



Grenchen, 5 aprile 2017

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

**Rapporto esplicativo
sulla procedura di consultazione relativa a un disegno di atto
legislativo strettamente connesso all'iniziativa popolare «Più
abitazioni a prezzi accessibili»**

Indice

1	Compendio	3
2	Situazione iniziale	5
3	Contesto e tenore dell'iniziativa	5
3.1	Aspetti formali e validità dell'iniziativa	5
3.2	Tenore e valutazione dell'iniziativa	6
3.2.1	Scopi dell'iniziativa	6
3.2.2	Misure proposte e strumenti	6
3.2.3	Valutazione dell'iniziativa	6
4	Politica dell'alloggio, contesto	7
4.1	Costruzione di abitazioni e accesso alla proprietà: promozione attuale da parte della Confederazione	7
4.1.1	Promozione dell'accesso alla proprietà	8
4.1.2	Promozione dell'edilizia abitativa di utilità pubblica	8
4.1.3	Costruzione di abitazioni sociali	9
4.2	Politica dell'alloggio dei Cantoni e dei Comuni	9
4.3	Situazione sul mercato dell'alloggio	9
4.4	Condizioni quadro in materia di pianificazione e di costruzione	11
4.5	Decisioni del Consiglio federale in materia di politica dell'alloggio	11
5	Ruolo dei committenti di utilità pubblica per l'offerta di alloggi	12
6	Conclusioni	13
7	Disegno di atto legislativo per un credito quadro	14
7.1	Contesto finanziario	14
7.2	Importanza del fondo di rotazione per la costruzione di abitazioni di utilità pubblica	14
7.3	Importo del credito quadro	16
8	Ripercussioni	16
8.1	Ripercussioni per la Confederazione	16
8.1.1	Ripercussioni finanziarie	16
8.1.2	Ripercussioni sull'effettivo del personale	16
8.2	Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni	16
8.3	Ripercussioni per l'economia	17
8.4	Ripercussioni per la società e l'ambiente	17
9	Aspetti giuridici	17
9.1	Costituzionalità e legalità	17
9.2	Forma dell'atto	17
9.3	Subordinazione al freno delle spese	18

1 Compendio

Il Consiglio federale propone di respingere l'iniziativa popolare «Più abitazioni a prezzi accessibili». Nel contempo ha deciso di porre in consultazione un disegno di atto legislativo strettamente connesso all'iniziativa, riguardante un credito quadro per mutui dell'importo massimo di 250 milioni di franchi. Dal 2020 il credito quadro integrerà con importi annui il fondo di rotazione a favore dell'edilizia abitativa di utilità pubblica.

L'iniziativa popolare «Più abitazioni a prezzi accessibili» lanciata dall'Associazione Svizzera Inquilini (ASI) 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.¹) per estendere l'offerta di abitazioni a prezzi moderati.

Il Consiglio federale propone di respingerla. Ritiene, infatti, che 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 e gli strumenti di prelazione proposti non siano né realistici né conformi alle esigenze del 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 il ceto medio sia per mantenere una composizione sociale equilibrata. Questo settore, che rappresenta circa il 5 per cento del parco immobiliare, dovrà essere sostenuto anche in futuro in modo complementare al mercato sulla base della legislazione esistente. Per questo, il Consiglio federale ha deciso di avviare una procedura di consultazione relativa a un atto legislativo strettamente connesso all'iniziativa riguardante un credito quadro dell'importo massimo di 250 milioni di franchi. Il credito quadro permetterebbe di aumentare, dal 2020 e per un periodo di 10 anni, il fondo di rotazione per la concessione di mutui ai committenti di utilità pubblica conformemente alla legge sulla promozione dell'alloggio (LPrA)².

Il fondo di rotazione finanziato dalla Confederazione e gestito a titolo fiduciario dalle due organizzazioni mantello dell'edilizia abitativa di utilità pubblica serve a sostenere i committenti e le organizzazioni che operano in questo ambito. Tramite il fondo, ai committenti di utilità pubblica vengono concessi mutui rimborsabili che fruttano interessi per la costruzione e il rinnovo di abitazioni oltre che per l'acquisto di terreni e immobili. Nel caso delle cooperative edilizie o di altri committenti di utilità pubblica di recente costituzione questi mutui rappresentano spesso un aiuto iniziale, ossia hanno la funzione di finanziamento residuo o transitorio e sono quindi la condizione essenziale per accedere a un finanziamento bancario e realizzare il progetto. Gli interessi maturati sui mutui vengono versati nella Cassa federale.

Il capitale del fondo, che oggi ammonta a 510 milioni di franchi, e i rimborsi dei mutui consentono di sostenere ogni anno 800 abitazioni. In realtà dopo l'entrata in vigore della LPrA, nel 2003, questa cifra è arrivata in media a circa 1500 abitazioni grazie a un credito quadro di 300 milioni di franchi approvato nello stesso anno. Il credito, che si esaurirà alla fine del 2017, ha consentito di alimentare il fondo ogni anno, in particolare dal 2009. Poiché si prevede che la domanda di mutui continuerà a rimanere a livelli elevati, a partire dal 2018 si registrerà un deficit annuo di 20–25 milioni di franchi. Per questo motivo e partendo dall'idea che i nuovi fondi saranno sufficienti per 10 anni, viene proposto un credito quadro non superiore a 250 milioni di franchi.

