

14.xxx

Messaggio concernente un credito quadro per impegni eventuali nella promozione dell'alloggio per il periodo 2015–2021

del ...

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, un disegno di decreto federale che stanziava un credito quadro per impegni eventuali nella promozione dell'alloggio per il periodo 2015–2021.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

.....

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Didier Burkhalter
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Il Consiglio federale propone al Parlamento di stanziare un credito quadro di 1900 milioni di franchi per impegni eventuali con il quale la Confederazione possa garantire in media ogni anno, dall'estate 2015 sino alla fine del 2021, da tre a sei emissioni di prestiti della Centrale d'emissione per la costruzione di abitazioni (CCA), per un importo complessivo annuo di circa 300–400 milioni di franchi. Entro la fine del 2021, in seguito ai rimborsi dei prestiti giunti a scadenza, il totale degli impegni di garanzia in corso aumenterà passando da circa 2,75 miliardi di franchi a fine 2015 a circa 3,5 miliardi di franchi.

L'articolo 108 della Costituzione federale incarica la Confederazione di promuovere la costruzione di alloggi a pigioni e prezzi moderati a complemento dell'approvvigionamento garantito dall'economia di mercato. Questo mandato è disciplinato essenzialmente dalla legge del 21 marzo 2003 sulla promozione dell'alloggio (LPrA). I mutui diretti della Confederazione previsti dalla LPrA per la promozione dell'alloggio sono stati tuttavia sospesi sino alla fine del 2008 dal programma di sgravio 2003. Nel febbraio 2007 il Consiglio federale ha deciso di rinunciare ad accordare mutui diretti, scegliendo di limitare definitivamente la promozione dell'alloggio alla costruzione di abitazioni di utilità pubblica e agli aiuti indiretti. Questi ultimi prevedono, da un lato, l'alimentazione di un fondo di rotazione gestito a titolo fiduciario su mandato della Confederazione da organizzazioni mantello di committenti di utilità pubblica, che permette di accordare mutui a tassi d'interesse favorevoli per progetti di costruzione e di rinnovo dei committenti di utilità pubblica; d'altro lato, la Confederazione continua a fornire garanzie a sostegno degli strumenti di finanziamento istituiti dagli stessi committenti di utilità pubblica. In primo luogo sostiene la CCA, i cui prestiti sono garantiti da fideiussioni della Confederazione in virtù dell'articolo 35 LPrA, e secondariamente la Cooperativa di fideiussione ipotecaria delle società svizzere per la costruzione di abitazioni (HBG), le cui fideiussioni sono garantite da fideiussioni al regresso della Confederazione in base all'articolo 36 LPrA.

Parallelamente alla LPrA, nel 2003 il Parlamento ha stanziato due crediti quadro per un importo totale di 2075 milioni di franchi: un credito di 300 milioni per mutui e un altro di 1775 milioni per impegni eventuali. Alla fine del 2013 i fondi accordati per i mutui ammontavano ancora a 62,6 milioni di franchi che il piano finanziario prevede di versare progressivamente al fondo di rotazione entro il 2017.

Il credito quadro iniziale di 1775 milioni di franchi destinato a impegni eventuali era esaurito nel novembre 2011. Nella primavera del 2011 il Parlamento aveva approvato a tale scopo un credito quadro di 1400 milioni di franchi, di cui all'inizio del 2014 erano ancora disponibili circa 740 milioni di franchi. Questo importo dovrebbe coprire il fabbisogno sino alla fine del 2015. Il Consiglio federale propone di sostenere in seguito le valide attività della CCA e, in misura minore, quelle della HBG, mediante garanzie. Questo impegno finanziario è reso necessario, oltre che dal mandato costituzionale, anche dalla situazione sul mercato dell'alloggio. In

effetti, benché il settore della costruzione abbia registrato una forte espansione, l'elevata domanda, alimentata soprattutto dalla crescita della popolazione, ha fatto aumentare considerevolmente le pigioni e i prezzi in alcune regioni. Di questa tensione sul mercato risentono non soltanto le fasce della popolazione meno abbienti, ma anche la classe media. In tale contesto la costruzione di abitazioni di utilità pubblica, le cui pigioni sono commisurate ai costi, è un complemento indispensabile agli investimenti immobiliari a scopo di lucro, che in questi ultimi anni si sono concentrati soprattutto sulle abitazioni in locazione del segmento superiore e sulle abitazioni in proprietà. L'estensione dell'offerta non è tuttavia il solo obiettivo della promozione della costruzione di abitazioni di utilità pubblica. Altrettanto importante è la promozione dello sviluppo sostenibile degli insediamenti, ad esempio attraverso la mobilitazione delle riserve interne di utilizzazione, il rinnovo e il risanamento energetico di vecchi edifici.

Unitamente ai mutui finanziati con il fondo di rotazione, le emissioni di prestiti della CCA devono permettere al settore di utilità pubblica di conservare la sua quota di mercato. Anche una valutazione esterna delle attività della CCA effettuata nel 2010 raccomanda di mantenere la fideiussione di prestiti da parte della Confederazione. Se la Confederazione non si impegnasse più quale garante, la solvibilità della CCA ne risentirebbe a tal punto che, non potendo più proporre tassi d'interesse favorevoli, sarebbe costretta a interrompere la propria attività. Occorre infine rilevare che, dall'entrata in vigore della LPrA nel 2003, la Confederazione non ha mai dovuto onorare fideiussioni accordate alla CCA.

Messaggio

1 Situazione iniziale

1.1 Legge sulla promozione dell'alloggio

L'articolo 108 della Costituzione federale (Cost.)¹ assegna alla Confederazione il mandato di promuovere la costruzione di alloggi a pigioni e prezzi moderati. La principale legge d'esecuzione al riguardo è la legge sulla promozione dell'alloggio (LPrA)², approvata dalle Camere federali il 21 marzo 2003 ed entrata in vigore il 1° ottobre 2003.

