



18.xxx

**Messaggio
sull’iniziativa popolare «Più abitazioni a prezzi accessibili»
e su un decreto federale concernente un credito quadro per
aumentare la dotazione del fondo di rotazione a favore
dell’edilizia abitativa di utilità pubblica**

del ...

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi proponiamo di sottoporre l’iniziativa popolare «Più abitazioni a prezzi accessibili» al voto del Popolo e dei Cantoni con la raccomandazione di respingerla. Nel contempo vi sottoponiamo, per approvazione, un disegno di atto legislativo strettamente connesso all’iniziativa (disegno di decreto federale concernente un credito quadro per aumentare la dotazione del fondo di rotazione a favore dell’edilizia abitativa di utilità pubblica).

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

...

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Alain
Berset

Il cancelliere della Confederazione, Walter
Thurnherr

Compendio

L'iniziativa popolare federale «Più abitazioni a prezzi accessibili» ha lo scopo di aumentare l'offerta di alloggi a pigioni e prezzi moderati. A tal fine chiede che sia estesa la promozione di tale offerta da parte dello Stato. Il Consiglio federale raccomanda di respingere l'iniziativa e sottopone alle Camere federali un disegno di atto legislativo strettamente connesso all'iniziativa, ossia un disegno di decreto federale concernente un credito quadro di 250 milioni di franchi per aumentare la dotazione del fondo di rotazione a favore dell'edilizia abitativa di utilità pubblica.

Testo dell'iniziativa

L'iniziativa popolare «Più abitazioni a prezzi accessibili» lanciata dall'Associazione Svizzera Inquilini è stata depositata il 18 ottobre 2016 corredata di 104 800 firme valide. L'iniziativa chiede la modifica e l'integrazione dell'articolo della Costituzione sulla promozione della costruzione di abitazioni e dell'accesso alla proprietà (art. 108 Cost.) per estendere l'offerta di abitazioni a pigioni e prezzi moderati.

Pregi e difetti dell'iniziativa

L'iniziativa popolare riprende un aspetto importante per quanto riguarda l'offerta di alloggi in Svizzera. Come indicano gli elevati costi di abitazione che incombono sulle economie domestiche meno abbienti e l'incremento del numero di pendolari, per chi è alla ricerca di un alloggio, in particolare per chi ha un ridotto potere d'acquisto, è difficile trovare un'abitazione adeguata ai propri bisogni. L'obiettivo di provvedere affinché a livello nazionale almeno il 10 per cento delle abitazioni di nuova edificazione sia di proprietà dei committenti di utilità pubblica rappresenterebbe un onere finanziario supplementare notevole soprattutto per la Confederazione, ma anche per i Cantoni. Questa percentuale predefinita contrasta inoltre con l'idea di concorrenza basata sull'economia di mercato che hanno gli investitori e i proprietari di abitazioni. L'iniziativa non è pertanto né realistica né conforme alle esigenze del mercato. Lo stesso vale per la richiesta di autorizzare i Cantoni e i Comuni a introdurre a loro favore un diritto di prelazione su fondi idonei nonché di concedere loro un diritto di prelazione in caso di vendita di fondi appartenenti alla Confederazione o ad aziende vicine alla Confederazione. Anche i provvedimenti chiesti dall'iniziativa per impedire che i programmi degli enti pubblici volti a promuovere i risanamenti portino alla perdita di abitazioni a pigione moderata non sono conciliabili con i principi dell'economia di mercato.

La promozione della costruzione di abitazioni di utilità pubblica è già un mandato iscritto nella Costituzione e svolge un ruolo importante sia per garantire l'offerta di alloggi per le economie domestiche meno abbienti e per il ceto medio sia per mantenere una composizione sociale equilibrata. Questo settore, che rappresenta circa il 4 per cento del parco immobiliare, dovrà pertanto essere sostenuto anche in futuro in modo complementare al mercato sulla base della legislazione esistente.

Proposta del Consiglio federale

Conformemente alla politica portata avanti finora, il Consiglio federale propone alle Camere federali con il presente messaggio di sottoporre l'iniziativa popolare «Più abitazioni a prezzi accessibili» al voto del Popolo e dei Cantoni con la raccomandazione di respingerla. Nel contempo, basandosi sui risultati della consultazione, sottopone alle Camere un disegno di atto legislativo strettamente connesso all'iniziativa riguardante un credito quadro di 250 milioni di franchi con il quale alimentare, dal 2020 per 10 anni, il fondo di rotazione per la concessione di mutui ai committenti di utilità pubblica secondo la legge sulla promozione dell'alloggio.

Indice

Compendio	2
1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa	6
1.1 Testo dell'iniziativa	6
1.2 Riuscita formale e termini di trattazione	7
1.3 Validità	7
2 Genesi dell'iniziativa	7
2.1 Evoluzione del mercato dell'alloggio	7
2.2 Costruzione di abitazioni e accesso alla proprietà: promozione attuale da parte della Confederazione	8
2.2.1 Promozione dell'accesso alla proprietà	9
2.2.2 Costruzione di abitazioni sociali	10
2.2.3 Promozione dell'edilizia abitativa di utilità pubblica	10
2.3 Politica dell'alloggio dei Cantoni e dei Comuni	11
2.4 Decisioni del Consiglio federale in materia di politica dell'alloggio	11
3 Scopi e tenore dell'iniziativa	12
3.1 Scopi dell'iniziativa	12
3.2 Tenore della normativa proposta	12
4 Valutazione dell'iniziativa	13
4.1 Valutazione degli scopi dell'iniziativa	13
4.2 Ripercussioni in caso di accettazione	13
4.3 Pregi e difetti dell'iniziativa	14
4.4 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	15
5 Conclusioni	15
6 Decreto federale concernente un credito quadro per aumentare la dotazione del fondo di rotazione a favore dell'edilizia abitativa di utilità pubblica	16
6.1 Situazione iniziale	16
6.1.1 Prospettive del mercato dell'alloggio e dell'offerta di alloggi	16
6.1.2 Condizioni quadro in materia di pianificazione e di costruzione	17
6.1.3 Il ruolo dei committenti di utilità pubblica sul mercato dell'alloggio	18
6.1.4 Importanza del fondo di rotazione per la costruzione di abitazioni di utilità pubblica	20
6.2 La normativa proposta	22
6.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta	22

6.4	Procedura di consultazione	24
6.4.1	Avvio e risultati della procedura di consultazione	24
6.4.2	Valutazione dei risultati della procedura di consultazione	25
6.4.3	Compatibilità tra compiti e finanze	26
6.4.4	Attuazione	27
6.5	Ripercussioni	27
6.5.1	Ripercussioni per la Confederazione	27
6.5.1.1	Ripercussioni finanziarie	27
6.5.1.2	Ripercussioni sull'effettivo del personale	27
6.5.2	Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna	28
6.5.3	Ripercussioni per l'economia	28
6.5.4	Ripercussioni per la società	28
6.5.5	Ripercussioni per l'ambiente	29
6.6	Aspetti giuridici	29
6.6.1	Costituzionalità	29
6.6.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	29
6.6.3	Forma dell'atto	29
6.6.4	Subordinazione al freno alle spese	29
6.6.5	Conformità alla legge sui sussidi	30
	Appendice	32
	Decreto federale concernente l'iniziativa popolare «Più abitazioni a prezzi accessibili» (Disegno)	35
	Decreto federale concernente un credito quadro per aumentare la dotazione del fondo di rotazione a favore dell'edilizia abitativa di utilità pubblica (disegno)	36

Messaggio

1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa

1.1 Testo dell'iniziativa

L'iniziativa popolare federale «Più abitazioni a prezzi accessibili» ha il tenore seguente:

La Costituzione federale¹ è modificata come segue:

Art. 108 cpv. 1 e 5–8

¹ In collaborazione con i Cantoni, la Confederazione promuove l'offerta d'abitazioni a pigione moderata. Promuove l'acquisto in proprietà di appartamenti e case per il fabbisogno privato personale, nonché l'attività di enti e organizzazioni dediti alla costruzione d'abitazioni a scopi d'utilità pubblica.

⁵ Assicura che i programmi degli enti pubblici volti a promuovere risanamenti non comportino la perdita d'abitazioni a pigione moderata.

⁶ In collaborazione con i Cantoni, persegue un aumento costante della percentuale d'abitazioni appartenenti a enti dediti alla costruzione d'abitazioni a scopi d'utilità pubblica rispetto al numero complessivo d'abitazioni. In collaborazione con i Cantoni, provvede affinché a livello nazionale almeno il 10 per cento delle abitazioni di nuova edificazione siano di proprietà di tali enti.

⁷ Per la promozione della costruzione d'abitazioni a scopi d'utilità pubblica autorizza i Cantoni e i Comuni a introdurre a loro favore un diritto di prelazione su fondi idonei. Concede loro inoltre un diritto di prelazione in caso di vendita di fondi appartenenti alla Confederazione o ad aziende vicine alla Confederazione.

⁸ La legge stabilisce i provvedimenti necessari al raggiungimento degli obiettivi perseguiti dal presente articolo.

Art. 197 n. 12²

*12. Disposizione transitoria dell'art. 108 cpv. 1 e 5–8
(Promozione della costruzione d'abitazioni e dell'accesso alla proprietà)*

Se la legislazione d'esecuzione relativa all'articolo 108 capoversi 1 e 5–8 non è entrata in vigore entro due anni dall'accettazione di detto articolo da parte del Popolo e dei Cantoni, entro tale termine il Consiglio federale emana provvisoriamente le disposizioni d'esecuzione in via d'ordinanza.

¹ **RS 101**

² Il numero definitivo della presente disposizione transitoria sarà stabilito dalla Cancelleria federale dopo la votazione popolare.

1.2 Riuscita formale e termini di trattazione

L'iniziativa popolare federale «Più abitazioni a prezzi accessibili» è stata sottoposta a esame preliminare dalla Cancelleria federale il 18 agosto 2015³ e depositata il 18 ottobre 2016 con le firme necessarie.

Con decisione del 15 novembre 2016, la Cancelleria federale ne ha constatato la riuscita formale con 104 800 firme valide⁴.

L'iniziativa si presenta in forma di progetto elaborato. Il nostro Consiglio ha deciso di presentare, insieme al messaggio relativo all'iniziativa popolare, un disegno di atto legislativo strettamente connesso all'iniziativa. Ai sensi dell'articolo 97 capoverso 2 della legge del 13 dicembre 2002⁵ sul Parlamento (LParl) il Consiglio federale deve quindi presentare il disegno di atto legislativo e il relativo messaggio entro il 18 aprile 2018. L'Assemblea federale decide in merito all'iniziativa popolare entro il 18 aprile 2019. Tale termine può essere prorogato di un anno se una Camera si pronuncia per un controprogetto o per un disegno di atto legislativo strettamente connesso all'iniziativa (art. 100 e 105 cpv. 1 LParl).

