
Diritti di superficie per committenti di abitazioni di utilità pubblica

Linee guida e raccomandazioni

Lo sviluppo degli insediamenti diventa più complesso, i terreni edificabili sono sempre più rari e difficili da ottenere. Tramite la concessione del diritto di superficie gli enti pubblici (Cantoni, Città e Comuni) e i proprietari privati di fondi possono influire sui progetti di costruzione di alloggi previsti sui terreni in questione e, di conseguenza, sullo sviluppo degli insediamenti. Concedere il diritto di superficie a un committente di abitazioni di utilità pubblica significa fare in modo che siano messi a disposizione alloggi a prezzi più economici in maniera duratura e a condizioni eque. Le presenti raccomandazioni riguardano i *contratti di diritto di superficie di utilità pubblica*, che normalmente vengono stipulati da Cantoni, Città e Comuni, ma possono essere prese come riferimento anche da altri proprietari di fondi (per es. da enti di diritto pubblico come parrocchie o patriziati o anche da proprietari privati).

Giugno 2022



Linee guida e raccomandazioni

Con la cessione di un terreno in diritto di superficie gli enti pubblici gestiscono a lungo termine i loro obiettivi in materia di politica dell'alloggio. Mantengono la proprietà del terreno e, una volta estinto il diritto di superficie, possono nuovamente disporre completamente. Il canone del diritto di superficie assicura al proprietario del fondo che cede il diritto regolare entrate per tutta la durata della cessione. È opportuno legare un diritto di superficie a un obiettivo specifico stabilito nel contratto. Se concesso a un committente di abitazioni di utilità pubblica può per esempio servire a mettere a disposizione a lungo termine alloggi a prezzi accessibili o adeguati alle esigenze delle persone anziane. Attraverso condizioni particolari per il canone del diritto di superficie gli enti pubblici possono sostenere gli interessi pubblici quali la disponibilità di alloggi a prezzi accessibili, senza la necessità di un aiuto finanziario diretto.

Nell'anno 2017 l'Ufficio federale delle abitazioni (UFAB) ha pubblicato, in collaborazione con la Wüest Partner AG, uno studio sul diritto di superficie¹, in risposta alla richiesta di alcuni Comuni che intendono cedere in

diritto di superficie dei terreni a committenti di abitazioni di utilità pubblica, ma che non dispongono di sufficienti basi decisionali per l'impostazione del contratto e di criteri per la valutazione di un diritto di superficie. Le spiegazioni e le raccomandazioni che seguono si basano sui risultati dello studio.

Definizione e costituzione di un diritto di superficie

Il diritto di superficie nasce al momento della firma di un contratto di servitù nel quale le parti contraenti (il proprietario del fondo e il superficiario) definiscono i parametri. Il documento deve in particolare descrivere il terreno e il suo utilizzo predefinito. Deve inoltre regolamentare la durata del diritto di superficie, il canone del diritto di superficie e il suo adeguamento nel tempo, l'indennità di riversione (anticipata) nonché eventuali restrizioni all'utilizzo e prestazioni supplementari.

In Svizzera il diritto di superficie è definito dagli articoli 675 e 779-779f del Codice civile (CC; RS 210).

¹ Lo studio, disponibile in francese e tedesco («Baurecht unter der Lupe»/«Le droit de superficie sous la loupe»), è consultabile sul sito dell'UFAB: www.bwo.admin.ch > Wohnungsmarkt > Studien und Publikationen