Così facendo il Consiglio federale conferma di voler adempiere il suo mandato costituzionale nel quadro delle possibilità economiche della Confederazione, ribadendo che non è necessario modificare la Costituzione come chiesto dall'iniziativa popolare. Il credito quadro è inteso a compensare in parte la mancanza di risorse che si viene a creare con il calo degli aiuti federali concessi in base alla legge federale che promuove la costruzione di abitazioni e l'accesso alla loro

¹ RS 101

² RS 842

proprietà (LCAP)³. I mutui del fondo di rotazione e i prestiti della Centrale di emissione per la costruzione di abitazioni di utilità pubblica (CCA) garantiti dalla Confederazione dovranno contribuire a far sì che l'edilizia abitativa di utilità pubblica possa mantenere la sua quota di mercato anche nei prossimi anni.

³ RS 843

2 Situazione iniziale

L'iniziativa popolare «Più abitazioni a prezzi accessibili» lanciata dall'Associazione Svizzera Inquilini (ASI) 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 prezzi moderati.

Con una decisione di principio, il 25 gennaio 2017 il Consiglio federale ha proposto di respingere l'iniziativa. Ritiene, infatti, che i suoi obiettivi e gli strumenti che chiede di introdurre non siano né realistici né conformi alle esigenze del mercato. Il Consiglio federale è comunque consapevole che per i cittadini la questione abitativa è molto importante e che, nonostante la distensione del mercato a livello regionale, diverse categorie sociali fanno ancora fatica a trovare alloggi adeguati e a prezzi sostenibili. Per questo ha deciso di avviare una procedura di consultazione su un atto legislativo strettamente connesso all'iniziativa (decreto federale concernente un credito quadro per aumentare la dotazione del fondo di rotazione a favore dell'edilizia abitativa di utilità pubblica). Il credito quadro consentirà di aumentare la dotazione del fondo di rotazione per concedere mutui nei prossimi anni ai committenti di utilità pubblica. Il Consiglio federale intende proseguire in questo modo la sua efficace politica di promozione e di pari trattamento dei segmenti di mercato.

3 Contesto e tenore dell'iniziativa

3.1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa

L'iniziativa «Più abitazioni a prezzi accessibili» chiede una modifica (cpv. 1) e un'integrazione (cpv. 5–8) dell'articolo 108 Cost. e ha il tenore seguente:

La Costituzione federale 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 organizzazione 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.*

Il testo dell'iniziativa contiene inoltre una disposizione transitoria. In caso di accettazione, la Costituzione federale verrebbe integrata come segue:

Art. 197 n. 12⁴

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.

3.2 Tenore e valutazione dell'iniziativa

3.2.1 Scopi dell'iniziativa

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

3.2.2 Misure proposte e strumenti

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;
- portare la percentuale degli alloggi di utilità pubblica a livello nazionale almeno al 10 per cento delle abitazioni di nuova costruzione. Si mira in questo modo ad aumentare in maniera costante, in collaborazione con i Cantoni, la quota degli alloggi 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 inoltre essere stabilite per legge le misure richieste.

3.2.3 Valutazione dell'iniziativa

Secondo i promotori dell'iniziativa le misure esistenti in Svizzera a favore dei committenti di utilità pubblica e dell'offerta di alloggi a prezzi moderati non sono sufficienti. Il Consiglio federale ritiene tuttavia che in media la popolazione svizzera abiti in alloggi di buona qualità e di dimensioni adeguate e che per la maggioranza dei cittadini i costi abitativi siano sostenibili. Grazie a condizioni generali favorevoli, dal 2000 molte famiglie hanno potuto permettersi una propria abitazione; la percentuale di proprietari è salita dal 35 per cento circa al 38 per cento circa del 2015, mentre in certi casi i locatari che vivono da tempo nella stessa abitazione hanno potuto beneficiare di riduzioni del canone d'affitto a seguito della riduzione del tasso d'interesse di riferimento.

⁴ Il numero definitivo della presente disposizione transitoria sarà stabilito dalla Cancelleria federale dopo la votazione popolare.

D'altro canto, però, come indicano il leggero aumento negli ultimi anni dei costi di abitazione e l'incremento del numero di pendolari, per chi è alla ricerca di un alloggio, in particolare chi ha un ridotto potere d'acquisto e chi, per ragioni professionali o familiari, deve risiedere in una determinata località, è difficile o talvolta perfino impossibile trovare un'abitazione adeguata ai propri bisogni.

Il sostegno ai committenti e alle organizzazioni dell'edilizia abitativa di utilità pubblica è già un mandato sancito dalla Costituzione. La richiesta principale dell'iniziativa è quindi degna di essere sostenuta ed 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. Le misure di sostegno della Confederazione hanno consentito al settore di utilità pubblica di mantenere negli ultimi anni la sua quota di mercato del 5 per cento circa degli alloggi occupati, nonostante il contesto difficile, soprattutto per quanto riguarda l'accesso a terreni edificabili adatti. Anche se un aumento di questa percentuale corrisponderebbe al mandato costituzionale, le misure e gli strumenti proposti dall'iniziativa vanno considerati in maniera critica.