1.3 Validità

L'iniziativa soddisfa le condizioni di validità previste dall'articolo 139 capoverso 3 della Costituzione federale⁶ (Cost.):

- è formulata sotto forma di progetto completamente elaborato e soddisfa le esigenze di unità della forma;
- tra i singoli elementi dell'iniziativa sussiste un nesso materiale e pertanto soddisfa le esigenze di unità della materia;
- l'iniziativa non viola alcuna disposizione cogente del diritto internazionale e pertanto rispetta le esigenze di compatibilità con il diritto internazionale.

2 Genesi dell'iniziativa

2.1 Evoluzione del mercato dell'alloggio

L'iniziativa è nata in un contesto in cui dal 2002 al 2015 il mercato dell'alloggio è stato caratterizzato da una forte domanda, che, in particolare nelle regioni urbane e turistiche, ha portato a una carenza di alloggi e in alcuni casi a un forte aumento dei prezzi dell'offerta di abitazioni in locazione e di proprietà. Oltre che dalla situazione economica positiva di quegli anni, questo fenomeno è stato sostenuto dalla crescita demografica. L'introduzione della libera circolazione delle persone per i cittadini dei

³ FF 2015 5171

⁴ FF 2016 7473

⁵ RS 171.10

⁶ RS 101

17 Stati dell'Unione europea e degli Stati dell'AELS, avvenuta il 1° giugno 2007, ha fatto aumentare notevolmente la popolazione residente rispetto agli anni precedenti, con un incremento di oltre 100 000 unità nel 2008 e nel 2013. Per far fronte a questa domanda supplementare sarebbero stati necessari 50 000 alloggi in più ogni anno. Tra il 2007 e il 2012, tuttavia, i nuovi alloggi messi sul mercato annualmente erano in media all'incirca 43 000 e di conseguenza dal 2006 al 2012 il numero di alloggi vuoti è diminuito rispettivamente dell'1,06 per cento e dello 0,95 per cento. Solo dal 2013, con la costruzione di oltre 50 000 abitazioni (+0,97 %), il numero di alloggi vuoti ha ricominciato a salire raggiungendo nel 2016 l'1,30 per cento a livello nazionale.

Tra il 2005 e il 2016 la carenza di alloggi ha portato a livello nazionale a un aumento dei prezzi dell'offerta del 30 per cento circa per gli alloggi in locazione, del 40 per cento circa per le case unifamiliari e del 50 per cento circa per le proprietà per piani⁷. Fatta eccezione per alcuni «punti caldi» in cui è risultato più marcato, nelle regioni periferiche l'aumento è stato nettamente inferiore. Il forte calo dei tassi d'interesse ipotecari nel periodo qui considerato e il conseguente forte aumento della domanda di abitazioni di proprietà sono tra i fattori che hanno fatto lievitare i prezzi nel campo degli immobili di proprietà. Tra il 2008 e il 2016 il tasso di riferimento determinante per l'andamento delle pigioni è sceso dal 3,50 all'1,75 per cento. Ciononostante, nello stesso periodo è salito (in media dell'1 % all'anno) l'indice delle pigioni, in gran parte basato sulle pigioni degli alloggi già in locazione. Da un lato ciò indica che molti locatari non hanno chiesto la riduzione dell'affitto. Dall'altro, l'aumento è il risultato degli investimenti effettuati nelle abitazioni esistenti, spesso sotto forma di risanamenti energetici e di altri interventi di valorizzazione.

2.2 **Costruzione di abitazioni e accesso alla proprietà: promozione attuale da parte della Confederazione**

L'iniziativa verte sull'articolo 108 Cost. che incarica la Confederazione di promuovere 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, prendendo in considerazione in particolare gli interessi delle famiglie, degli anziani, degli indigenti e dei disabili. Questi tre aspetti hanno la stessa importanza e sono stati ampiamente sostenuti tra il 1975 e il 2001 attraverso le misure istituite con la legge federale del 4 ottobre 1974⁸ che promuove la costruzione d'abitazioni e l'accesso alla loro proprietà (LCAP). La legge del 21 marzo 2003⁹ sulla promozione dell'alloggio (LPrA) ha limitato l'ambito della promozione, abolendo le misure generali di promozione della costruzione di abitazioni, come l'acquisto o l'accesso a terreni o la razionalizzazione edilizia. Nel quadro della legge federale del 19

⁷ Indici dei prezzi dell'offerta secondo Wüest Partner: gli indici sono consultabili su www.wuestpartner.com > Dati > Indici.

⁸ RS 843

⁹ RS 842

dicembre 2003¹⁰ sul programma di sgravio 2003 sono state inoltre sospese le misure previste dalla LPrA per ridurre i costi abitativi per i proprietari e gli inquilini, motivate da considerazioni di politica sociale e di accesso agevolato alla proprietà. Qui di seguito è illustrata l'attuale applicazione dell'articolo 108 Cost.

2.2.1 Promozione dell'accesso alla proprietà

La Confederazione adempie il suo mandato di promuovere la proprietà per il fabbisogno privato personale mediante la regolamentazione vantaggiosa dell'imposizione del valore locativo e le possibilità di prelievo anticipato, fiscalmente agevolato, dai pilastri 2 e 3a. Nel primo caso, la promozione è data dal fatto che alcuni Cantoni fissano il valore locativo imputabile come reddito nettamente al di sotto dei valori locativi di mercato. Anche le possibili detrazioni fiscali di investimenti per il risparmio energetico, la tutela ambientale o gli interventi di conservazione dei monumenti storici rientrano nella promozione. Per quanto riguarda invece la possibilità di effettuare prelievi anticipati dai pilastri 2 e 3a, l'incentivo consiste nel poter ottenere i fondi di previdenza già prima del caso di previdenza (vecchiaia, morte o invalidità) per finanziare la proprietà di un'abitazione e di aver nel frattempo detratto i versamenti dalle imposte. Nel caso di un prelievo anticipato di averi di previdenza del secondo pilastro e del pilastro 3a ai fini dell'acquisto di una proprietà abitativa, per la tassazione si applica la tariffa privilegiata per gli averi di previdenza.

Anche il programma LCAP portato avanti fino alla fine del 2001 prevedeva misure di promozione della proprietà per il fabbisogno privato personale: alle economie domestiche con un reddito relativamente modesto veniva facilitato l'accesso alla proprietà abitativa a prezzi moderati mediante fideiussioni, mutui rimborsabili (anticipazioni per la riduzione di base) e, a patto che fossero osservati i massimali riguardanti il reddito e il patrimonio e le prescrizioni in materia di occupazione, tramite contributi individuali a fondo perduto (riduzione suppletiva). Di questi aiuti hanno beneficiato 37 000 proprietari. Dal 2002 non viene più concesso alcun sostegno. Gli aiuti previsti dai contratti conclusi entro quell'anno nel quadro della LCAP (in genere per 25 anni) saranno garantiti fino alla loro scadenza.

Nel periodo LCAP la Confederazione ha istituito un fondo di rotazione di 30 milioni di franchi gestito a titolo fiduciario dalla Fondazione svizzera per la promozione della proprietà d'abitazioni (SFWE). Dal 1992 la fondazione, radicata nel territorio rurale, concede mutui rimborsabili che fruttano interessi per ristrutturazioni o nuove costruzioni di proprietà a uso proprio. I destinatari primari sono i proprietari di alloggi socialmente più deboli attivi nell'agricoltura.

Per sostenere il finanziamento di abitazioni di proprietà a prezzi moderati, la LPrA prevede anche fideiussioni al regresso con cooperative di fideiussione ipotecaria che operano a favore dell'accesso alla proprietà. Questo sostegno è stato sospeso nel 2008.

¹⁰ RU 2004 1633

2.2.2 Costruzione di abitazioni sociali

Gli aiuti concessi secondo la LCAP fino alla fine del 2001 potevano essere chiesti da tutti i tipi di investitori che si impegnavano a rispettare le condizioni previste. Con le riduzioni suppletive, la promozione ai sensi della LCAP conteneva un aiuto supplementare motivato sotto il profilo della politica sociale, ossia il versamento di contributi alle economie domestiche a basso reddito per ridurre i costi abitativi individuali nelle abitazioni LCAP, purché fossero rispettate le prescrizioni in materia di occupazione, di reddito e di patrimonio.

Come già detto, anche la LPrA comprende una promozione a scopo sociale nel campo delle abitazioni in locazione e di proprietà. Nel quadro della legge federale del 19 dicembre 2003¹¹ sul programma di sgravio 2003 il Parlamento ha deciso di sospendere la concessione di mutui diretti agevolati. Nel 2007 il Consiglio federale ha deciso di limitare gli aiuti, a partire dal 2009, alle misure di promozione indirette a favore dei committenti di utilità pubblica tramite mutui attinti al fondo di rotazione e prestazioni di garanzia.

2.2.3 Promozione dell'edilizia abitativa di utilità pubblica

Il mandato costituzionale di promuovere l'attività di imprenditori e di organizzazioni che si occupano della costruzione di abitazioni di utilità pubblica viene attuato indirettamente sulla base della LPrA nel modo seguente attraverso organizzazioni attive a livello nazionale:

- fino al 2017 la Confederazione ha alimentato un fondo di rotazione, gestito a titolo fiduciario dalle due organizzazioni mantello dell'edilizia abitativa di utilità pubblica (Cooperative d'abitazione Svizzera e WOHNEN Schweiz), attraverso il quale ai committenti di utilità pubblica vengono concessi mutui che fruttano interessi;
- garantisce i prestiti della Centrale di emissione per la costruzione di abitazioni di utilità pubblica (CCA) che consente ai suoi soci di ottenere capitali a lungo termine a tassi d'interesse favorevoli;
- concede fideiussioni al regresso alla cooperativa di fideiussione ipotecaria delle società svizzere per la costruzione di abitazioni (HBG), facilitando il finanziamento di abitazioni a tassi d'interesse preferenziali.

Nel 2015 il Parlamento ha approvato un ultimo credito quadro (1900 mio. fr.) relativo al periodo compreso tra la metà del 2015 e il 2021 per le fideiussioni a favore della CCA e le fideiussioni al regresso a favore della HBG. Finora i tre crediti quadro approvati dal 2003 per impegni eventuali non hanno avuto ripercussioni finanziarie per la Confederazione.

¹¹ RU 2004 1633, in particolare 1645

2.3 **Politica dell'alloggio dei Cantoni e dei Comuni**

Gran parte dei Cantoni a cui si rivolge l'iniziativa popolare ha emanato negli anni 'Settanta e Ottanta leggi contenenti misure che integravano la promozione legata alla LCAP della Confederazione. Anche questi programmi di promozione perdono di importanza con l'esaurirsi della promozione ai sensi della LCAP. Alcuni Cantoni, come Zurigo, Zugo, Basilea Città, Ginevra e Vaud, realizzano programmi indipendenti dalla Confederazione basati soprattutto sugli aiuti finanziari. In particolare i Cantoni di Basilea Città e di Ginevra prevedono aiuti individuali mirati a favore delle fasce della popolazione meno abbienti. La maggioranza dei Cantoni non ha previsto attività di promozione proprie.