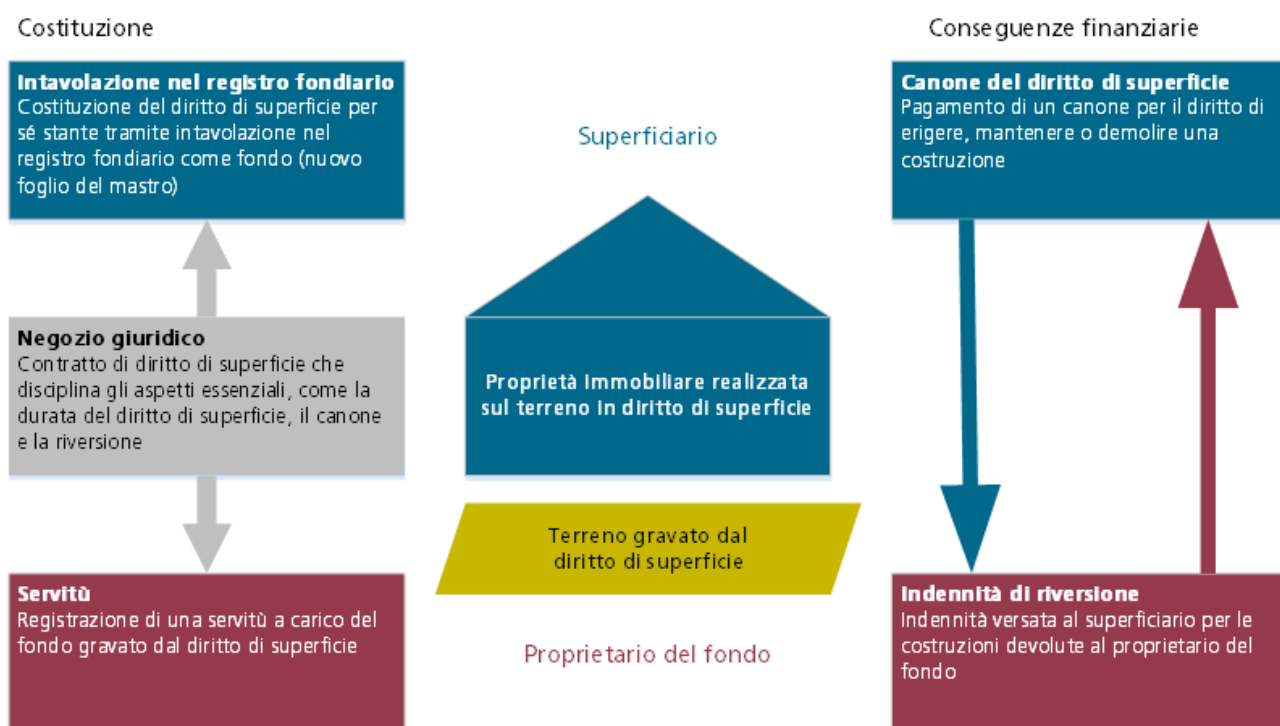


Fig. 1 Rappresentazione schematica del diritto di superficie secondo Wüest Partner AG

Gli elementi del diritto di superficie

Un diritto di superficie è costituito da vari fattori modificabili che di seguito vengono brevemente descritti. In relazione all'obiettivo di assicurare a lungo termine, tramite committenti di abitazioni di utilità pubblica, alloggi a prezzi moderati per tutta la durata del diritto di superficie, vengono formulate alcune raccomandazioni in merito agli aspetti.

Intavolazione nel registro fondiario come fondo

Il diritto di superficie per sé stante e permanente deve essere iscritto nel registro fondiario come servitù sul fondo gravato (fondo di base) e viene intavolato come fondo nel registro fondiario (art. 779 CC). La costituzione del diritto di superficie deve inoltre essere autenticata mediante atto pubblico.

Durata del diritto di superficie

Secondo l'articolo 779l CC il diritto di superficie, come diritto per sé stante, può essere costituito per 100 anni al massimo. Le parti sono libere di prevedere nel contratto la possibilità di un prolungamento, che ragionevolmente dovrebbe basarsi sul ciclo di rinnovo (25 a 30 anni) degli immobili costruiti sul terreno concesso in diritto di superficie. Prolungando il contratto esistente, in genere le condizioni di adeguamento rimangono invariate. Le parti possono però anche decidere di negoziare e fare un nuovo contratto. Per assicurare una pianificazione a lungo termine per entrambe le parti, i negoziati relativi a un prolungamento devono iniziare per tempo, ossia all'incirca 10-15 anni prima della scadenza del diritto di superficie.

Raccomandazione:

In genere per il diritto di superficie viene stabilita una durata di almeno 75 a 100 anni o secondo la durata di vita degli immobili costruiti sul terreno concesso in diritto di superficie. Questo modo di procedere assicura la certezza del diritto per entrambe le parti ed è usuale nel caso di un utilizzo a scopo abitativo degli immobili. Se la durata del contratto è inferiore ai 90 anni, si consigliano opzioni di proroga.

Valore del fondo

Per ottenere la concessione di un diritto di superficie un committente di abitazioni di utilità pubblica deve rispondere ai requisiti della promozione dell'alloggio della Confederazione o del Cantone (indipendentemente dal fatto che riceva o meno aiuti finanziari). Ciò significa che il progetto di costruzione di abitazioni di utilità pubblica rientra nei limiti dei costi d'impianto dipendenti dalla ubicazione e previsti

dall'UFAB o dal Cantone e che le abitazioni vengono affittate in base al principio della pigione commisurata ai costi.

