



Studio comparativo sul diritto riguardante la determinazione delle pigioni e gli obblighi di informazione del locatore in relazione alla pigione (per es. comunicazione della pigione precedente)

Executive summary

Il presente studio analizza su incarico dell'Ufficio federale delle abitazioni (UFAB) le norme giuridiche che influiscono sulla determinazione della pigione. Gli obblighi di informazione del locatore nei confronti del locatario (per es. riguardo alla pigione precedente) sono particolarmente interessanti in questo contesto. L'analisi ha riguardato il diritto tedesco, austriaco, francese, italiano, svedese, spagnolo e scozzese.

Alle pigioni si applicano **modelli di regolamentazione diversi** sia al momento della loro prima definizione sia nel corso di un controllo giuridico o giudiziario. Nessuno degli ordinamenti esaminati disciplina a livello generale in maniera unitaria i conflitti di interesse che possono sorgere tra locatore o investitore e locatario. Spesso, infatti, l'approccio cambia in base al tipo di contratto, all'immobile locato e a livello regionale.

Ogni ordinamento utilizza modelli che lasciano agire i meccanismi del libero mercato almeno nella fase finale di determinazione della pigione o in determinati settori. Un primo strumento utilizzato per il controllo delle pigioni è il modello della **pigione adeguata in base a un immobile di confronto**. Lo strumento si ritrova, in forma diversa, in Germania, in parte in Austria e anche in Svezia nell'ambito dei contratti collettivi di locazione; ma la forma di controllo probabilmente quasi più completa consiste nella determinazione di **limiti massimi mediante valori di riferimento o valori indicativi fissati per legge (e continuamente adeguati)** per i contratti vecchi e i contratti nuovi, presente in parte in Austria, in Francia (Parigi) e in Italia (quando è scelta dalle parti contraenti).

Il titolo d'informazione è importante soprattutto nei modelli basati su un valore indicativo. In Austria, per esempio, il fatto che i locatori spesso aggirino questo genere di modello sembra dovuto all'assenza di importanti diritti all'informazione del locatario. La nuova normativa francese concede al locatario ampi diritti all'informazione anche per quanto riguarda la pigione precedente; i severi limiti temporali imposti rischiano però di ostacolare l'affermarsi dei valori indicativi. In Germania sarebbe possibile introdurre questi titoli d'informazione nell'ambito di una riforma attualmente in discussione («Mietpreisbremse», freno alle pigioni), ma probabilmente solo in determinate regioni. I modelli basati sul valore indicativo sembrano quindi doversi fondare sui diritti all'informazione, il cui effetto, tuttavia, dipende dal modo in cui sono strutturati.

Normative nazionali: sintesi

In **Germania** le pigioni finanziate liberamente sono limitate da specifiche disposizioni sul loro ammontare e dal divieto di usura. Nell'ambito della locazione di alloggi sociali vengono invece applicati in parallelo due sistemi diversi di promozione, entrambi con un **limite massimo** ammesso. Attualmente i locatori non sono tenuti a rispettare determinati limiti nel caso di una nuova locazione o a informare i locatari o le persone interessate in merito alla pigione precedente di un contratto stipulato con terzi. È stato comunque elaborato un concreto **progetto di riforma** inteso a introdurre, in particolare nelle grandi città, il cosiddetto «**freno alle pigioni (Mietpreisbremse)**». Questa riforma riguarda anche il diritto dei locatari a ricevere informazioni sulla pigione precedente e disciplina in maniera equilibrata la notifica dei difetti che incombe al locatario.