Anche alcuni Comuni e città (come Zurigo, San Gallo, Ginevra e Losanna) hanno previsto specifiche forme di promozione – come mutui, fidejussioni e contributi all'affitto – o sono attivi nel campo della politica del territorio e cedono diritti di superficie per terreni edificabili a committenti di utilità pubblica. In certi casi per la promozione di alloggi a pigioni e prezzi moderati si adottano misure di pianificazione del territorio sotto forma di eccezioni o incentivi e prescrizioni sui piani direttori.

2.4 **Decisioni del Consiglio federale in materia di politica dell'alloggio**

Data la situazione tesa in molte regioni, il 15 maggio 2013 il Consiglio federale si è occupato della situazione del mercato dell'alloggio basandosi su un documento interlocutorio del Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR). In quella occasione ha sottolineato che l'offerta di spazi abitativi in Svizzera deve essere garantita anche in futuro innanzitutto dal settore privato secondo i criteri dell'economia di mercato. Gli enti pubblici sono incaricati di definire le regole del mercato, mentre la Confederazione è in primo luogo responsabile del diritto di locazione disciplinato dal Codice delle obbligazioni (CO)¹². Nell'ambito della promozione dell'alloggio la Confederazione dovrà inoltre contribuire anche in futuro a colmare in modo complementare al mercato le lacune dell'offerta e continuare a questo scopo il partenariato esistente con le organizzazioni dell'edilizia abitativa di utilità pubblica. Il Consiglio federale ha esaminato una serie di misure concrete per garantire e ampliare la disponibilità di spazi abitativi a pigioni e prezzi moderati. Ha inoltre avviato in collaborazione con la Conferenza dei direttori cantonali dell'economia pubblica (CDEP) e l'Unione delle città svizzere (UCS) un Dialogo sulla politica dell'alloggio tra Confederazione, Cantoni e città per chiarire se sia necessario adottare ulteriori misure e per coordinare meglio le attività in materia di politica dell'alloggio di questi tre livelli dello Stato. Il rapporto del 12 dicembre 2016¹³ stilato dall'apposito gruppo di lavoro contiene i risultati di questo Dialogo.

¹² RS 220

¹³ Il rapporto, disponibile in tedesco e in francese, può essere consultato all'indirizzo www.ufab.admin.ch > Politica dell'alloggio > Politica dell'alloggio della Confederazione > Dialogo sulla politica dell'alloggio > Documenti

Alcune delle misure esaminate sono state in seguito attuate: per esempio l'obbligo da parte dei proprietari di far beneficiare i locatari degli aiuti pubblici previsti per le misure energetiche, l'estensione da 19 a 21 anni del diritto ai contributi per l'alloggio conformemente alla LCAP (riduzione suppletiva) oppure l'estensione del campo di applicazione dei mutui del fondo di rotazione per l'acquisto di terreni e rafforzare in tal modo l'edilizia abitativa di utilità pubblica. Il Consiglio federale aveva inoltre proposto una revisione parziale del diritto di locazione previsto dal CO. Il messaggio del 27 maggio 2015¹⁴ concernente la modifica del Codice delle obbligazioni (Protezione dalle pigioni abusive) prevedeva, tra l'altro, l'obbligo di comunicare al conduttore subentrante la pigione del suo predecessore, motivando un eventuale aumento. Il Parlamento non è tuttavia entrato nel merito del disegno proposto.

Il Consiglio federale ha deciso di abbandonare una serie di altre misure dopo averle esaminate, tra cui: interventi sui prezzi degli affitti, provvedimenti per garantire una maggiore accessibilità a terreni della Confederazione e delle aziende parastatali per la costruzione di abitazioni a prezzi moderati o di utilità pubblica, diritto di prelazione dei Comuni per favorire la costruzione di abitazioni a prezzi moderati e modifica del programma Edifici della Confederazione e dei Cantoni per promuovere risanamenti energetici che garantiscano nel contempo la disponibilità di abitazioni a prezzi accessibili.

3 Scopi e tenore dell'iniziativa

3.1 Scopi dell'iniziativa

L'iniziativa ha lo scopo di aumentare l'offerta di alloggi a prezzi accessibili. A tal fine chiede che sia estesa la promozione dell'offerta di alloggi a pigioni e prezzi moderati da parte dello Stato. L'iniziativa chiede inoltre l'introduzione nella Costituzione federale di disposizioni atte a garantire la disponibilità di abitazioni a prezzi accessibili. Con questa iniziativa i promotori rispondono all'andamento del mercato degli ultimi anni e alle decisioni prese a livello federale in materia di politica dell'alloggio.

3.2 Tenore della normativa proposta

L'iniziativa propone di modificare l'articolo 108 Cost. nel modo seguente:

- sostituire la promozione generale della costruzione di abitazioni con la promozione dell'offerta di alloggi a pigioni moderate, da attuare insieme ai Cantoni;
- impedire con provvedimenti adeguati che i programmi degli enti pubblici volti a promuovere i risanamenti portino alla perdita di abitazioni a pigioni moderate;

¹⁴ FF 2015 3213

- provvedere affinché a livello nazionale almeno il 10 per cento delle abitazioni di nuova edificazione sia di proprietà dei committenti di utilità pubblica;
- autorizzare i Cantoni e i Comuni ad applicare a proprio favore un diritto di prelazione su terreni idonei per promuovere l'edilizia abitativa di utilità pubblica. La Confederazione dovrà inoltre concedere loro un diritto di prelazione in caso di vendita di terreni appartenenti alla Confederazione o ad aziende vicine alla Confederazione.

Per il raggiungimento degli obiettivi succitati dovranno essere stabilite per legge le misure richieste.

4 Valutazione dell'iniziativa

4.1 Valutazione degli scopi dell'iniziativa

L'iniziativa mira a far sì che tutti gli strati della popolazione siano in grado di soddisfare adeguatamente l'esigenza di base di disporre di un alloggio. Tale esigenza è conforme all'obiettivo sociale enunciato nell'articolo 41 Cost. secondo il quale, a complemento dell'iniziativa privata, la Confederazione e i Cantoni devono adoperarsi affinché sia garantita a tutta la popolazione la disponibilità di un alloggio adeguato a condizioni sostenibili. Basandosi su questo obiettivo sociale l'iniziativa mira a sancire una serie di obblighi anche per i Cantoni nell'articolo specifico 108 Cost. A nostra volta riteniamo che non solo la Confederazione ma anche i Cantoni (e i Comuni) abbiano una responsabilità nell'ambito della politica dell'alloggio. Questi livelli dello Stato conoscono la situazione regionale e locale sul mercato dell'alloggio e dispongono di strumenti per promuovere la costruzione di abitazioni. I Cantoni dovranno poter continuare a decidere autonomamente in quale misura e con quali strumenti impegnarsi in questo ambito.

Per attuare la richiesta di fondo, l'iniziativa propone di introdurre misure atte a impedire che i risanamenti sovvenzionati dagli enti pubblici comportino la perdita di alloggi a pigione moderata. Chiede inoltre di aumentare notevolmente la percentuale di abitazioni di proprietà dei committenti di utilità pubblica. Secondo i promotori dell'iniziativa la Confederazione e i Cantoni non adempiono a sufficienza il loro mandato costituzionale. Con la percentuale indicata e i nuovi strumenti, l'iniziativa mira a iscrivere nella Costituzione federale un impegno più forte degli enti pubblici.

4.2 Ripercussioni in caso di accettazione

Per garantire ai committenti di utilità pubblica la proprietà del 10 per cento delle abitazioni di nuova edificazione bisognerebbe triplicare il loro volume di costruzioni odierno. L'attuazione comporterebbe l'impiego di ingenti risorse da parte della Confederazione e dei Cantoni. Anche nel caso in cui il volume richiesto potesse essere ottenuto tramite il fondo di rotazione – ipotesi che tuttavia non appare realistica –, sarebbe necessario quintuplicare i prestiti e quindi stanziare 120 milioni di franchi in più all'anno. Un programma così ampio genererebbe inoltre un onere amministrativo supplementare a entrambi i livelli statali. Considerate le condizioni

quadro della politica finanziaria, il nostro Collegio non considera sostenibile un simile onere. Non è inoltre detto che si trovino i committenti necessari e intenzionati a investire per raggiungere la percentuale prevista. In tal caso gli enti pubblici stessi dovrebbero assumere questo ruolo.

I provvedimenti chiesti dall'iniziativa per impedire la perdita di abitazioni a pigione moderata in relazione ai programmi degli enti pubblici volti a promuovere risanamenti richiederebbero nuove disposizioni di legge. Tali disposizioni potrebbero per esempio riguardare l'introduzione di divieti di disdetta o di limitazioni delle pigioni nel caso di ristrutturazioni sovvenzionate oppure un aumento delle sovvenzioni.

Concedere ai Cantoni e ai Comuni un diritto di prelazione significherebbe dare loro la possibilità di acquistare un immobile al prezzo concordato con l'acquirente interessato originario. In singoli casi i Cantoni e i Comuni potrebbero acquistare i terreni e in seguito cederli ai committenti di utilità pubblica, per esempio applicando il diritto di superficie.

La concessione di diritti di prelazione limiterebbe in definitiva le strategie di compravendita nel campo immobiliare della Confederazione e delle aziende vicine alla Confederazione.

4.3 Prego e difetti dell'iniziativa

Il nostro Collegio ritiene che la politica portata avanti finora, consistita nel confidare nelle forze del mercato e nel fornire un sostegno moderato, si sia dimostrata valida. Non sono necessarie misure supplementari. Gli strumenti chiesti dall'iniziativa vanno, inoltre, valutati in maniera critica. L'obiettivo di provvedere affinché il 10 per cento delle abitazioni di nuova edificazione sia di proprietà dei committenti di utilità pubblica contrasta con l'idea di concorrenza basata sull'economia di mercato che hanno gli investitori e i proprietari di abitazioni. Nemmeno il diritto di prelazione proposto per i Cantoni e i Comuni a favore dell'edilizia abitativa di utilità pubblica è privo di effetti sul mercato, tra le altre cose perché privilegierebbe i titolari del diritto di prelazione rispetto agli altri operatori. Del resto, i Cantoni hanno già la facoltà di applicare sul loro territorio questo diritto senza dover ottenere l'autorizzazione della Confederazione. Basandosi sul rapporto dell'Ufficio federale delle abitazioni (UFAB) concernente il diritto di prelazione dei Comuni¹⁵, il 17 dicembre 2014 il Consiglio federale ha deciso di non introdurre per momento il diritto di prelazione a favore dei Comuni, prevedendo tuttavia la possibilità di rivedere la propria decisione nel caso di un ulteriore acuirsi della situazione sul mercato dell'alloggio. Questo scenario non si è presentato: dopo la decisione del Consiglio federale il numero di abitazioni vuote è continuamente aumentato.