Contemporaneamente alla LPrA, il Parlamento ha stanziato due crediti quadro di un importo totale di 2075 milioni di franchi, di cui 300 milioni per mutui e 1775 milioni per impegni eventuali. Questi ultimi servono principalmente a garantire i prestiti della Centrale d'emissione per la costruzione di abitazioni (CCA) e, in misura minore, a garantire fideiussioni al regresso per la Cooperativa di fideiussione ipotecaria delle società svizzere per la costruzione di abitazioni (HBG). Inoltre, alcune fideiussioni di cooperative di fideiussione ipotecaria che operano a favore dell'accesso alla proprietà (HBW/CRCI) hanno beneficiato di fideiussioni al regresso. Nel 2008 questa misura di promozione è però stata sospesa fino a nuovo avviso per mancanza di domande.

Per quanto riguarda i mutui, l'idea iniziale era di perseguire due vie di promozione, una diretta e l'altra indiretta. Nel primo caso l'Ufficio federale delle abitazioni (UFAB) accorda mutui per promuovere abitazioni in locazione e in proprietà a pigioni e prezzi moderati direttamente ai committenti. Nel secondo caso, i mutui alimentano un fondo di rotazione gestito a titolo fiduciario, su mandato della Confederazione, dalle organizzazioni mantello dei committenti di utilità pubblica; questi fondi contribuiscono così indirettamente a finanziare il fabbisogno dei committenti di utilità pubblica affiliati alle organizzazioni mantello, ovvero le tradizionali cooperative immobiliari, ma anche, in misura minore, alcune fondazioni e cooperative immobiliari per il personale della Confederazione.

Il programma di sgravio 2003 (PS 03), adottato solo pochi mesi dopo la LPrA, ha tuttavia limitato i mutui alla forma indiretta, e li ha poi totalmente sospesi tra il 2006 e la fine del 2008. Il Consiglio federale ha quindi riesaminato la situazione e, nel febbraio 2007, ha deciso di reinserire nel preventivo e nel piano finanziario, a partire dal 2009, fondi destinati alla promozione nel settore dell'alloggio. Gli aiuti venivano però definitivamente limitati alle misure di promozione indirette a favore di committenti di utilità pubblica mediante mutui attinti al fondo di rotazione e prestazioni di garanzia.

Visto il frequente impiego del credito quadro stanziato per le prestazioni di garanzia, il 18 agosto 2010 il Consiglio federale ha trasmesso al Parlamento un messaggio concernente un credito quadro per impegni eventuali per la promozione dell'alloggio per un importo di 1400 milioni di franchi. Questo credito quadro è stato approvato

¹ RS 101

² RS 842

dal Consiglio nazionale il 13 dicembre 2010 e dal Consiglio degli Stati il 17 marzo 2011.

1.2 Utilizzo del credito quadro

1.2.1 Mutui

Alla fine del 2008, quando la sospensione è stata revocata, la parte del credito quadro destinata ai mutui ammontava ancora a 185 milioni di franchi sui 300 milioni iniziali. In occasione della prima tappa delle misure di stabilizzazione dell'economia, decisa dal Consiglio federale il 12 novembre 2008, l'importo di 5 milioni di franchi preventivato per il 2009 è stato portato a 50 milioni e impiegato in un programma speciale di risanamento di edifici per i committenti di utilità pubblica. Nel 2010 sono stati spesi 30 milioni di franchi. Il programma di consolidamento 2012–2013 prevedeva che i crediti anticipati nel 2009 fossero compensati nel 2011 e nel 2012. Tenendo conto della correzione del rincaro, i versamenti si sono limitati a 6,75 milioni di franchi all'anno. Nel 2013 è stato versato un importo di 29,25 milioni di franchi, di conseguenza alla fine dello stesso anno erano ancora disponibili 62,6 milioni di franchi. Secondo quanto preventivato, nel 2014 verranno versati nel fondo di rotazione 29,55 milioni di franchi. In base al piano finanziario l'ultima rata del credito del 2003 destinata ai mutui servirà ad alimentare il fondo di rotazione nel periodo 2015–2017.

1.2.2 Impegni eventuali

Il credito quadro di 1775 milioni di franchi approvato nel 2003 ha permesso di accordare fideiussioni e fideiussioni al regresso fino a novembre 2011, dopodiché è stato impiegato il credito quadro di 1400 milioni di franchi approvato dal Parlamento nella primavera del 2011. In conformità con la LPrA, sino alla fine del 2013 complessivamente 2400,1 milioni di franchi sono stati impiegati per garantire i prestiti della CCA e oltre 35 milioni di franchi sono stati destinati a fideiussioni al regresso. La maggior parte di quest'ultimo importo, ossia circa 22 milioni di franchi, è stata assegnata alla HBG, mentre 13 milioni di franchi sono serviti a garantire le fideiussioni al regresso delle cooperative di fideiussione nel settore della proprietà. Di conseguenza, all'inizio del 2014 erano ancora disponibili 740 milioni di franchi circa, che dovrebbero coprire il fabbisogno sino alla fine del 2015.

Finora nessuna delle fideiussioni accordate nell'ambito della LPrA ha dovuto essere pagata. Le perdite su fideiussioni registrate in seguito alla crisi immobiliare degli anni Novanta sono imputabili solo in minima parte alla CCA. In effetti, gli oggetti in questione erano già stati garantiti da fideiussioni prima di essere rifinanziati dalla CCA. Tali fideiussioni avrebbero dovuto comunque essere onorate.

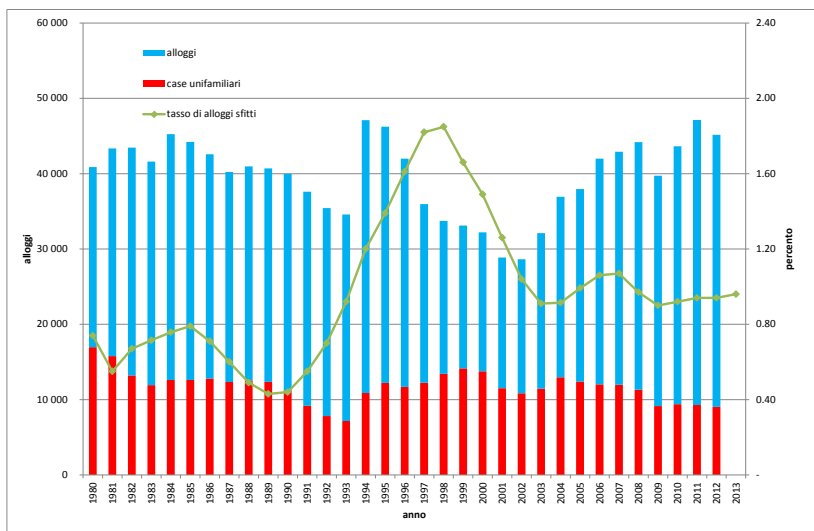
2.1 Situazione ed evoluzione del mercato dell'alloggio