Il valore del terreno può essere determinato utilizzando il valore venale (prezzo di mercato) che un acquirente interessato pagherebbe per un fondo analogo, ossia un terreno della stessa zona edificabile, in un luogo simile e con le stesse possibilità di sfruttamento. Per poter offrire alloggi a prezzi accessibili, di solito è necessaria una riduzione del valore del terreno. Come base di calcolo è indicata anche la differenza tra i limiti dei costi d'impianto dell'UFAB specifici del luogo e i costi di costruzione. Possono essere presi in considerazione anche la superficie utile lorda, la superficie utile principale o altri valori simili che si riferiscono direttamente allo sfruttamento realizzabile.

In genere, le costruzioni esistenti sul fondo passano di proprietà al committente di abitazioni di utilità pubblica titolare del diritto di superficie (superficiario). Le costruzioni vengono acquistate dal superficiario al valore reale o vanno considerate al momento della determinazione del valore del terreno.

Raccomandazione:

Per il calcolo del valore del fondo, in caso di diritti di superficie per committenti di abitazioni di utilità pubblica, si consiglia di utilizzare un valore basato sui limiti dei costi d'impianto specifici del luogo dell'UFAB o del Cantone. Il valore fondiario risulta dalla differenza tra questo valore e i costi di costruzione derivanti dall'utilizzo realizzabile.

Canone del diritto di superficie

Il canone del diritto di superficie risulta dal valore del terreno definito nel contratto e dal tasso del canone. Per quest'ultimo può essere utilizzato il tasso ipotecario di riferimento o un tasso a lungo termine esposto a poche oscillazioni, tenendo conto che per entrambi è adeguato anche il valore medio su un periodo di adeguamento di cinque anni, per esempio. Per le nuove costruzioni, i rischi nel caso di prima locazione possono essere ridotti introducendo il canone in maniera scaglionata. L'inizio dell'obbligo di corrispondere il canone può essere stabilito in base all'occupazione media della proprietà immobiliare, poiché il reddito da locazione può essere ottenuto solo una volta che le abitazioni sono state occupate.

Raccomandazione:

Come tasso del canone del diritto di superficie dovrebbe essere utilizzato il tasso ipotecario di riferimento o un tasso a lungo termine esposto a poche oscillazioni, se necessario anche un valore medio quinquennale. Se si sceglie un tasso più elevato, il valore del terreno va ridotto di conseguenza. Si può anche applicare un limite inferiore o superiore del tasso ipotecario. L'inizio dell'obbligo di corrispondere il canone dovrebbe essere stabilito in base all'occupazione media dell'immobile.

Adeguamenti

In linea di principio si distingue tra adeguamenti ordinari e straordinari del canone del diritto di superficie. Le regolamentazioni sono importanti sul piano economico per entrambe le parti.

L'adeguamento ordinario del canone può essere collegato a uno dei fattori seguenti:

- cambiamento del tasso del canone del diritto di superficie, per esempio del tasso ipotecario di riferimento,
- indice nazionale dei prezzi al consumo,
- indice degli affitti,
- evoluzione delle potenziali pigioni della proprietà immobiliare

È probabile che la scarsità di terreni edificabili porti a lungo termine a un aumento dei prezzi dei terreni. Un collegamento del canone del diritto di superficie all'evoluzione del valore del terreno comporta un corrispondente aumento degli affitti. L'edilizia abitativa di utilità pubblica mira invece a offrire alloggi a prezzi accessibili a lungo termine e a sottrarre la proprietà immobiliare, rispettivamente il terreno, alla speculazione. Per questo motivo non è opportuno ancorare il canone del diritto di superficie all'evoluzione del valore del terreno. Poco indicati sono anche l'ancorarsi all'indice degli affitti o la combinazione di vari fattori. Si raccomanda un'indicizzazione parziale sulla base dell'indice dei prezzi al consumo, che può anche esprimere l'intento di promozione da parte degli enti pubblici. È anche ipotizzabile un collegamento all'evoluzione delle potenziali pigioni (sulla base della pigione commisurata ai costi) della proprietà immobiliare.

Se durante la durata del diritto di superficie vengono costruiti nuovi edifici o effettuate ristrutturazioni di rilievo che modificano il volume della costruzione o la superficie utile, il canone può essere adattato. Lo stesso vale nel caso di un cambiamento sostanziale dell'utilizzo della proprietà concessa in diritto di superficie.