Il diritto di prelazione per i Cantoni e i Comuni in caso di vendita di terreni di proprietà della Confederazione o delle aziende parastatali non consente di

¹⁵ Il rapporto, disponibile in tedesco e francese, può essere consultato su www.ufab.admin.ch > l'UFAB > Media > Comunicati stampa > Il Consiglio federale intende proseguire il dialogo sulla politica dell'alloggio (comunicato stampa del 17 dicembre 2014).

raggiungere l'obiettivo e va pertanto respinta. Non tutti i terreni della Confederazione sono adatti alla costruzione di abitazioni di utilità pubblica. Se la Confederazione intende vendere terreni o immobili, interpella il Cantone, poi il Comune e infine i privati. I Cantoni e i Comuni hanno pertanto già oggi la possibilità di acquistare a prezzo di mercato. La situazione non cambierebbe con un diritto di prelazione illimitato. In genere i terreni delle FFS non vengono venduti. Le FFS sono tenute, sulla base degli obiettivi strategici fissati dal Consiglio federale, a ottenere utili dalla gestione degli immobili e a impiegarli anche per il mantenimento delle infrastrutture.

I risanamenti energetici degli edifici sono auspicabili perché preservano il valore e garantiscono la sostenibilità. Dal punto di vista dei locatari possono però comportare la perdita di abitazioni a pigione moderata. La richiesta di promuovere i risanamenti mantenendo basso il livello delle pigioni appare a un primo sguardo giustificata soprattutto perché il programma di promozione Edifici è finanziato dagli inquilini attraverso la tassa sul CO₂. Le proposte con le quali si invitava a tener conto di questo aspetto sono state discusse dal Parlamento in relazione alla Strategia energetica 2050 e respinte. Il 3 dicembre 2014 il Consiglio nazionale ha respinto la proposta di sostenere le misure prese nell'ambito degli edifici soltanto se i Cantoni adottano misure per impedire aumenti abusivi della pigione degli immobili a uso abitativo o industriale¹⁶. Da parte sua, il Consiglio degli Stati ha respinto il 23 settembre 2015 la proposta di promuovere i risanamenti soltanto se non comportano la risoluzione del contratto di locazione¹⁷.

4.4 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

L'iniziativa non è in contrasto con gli obblighi internazionali della Svizzera.

5 Conclusioni

Il mercato dell'alloggio è da sempre caratterizzato da cicli. Nelle fasi di eccedenza della domanda gli investitori reagiscono ampliando l'offerta, anche se perlopiù con un certo ritardo. Quando il numero di abitazioni vuote aumenta, gli investimenti vengono ridotti e in tal modo si avvia spesso un ciclo caratterizzato da una situazione di nuovo tesa sui mercati immobiliari. Il nostro Collegio ritiene che la politica dell'alloggio non debba basarsi sui cicli perché, così facendo, in genere le misure vengono prese nel momento meno opportuno. Lo stesso dicasi per gli interventi chiesti dall'iniziativa. Proprio il più recente ciclo dimostra che per quanto riguarda l'offerta di abitazioni i principi dell'economia di mercato sono validi. Senza che siano state necessarie modifiche normative, sul lato dell'offerta si è reagito a una fase di forte domanda aumentando il volume di nuove costruzioni.

¹⁶ BU 2014 N 2112

¹⁷ BU 2015 S 991

In media la popolazione svizzera abita in alloggi di buona qualità e di dimensioni adeguate. Grazie a condizioni generali favorevoli, dal 2000 molte famiglie hanno potuto permettersi un appartamento o una casa propri; la percentuale di proprietari è salita dal 34,6 per cento al 38,4 per cento circa del 2015, mentre in certi casi i locatari che vivevano da tempo nella stessa abitazione hanno potuto beneficiare di riduzioni del canone d'affitto a seguito della riduzione del tasso d'interesse di riferimento. Gli interventi sul mercato chiesti dall'iniziativa non sono necessari. Per questo motivo e perché l'attuazione delle misure graverebbe eccessivamente sulle finanze della Confederazione e dei Cantoni, consigliamo di respingere l'iniziativa. Il nostro Collegio è consapevole che, a prescindere dalla situazione del mercato, determinati gruppi della popolazione, a causa della loro situazione di vita personale, della loro situazione finanziaria o delle loro esigenze specifiche, hanno difficoltà a trovare un alloggio adeguato senza l'aiuto dello Stato e le misure di sostegno. Per garantire un sostegno strutturale il nostro Collegio prevede pertanto di continuare a promuovere, in modo complementare al mercato, la costruzione di abitazioni di utilità pubblica. Questo sostegno finanziario della Confederazione a favore della costruzione di abitazioni di utilità pubblica limitato a dieci anni può e deve essere, se necessario, integrato come finora in maniera mirata dai Cantoni e dai Comuni.

6 Decreto federale concernente un credito quadro per aumentare la dotazione del fondo di rotazione a favore dell'edilizia abitativa di utilità pubblica

6.1 Situazione iniziale

6.1.1 Prospettive del mercato dell'alloggio e dell'offerta di alloggi

Dal 2013 il numero di nuove abitazioni costruite oscilla ogni anno attorno alle 50 000 unità. Sulla base delle autorizzazioni edilizie concesse, per il 2016 e il 2017 ci si può dunque aspettare la costruzione di 50 000 nuove abitazioni. Trattandosi sempre più spesso di abitazioni sostitutive, l'aumento netto dell'offerta è da considerarsi tuttavia più basso. Nel 2015 e nel 2016 la crescita demografica è stata leggermente inferiore agli anni precedenti e si prevede un lieve calo anche per il 2017. Per questo motivo la domanda a livello nazionale non ha tenuto il passo con l'offerta. Il 1° giugno 2017 il numero di abitazioni vuote (1,45 %) era superiore a quello dell'anno precedente (1,30 %); l'80 per cento delle circa 64 000 unità non occupate rilevate era destinato alla locazione. Le differenze regionali si sono accentuate. Mentre il numero di abitazioni vuote continua a essere inferiore all'1 per cento in tutti gli agglomerati delle cinque città più grandi, ad eccezione di Berna, in alcune zone meno centrali si registra un'offerta nettamente eccedente. Anche lo studio aggiornato relativo agli effetti della libera circolazione delle persone sul mercato delle abitazioni commissionato dall'UFAB mostra che nel 2016 domanda e offerta erano equilibrate a livello nazionale¹⁸. Lo studio ha constatato che la

¹⁸ I risultati possono essere consultati su www.ufab.admin.ch > Mercato dell'alloggio > L'offerta di alloggi è regolata dall'economia di mercato > Libera circolazione delle persone e mercato dell'alloggio.

distensione sul mercato delle abitazioni in locazione riguarda soprattutto le offerte nel segmento di prezzo alto e, a livello regionale, anche di quello intermedio. Continuano a essere invece poche le abitazioni disponibili nel segmento di prezzo basso¹⁹.

Con l'ampliamento dell'offerta, la situazione è leggermente migliorata. Per quanto riguarda le abitazioni destinate alla locazione, nel 2016 si sono registrati in molti luoghi prezzi in calo per la prima volta dopo vari anni. In compenso, in certe zone i prezzi delle case unifamiliari e degli appartamenti di proprietà hanno continuato a salire anche nel 2017.

Le prospettive a medio e a lungo termine del mercato dell'alloggio sono determinate sul lato della domanda dall'andamento della congiuntura e dalla conseguente domanda di lavoratori (stranieri), dalla crescita demografica e dall'evoluzione dei salari. Sul fronte dell'offerta bisogna partire dal presupposto che, ragionando in termini di economia di mercato, gli investitori saranno sempre meno propensi a investire, soprattutto nelle regioni in cui si registra un'eccedenza dell'offerta.

La distensione del mercato riscontrata ha creato maggiori possibilità di scelta per gran parte delle persone in cerca di un alloggio. Ciononostante, per i gruppi di popolazione svantaggiati la situazione continua a essere difficile in molti luoghi. Vanno inoltre considerati l'invecchiamento demografico e il conseguente sottoutilizzo delle case unifamiliari. Molti proprietari di case sarebbero disposti a traslocare se un alloggio più piccolo in affitto non fosse più caro della casa di famiglia ormai diventata troppo grande. Va infine considerato che da uno studio condotto nel 2015 nell'ambito del «Programma nazionale di prevenzione e lotta alla povertà» è emerso che l'84 per cento delle famiglie povere (il 10 % ca.) vive in condizioni disagiate. In oltre due terzi dei casi i costi abitativi superano il 30 per cento del salario lordo e costringono queste famiglie a limitare le spese in altri settori. Questa situazione sarebbe particolarmente critica nelle città²⁰.

6.1.2 Condizioni quadro in materia di pianificazione e di costruzione

Nelle discussioni riguardanti la costruzione di abitazioni a prezzi moderati si richiama spesso l'attenzione sugli ostacoli nel campo della pianificazione e della costruzione. L'aumento dei prezzi a cui si è assistito nell'ultimo decennio è dovuto al fatto che per molto tempo l'offerta non è riuscita a tenere il passo con la domanda. La reazione ritardata dell'attività edilizia va ricondotta, oltre che alle normali tempistiche di progettazione e di costruzione, alla mancanza di terreni edificabili nelle zone in cui si registra una forte domanda di alloggi, alla necessità di cambiare

¹⁹ Cfr. cartina nell'allegato 1.

²⁰ Ufficio federale delle assicurazioni sociali / Ufficio federale delle abitazioni (2015): rapporto di ricerca n. 15/15 sulla situazione dell'alloggio in Svizzera e sulla situazione delle economie domestiche che vivono in condizioni di povertà o precarietà realizzato nel quadro del Programma nazionale di prevenzione e lotta alla povertà. Il rapporto, disponibile in tedesco, con riassunto in italiano e in francese, può essere consultato su www.ufab.admin.ch > Mercato dell'alloggio > Ricerche e pubblicazioni «mercato dell'alloggio» > La situazione dell'alloggio in Svizzera.

preventivamente la destinazione d'uso di ex-aree industriali e commerciali e all'assenza in molti luoghi delle condizioni in materia di diritto di pianificazione e di costruzione per avviare la densificazione. Dove invece queste condizioni sono soddisfatte, i progetti vengono spesso ritardati e resi più costosi o perfino bloccati da opposizioni, lunghe procedure decisionali o ricorsi. Anche i lunghi tempi di rilascio dei permessi di costruzione possono causare ritardi e un aumento dei costi. Tutto questo ha fatto sì che l'offerta sia aumentata soprattutto in regioni che disponevano di terreni edificabili a prezzi relativamente convenienti, ma dove ora, non essendovi una domanda, molte abitazioni sono vuote. La sfida futura consisterà nel creare nelle regioni richieste le condizioni per una densificazione che consenta di estendere l'offerta non solo nel segmento più alto.