Negli ultimi anni il mercato dell'alloggio è stato caratterizzato da una domanda in forte crescita, dovuta alla situazione economica favorevole che ha determinato, oltre a un aumento dei salari reali, soprattutto una marcata crescita della popolazione. Nel 2007, anno dell'introduzione della libera circolazione delle persone per i cittadini dei 17 Stati dell'Unione europea e degli Stati dell'AELS, la popolazione residente è aumentata di circa 85 000 persone. Nel 2008 si è registrato un aumento dell'1,4 per cento (oltre 108 000 persone), ossia la crescita annua più importante dal 1963. Nel periodo successivo, nonostante una certa flessione del saldo migratorio, l'aumento della popolazione si è mantenuto a un livello elevato (oltre 80 000 persone all'anno). Anche in futuro è previsto un aumento demografico.

Il settore della costruzione ha reagito all'aumento della domanda: dalle 29 000 nuove unità abitative costruite nel 2002, si è passati a oltre 45 000 all'anno negli ultimi tre anni (cfr. grafico 1).

Grafico 1

Nuove abitazioni costruite e tasso di abitazioni sfitte dal 1980



Mentre il numero delle nuove case unifamiliari è sceso da circa 12 000 unità all'anno a metà dello scorso decennio a circa 9 000 unità negli ultimi cinque anni, negli ultimi dieci anni sono stati costruiti numerosi appartamenti di proprietà in condominio. Complessivamente, una quota compresa tra due terzi e tre quarti di tutte le nuove abitazioni costruite sono abitazioni in proprietà. Questa impennata ha contribuito all'aumento del tasso di abitazioni in proprietà in Svizzera, che è passato da 34,6 per cento nel 2000 a 37,2 per cento nel 2012. Tale evoluzione è

riconducibile soprattutto al livello molto basso dei tassi ipotecari degli ultimi anni. Solo di recente la costruzione di alloggi in locazione ha avuto un'evidente ripresa e attualmente rappresenta nuovamente circa il 40 per cento delle nuove abitazioni³.

Nonostante il dinamismo del settore della costruzione, in molte città e in molti agglomerati urbani vi è una notevole penuria di alloggi che si manifesta con un basso tasso di abitazioni sfitte e un forte incremento dei prezzi. Dal 2003 il tasso di abitazioni sfitte a livello svizzero si aggira attorno all'1 per cento, ma nel 2013 è arrivato a toccare un massimo dello 0,61 per cento nei Cantoni di Zugo, Ginevra, Zurigo, Basilea Città, Basilea Campagna e Vaud.

Dal 2000 i prezzi dell'offerta sono molto aumentati per tutte le categorie di abitazioni e in particolare per le case unifamiliari e gli appartamenti di proprietà situati in posizione favorevole. Per prevenire un possibile surriscaldamento del mercato immobiliare e ipotecario, nel febbraio 2013 il nostro Collegio aveva deciso di attivare parzialmente dalla fine di settembre 2013 il cuscinetto anticiclico⁴, che nel gennaio 2014 è stato aumentato a partire dalla fine di giugno 2014⁵. Ciò costringerà le banche a investire più fondi propri nei crediti ipotecari che, di conseguenza, verranno concessi meno facilmente. Le direttive in materia di autoregolamentazione dell'Associazione svizzera dei banchieri (ASB) per la concessione di crediti ipotecari, riconosciute dall'Autorità di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA) come standard minimi ai sensi del diritto di vigilanza, erano entrate in vigore già nell'estate 2012. Il 23 giugno 2014 l'ASB ha deciso di adeguare queste misure che la FINMA ha riconosciuto come norme minime il 2 luglio 2014.

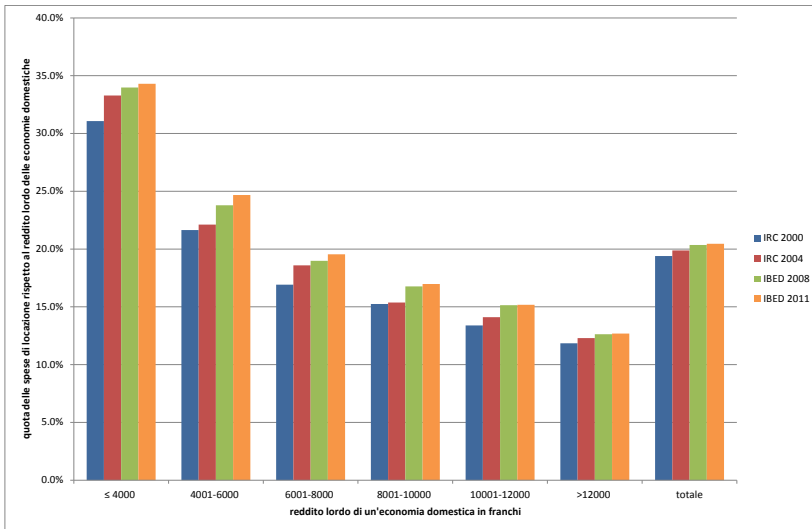
Negli ultimi anni, oltre ai prezzi del settore della proprietà immobiliare, anche le pigioni hanno registrato un aumento generale decisamente maggiore rispetto a quello dell'indice nazionale dei prezzi al consumo, in particolare per quanto riguarda le offerte del mercato di locazione. Non sorprende, dunque, che all'incirca dal 2008 la parte del reddito delle economie domestiche spesa per le pigioni e le spese accessorie sia aumentata, specialmente per le fasce della popolazione con redditi bassi (cfr. grafico 2). La situazione tesa che contraddistingue le regioni più richieste si ripercuote in particolare sulle economiche domestiche obbligate a trasferirsi per motivi personali, professionali, di studio o perché costrette a lasciare la precedente abitazione, nonché su coloro che intendono fondare un'economia domestica o che giungono dall'estero per stabilirsi in Svizzera. A causa dei prezzi, spesso queste categorie di persone non possono o non sono più in grado di permettersi un alloggio nella località prescelta. Sono quindi costretti a estendere la ricerca di un'abitazione alle aree periurbane e alle zone periferiche e devono accettare di percorrere distanze più lunghe per recarsi al lavoro. Ciò comporta inoltre una tendenza alla segregazione sociale.