Raccomandazione:

La modifica periodica del canone del diritto di superficie avviene in genere ogni 5-10 anni in base al cambiamento dell'indice dei prezzi al consumo (adeguamento parziale). Il canone andrebbe indicizzato totalmente o in gran parte soltanto se al momento della stipula del contratto il valore del terreno è nettamente al di sotto del valore venale. Non è invece raccomandata l'indicizzazione mediante l'indice degli affitti. Si sconsiglia inoltre il collegamento all'andamento dei prezzi dei terreni, perché è in contrasto con gli obiettivi dell'edilizia abitativa di utilità pubblica.

Clausola di salvaguardia

L'adeguamento straordinario del canone del diritto di superficie viene effettuato se cambiano radicalmente le condizioni quadro economiche; è inteso ad assicurare che, in base allo scopo iniziale del progetto, il canone e di conseguenza le pigioni rimangano moderati e sostenibili. Vista la durata dei contratti di diritto di superficie e gli effetti incerti degli adeguamenti periodici, conviene includere una disposizione che preveda la possibilità di riesaminare le regole di definizione del canone del diritto di superficie a seguito del cambiamento di condizioni quadro nonché il ricorso a un tribunale arbitrale nel caso in cui le parti non dovessero giungere a un accordo.

Raccomandazione:

Una disposizione contrattuale deve stabilire come procedere se le condizioni evolvono in maniera sfavorevole per l'una o l'altra parte contraente: è per esempio opportuno prevedere un limite massimo della quota del canone del diritto di superficie in relazione alle potenziali pigioni (superficiario) o un canone minimo che non può essere ridotto nel corso della durata del contratto (proprietario del fondo). Il canone non deve in genere superare il 15 per cento della potenziale pigione annuale (sulla base della pigione commisurata ai costi). Per potenziale pigione si intende il totale delle entrate annuali nette per pigioni in caso di occupazione totale².

Indennità di riversione

Quando il diritto di superficie si estingue, il proprietario del fondo deve versare al superficiario l'indennità di riversione per acquisire le costruzioni esistenti sul terreno. L'ammontare di questa indennità influisce in maniera determinante sull'importo del canone da versare nel corso della durata del contratto³.

Per quanto riguarda l'indennità di riversione possono essere presi vari tipi di accordi.

Allo scadere del diritto di superficie il proprietario del fondo può indennizzare il superficiario per gli edifici esistenti. Oppure le parti possono concordare che il superficiario ripristini a proprie spese lo stato originario del terreno. Questa variante può però far sì che gli edifici non siano più sottoposti a manutenzione negli anni precedenti allo scadere del diritto di superficie e, nel contempo, che i costi di demolizione vadano prefinanziati tramite il reddito della proprietà immobiliare.

Sono diffusi in particolare due modelli: il primo prevede la stima, da parte di un esperto indipendente, del valore venale della proprietà immobiliare concessa in diritto

² Va tenuto conto del fatto che le potenziali pigioni non comprendono in genere le spese accessorie.

³ Il rapporto tra indennità di riversione e importo del canone del diritto di superficie viene descritto in maniera esaustiva nel capitolo 3.1 dello studio citato sul diritto di superficie («Baurecht unter der Lupe» / «Le droit de superficie sous la loupe»).

di superficie al momento dello scadere del diritto di superficie, il secondo, la somma degli investimenti che creano plusvalore effettuati nel corso della durata del diritto di superficie aggiungendone i costi di costruzione originari e detraendone il deprezzamento dovuto all'invecchiamento.

Un'indennità di riversione troppo bassa riduce l'incentivo a sottoporre la proprietà immobiliare a manutenzione. Un'indennità del 90 per cento del valore venale dell'immobile al momento dello scadere del diritto di superficie è da considerarsi adeguata.

Raccomandazione:

Idealmente l'indennità di riversione corrisponde al 90 per cento del valore venale la proprietà immobiliare al momento della scadenza del diritto di superficie.

Restrizioni all'utilizzo e prestazioni supplementari

La concessione di un diritto di superficie a un committente di abitazioni di utilità pubblica è spesso legata, oltre che alle condizioni riguardanti l'utilità pubblica secondo la legge sulla promozione dell'alloggio (LPrA; RS 842), anche ad altre restrizioni all'utilizzo e a prestazioni supplementari. Questi obblighi vanno considerati e documentati nella determinazione del valore del terreno⁴. Più sono ampi, più il valore del terreno va ridotto.