L'aumento dei prezzi delle abitazioni e delle pigioni è dovuto anche agli elevati costi di costruzione risultanti dal rincaro nell'edilizia, dalle esigenze in termini di comfort e di spazio e dalle norme riguardanti per esempio l'isolamento termico e acustico o la protezione antincendio. Spesso entrano in campo anche disposizioni di tutela dei monumenti storici soprattutto nel caso di interventi di ampliamento o ristrutturazione finalizzati a una maggiore concentrazione abitativa.

Le prescrizioni in materia di pianificazione del territorio e di costruzione non devono frenare, bensì incentivare e semplificare la costruzione di abitazioni: è questa la condizione essenziale per garantire l'offerta di alloggi a prezzi accessibili. Il diritto in materia non è però di competenza della Confederazione. Da tempo a livello cantonale sono in corso vari tentativi di armonizzazione in questo ambito; un concordato intercantonale al quale hanno finora aderito 16 Cantoni mira ad esempio ad armonizzare la terminologia edilizia. L'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE) ha inoltre presentato una struttura modello per una legge cantonale sull'edilizia²¹, intesa a unificare a livello nazionale le leggi edilizie, strutturate in maniera diversa nei Cantoni, e ad aumentare l'efficienza nel campo delle costruzioni. Tutto ciò è volto a promuovere la costruzione di alloggi a prezzi moderati. Anche la digitalizzazione si imporrà sempre di più nei processi di costruzione e di pianificazione. Dal «Building Information Modeling» (BIM), un metodo di progettazione, realizzazione e gestione di immobili computerizzato, ci si attendono processi più efficaci che potrebbero tradursi in offerte più convenienti. Ci vogliono però anche investitori che non si basino unicamente sui prezzi ottenibili sul mercato ma costruiscano abitazioni per le persone finanziariamente più deboli, per gli anziani e per chi ha bisogni specifici.

6.1.3 Il ruolo dei committenti di utilità pubblica sul mercato dell'alloggio

In Svizzera, dove la percentuale di proprietari di case rispetto ad altri Paesi è piuttosto ridotta, la costruzione di abitazioni di utilità pubblica assume una particolare importanza come alternativa alla proprietà per il fabbisogno privato personale e al rapporto di locazione convenzionale. Nel caso delle cooperative

²¹ La struttura modello, disponibile in tedesco e francese, può essere consultata su www.aren.admin.ch > Media e pubblicazioni > Pubblicazioni > Diritto pianificatorio.

edilizie gli inquilini sono spesso anche soci e pertanto hanno una serie di diritti di codecisione per quanto riguarda le attività commerciali; rispetto al rapporto di locazione convenzionale la sicurezza dell'alloggio è più garantita. La «terza via della costruzione di alloggi» unisce così i vantaggi delle abitazioni di proprietà e quelli della locazione convenzionale (p. es. maggiore mobilità).

Su scala nazionale l'edilizia abitativa di utilità pubblica rappresenta un fenomeno marginale. Soltanto il 4 per cento circa degli alloggi occupati è di proprietà dei committenti di utilità pubblica. Il segmento ha maggior peso in città come Zurigo, Basilea, Lucerna, Bienne o Thun, dove la quota di mercato è superiore al 10 per cento. Uno studio²² pubblicato dall'UFAB nel novembre del 2017 conferma che le abitazioni di utilità pubblica si differenziano per vari aspetti dalle abitazioni in locazione convenzionali e dalle abitazioni di proprietà. Le differenze riguardano, tra l'altro, le dimensioni e la struttura degli immobili e delle abitazioni, le pigioni e la composizione sociodemografica. Nel settore di utilità pubblica, per esempio, il consumo di superficie abitativa e il consumo di superficie edificata sono minori. Inoltre, più il livello degli affitti è alto, più l'effetto di contenimento dei costi delle abitazioni di utilità pubblica è forte. Nel quarto delle zone più care la differenza di prezzo è di oltre il 25 per cento. Il principio della pigione commisurata ai costi applicato dai committenti di utilità pubblica è particolarmente rilevante dove l'ubicazione consente agli operatori commerciali di chiedere affitti più alti. Le abitazioni di utilità pubblica possono pertanto offrire in posizioni centrali, urbane e costose, abitazioni a prezzi abbordabili per persone meno abbienti. Dallo studio emerge che le persone più povere sono molto più numerose nelle convenienti abitazioni di utilità pubblica. Lo studio conclude che le abitazioni di utilità pubblica attutiscono l'impatto della gentrificazione e contrastano il fenomeno della segregazione sociale e dell'estromissione di determinati gruppi della popolazione dalle zone con un'elevata pressione sui prezzi.

I committenti di utilità pubblica pongono inoltre maggiormente l'accento non solo sull'elevata qualità abitativa, ma anche sulle infrastrutture comuni e i complessi residenziali per famiglie, ecologici e ad alta efficienza energetica. Più della metà degli immobili costruiti da questi committenti dopo il 2003 raggiunge quindi almeno lo standard Minergie, nell'edilizia convenzionale invece solo un quarto. Singoli committenti di utilità pubblica hanno inoltre assunto negli ultimi tempi un ruolo di precursori per quanto riguarda nuove forme abitative e idee di mobilità nonché nell'ambito dell'integrazione di persone disabili e di persone con procedura d'asilo conclusa.

I vantaggi delle abitazioni di utilità pubblica sono stati inoltre recentemente riconosciuti anche al di là del loro tradizionale raggio d'azione urbano. L'evoluzione del mercato locale dell'alloggio desta spesso preoccupazione, soprattutto nei Comuni situati in una posizione favorevole, in grado di accogliere pendolari che occupano posti di lavoro ben retribuiti nel settore dei servizi, e nei Comuni turistici. In questi Comuni, l'arrivo di famiglie con redditi e patrimoni elevati ha gonfiato i

²² Sotomo (2017): Il punto sulle abitazioni di utilità pubblica. Un raffronto con l'affitto e la proprietà, Ufficio federale delle abitazioni, Grenchen. Lo studio è consultabile su www.ufab.admin.ch > Mercato dell'alloggio > Ricerche e pubblicazioni «mercato dell'alloggio».

prezzi dei terreni, delle case e degli appartamenti, al punto che le persone con un salario normale, ma soprattutto i giovani, da cui dipende il buon funzionamento dei Comuni, non possono più permetterseli. Di conseguenza si sono moltiplicate le iniziative lanciate dalla popolazione o dalle autorità per riequilibrare il mercato con la collaborazione dei committenti di utilità pubblica. La stessa cosa si osserva spesso in relazione alla costruzione di abitazioni destinate agli anziani. Le soluzioni abitative per la terza età sono al centro delle attività dell'associazione mantello WOHNEN Schweiz. L'associazione ha elaborato un programma riguardante le abitazioni di proprietà nel segmento di utilità pubblica rivolto in particolare ai proprietari anziani di case unifamiliari diventate ormai troppo grandi per loro e alla ricerca di un'abitazione alternativa conveniente di proprietà.

Gli aspetti economici, sociali ed ecologici citati in precedenza giustificano il proseguimento del sostegno, oltre che da parte dei Cantoni e dei Comuni, anche della Confederazione a favore della costruzione di abitazioni di utilità pubblica. La Confederazione può così contribuire nei prossimi anni 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. Anche la promozione del rinnovo e del risanamento energetico di vecchi edifici e la costruzione di abitazioni sostitutive svolgono una funzione importante dal punto di vista della politica energetica e per promuovere la densificazione.

6.1.4 Importanza del fondo di rotazione per la costruzione di abitazioni di utilità pubblica

Il fondo di rotazione alimentato dalla Confederazione esiste da decenni. Non ha l'obiettivo di ridurre in maniera mirata i prezzi di determinate abitazioni, ma serve a sostenere gli enti e le organizzazioni che operano nel campo dell'edilizia abitativa di utilità pubblica. Di conseguenza, il fondo è gestito a titolo fiduciario per conto della Confederazione dalle due organizzazioni mantello dell'edilizia abitativa di utilità pubblica. La collaborazione tra la Confederazione e le organizzazioni mantello e l'indennizzo delle spese sono disciplinati da mandati di prestazioni. All'UFAB spetta la definizione delle condizioni di concessione dei mutui. L'Ufficio è inoltre presente nelle due commissioni responsabili del fondo che esaminano le domande e decidono in merito alla concessione dei mutui. Ogni anno le organizzazioni mantello presentano la contabilità del fondo.

I committenti di cui la Confederazione attesta l'utilità pubblica possono chiedere mutui per nuove costruzioni, ristrutturazioni, costruzioni sostitutive e acquisti di immobili. Dal 2014 possono chiedere mutui anche per l'acquisto di terreni, benché alla fine del 2016 fossero state approvate soltanto tre domande. È inoltre previsto un sostegno per nuove forme abitative e di proprietà. L'importo del mutuo varia in base al numero di abitazioni previste; a seconda delle esigenze, dello standard energetico e delle prescrizioni relative alla locazione (per es. prescrizioni in materia di occupazione) vengono concessi importi compresi tra i 10 000 e i 50 000 franchi per abitazione. Per ogni domanda il mutuo non deve superare i 3 milioni di franchi. Per

evitare i rischi di concentrazione, un committente può in genere richiedere mutui per un importo non superiore ai 10 milioni di franchi.

Durante l'esame delle domande si verifica se il progetto edilizio risponde ai requisiti in termini di qualità (per es. per quanto riguarda l'assenza di barriere architettoniche) e di prezzo (tetto di costi). I progetti vengono inoltre sostenuti solo se risultano effettivamente necessari; nei Comuni con una percentuale di abitazioni vuote superiore all'1,5 per cento le nuove costruzioni vengono sostenute solo se anche il Comune di ubicazione partecipa al progetto, per esempio concedendo il diritto di superficie. Vengono poi esaminate anche la situazione finanziaria del committente e il finanziamento del progetto, che deve essere garantito da una banca. Per il versamento dei mutui, che avviene al termine dell'acquisto o con l'inizio dei lavori, è richiesta una garanzia immobiliare.

Durante la loro durata (max. 20 anni per abitazione per i mutui fino a 30 000 franchi e max. 25 anni per importi maggiori), i mutui vengono gestiti dalle due organizzazioni mantello. I rimborsi dei mutui versati dai committenti nel fondo di rotazione possono essere utilizzati per nuovi progetti. Al momento ai mutui si applica un tasso di interesse dell'1 per cento. Le organizzazioni mantello versano gli interessi prodotti dal fondo alla Cassa federale tramite l'UFAB.