³ Valutazione effettuata da Credit Suisse, in: Mercato immobiliare 2014. Strutture e prospettive, pag. 15.

⁴ Art. 44 e allegato 7 dell'ordinanza del 1° giugno 2012 sui fondi propri (RS **952.03**).

⁵ RU **2013** 437

Onere locativo medio per classe di reddito dal 2000



Onere locativo medio per classe di reddito secondo l'indagine sul reddito e sul consumo (IRC) e l'indagine sul budget delle economie domestiche (IBED), Ufficio federale di statistica.

2.2 Principi e decisioni in materia di politica dell'alloggio 2013/2014

Alla luce di questi sviluppi, il 15 maggio 2013 il nostro Collegio ha svolto una discussione sulla situazione del mercato dell'alloggio e sulla relativa politica svizzera, decidendo di attenersi ai principi della sua attuale politica. L'offerta di abitazioni continuerà quindi a essere garantita soprattutto dai meccanismi del mercato senza alcun intervento per fissarne i prezzi. Al contempo proseguiranno i programmi di promozione già rodati, che integrano l'offerta del mercato e favoriscono le fasce della popolazione meno abbienti e che verranno moderatamente ampliati per rafforzare l'edilizia abitativa di utilità pubblica. Entrata in vigore il 1° gennaio 2014, la modifica del 23 ottobre 2013⁶ dell'ordinanza del 26 novembre 2003⁷ sulla promozione dell'alloggio (OPra) va proprio in questa direzione poiché intende agevolare l'accesso dei committenti di utilità pubblica ai terreni edificabili permettendo loro di sollecitare mutui finanziati con il fondo di rotazione non solo per la costruzione o il rinnovo di alloggi, ma anche per l'acquisto di terreni edificabili idonei. Allo stesso tempo, le condizioni per la concessione dei mutui (importo massimo, tasso d'interesse, durata di ammortamento) sono state rivedute

⁶ RU 2013 3557

⁷ RS 842.1

per adempiere meglio le esigenze degli investitori di utilità pubblica. Nel maggio 2013 il nostro Collegio ha inoltre deciso di prolungare di due anni (da 19 a 21) la durata dei contributi per l'alloggio destinati ai locatari con redditi modesti nell'ambito della promozione correntemente prevista dalla legge del 4 ottobre 1974⁸ che promuove la costruzione d'abitazioni e l'accesso alla loro proprietà (LCAP). Attualmente sono oltre 60 000 le abitazioni interessate da questa legge.

Il 15 maggio 2013 abbiamo inoltre incaricato il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) di avviare un dialogo sulla politica dell'alloggio con i Cantoni e le città e di chiarire a che livello è necessario un intervento supplementare. Il 15 gennaio 2014 abbiamo preso atto del rapporto intermedio elaborato dal pertinente gruppo di lavoro che conferma l'efficacia della politica dell'alloggio perseguita finora dal Consiglio federale. Riscuote approvazione anche l'attuale ripartizione dei ruoli nella promozione dell'alloggio tra Confederazione, Cantoni e Comuni: la Confederazione sostiene istituzioni quali la CCA e la HBG attive nella promozione dell'edilizia abitativa di utilità pubblica a livello nazionale, mentre i Cantoni e i Comuni adottano misure complementari a seconda delle necessità. Il rapporto propone inoltre alcuni provvedimenti volti ad ampliare i margini di manovra dei Comuni nella costruzione di abitazioni a pigioni e prezzi moderati. Stiamo facendo verificare in che modo è possibile promuovere questo settore attraverso la legge del 22 giugno 1979⁹ sulla pianificazione del territorio (LPT) e a quali condizioni sarebbe possibile conferire ai Cantoni un diritto di prelazione a favore della costruzione di alloggi di utilità pubblica o a pigioni e prezzi moderati. Si sta inoltre valutando come sfruttare maggiormente, allo stesso scopo, i terreni ormai dismessi della Confederazione e delle aziende parastatali. Un apposito «pacchetto di strumenti»¹⁰ predisposto dall'UFAB permetterà di sensibilizzare le autorità competenti su questo tema e di informarle circa le misure da adottare. Infine, il 15 gennaio 2014 il nostro Collegio si è pronunciato a favore di una revisione del diritto di locazione per aumentare la trasparenza del mercato degli alloggi in affitto e apportare altri miglioramenti sia per i locatari che per i locatori. La relativa procedura di consultazione è stata avviata il 28 maggio 2014.

2.3 Ruolo dei committenti di utilità pubblica per l'offerta di alloggi

Come emerso dalle decisioni più recenti, l'edilizia abitativa di utilità pubblica occupa una posizione di rilievo nella politica dell'alloggio perseguita dal Consiglio federale, dai Cantoni e dai Comuni. I committenti di utilità pubblica gestiscono un parco alloggi le cui pigioni sono fissate in base ai costi. Si tratta quindi di abitazioni vantaggiose a lungo termine, che hanno l'effetto di attenuare l'aumento generale delle pigioni. I committenti di utilità pubblica pongono inoltre maggiormente l'accento sull'elevata qualità abitativa, le infrastrutture comuni e i complessi residenziali per famiglie, ecologici e ad alta efficienza energetica. Spesso questi

⁸ RS 843

⁹ RS 700

¹⁰ Preisgünstiger Wohnraum - Ein Baukasten für Städte und Gemeinden. Disponibile sul sito www.bwo.admin.ch > Dokumentation > Publikationen > Forschungsberichte > Wohnungsmarkt. Logement à prix avantageux - Un kit d'options à la disposition des villes et des communes. Disponibile sul sito www.ofl.admin.ch > Documentation > Rapports de recherche > Marché du logement. Versione italiana in elaborazione.

committenti formano partenariati con i Comuni per la costruzioni di abitazioni destinate agli anziani. Infine, essi promuovono la coesione sociale, un'equilibrata mescolanza nei quartieri, l'impegno e il senso di responsabilità degli abitanti, conciliando i vantaggi delle abitazioni in proprietà (ad es. sicurezza dell'alloggio e partecipazione) con quelli della locazione (ad es. maggiore mobilità).