Le *restrizioni all'utilizzo* limitano i diritti del superficiario. Vi rientrano, tra l'altro, la ridotta trasferibilità (diritti di prelazione e di partecipare alle decisioni da parte del proprietario del fondo), la servitù del diritto di superficie che grava sul fondo, l'impegno ad applicare la pigione commisurata ai costi con la rinuncia a potenziali rendimenti, la richiesta, da parte del proprietario del fondo, di essere informato e consultato nonché prescrizioni in materia di occupazione degli alloggi, limiti di reddito e di patrimonio.

Le *prestazioni supplementari* possono consistere nel raggiungimento di standard energetici elevati, in specifiche per concorso di architettura, nella realizzazione di superfici a uso pubblico o anche nella costruzione di edifici adeguati a persone anziane.

Raccomandazione:

Le restrizioni all'utilizzo e le prestazioni supplementari possono essere definite nel contratto di diritto di superficie. I dettagli invece dovrebbero essere regolamentati in accordi separati. In questo modo è possibile reagire più facilmente a nuove condizioni quadro e non è necessario modificare il contratto.

⁴ Una stima generica dal punto di vista monetario delle possibili restrizioni all'utilizzo e delle prestazioni supplementari è contenuta nel capitolo 5.3 dello studio citato sul diritto di superficie («Baurecht unter der Lupe»/«Le droit de superficie sous la loupe»).

Condizioni nel caso di immobili che beneficiano di aiuti finanziari da parte della Confederazione

Condizioni supplementari da considerare per la definizione dei parametri di un diritto di superficie se vengono richiesti aiuti finanziari della Confederazione⁵ per la promozione dell'alloggio:

- Secondo l'articolo 4 dell'ordinanza sulla promozione dell'alloggio (OPrA; RS 842.1) in caso di diritto di superficie, l'aiuto federale è accordato soltanto se, a lungo termine, l'onere sostenuto non supera quello previsto in caso di acquisto del terreno.
 - Il fondo di base deve essere esente da debiti e da pegni immobiliari.
 - Se i meccanismi di adeguamento del canone del diritto di superficie sono combinati, gli aiuti finanziari vengono concessi qualora il canone da un momento di adeguamento all'altro sia aumentato mediamente in un anno al massimo del 2 per cento.
 - Non è concesso alcun aiuto finanziario nel caso di un adeguamento periodico del valore del terreno al valore venale.
-

Concessione di aiuti finanziari per contratti di diritto di superficie esistenti

Le precedenti spiegazioni valgono per analogia anche per i contratti di diritto di superficie esistenti. In tal caso bisogna basarsi sulla durata residua del diritto di superficie e sull'utilizzo esistente e, per quanto riguarda l'indennità di riversione, sulla durata di vita stimata rimanente degli edifici. Nel caso in cui le condizioni contrattuali non fossero conformi alle condizioni vigenti della promozione dell'alloggio, va verificato se è necessario stipulare un nuovo contratto.

Aspetto contabile di un diritto di superficie (fondo di riversione)

Nel caso del diritto di superficie l'ammortamento (o l'alimentazione di un fondo di riversione) si basa sulle disposizioni del contratto di diritto di superficie se l'indennità di riversione ordinaria è quantitativamente definibile in precedenza. Poiché all'inizio della durata del diritto di superficie è difficile o impossibile calcolare l'importo dell'indennità di riversione, vanno applicati almeno i tassi di ammortamento ordinari previsti dall'Amministrazione federale delle contribuzioni.

⁵ LPrA – Promemoria: www.ufab.admin.ch > Promozione dell'alloggio > Promozione indiretta della costruzione di abitazioni di utilità pubblica

Modelli di contratto alternativi

In varie regioni della Svizzera sono disponibili modelli di contratto alternativi, per esempio il modello della città di Zurigo che si basa sullo sfruttamento del terreno e sui costi di costruzione o il contratto di diritto di superficie partecipativo della Città di Basilea. Anche l'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL) dispone di un modello contrattuale alternativo per i diritti di superficie della Confederazione.

Consulenza per proprietari dei fondi e superficiari

La redazione di un contratto di diritto di superficie che assicuri condizioni eque a lungo termine per entrambe le parti contraenti richiede conoscenze approfondite del contesto e dei vari elementi. Si consiglia di interpellare specialisti in questioni immobiliari.

La Confederazione ha coinvolto le organizzazioni mantello dell'edilizia abitativa di utilità pubblica nell'esecuzione della LPrA mediante l'assegnazione di mandati di prestazione. Nel quadro delle loro attività di consulenza queste ultime offrono un supporto nella definizione dei diritti di superficie.