La situazione finanziaria dei committenti di utilità pubblica che hanno ottenuto contributi viene esaminata ogni anno da un servizio esterno indipendente che assegna un punteggio tra 1 e 4 (rating). In caso di rating basso, il servizio di recovery dell'UFAB avvia le misure per il risanamento finanziario insieme al committente e alle banche finanziatrici. L'esame approfondito delle domande e l'assistenza fornita ai committenti servono a ridurre al minimo il rischio di insolvenza. Sulla base della LPrA, ossia dal 2003, il fondo di rotazione non ha fatto registrare perdite.

Per i committenti di utilità pubblica i mutui del fondo di rotazione sono spesso la condizione essenziale per ottenere un finanziamento bancario per la costruzione di nuove abitazioni o per l'acquisto, e quindi per la realizzazione del progetto. Questo vale in particolare per le imprese di recente costituzione che praticamente non dispongono di capitale proprio. I mutui risolvono i problemi iniziali di finanziamento integrando la differenza tra la quota minima di capitale proprio richiesta per un finanziamento bancario normale e la quota minima di capitale proprio del 5 per cento richiesta nel caso del fondo di rotazione. Il capitale proprio si forma nel tempo attraverso l'ammortamento del mutuo. I mutui hanno quindi spesso la funzione di aiuto iniziale. Le quote di finanziamento della Centrale d'emissione per la costruzione di abitazioni CCA garantite dalla Confederazione sulla base della LPrA non possono assumere questa funzione. Per questioni di rischio, la CCA finanzia esclusivamente immobili esistenti e già concessi in locazione. Analogamente alle banche, finanzia inoltre al massimo l'80 per cento del valore di reddito e chiede che dopo gli ammortamenti effettuati nel periodo relativo a una quota il capitale di terzi non sia superiore al 70 per cento del valore di reddito.

6.2 La normativa proposta

Viene proposto di mettere a disposizione un credito quadro di 250 milioni di franchi per promuovere un'offerta di alloggi a pigioni e prezzi moderati con il quale aumentare la dotazione del fondo di rotazione a favore dell'edilizia abitativa di utilità pubblica per un periodo di 10 anni.

Il corrispondente decreto federale entrerà in vigore non appena l'iniziativa popolare «Più abitazioni a prezzi accessibili» sarà stata ritirata o respinta.

6.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

Con il disegno di atto legislativo concernente un credito quadro per aumentare la dotazione del fondo di rotazione, il Consiglio federale conferma di voler adempiere il suo mandato costituzionale e di voler continuare a sostenere la costruzione di abitazioni di utilità pubblica. Questo modo di procedere consente di colmare in parte la mancanza di risorse dovuta al forte calo degli aiuti federali concessi ai sensi della LCAP. Le famiglie che sulla base della loro situazione patrimoniale e di reddito possono richiedere riduzioni suppletive, soprattutto quelle più bisognose di sostegno a seguito di un'invalità, di necessità di cure o dell'età, hanno particolarmente bisogno di alloggi a prezzi moderati dopo il venir meno di questi aiuti. L'ulteriore aumento della dotazione del fondo di rotazione è inteso a far fronte ai problemi esistenti in determinati segmenti della domanda senza dover abbandonare la consolidata politica di promozione attuata finora.

Alla base del decreto federale che stanziava un credito quadro per aumentare la dotazione del fondo di rotazione c'è anche il fatto che la promozione dell'attività dei committenti e delle organizzazioni dell'edilizia abitativa di utilità pubblica è un mandato costituzionale che è posto sullo stesso piano della promozione dell'accesso alla proprietà immobiliare. Con la soluzione proposta, il Consiglio federale ribadisce l'importanza non solo della promozione dell'accesso alla proprietà ma anche della cosiddetta «terza via» nella costruzione di alloggi, e conferma la sua disponibilità a continuare a sostenere il settore di utilità pubblica.

Il Consiglio federale ha esaminato anche altre possibilità, tra cui: respingere semplicemente l'iniziativa, respingere l'iniziativa con un disegno di atto legislativo riguardante l'attivazione dei mutui diretti previsti dalla LPrA e un credito quadro per l'attuazione, e respingere l'iniziativa presentando un controprogetto diretto (progetto a livello costituzionale) relativo all'obiettivo di una quota di mercato dei committenti di utilità pubblica del 10 per cento.

A sfavore dell'ipotesi di respingere semplicemente l'iniziativa depone il fatto che, nonostante il mercato dell'alloggio nel suo insieme funzioni bene, in alcune regioni e in determinati segmenti della domanda sono necessari miglioramenti mirati; conformemente alla Costituzione, inoltre, la Confederazione deve impegnarsi sia nell'interesse dei proprietari che dei locatari. Vista l'elevata quota di locatari in Svizzera rispetto ad altri Paesi, questo aspetto assume un'importanza particolare. Il rifiuto dell'iniziativa con un disegno di atto legislativo riguardante l'attivazione dei mutui diretti previsti dalla LPrA e un credito quadro per l'attuazione comporterebbe un eccessivo impegno finanziario per la Confederazione nonché un onere

amministrativo supplementare. A fronte delle previsioni relative alle finanze federali, anche questa variante va scartata. Infine, anche respingere l'iniziativa con un controprogetto diretto riguardante l'obiettivo di una quota di mercato dei committenti di utilità pubblica del 10 per cento sarebbe estremamente oneroso, sia sul piano finanziario che esecutivo, e pertanto nemmeno questa variante può essere presa in considerazione.

Al momento dell'entrata in vigore della LPrA il fondo di rotazione disponeva di riserve; in seguito è stato alimentato attraverso le varie rate del credito quadro approvato nel 2003. Da allora le risorse del fondo hanno permesso di sostenere ogni anno mediamente all'incirca 1500 abitazioni nonché il picco di richieste di mutui degli anni 2014–2016 (1800–2000 abitazioni sostenute). Anche se nel 2017 le richieste sono diminuite rispetto all'anno precedente, i molti progetti previsti fanno ritenere che nei prossimi anni rimarranno comunque numerose. L'attuale capitale del fondo, che ammonta a 510 milioni di franchi, e gli ammortamenti previsti permetteranno tuttavia di sostenere soltanto circa 800 abitazioni all'anno. Considerato il volume di promozione medio precedente, per i prossimi anni si prevede un deficit di 20–25 milioni di franchi all'anno.

Confronto tra gli effetti del progetto del Consiglio federale e la promozione attuale senza aumento della dotazione del fondo di rotazione

	Risorse del fondo disponibili annualmente (in mio. CHF) ¹	Numero di abitazioni sostenute annualmente con il fondo
Dall'introduzione della LPrA (2004)	45,8	1480
Dal 2018 (senza ulteriori versamenti della Confederazione)	25,5	800
Nel 2020 secondo il progetto del Consiglio federale	50,5	1600
Nel 2029 secondo il progetto del Consiglio federale	60,5	1900
Dal 2030 secondo il progetto del Consiglio federale	38,0	1200

¹ Importo massimo dei fondi mediamente disponibili all'anno tenuto conto dei rimborsi dei mutui concessi. Per i calcoli sono state formulate le seguenti ipotesi:

- promozione fine 2017: 510 mio di fr.;
- versamenti annui della Confederazione negli anni 2020–2029: 25 mio. di fr.;
- durata media dei mutui: 20 anni;
- importo medio dei mutui per abitazione: ca. 32 000 fr.

Per questo motivo e a causa della durata limitata a dieci anni, viene proposto di stanziare un credito quadro di 250 milioni di franchi. Questo aumento della dotazione del fondo permetterebbe di coprire a partire dal 2020 il fabbisogno finanziario previsto per circa 1600 abitazioni a prezzi moderati all'anno. Il costante aumento dei rimborsi dei mutui al fondo di rotazione dovrebbe consentire di promuovere fino a 1900 abitazioni nel 2029. Come quello del 2003, il credito quadro potrà essere versato nel fondo in rate da preventivare ogni anno, in base alle

esigenze concrete e alla situazione delle finanze federali. Nel Preventivo 2018 con piano integrato dei compiti e delle finanze 2019–2021²³ per gli anni 2020 e 2021 sono previsti 21 milioni di franchi per ciascun anno.

Sulla base della mozione Dittli 16.3705 Compensare il rincaro solo quando è effettivo, adottata dalle Camere federali, le previsioni riguardanti i tassi di rincaro utilizzate per il calcolo del credito quadro sono riportate nel decreto federale (art. 2). Queste previsioni si fondano sullo stato dell'indice nazionale dei prezzi al consumo del dicembre del 2017 (100,8 punti), che si riferisce alla serie dell'indice «dicembre 2015 = 100 punti». I crediti a preventivo annuali vengono poi adeguati alle previsioni attuali sul rincaro. Oggi si deve partire dal presupposto che le corrispondenti uscite potranno essere inserite solo a partire dal preventivo del 2020. Il decreto federale entrerà infatti in vigore non appena l'iniziativa popolare «Più abitazioni a prezzi accessibili» sarà stata ritirata o respinta dal Popolo (art. 3 cpv. 2 del decreto). Collegando l'entrata in vigore del decreto federale all'esito dell'iniziativa si assicura che il legislatore possa scegliere liberamente la modalità di attuazione qualora l'iniziativa popolare venisse approvata.

6.4 Procedura di consultazione

6.4.1 Avvio e risultati della procedura di consultazione

La procedura di consultazione relativa al decreto federale concernente un credito quadro per aumentare la dotazione del fondo di rotazione a favore dell'edilizia di utilità pubblica è durata dal 5 aprile al 12 luglio 2017²⁴.

Delle 61 risposte pervenute nell'ambito della consultazione, 58 contengono un parere sui contenuti del progetto. Il Cantone Appenzello Esterno e il Cantone di Turgovia nonché la Fondazione per la tutela dei consumatori (SKS) hanno deciso di non esprimersi in dettaglio sui contenuti del progetto.

La proposta di aumentare la dotazione del fondo di rotazione a favore dell'edilizia abitativa di utilità pubblica ha suscitato reazioni eterogenee. In totale sono pervenuti 47 pareri favorevoli e 11 contrari. Si sono espressi positivamente 24 Cantoni, quattro partiti politici (Partito borghese democratico [PBD], Partito popolare democratico [PPD], Partito ecologista svizzero [PES], Partito socialista svizzero [PSS]), le tre associazioni nazionali dei Comuni, delle Città e delle regioni di montagna (Associazione dei Comuni svizzeri, Unione delle Città svizzere, Gruppo svizzero per le regioni di montagna), due associazioni mantello nazionali dell'economia (Unione sindacale svizzera [USS], Travail.Suisse), altre dieci organizzazioni (Caritas, Hausverein Schweiz/HabitatDurable Suisse, procap, Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale, Società svizzera degli impresari costruttori, Associazione Svizzera Inquilini, Werkbund Suisse, Cooperative d'abitazione

²³ Il Preventivo 2018 con piano integrato dei compiti e delle finanze 2019–2021 è consultabile su www.efv.admin.ch > Rapporti finanziari > Rapporti finanziari > Preventivo con piano integrato dei compiti e delle finanze.