Nel 2000, circa l'8 per cento delle abitazioni occupate in modo permanente in Svizzera apparteneva a società per la costruzione di abitazioni di utilità pubblica. Tra queste, le cooperative immobiliari, che possedevano più del 5 per cento del parco alloggi, erano i principali attori di questo segmento. Tuttavia, nel frattempo la loro quota di mercato è diminuita. Con una produzione di 1000–2000 abitazioni all'anno, queste cooperative sono rimaste nettamente al di sotto del volume necessario per mantenere la loro quota di mercato. Uno dei motivi potrebbe essere la difficoltà di accesso ai terreni edificabili. Negli ultimi anni, inoltre, in seguito alla forte domanda di alloggi, è aumentata l'offerta degli investitori che puntano al rendimento. Attualmente la quota delle cooperative immobiliari dovrebbe ammontare a livello nazionale al 4,6–4,8 per cento circa¹¹.

Tradizionalmente, i committenti di utilità pubblica sono attivi nelle città. Ad esempio a Zurigo, Basilea, Lucerna, Bienne e Thun detengono una quota di mercato superiore al 10 per cento. Sono soprattutto queste città, oggi duramente colpite dalla penuria di alloggi e dal forte incremento dei prezzi, a dover rafforzare un'offerta adeguata e vantaggiosa a lungo termine per evitare il rischio di segregazione sociale. La necessità di abitazioni di utilità pubblica è stata inoltre recentemente riconosciuta anche al di là della cerchia dei suoi tradizionali sostenitori. L'evoluzione del mercato dell'alloggio a livello locale è osservata con preoccupazione, soprattutto nei Comuni situati in una posizione favorevole e in grado di accogliere pendolari che occupano posti di lavoro ben remunerati nel settore dei servizi e nei Comuni turistici. L'arrivo di famiglie con redditi e patrimoni elevati gonfia i prezzi dei terreni, delle case e degli appartamenti, al punto che i membri della classe media, da cui dipende il buon funzionamento dei Comuni, non possono più permetterseli. Si moltiplicano di conseguenza le iniziative prese dalla popolazione o dalle autorità, con la collaborazione degli operatori che svolgono un'attività di utilità pubblica nella costruzione di abitazioni, per ridurre le carenze del mercato. Questa situazione non riguarda più soltanto le economie domestiche con redditi modesti e le persone particolarmente bisognose, ma spesso anche la classe media. Inoltre, nei Comuni, le soluzioni abitative per anziani rappresentano sempre più spesso una priorità politica a causa del cambiamento demografico.

I benefici sociali ed economici citati in precedenza giustificano il proseguimento del sostegno indiretto della Confederazione alla costruzione di abitazioni di utilità pubblica e del suo contributo all'aumento, o perlomeno al mantenimento, della modesta quota detenuta da questo settore sul mercato svizzero. Le implicazioni in quest'ambito non si limitano però soltanto all'estensione dell'offerta. Ricopre un ruolo altrettanto importante la promozione dello sviluppo sostenibile degli insediamenti, ad esempio attraverso la mobilitazione delle riserve interne di utilizzazione nonché il rinnovo e il risanamento energetico di vecchi edifici. Altrimenti, vi è il rischio che le economie domestiche più modeste siano costrette a

¹¹ Le cifre sull'edilizia di utilità pubblica 2011, www.ufab.admin.ch > Documentazione > Fatti e cifre > Edilizia di utilità pubblica > 2011.

lasciare le loro abitazioni a causa degli aumenti di prezzo conseguenti ai rinnovi o che le migliori urgenti di cui necessitano gli edifici non vengano realizzate.

2.4 Importanza della CCA quale strumento di finanziamento per la costruzione di abitazioni di utilità pubblica

Affinché si possano ancora accordare fidejussioni all'edilizia di utilità pubblica è necessario stanziare un nuovo credito quadro per impegni eventuali dato che il credito attuale sarà interamente impegnato verso la fine del 2015. Il nuovo credito quadro servirà essenzialmente a garantire i prestiti della CCA e una minima parte di esso continuerà a essere riservata occasionalmente alla garanzia di fidejussioni al regresso per le cooperative di fidejussione ipotecaria.

Il credito quadro a favore della CCA è volto a mantenere uno strumento di finanziamento comprovato per gli operatori che svolgono un'attività nella costruzione di abitazioni di utilità pubblica. Grazie alla fidejussione della Confederazione, la CCA può raccogliere fondi per i suoi membri direttamente sul mercato finanziario e metterli a loro disposizione a condizioni favorevoli a lungo termine. In tal modo il nostro Collegio rispetta l'obbligo della Confederazione di impegnarsi a favore della costruzione di abitazioni a pigioni e prezzi moderati e, allo stesso tempo, conferma la politica avviata con la LPrA. La promozione dell'alloggio non deve più essere intesa come un incentivo a costruire un maggior numero di abitazioni, bensì come un aiuto mirato destinato ai committenti di utilità pubblica che si impegnano in particolare a soddisfare il fabbisogno di alloggi delle fasce della popolazione economicamente e socialmente meno favorite.

2.5 Attività della CCA

2.5.1 Organizzazione e prestiti

La CCA è uno strumento di promozione di cui si è dotato il settore della costruzione di abitazioni di utilità pubblica. È stata fondata nel 1990 dalle organizzazioni mantello di committenti di utilità pubblica con il sostegno della Confederazione, dopo che i tassi ipotecari erano saliti in breve tempo all'8 per cento. Questa cooperativa raccoglie fondi per i suoi membri contraendo prestiti direttamente sul mercato finanziario, allo scopo di promuovere, mediante finanziamenti a tassi d'interesse favorevoli, la costruzione di abitazioni a pigioni e prezzi moderati. Alla fine del 2013 la cooperativa contava 433 membri, di cui 311 avevano ottenuto quote di prestito.