Anche in **Austria** esistono diversi modelli paralleli per la determinazione dei prezzi nel diritto di locazione. Detto in termini generali, per le abitazioni di nuova costruzione non finanziate con fondi pubblici (abitazioni costruite dopo il 1945) in parte soggette alla legge sul diritto di locazione è prevista la **fissazione dei prezzi in base al mercato libero**. L'unico limite è rappresentato dal divieto di usura e dal presupposto dell'*ultra dimidium*. Per i locali a uso commerciale e le abitazioni di lusso in immobili vecchi vige il principio dell'«**adeguatezza**» della pigione. Il sistema delle categorie di pigioni (per le abitazioni in immobili vecchi senza servizi) e il sistema della pigione determinata in base al **valore indicativo** (per le abitazioni in immobili vecchi e per le costruzioni edificate con fondi pubblici) funzionano invece con pigioni massime per metro quadro e Land federale definite per legge. Il sistema del valore indicativo prevede però **supplementi** il cui ammontare non è disciplinato per legge. In pratica questo fa sì che, anche a causa della mancanza di trasparenza su questi supplementi al momento della stipula del contratto, il sistema non sviluppi un reale effetto generale frenante sui prezzi e che sia sistematicamente aggirato da parte del locatore. Va inoltre ricordato che il modello del valore indicativo vale solo per le costruzioni vecchie e che l'altro mercato segue il modello di economia del mercato in cui sussiste la possibilità di una limitazione temporale. Una simile situazione aumenta la pressione sul mercato protetto. In Austria le pigioni sono attualmente la causa principale di un'inflazione superiore alla media nell'area UE. Anche per questo motivo il legislatore austriaco ha previsto di avviare nell'autunno del 2014 una **riforma del diritto di locazione** per la quale, tuttavia, al momento (ottobre) non sono ancora pervenute proposte concrete al governo. Una delle parti sociali ha proposto di estendere il sistema delle pigioni basate su un prezzo di valore indicativo a tutti i contratti di locazione e di renderlo trasparente tramite l'indicazione dei supplementi al momento della stipula del contratto.

In generale, nel **diritto di locazione francese** tra il **1989** e il **2014** le **parti contraenti** erano libere di definire le pigioni quando si trattava di abitazioni nuove o vistosamente ristrutturate (ovvero nel caso di investimenti recenti da parte del locatore). Per tutte le altre abitazioni la pigione era determinata dalla **situazione locale**, che il locatore doveva documentare, e nel caso di un prolungamento del contratto la pigione aumentava solo se risultava eccessivamente bassa. Il nuovo diritto in vigore **dal 2014** suddivide la locazione in **due zone**. Nelle zone **in cui il mercato è teso** viene definito espressamente per legge, per il dipartimento interessato, un **valore di riferimento massimo** (normale, aumentato o ridotto) per metro quadro, categoria dell'abitazione e posizione. Questo sistema del valore indicativo viene per ora applicato **solo a Parigi** in una fase sperimentale. Nel contratto di locazione devono figurare questo valore e, in base al nuovo diritto, anche indicazioni sull'**ultima pigione pagata dal precedente locatario**. In assenza di queste indicazioni, se un ammonimento nei confronti del locatore non produce alcun effetto, il locatario può adire le vie legali e chiedere una riduzione della pigione. Per procedere in tal senso il locatario ha, apparentemente, poco tempo a disposizione: **solo un mese** dopo l'entrata in vigore del contratto, di certo insufficiente nella pratica quotidiana per consentirgli di rivendicare i suoi diritti. Nelle zone **in cui il mercato non è teso** anche il nuovo diritto prevede che le parti possano concordare liberamente la pigione. Per i locatori è stato facilitato l'adeguamento dei contratti vecchi all'attuale situazione del mercato.

L'esempio **italiano** mostra che i prezzi di valore indicativo possono avere un effetto negativo sul mercato. Fino al 1998 l'Italia usava un modello di questo tipo, ma le esperienze fatte non erano soddisfacenti. Ora le parti contraenti, o meglio, perlopiù il locatore, possono scegliere tra due modelli: la pigione libera e un modello basato su un contratto collettivo. In quest'ultimo, le parti contraenti locali del contratto collettivo calcolano i limiti massimi specifici della pigione che vengono incorporati nel singolo contratto.

Data l'elevata percentuale di proprietari di case, in **Spagna** il mercato è ridotto ed **estremamente liberalizzato** ed è suddiviso in contratti di affitto liberi e protetti. Per i primi, alle parti contraenti è lasciata la più totale autonomia nella determinazione della pigione. Una clausola che consentiva di raddoppiare la pigione nell'arco di un contratto di durata minima di cinque anni è stata tuttavia considerata un abuso di diritto, affermando così che la possibilità di aumento non deve essere utilizzata per aggirare la durata minima di tre anni del contratto fissata per legge. Le recenti riforme di legge avvenute nel 2013 hanno reso possibile un aumento annuo più flessibile delle pigioni. In particolare è stato abolito l'aumento vincolato all'indice dei prezzi al consumo (alla scadenza della durata minima di cinque anni). Ad altri locatari si applica un **regime di protezione** («VPO») disciplinato dalle singole regioni. In genere le pigioni massime sono indicate in percentuale del possibile prezzo di vendita per metro quadro. Va comunque tenuto presente che in certi casi i locatari possono beneficiare di meccanismi di finanziamento statali e di **opzioni di acquisto**. Oltre a questo regime di affitto assimilabile a un acquisto esistono varie forme di compensazione finanziaria sociale concepite per i locatari veramente deboli sul piano finanziario. Per quanto si è potuto osservare, non vi sono limitazioni all'aumento nel caso di una locazione successiva né obblighi di informazione in merito alle pigioni precedenti.