²⁴ I documenti della consultazione e il rapporto sui risultati sono disponibili su www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2017 > DEFR.

Svizzera, Wohnen Schweiz/Logement Suisse, Fondazione per la tutela dei consumatori) e quattro Comuni (Zurigo, Baden, Laufen, Oberwil BL). Il decreto federale proposto è stato invece bocciato da due partiti politici (PLR.I Liberali, Unione democratica di centro [UDC]), due associazioni mantello dell'economia (Economiesuisse, Unione svizzera delle arti e mestieri [USAM]) e altre sette organizzazioni interessate (Chambre genevoise immobilière, Centre Patronal, Fédération Romande Immobilière, Associazione Svizzera Proprietari Fondiari, Associazione svizzera dell'economia immobiliare, Union Suisse des professionnels de l'immobilier, Verband Immobilien Schweiz/Association Immobilier Suisse).

Da alcuni pareri contrari emerge la richiesta di rinunciare completamente a livello federale alla promozione dell'alloggio e di non incrementare ulteriormente il fondo di rotazione, bensì di scioglierlo. Viene inoltre proposto un passaggio globale dai sussidi agli immobili ai sussidi alla persona. La bocciatura è motivata con la mancanza di studi affidabili per esprimere una valutazione.

Oltre un terzo dei sostenitori auspica un maggiore aumento del credito quadro. Per 12 volte è stato proposto un aumento di 375 milioni di franchi, per una volta rispettivamente di 350 e di 380 milioni di franchi e per due volte un importo maggiore di 250 milioni di franchi.

In alcuni casi l'approvazione dell'aumento della dotazione del fondo di rotazione è associata alla richiesta di un maggiore sostegno ai Cantoni e ai Comuni nelle regioni rurali e in quelle montane. In altri viene proposto che gli alloggi sussidiati siano riservati, in una determinata percentuale, a persone con risorse finanziarie limitate oppure portatrici di handicap.

In un quarto delle risposte viene espressamente richiesto che l'aumento della dotazione del fondo di rotazione si concretizzi a prescindere dall'esito della votazione sull'iniziativa popolare «Più abitazioni a prezzi accessibili». In alcuni casi viene inoltre proposto di stralciare dall'articolo 1 capoverso 3 del decreto federale l'accenno a mutui senza interesse, poiché per tutti i mutui concessi tramite il fondo di rotazione è dovuto un interesse.

L'ampia maggioranza accoglie positivamente l'invito del Consiglio federale a respingere l'iniziativa popolare «Più abitazioni a prezzi accessibili», una minoranza si esprime a favore dell'iniziativa mentre una piccola parte delle risposte volutamente non contiene un parere riguardo all'iniziativa. Alcuni partecipanti propongono di approvare singoli elementi dell'iniziativa, come il diritto di prelazione dei Cantoni e dei Comuni per favorire la costruzione di abitazioni di utilità pubblica, il diritto di prelazione in caso di vendita di terreni appartenenti alla Confederazione o ad aziende vicine alla Confederazione, la modifica delle direttive di profitto per l'acquisto di tali proprietà oppure l'assegnazione di mutui diretti come previsto dall'articolo 12 della legge sulla promozione dell'alloggio (LPrA).

6.4.2 Valutazione dei risultati della procedura di consultazione

La stragrande maggioranza degli interpellati (47 su 58) si è espressa a favore del decreto federale proposto. L'approvazione dei Cantoni e delle organizzazioni

mantello dei Comuni, delle Città e delle regioni di montagna è netta. Anche i partiti e le altre organizzazioni interessate si sono pronunciate in maniera chiara a favore del decreto. Solo nel caso delle associazioni mantello dell'economia l'esito è stato diverso: due si sono espresse pro e due contro l'avamprogetto. Il risultato della procedura di consultazione conferma pertanto la proposta di un decreto federale che stanzi un credito quadro di 250 milioni di franchi limitato a dieci anni per aumentare la dotazione del fondo di rotazione a favore dell'edilizia di utilità pubblica.

Per quanto riguarda i contenuti del decreto, spiccano in particolare due proposte di modifica: 16 pareri riguardano un aumento maggiore del credito quadro (l'importo più frequentemente menzionato è di 375 mio. fr.) e in 15 pareri è stato espressamente chiesto che l'aumento della dotazione del fondo di rotazione si concretizzi a prescindere dall'iniziativa popolare «Più abitazioni a prezzi accessibili». Dal punto di vista contenutistico queste proposte non sono legittimate: un maggiore aumento del fondo di rotazione non è giustificato, in quanto questo strumento integra semplicemente il finanziamento della costruzione di abitazioni che avviene principalmente a opera dell'economia privata. Anche considerando le prospettive delle finanze federali questa soluzione non è praticabile; e se il decreto federale non venisse legato all'iniziativa popolare «Più abitazioni a prezzi accessibili» vi sarebbe il rischio di rafforzare un tipo di promozione dai risvolti imprevedibili qualora l'iniziativa popolare venisse accettata. In questo caso, infatti, il legislatore avrebbe il compito di stabilire le misure necessarie per l'adempimento del nuovo mandato costituzionale e ciò potrebbe richiedere l'introduzione di altri strumenti di attuazione.

La proposta di stralciare dall'articolo 1 capoverso 3 del decreto federale l'accenno a mutui senza interesse è ritenuta sensata e viene accolta.

6.4.3 **Compatibilità tra compiti e finanze**

L'articolo 108 Cost. conferisce alla Confederazione un mandato generale di promozione della costruzione d'abitazioni e dell'accesso alla proprietà. Ai sensi dell'articolo 41 capoverso 1 lettera e Cost. la Confederazione e i Cantoni si adoperano affinché ognuno possa trovare, per sé stesso e per la sua famiglia, un'abitazione adeguata e a condizioni sopportabili. E, infine, nell'articolo 116 capoverso 1 Cost. si afferma che nell'adempimento dei suoi compiti la Confederazione prende in considerazione i bisogni della famiglia. Data la percentuale talvolta elevata dei costi abitativi nelle spese a carico delle economie domestiche²⁵ il compito perseguito con la promozione risulta particolarmente importante. L'esperienza pluriennale mostra che la promozione attraverso il fondo di rotazione è efficace, economica e mirata. Il rapporto tra costi e benefici è estremamente equilibrato²⁶.

²⁵ Cfr. grafico dell'allegato 2.

²⁶ B,S,S Volkswirtschaftliche Beratung (2012): *Wohnraumförderung durch zinsgünstige Darlehen aus dem Fonds de Roulement: Analyse von Vollzug und Wirkungen*, rapporto generale per l'Ufficio federale delle abitazioni.

6.4.4 Attuazione

Il fondo di rotazione è gestito a titolo fiduciario e con uno scopo preciso per conto della Confederazione dalle due organizzazioni mantello dell'edilizia abitativa di utilità pubblica sulla base dei corrispondenti mandati di prestazioni. Questa forma di attuazione continuerà anche dopo un aumento della dotazione del fondo.

6.5 Ripercussioni

6.5.1 Ripercussioni per la Confederazione

6.5.1.1 Ripercussioni finanziarie

Un credito quadro di 250 milioni di franchi limitato a dieci anni per il fondo di rotazione e l'iscrizione delle corrispondenti uscite con incidenza sul finanziamento nei conti della Confederazione implicano maggiori oneri per il bilancio della Confederazione dell'ordine di grandezza di 25 milioni di franchi all'anno. Come già indicato, nel Preventivo 2018 con piano integrato dei compiti e delle finanze 2019–2021, per il 2020 e per il 2021 sono preventivati 21 milioni di franchi per ciascun anno. Va considerato che le spese per la promozione dell'alloggio continueranno a scendere a causa dello scadere degli impegni presi dalla Confederazione in base al diritto anteriore, in particolare nell'ambito della promozione LCAP per le riduzioni suppletive. Nel piano finanziario 2021 le spese (55 mio. fr.) sono inferiori a quelle del consuntivo 2017 (58 mio. fr.). Diversamente dalle riduzioni suppletive, inoltre, i crediti destinati al fondo di rotazione non sono spese a fondo perduto perché nel bilancio della Confederazione figurano come patrimonio amministrativo che frutta interessi. Il tasso d'interesse attuale è dell'1 per cento e nel 2017 gli interessi annui ammontavano a circa 3,8 milioni di franchi. Anche per questo tipo di mutui sussiste tuttavia, a seconda dell'evoluzione del mercato dell'alloggio, un certo rischio di inadempimento per la Confederazione. Essendo inoltre i crediti gestibili di anno in anno, rimane un certo margine di manovra per quanto riguarda l'evoluzione delle spese. L'indennizzo delle spese delle organizzazioni mantello per la gestione del fondo di rotazione è commisurato al numero delle domande approvate ogni anno e ai mutui concessi che devono ancora essere rimborsati. Poiché l'aumento del capitale del fondo di rotazione porterà nei prossimi anni a un maggior numero di mutui da gestire, si prevede un leggero incremento delle spese federali annue per i mandati di prestazioni stipulati con le due organizzazioni mantello. Queste spese, che nel 2017 ammontavano a 1,4 milioni di franchi, dovrebbero far registrare a medio termine un aumento moderato a cinque cifre.

6.5.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

L'integrazione del fondo di rotazione non comporta ulteriori spese sul piano del personale. La gestione dei mutui è affidata alle due organizzazioni mantello dell'edilizia abitativa di utilità pubblica. La Confederazione può partecipare all'esame delle domande, alla gestione dei rischi nonché alla gestione dei mandati di prestazione con le risorse di personale esistenti.

6.5.2 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 e positivo 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 possono far ricorso a mutui del fondo di rotazione per realizzare progetti di costruzione o di ristrutturazione. A eccezione di Appenzello Interno e Obvaldo, in tutti i Cantoni sono presenti immobili sovvenzionati con mutui del fondo di rotazione.²⁷ I Cantoni che possiedono propri programmi di promozione dell'alloggio possono integrare questo sostegno della Confederazione con misure mirate. Molti Comuni collaborano inoltre con committenti di utilità pubblica, soprattutto per garantire la disponibilità di spazi abitativi per gli anziani. I Cantoni e i Comuni che hanno bisogno di abitazioni a pigioni moderate a lungo termine e di abitazioni adeguate a determinate necessità possono in questo modo beneficiare del sostegno dato dalla Confederazione all'edilizia abitativa di utilità pubblica. È inoltre probabile che questo sostegno abbia effetti positivi in termini di riduzione delle loro spese di assistenza sociale.