Tra l'entrata in vigore della LPrA e la fine del 2013, la CCA ha effettuato 42 emissioni di crediti, di una durata generalmente compresa tra 5 e 15 anni. Grazie alla fidejussione della Confederazione prevista dall'articolo 35 LPrA, la CCA gode di una buona solvibilità, che si riflette in un tasso d'interesse di circa un punto percentuale più basso. I committenti ricevono una quota di un prestito della CCA che utilizzano per finanziare i loro immobili. La CCA non finanzia i crediti per l'acquisto di terreni. I suoi finanziamenti devono essere garantiti con titoli di pegno immobiliare o altre coperture assicurative correnti.

2.5.2

Valutazione

Conformemente all'articolo 48 LPrA, nel 2010 la fideiussione accordata dalla Confederazione per prestiti in obbligazioni della CCA è stata sottoposta a una valutazione da parte di specialisti esterni¹². Lo studio, basato tra l'altro sulla banca dati della CCA, su colloqui con esperti e su un'indagine scritta condotta presso alcuni membri della CCA, si riferisce al periodo compreso tra il primo prestito effettuato dopo l'entrata in vigore della LPrA, nel dicembre 2003, e il mese di giugno 2009. I risultati principali sono riassunti qui di seguito:

- I committenti di piccola e media dimensione (con un parco immobili inferiore a 100 abitazioni) costituiscono i due terzi dei beneficiari di quote di prestiti. Le abitazioni che hanno beneficiato di questo sostegno sono distribuite in 22 Cantoni, fra cui principalmente Vaud, Zurigo, Lucerna e Berna.
- I costi complessivi dei prestiti, ossia tutti i costi legati all'emissione e alla sua gestione fino alla scadenza, tasso d'interesse ed eventuale aggio/disaggio relativo all'emissione inclusi, erano inferiori di un punto percentuale in media al tasso delle ipoteche fisse di una durata equivalente. Questa differenza rappresenta, sull'intera durata del prestito considerato, un risparmio di interessi che si traduce in una riduzione del 6 per cento circa dei costi delle abitazioni finanziate dalla CCA.
- Quasi la metà delle quote di prestiti è servita a rifinanziare prestiti giunti a scadenza ai quali i committenti avevano partecipato. Quasi tutta l'altra metà ha permesso di modificare le modalità di finanziamento (consolidamento di crediti per costruzioni e rinnovi, sostituzione di ipoteche esistenti).
- I committenti partecipano ai prestiti della CCA principalmente in considerazione delle condizioni di finanziamento favorevoli e della lunga durata dei prestiti, che offrono loro una maggior sicurezza nella pianificazione e una stabilità a lungo termine delle pigioni.
- In generale, i committenti sono molto soddisfatti delle prestazioni della CCA e per la maggior parte intendono partecipare anche a futuri prestiti.

Considerato che la CCA risponde a un'esigenza comprovata, che le sue attività permettono innegabilmente di ridurre le pigioni e i prezzi di un numero elevato di abitazioni del settore di utilità pubblica e che i suoi costi sono ampiamente compensati dalla sua utilità, gli autori della valutazione raccomandano alla Confederazione di continuare a garantire i prestiti della CCA. Se la Confederazione non si impegnasse più quale garante, la solvibilità della CCA ne risentirebbe a tal punto che, non potendo più proporre tassi d'interesse favorevoli, questa sarebbe costretta a interrompere la propria attività. Le quote di prestiti divenute esigibili sarebbero probabilmente sostituite da ipoteche finanziate dalle banche, con un conseguente aumento delle pigioni per le abitazioni in questione. Inoltre diversi committenti, in particolare quelli con i rating più bassi (ogni anno una società di revisione indipendente attribuisce un rating a ciascuno dei committenti finanziati dalla CCA) e i cui oggetti si trovano in una posizione sfavorevole, potrebbero avere

¹² Hornung Daniel e Röthlisberger Thomas, Evaluation Emissionszentrale für gemeinnützige Wohnbauträger EGW, aprile 2010 (in tedesco; un riassunto del rapporto in francese è disponibile sul sito dell'Ufficio federale delle abitazioni, all'indirizzo www.ofl.admin.ch > Documentation > Publications > Rapports de recherche > Politique du logement).

difficoltà a rimborsare le quote giunte a scadenza se i nuovi creditori fissassero limiti di prestito più bassi. Attualmente la quota di finanziamenti che superano il 70 per cento del valore di rendimento rappresenta tuttavia solo il 12 per cento dei prestiti totali. Anche nel caso in cui le società di costruzione di utilità pubblica con solvibilità meno buona e mutui più elevati versassero gli interessi dovuti, la Confederazione sarebbe costretta a onorare la fideiussione, senza che ve ne sia una reale necessità, per coprire la lacuna di finanziamento che potrebbe temporaneamente sorgere alla scadenza del prestito.

Nella valutazione viene criticato anche l'onere amministrativo derivante dal trattamento delle domande, che tuttavia era già stato notevolmente ridotto prima che quest'ultima fosse effettuata. La CCA ha esaminato le altre raccomandazioni emerse dalla valutazione e le ha attuate come segue: gli interessi sono richiesti uniformemente alla fine di ogni trimestre, la fatturazione avviene tramite il sistema di addebitamento diretto (LSV) e la polizza di versamento bancario con numero di riferimento (PVBR), l'importo minimo per l'ottenimento di una quota di prestito è stato soppresso. In generale i contatti personali con i committenti sono stati intensificati e ai clienti viene offerto un servizio di consulenza.

I prestiti della CCA in corso alla fine del 2013 hanno permesso di contribuire al finanziamento di circa 27 000 abitazioni situate in quasi 800 immobili. Nonostante il livello molto basso dei tassi d'interesse degli ultimi anni, il costo dei prestiti, incluse tutte le spese, è rimasto in media inferiore di un punto percentuale al tasso delle ipoteche fisse di una durata equivalente.

