di vista della politica economica. La migliore protezione degli inquilini contro pigioni esagerate risiede nell'investimento immobiliare, ciò che il nuovo diritto promuoverebbe. Il punto forte del progetto - l'abolizione del legame con i tassi ipotecari - farebbe scomparire uno degli aspetti più problematici e più discussi del sistema attuale.

La revisione rende inoltre il diritto di locazione più semplice e più trasparente, poiché gli affitti dipenderebbero in futuro soltanto dall'evoluzione del rincaro e dagli investimenti legati ai lavori di miglioria.

Metodo di calcolo delle “pigioni di riferimento”

Il metodo delle pigioni di riferimento svolge un ruolo determinante nella revisione del diritto di locazione, poiché servirà a combattere gli abusi. Esso assumerà la forma di una statistica delle pigioni o di metodi analoghi, ad esempio del metodo LUV (Luogo d'abitazione, Utilità e Valore fondiario), che si ispira al principio dei «hedonic prices». Secondo questo metodo, gli inquilini pagano non per un oggetto ma per due componenti: l'alloggio e il luogo d'abitazione. Essi non pagano più un affitto per un alloggio o un luogo d'abitazione in sé, bensì per le loro caratteristiche e ciò nella misura in cui essi soddisfano i loro desideri.

I parametri che danno valore all'alloggio sono ad esempio la sua natura, il numero dei locali, la superficie abitabile, l'anno di costruzione. Il valore del luogo d'abitazione si misura dal canto suo con le possibilità di accesso ai posti di lavoro o ai commerci, alle scuole e ad altri servizi come l'offerta di trasporti pubblici; esso può essere influenzato positivamente dall'esposizione dell'edificio (sud), dalla presenza di una foresta, di un lago... o negativamente dall'inquinamento fonico o dall'importanza del traffico ad esempio.

A partire da questi elementi, il metodo afferma che se si conosce il tipo di appartamento e la qualità del luogo d'abitazione, diventa possibile conoscerne l'affitto usuale.

Lo studio condotto dal professor Martin Geiger nota in particolare che tutte le abitazioni recensite si ritrovano in una fascia di prezzo del 15%, come quella definita nella revisione del diritto di locazione. In un'altra conclusione, lo studio mostra che le pigioni di riferimento sono presenti nelle 3 regioni linguistiche. Il criterio del luogo d'abitazione è pure importante come quello del tipo di alloggio.