6.5.3 Ripercussioni per l'economia

I mutui del fondo di rotazione rappresentano uno strumento facilmente accessibile, relativamente vantaggioso ed efficace di promozione dell'alloggio che mira a rafforzare il settore di utilità pubblica in questo ambito. Il progetto è quindi di ordine strutturale e non congiunturale. I mutui non comportano né distorsioni della concorrenza né effetti sensibili sul mercato. In effetti, con il 2–3 per cento di nuove costruzioni all'anno, la percentuale di attività edilizia sostenuta è troppo bassa per avere simili ripercussioni. Nelle località con un'elevata domanda e gli affitti in crescita, i mutui possono tuttavia contribuire a stabilizzare gli affitti. I mutui mettono inoltre i committenti nelle condizioni di proporre un'offerta destinata a esigenze abitative specifiche che il mercato non soddisfa a sufficienza.

6.5.4 Ripercussioni per la società

Gli immobili che beneficiano di un sostegno devono inoltre soddisfare elevati standard di qualità. Le abitazioni a prezzi moderati ma di qualità, senza barriere architettoniche e adeguate alle esigenze di tutte le fasce di età rispondono ai requisiti di uno sviluppo sostenibile. Dal canto loro, i committenti di utilità pubblica favoriscono la coesione sociale e un'equilibrata composizione sociale dei quartieri, contribuiscono allo sviluppo sostenibile dal punto di vista economico, ecologico e sociale e contrastano l'esclusione dai centri urbani delle fasce della popolazione meno abbienti.

²⁷ Cfr. cartina dell'allegato 3. Anche nel Cantone di Svitto sono stati sostenuti immobili con il fondo di rotazione. I rispettivi mutui sono stati nel frattempo rimborsati.

6.5.5 Ripercussioni per l'ambiente

La promozione con i mutui del fondo di rotazione è anche un incentivo per realizzare immobili con uno standard energetico elevato. Più questo standard è elevato, più alti possono essere i mutui richiesti. Questo ha fatto sì che le cooperative edilizie e altri committenti di utilità pubblica siano diventati dei modelli di riferimento per quanto riguarda la costruzione di edifici ad alta efficienza energetica. Va inoltre considerato che la promozione dell'offerta di alloggi a pigioni e prezzi moderati può contribuire anche nelle zone centrali a far avvicinare il domicilio al posto di lavoro riducendo il numero di pendolari. L'ampia diffusione delle norme in materia di occupazione fa inoltre sì che il consumo medio di superficie abitativa sia nettamente minore rispetto alle abitazioni in locazione convenzionali e alle abitazioni di proprietà. Nel complesso ne risultano effetti positivi per l'ambiente.

6.6 Aspetti giuridici

6.6.1 Costituzionalità

Il decreto federale si basa sull'articolo 43 lettera a 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.

6.6.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Il decreto federale non tocca alcun impegno internazionale della Svizzera.

6.6.3 Forma dell'atto

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

6.6.4 Subordinazione al freno 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. Poiché il credito di impegno proposto supera questi limiti, il suo stanziamento è subordinato al freno alle spese.

6.6.5 Conformità alla legge sui sussidi

La legge del 5 ottobre 1990²⁸ sui sussidi prescrive che gli aiuti finanziari e le indennità in ambito federale siano sufficientemente motivati, conseguano lo scopo in modo economico ed efficace, siano concessi uniformemente ed equamente e siano stabiliti secondo le esigenze della politica finanziaria. La presente sovvenzione, esistente da anni, le cui uscite vengono addebitate al credito dell'UFAB A235.0104 «Sostegno a operatori edili per attività di utilità pubblica» è un aiuto finanziario.

L'oggettiva ragion d'essere dell'aiuto finanziario emerge in particolare dall'articolo 108 Cost., secondo il quale la Confederazione deve promuovere la costruzione di abitazioni. Senza questa promozione vi sarebbe il rischio di una carenza di alloggi a prezzi accessibili. Questo vale in particolare nelle zone con una forte richiesta e per i locatari con un reddito basso. In parte anche i Comuni e i Cantoni si dedicano alla promozione dell'alloggio, tuttavia non in maniera sufficiente, soprattutto negli agglomerati urbani. L'impegno complementare della Confederazione in quest'ambito presenta inoltre il vantaggio che la promozione è legata a criteri unitari per quanto riguarda l'utilità pubblica, la convenienza, gli standard energetici, l'assenza di barriere architettoniche e il mantenimento della destinazione. I versamenti della Confederazione per aumentare la dotazione del fondo di rotazione amministrato a titolo fiduciario dalle organizzazioni mantello dell'edilizia abitativa di utilità pubblica assicurano che i committenti di utilità pubblica possano richiedere i fondi necessari per adempiere ai compiti ai sensi della LPrA.

Per raggiungere gli obiettivi prefissati è necessario un credito quadro di 250 milioni di franchi limitato a dieci anni per il fondo di rotazione. Questo importo è necessario per mantenere il livello di promozione attuale. Una riduzione dei contributi potrebbe accentuare la penuria di alloggi a prezzi abbordabili nelle zone centrali. I contributi non vengono concessi a fondo perduto ma consentono di finanziare mutui rimborsabili che fruttano interessi a favore della Cassa federale. Il tasso di interesse ammonta al momento all'1 per cento.

Vincolando la concessione di mutui dal fondo di rotazione a disposizioni contenute nella LPrA si assicura la gestione materiale e finanziaria degli aiuti finanziari. I mutui vengono concessi se l'UFAB ha approvato lo statuto del rispettivo committente. A ciò si aggiungono altre prescrizioni da soddisfare, relative per esempio alla costruzione senza barriere architettoniche e alla convenienza. A seconda del luogo vanno rispettati anche determinati massimali per quanto riguarda i costi di investimento. In sede di esame tecnico l'UFAB valuta le domande in base al Sistema di valutazione degli alloggi SVA (edizione 2015)²⁹. Il rispetto delle condizioni è ulteriormente garantito dalla stipula di un contratto di mutuo.

Una violazione delle condizioni di concessione del mutuo può comportare la risoluzione del contratto di mutuo. Poiché si tratta di aiuti finanziari, la Confederazione può gestire il volume delle sovvenzioni attraverso il processo di preventivazione. Il volume dei mutui può inoltre essere determinato dai criteri di

²⁸ RS 616.1

²⁹ Il sistema di valutazione degli alloggi è consultabile su www.sva.admin.ch.

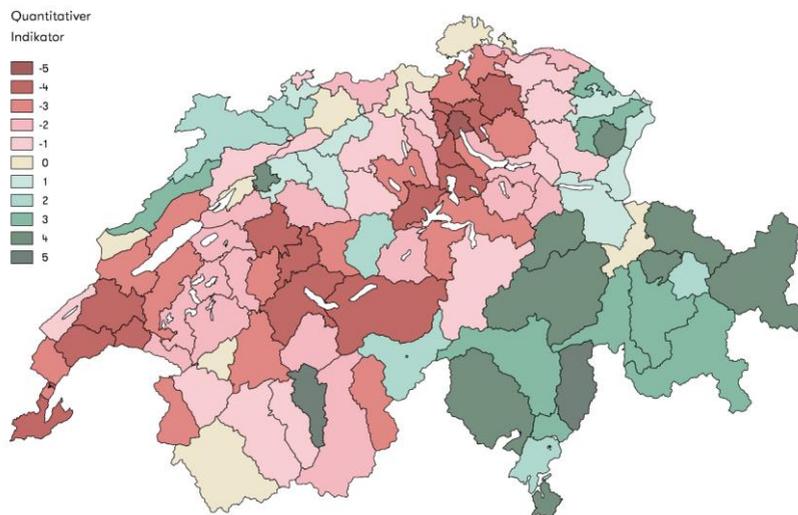
concessione, in particolare l'importo degli interessi o i requisiti relativi agli immobili.

La procedura di concessione dei contributi assicura che le risorse disponibili siano utilizzate direttamente per il raggiungimento degli obiettivi. Le risorse del fondo di rotazione vengono pertanto concesse solo a progetti edilizi conformi agli obiettivi della promozione ai sensi della LPrA. L'UFAB è rappresentato nelle commissioni responsabili del fondo delle due associazioni mantello dei committenti di utilità pubblica, il che consente di seguire da vicino la procedura di concessione dei mutui. L'UFAB controlla regolarmente l'attività delle organizzazioni mantello. Tali organismi sono tenuti a riferire all'Ufficio federale, in particolare sull'efficacia della loro attività. Le misure di promozione dell'attività di un'organizzazione attiva nella costruzione di abitazioni di utilità pubblica vengono sospese se l'organizzazione non soddisfa più i requisiti essenziali. La procedura di concessione dei contributi può essere nel complesso definita efficace in quanto l'impiego di risorse a livello federale risulta modesto rispetto al volume dei contributi.

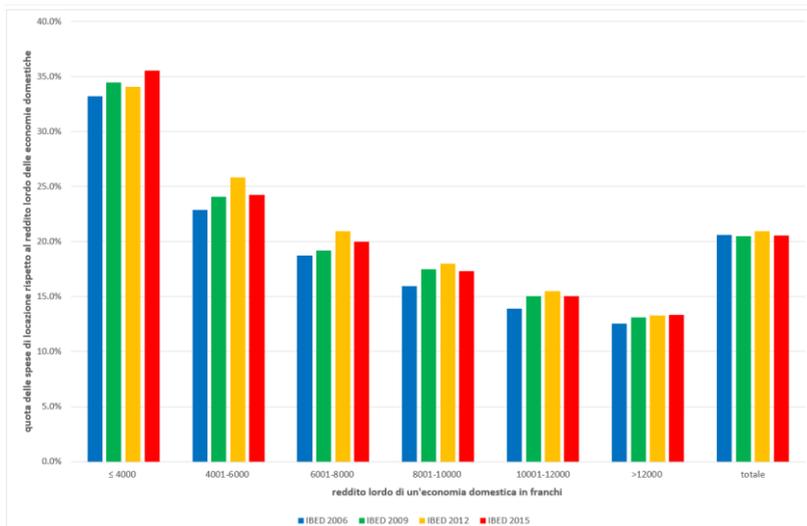
Limitando il credito quadro a dieci anni si fa in modo di mantenere aperta la questione riguardante la prosecuzione a lungo termine dell'impegno finanziario della Confederazione o l'entità di tale impegno. Visto l'obiettivo del Consiglio federale di mantenere il volume di promozione nei prossimi anni al livello degli anni precedenti (ca. 1500 abitazioni sostenute), non è sensato strutturare in maniera decrescente le sovvenzioni. A seconda della situazione sul mercato degli alloggi e dell'impegno finanziario dei Cantoni e dei Comuni nonché delle previsioni relative alle finanze federali potrebbe essere possibile un calo degli aiuti finanziari della Confederazione verso la fine del periodo di impegno.

Mercato delle abitazioni in locazione 2016: tensione nel segmento inferiore

(rosso = tesa; verde = distesa)



Onere locativo medio per classe di reddito 2006–2015



Comuni con uno o più immobili cofinanziati fino al 2017 con un mutuo del fondo di rotazione