2.6 Rapporto con il diritto europeo

La politica dell'alloggio è di competenza dei singoli Stati dell'UE. Quasi tutti i Paesi dell'UE dispongono di basi legali che regolano la promozione dell'alloggio per le fasce della popolazione meno abbienti.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni per la Confederazione

3.1.1 Ripercussioni finanziarie

L'importo del credito quadro a favore della CCA dipende dal volume dei rifinanziamenti necessari quando i prestiti giungono a scadenza, dal volume dei nuovi prestiti e dalle condizioni di prestito. Trattandosi di un impegno eventuale, la domanda di credito comporterebbe una spesa effettiva unicamente se una fideiussione della Confederazione dovesse essere onorata. Come già precisato nel numero 1.2.2, dall'entrata in vigore della LPrA ciò non è mai accaduto.

Se si considera la prassi attuale della CCA, che emette in media da tre a sei prestiti all'anno per un importo totale di circa 300–400 milioni di franchi, il credito di impegno necessario fino al 2021 dovrebbe ammontare a 1900 milioni di franchi. Siccome attualmente non si può escludere che i primi impegni a carico del nuovo credito quadro sorgeranno già verso la fine del 2015, il credito è richiesto per il periodo a partire dall'estate del 2015 fino al 2021. Durante il nuovo periodo di impegno le fideiussioni vecchie e nuove diminuiranno di almeno 1146 milioni di

franchi in seguito ai rimborsi dei prestiti giunti a scadenza tra il 2016 e il 2021. L'importo totale degli impegni eventuali presi dalla Confederazione passerebbe allora, con il nuovo credito quadro, da 2750 milioni di franchi a fine 2015 a circa 3504 milioni di franchi nel 2021. La tabella 1 presenta l'evoluzione futura stimata degli impegni lordi, dei rimborsi e del totale degli impegni da riscuotere per il periodo 2014–2021. Nel calcolo si presuppone che le nuove emissioni non ancora rimosse entro la fine del 2015 andranno a carico dell'attuale credito quadro per un importo di circa 740 milioni di franchi. Le emissioni effettuate dal 2016 in poi saranno addebitate al nuovo credito quadro. I rimborsi considerati riguardano inoltre esclusivamente le emissioni garantite dalla CCA in base ai crediti quadro precedenti.

Tabella 1: Stima dell'evoluzione degli impegni lordi e netti nel periodo 2014–2021 in milioni di franchi

Anno	Fino al 2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Totale 2016-2021
Importo iniziale degli impegni lordi		2438	2806	3175	3475	3775	4175	4475	4875	
Nuove emissioni		368	369	300	300	400	300	400	200	1900
Importo finale degli impegni lordi	2438	2806	3175	3475	3775	4175	4475	4875	5075	
Rimborsi	75	177	174	190	190	288	170	308	0	1146
Importo finale degli impegni netti	2364	2555	2750	2860	2970	3082	3212	3304	3504	
Incremento degli impegni netti		191	195	110	110	112	130	92	200	754

3.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale e sull'informatica

Il credito quadro proposto non comporterà alcun onere supplementare per quanto riguarda il personale e l'informatica.

3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

Il nuovo credito quadro non avrà alcuna ripercussione diretta per i Cantoni, i Comuni, le città, gli agglomerati e le regioni di montagna. Avrà invece un impatto indiretto sulle regioni che presentano un'effettiva necessità di abitazioni a pigioni e prezzi moderati e nelle quali sono attive le società per la costruzione di abitazioni di utilità pubblica che finanziano la costruzione di alloggi tramite i prestiti della CCA. Di conseguenza, i Cantoni e i Comuni dovrebbero beneficiare del sostegno della Confederazione nel settore della costruzione di abitazioni di utilità pubblica. Vi è da attendersi in particolare che questo impegno abbia ripercussioni tendenzialmente positive nel ridurre le spese legate all'assistenza sociale.

3.3 Ripercussioni per l'economia

3.3.1 Ripercussioni per l'economia in generale

La fideiussione di prestiti in obbligazioni della CCA è uno strumento efficace e vantaggioso di promozione dell'alloggio. Proseguendo la politica adottata, la Confederazione consentirà a molti committenti di utilità pubblica di continuare a finanziare in modo vantaggioso una parte non indifferente del loro parco immobiliare e di contribuire così alla stabilità delle pigioni in questo segmento del mercato. La rinuncia a garantire i prestiti comporterebbe un aumento delle pigioni. Gli oneri supplementari che ne deriverebbero per le sole economie domestiche che occupano le circa 27 000 abitazioni finanziate dalle quote di prestiti ammonterebbero a circa 24 milioni di franchi all'anno.

L'attività della CCA rappresenta soltanto lo 0,25 per cento di tutti i mutui ipotecari accordati dalle banche in Svizzera: essa non provoca quindi distorsioni della concorrenza e non contribuisce a mantenere strutture indesiderate sul mercato del credito. Per lo stesso motivo, non comporta praticamente alcun effetto di spiazzamento. Tuttavia, non è da escludere che alcune piccole banche regionali possano risentire della disdetta di mutui ipotecari se i committenti decideranno di disdire il loro mutuo per finanziarsi con l'aiuto della CCA. Le conseguenze sarebbero in tal caso proporzionali al volume di questi mutui. Anche le banche però possono trarre profitto dall'attività della CCA, in quanto hanno la possibilità di concludere affari supplementari finanziando progetti che non sarebbero realizzabili senza i prestiti della CCA. Inoltre, l'efficacia del mercato aumenta se le banche, trovandosi in concorrenza con la CCA, migliorano sensibilmente le offerte di finanziamento per i committenti di utilità pubblica.

Le abitazioni sostenute in modo indiretto devono soddisfare standard energetici elevati nonché i criteri di qualità del sistema di valutazione degli alloggi. Esse fungono quindi da esempio per la costruzione di abitazioni a pigioni e prezzi moderati, di alta qualità, adatte alle persone con una mobilità ridotta e conformi ai criteri dello sviluppo sostenibile. Inoltre, dall'entrata in vigore della modifica del 15 giugno 2012¹³ della legge del 22 giugno 1979¹⁴ sulla pianificazione del territorio, si tiene conto anche dell'utilizzo della superficie abitativa e della densità degli abitanti che, attraverso le normative dei committenti di utilità pubblica e l'ampliamento o la costruzione di nuovi alloggi, devono svilupparsi secondo un utilizzo parsimonioso dei terreni edificabili.