Il **diritto di locazione svedese** è fortemente caratterizzato dai **contratti collettivi** (adeguati ogni anno) tra locatori concreti (che dispongono di due o più immobili) e organizzazioni di locatari che definiscono contemporaneamente la pigione per diverse abitazioni di un locatore e alle quali si rinvia nei singoli contratti di locazione. Anche per i singoli contratti che non contengono simili clausole collettive la legge prevede un **«controllo del valore d'uso»** della pigione da corrispondere, con la possibilità di ridurre la pigione a un importo adeguato fortemente legato ai valori definiti in (altri) contratti collettivi. I costi di costruzione non sono determinanti per il valore d'uso. Nel 2013 sono state autorizzate eccezioni di durata limitata per nuove costruzioni. Dopo lavori di migliora esiste la possibilità di aumentare la pigione. Il singolo può inoltre chiedere in qualsiasi momento la verifica da parte dell'autorità giudiziaria dell'ammontare delle pigioni; gli importi pagati in eccesso devono essere rimborsati. La parte contraente collettiva locataria ha il diritto di esigere determinati controlli in relazione al singolo contratto che sono coperti mediante il risarcimento danni alla parte contraente collettiva locataria. Se non vengono stipulati nuovi contratti collettivi, la pigione può essere adeguata mediante decisione giudiziaria. Nel caso di una **nuova locazione** in un immobile soggetto a un contratto collettivo un aumento della pigione richiede il consenso dell'organizzazione che ha stipulato il contratto collettivo. Nel complesso il modello svedese si configura comunque come un modello di pigione adeguata **senza valori indicativi stabiliti per legge** caratterizzato da contratti collettivi. Un simile modello non necessita di diritti all'informazione.

Dal canto suo, la **Scozia** mostra che le pigioni basate sul valore indicativo possono avere anche aspetti negativi. Il Paese, infatti, applicava fino al 1988 un sistema basato sul valore indicativo che manteneva le pigioni a un livello relativamente basso. Nel contempo, però, si sono ridotti sempre più gli investimenti per la costruzione e la manutenzione delle abitazioni e per questo motivo nel 1988 è stata consentita per legge la determinazione dei prezzi sul mercato libero, il che ha fatto aumentare l'offerta, ma anche i prezzi.

Per la Bulgaria, l'Italia (dal 1998), la Romania, la Slovenia, l'Irlanda (in cui prevalgono modelli dominati dal **mercato libero**, ma con molte eccezioni), l'Inghilterra, la **Svizzera** (dove il controllo delle pigioni è un puro controllo dell'aumento), la Germania (controllo iniziale e successivo), la Danimarca, la Fin-

landia, il Portogallo (controllo in senso ampio **dell'adeguatezza**), l'Austria, i Paesi Bassi, l'Italia (fino al 1998 e quando scelti dalle parti) (principalmente **modelli basati sul valore indicativo** veri e propri) e la Svezia (diritto di locazione **collettivo** che ha, di fatto, effetti simili a quelli di un modello basato sul valore indicativo) è possibile rimandare (inoltre) a un progetto di ricerca (EU-Tenancy Law) e ad analisi di diritto comparato effettuate nel 2003.⁴⁰⁸ Per molti Paesi europei⁴⁰⁹ sono disponibili rapporti estremamente aggiornati (2014) tratti da un progetto successivo.⁴¹⁰ Non risulta che sia stata effettuata una valutazione comparativa di questi rapporti.

⁴⁰⁸ Christoph U. Schmid, progetto TenLaw dell'UE, EUI Firenze, General Report, p. 41 segg., ca. 2003:

<http://www.eui.eu/DepartmentsAndCentres/Law/ResearchAndTeaching/ResearchThemes/ProjectTenancyLaw.aspx> (ultimo accesso: 22.10.2014). Per quanto riguarda lo sviluppo storico (giugno 2014): J.W. Willis, Short History of Rent Control Laws, Cornell Law Review, vol. 36 (1), 2950.

⁴⁰⁹ Austria, Belgio, Bulgaria, Croazia, Cipro, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Giappone, Grecia, Inghilterra e Galles, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Norvegia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Repubblica ceca, Romania, Scozia, Serbia, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia, Svizzera, Ungheria.

⁴¹⁰ TENLAW: Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe, <http://www.tenlaw.uni-bremen.de/> (stato: ottobre 2014).