Cooperative d'abitazione Svizzera -
Sezione della Svizzera Italiana
e-mail: info@cassi.ch
Internet: www.cassi.ch

Cooperative d'abitazione Svizzera –
federazione dei committenti di immobili d'utilità pubblica
Hofackerstrasse 32, 8032 Zurigo
Tel.: +41 44 360 28 40
e-mail: info@wbg-schweiz.ch
Internet: www.wbg-schweiz.ch

WOHNEN SCHWEIZ –
Verband der Baugenossenschaften
Obergrundstrasse 70, 6003 Lucerna
Tel.: +41 41 310 00 50
e-mail: info@wohnen-schweiz.ch
Internet: www.wohnen-schweiz.ch

Glossario

Committenti di abitazioni di utilità pubblica

Per committenti di abitazioni di utilità pubblica si intendono cooperative, fondazioni, società anonime e altri committenti che, conformemente al proprio statuto, si prefiggono di garantire la disponibilità di abitazioni a prezzi moderati, limitano la distribuzione dei dividendi secondo la legge federale sulle tasse di bollo (LTB; RS 641.1) e vietano il versamento di partecipazioni agli utili. Il loro statuto deve anche prevedere che, in caso di scioglimento dell'organizzazione, eventuali eccedenze di liquidazione siano destinate al perseguimento dello scopo originario. I committenti devono inoltre soddisfare i requisiti minimi per quanto riguarda l'amministrazione, la fatturazione e la revisione e dichiararsi d'accordo con la Carta statutaria dei committenti di abitazioni di utilità pubblica in Svizzera ⁶.

Contratto di diritto di superficie di utilità pubblica

Il contratto di diritto di superficie di utilità pubblica disciplina il diritto di superficie concesso a un committente di abitazioni di utilità pubblica allo scopo di costruire alloggi a prezzi moderati. Gli immobili costruiti sulla proprietà concessa in diritto di superficie devono soddisfare i requisiti della promozione dell'alloggio. Inoltre, il proprietario del fondo può promuovere l'offerta di abitazioni a prezzi moderati tramite condizioni contrattuali vantaggiose.

Limiti dei costi d'impianto

I progetti per i quali vengono richiesti aiuti finanziari concessi dalla Confederazione nell'ambito della promozione dell'alloggio devono essere realizzati entro determinati limiti dei costi d'impianto. Tali limiti sono definiti nell'ordinanza dell'UFAB concernente i limiti dei costi e gli importi dei mutui per gli oggetti locativi o in proprietà (RS 842.4) e vengono periodicamente adeguati all'evoluzione dei costi di costruzione e dei terreni. Ad ogni Comune svizzero è associato uno dei sei livelli di costi. I costi d'impianto comprendono i costi del terreno ed i costi d'edificazione (vedi anche Art. 2 OPrA).

⁶ Vedi Carta: www.ufab.admin.ch > [Promozione dell'alloggio > Promozione indiretta della costruzione di abitazioni di utilità pubblica](#)

Pigione commisurata ai costi

In base alla loro Carta statutaria, i committenti di abitazioni di utilità pubblica non perseguono scopi di lucro e applicano per i loro alloggi la pigione commisurata ai costi. Le entrate ottenute con le pigioni coprono i costi di esercizio correnti della proprietà immobiliare (costi di finanziamento, canone del diritto di superficie, costi di gestione). Queste entrate coprono anche l'ammortamento ed i mezzi sufficienti per il mantenimento del valore a lungo termine dell'immobile. Per gli immobili che ricevono aiuti federali le pigioni sono calcolate secondo l'articolo 8 dell'ordinanza sulla promozione dell'alloggio (OPrA; RS 842.1).

Sostenibilità

Per sostenibilità del canone del diritto di superficie si intende il suo rapporto con la potenziale pigione (sulla base della pigione commisurata ai costi). Forti aumenti del canone possono causare problemi per quanto riguarda la possibilità di affittare gli alloggi e in tal caso la sostenibilità non sarebbe più assicurata. La clausola di salvaguardia contenuta nel contratto di diritto di superficie consente di regolamentare simili situazioni.

Colophon

Editore

Ufficio federale delle abitazioni UFAB
Hallwylstrasse 4, 3003 Berna
Tel. +41 58 480 91 11
info@bwo.admin.ch, www.ufab.admin.ch

Download

www.ufab.admin.ch

Note

Questa pubblicazione è disponibile anche in tedesco e francese.

© UFAB, Giugno 2022