3.3.2 Ripercussioni per i destinatari dell'aiuto federale

A differenza dei mutui a tassi d'interesse favorevoli, la fideiussione dei prestiti della CCA non contribuisce soltanto ad abbassare le pigioni, ma anche a facilitare l'acquisizione dei capitali da parte dei committenti di utilità pubblica. Questi ultimi si vedono spesso imporre condizioni d'interesse meno vantaggiose e limiti di prestito più bassi sul mercato ipotecario a causa della loro mancanza di fondi propri e, di conseguenza, della loro scarsa solvibilità. La garanzia della Confederazione consente loro di operare alla pari e di beneficiare di crediti a lungo termine a tassi

¹³ RU 2014 899

¹⁴ RS 700

d'interesse stabili e più favorevoli. I diretti beneficiari sono quindi i committenti di utilità pubblica. Considerato che le loro abitazioni sono maggiormente occupate da famiglie, pensionati e, in generale, da economie domestiche il cui reddito è relativamente modesto, l'aiuto federale ha un effetto indiretto sulle fasce della popolazione interessate dalla politica dell'alloggio. Poiché le pigioni delle abitazioni in questione sono commisurate ai costi, questi gruppi beneficiano infatti di una pigione che è generalmente inferiore del 10–20 per cento a quelle di abitazioni paragonabili di locatori privati o istituzionali.

4 Programma di legislatura e strategie nazionali del Consiglio federale

4.1 Rapporto con il programma di legislatura

Il progetto è annunciato nel messaggio del 25 gennaio 2012¹⁵ sul programma di legislatura 2011–2015.

4.2 Rapporto con le strategie nazionali del Consiglio federale

Il piano d'azione della «Strategia per uno sviluppo sostenibile 2012-2015»¹⁶ menziona la promozione della costruzione di abitazioni di utilità pubblica quale misura in corso al punto 6 delle sfide principali («Rafforzare la coesione sociale, promuovere lo sviluppo culturale e l'integrazione, individuare tempestivamente le sfide demografiche»).

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e legalità

Il decreto federale si basa sull'articolo 43 lettera b LPrA. Quest'ultimo si fonda sull'articolo 108 Cost., secondo cui la Confederazione promuove la costruzione di abitazioni e l'acquisto in proprietà di appartamenti e case per il fabbisogno privato personale, nonché l'attività di enti e organizzazioni dediti alla costruzione di abitazioni a scopi di utilità pubblica. L'articolo 108 Cost. prevede anche che la Confederazione prenda in considerazione in particolare gli interessi delle famiglie, degli anziani, degli indigenti e dei disabili.

5.2 Forma dell'atto

Conformemente all'articolo 167 Cost. e all'articolo 43 LPrA, il credito quadro deve essere stanziato mediante decreto federale semplice.

¹⁵ FF 2012 305, 436

¹⁶ Consultabile all'indirizzo: www.are.admin.ch > Temi > Sviluppo sostenibile > Strategia per uno sviluppo sostenibile.

5.3 Subordinazione al freno e alle spese

Allo scopo di limitare le spese, l'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost. prevede che i crediti d'impegno e le dotazioni finanziarie implicanti nuove spese uniche di oltre 20 milioni di franchi o nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi richiedono il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera. Siccome il credito di impegno proposto supera questi limiti, il suo stanziamento è subordinato al freno alle spese.

5.4 Conformità alla legge sui sussidi

L'articolo 108 Cost. attribuisce alla Confederazione il mandato di promuovere l'alloggio. Da un punto di vista concreto, la necessità di promuovere questo settore risulta opportuna anche in considerazione dell'attuale situazione del mercato dell'alloggio. Senza la fideiussione della Confederazione sulle emissioni della CCA, quest'ultima non potrebbe più proporre tassi d'interesse favorevoli e sarebbe costretta a interrompere la propria attività. Verrebbe così a mancare uno dei principali strumenti federali di promozione dell'alloggio, con tutte le conseguenze che ciò comporterebbe per questo mercato. È ragionevole che i prestiti della CCA vengano garantiti dalla Confederazione dato che si tratta di una cooperativa nazionale e che, come debitore sul mercato dei capitali, la Confederazione ha un rating corrispondente a una tripla A. Vista la lunga attività di questa cooperativa, il suo rapporto costi-benefici può essere giudicato estremamente positivo.

L'impiego dei fondi della CCA è regolato da un contratto stipulato con la Confederazione. Gli immobili finanziati con i prestiti della CCA sono soggetti ai limiti di costo stabiliti dall'UFAB. La Confederazione è inoltre rappresentata in seno alla Commissione d'esame della CCA. Grazie a questa serie di condizioni, la Confederazione ha un'influenza diretta sull'impiego dei fondi. La gestione finanziaria del volume degli impegni avviene tramite il credito quadro richiesto dal presente progetto. In tal modo lo scaglionamento delle singole rate di prestito della CCA, ovvero la loro fideiussione da parte della Confederazione, potrà essere adattato in modo ottimale alla situazione del mercato dell'alloggio. Le fideiussioni e i relativi tassi favorevoli vanno integralmente a beneficio dei committenti che partecipano all'emissione. Gli ulteriori elementi di costo legati a un'emissione sono a carico dei singoli committenti.

La procedura di concessione dei crediti risulta efficiente, in quanto la fideiussione delle rate annuali di prestito della CCA, che ammontano a circa 300–400 milioni di franchi all'anno, avviene tramite procedure standardizzate. La concessione di sussidi si prefigge di ottenere il più possibile positivo sul mercato dell'alloggio, evitando che la Confederazione si esponga a un rischio finanziario troppo elevato.

La validità del credito quadro di 1900 milioni di franchi è limitata alla fine del 2021. Limitare la durata permette alle Camere federali di esprimersi periodicamente sia sul futuro dello strumento di fideiussione, sia sugli importi impiegati.