Per garantire ai committenti di utilità pubblica la proprietà del 10 per cento delle abitazioni di nuova costruzione, come chiesto dall'iniziativa, bisognerebbe triplicare il loro volume di costruzioni attuale. Una simile disposizione non è conciliabile con i principi dell'economia di mercato. La sua applicazione richiederebbe inoltre non solo l'impiego di ingenti risorse da parte della Confederazione e dei Cantoni, ma, in mancanza di committenti, costringerebbe gli enti pubblici stessi ad assumere questo ruolo per raggiungere la percentuale chiesta.

Il diritto di prelazione proposto per i Cantoni e i Comuni a favore dell'edilizia abitativa di utilità pubblica non sarebbe privo di effetti sul mercato 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 Confederazione⁵.

La richiesta di promuovere i risanamenti mantenendo basso il livello dei prezzi delle abitazioni è giustificata soprattutto perché è già prevista una forma di sostegno: il programma di promozione Edifici 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.

Nemmeno il diritto di prelazione per i Cantoni e i Comuni in caso di vendita di terreni di proprietà della Confederazione o delle aziende parastatali contribuisce a risolvere il problema. Di fatto, un simile diritto esiste, per esempio, per gli immobili di proprietà di armasuisse.

4 Politica dell'alloggio, contesto

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

L'articolo 108 Cost. 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 LCAP. La LPrA entrata in vigore il 1° ottobre 2003 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 del programma di

⁵ Rapporto sul diritto di prelazione dei Comuni presentato al Consiglio federale il 17 dicembre 2014 (disponibile in tedesco e in francese).

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 proprietà⁶. Di conseguenza l'articolo 108 Cost. è attualmente applicato nel modo descritto qui di seguito.

4.1.1 Promozione dell'accesso alla proprietà

La Confederazione adempie il suo mandato di promuovere la proprietà per il fabbisogno privato personale quasi esclusivamente mediante misure fiscali, impiegando tre strumenti: 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 della proprietà per il fabbisogno privato personale. Per quanto riguarda invece i prelievi anticipati, l'incentivo consiste nella possibilità di detrarre dalle imposte i versamenti al terzo pilastro e di utilizzarli per finanziare la proprietà di un'abitazione beneficiando di un'aliquota vantaggiosa. Lo stesso vale per il prelievo di averi di previdenza del secondo pilastro ai fini dell'acquisto della proprietà.

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 fidejussioni, mutui rimborsabili (anticipazioni per la riduzione di base) e, a patto che fossero osservati i massimali riguardanti i redditi e il patrimonio e le prescrizioni in materia di occupazione, tramite contributi individuali a fondo perduto (riduzione suppletiva). Dal 2002 non viene più concesso alcun sostegno ai sensi della LCAP. Gli aiuti federali previsti dai contratti conclusi entro quell'anno nel quadro della LCAP (in genere per 25 anni) saranno garantiti fino alla loro scadenza.

Come illustrato al punto 4.1., le misure contenute nella LPrA per promuovere la proprietà abitativa a prezzi moderati non vengono al momento attuate.

4.1.2 Promozione dell'edilizia abitativa di utilità pubblica

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 edilizie gli inquilini sono anche soci e pertanto hanno una serie di diritti di codecisione per quanto riguarda le attività commerciali; rispetto al rapporto di locazione normale la sicurezza dell'alloggio è più garantita. Essendo in questo segmento di mercato le pigioni commisurate ai costi, si produce un effetto di compensazione sul livello generale delle pigioni che contribuisce, soprattutto nelle città in cui questo livello è molto alto, a mantenere una composizione sociale equilibrata.

La promozione sulla base della LPrA avviene in maniera indiretta mediante mandati di prestazioni affidati a organizzazioni dell'edilizia abitativa di utilità pubblica attive a livello nazionale. La Confederazione impiega i seguenti strumenti di finanziamento:

- alimenta 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;

⁶ Legge federale del 19 dicembre 2003 sul programma di sgravio 2003, RU **2004** 1633

- 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.

4.1.3 Costruzione di abitazioni sociali

Gli aiuti concessi secondo la LCAP 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, ossia il versamento, per un periodo limitato, di contributi alle economie domestiche a basso reddito per ridurre i costi abitativi individuali, purché fossero rispettate le prescrizioni in materia di occupazione, di reddito e di patrimonio.

Come si è già detto, anche la LPrA prevede una promozione a fini sociali nel campo delle abitazioni in locazione e di proprietà. La concessione di mutui diretti agevolati è stata tuttavia sospesa nel quadro del programma di sgravio 2003.

4.2 Politica dell'alloggio dei Cantoni e dei Comuni

Gran parte dei Cantoni ha emanato negli anni '70 e '80 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.

Anche alcuni Comuni o città (come Zurigo, San Gallo, Ginevra e Losanna) hanno previsto specifiche forme di promozione – come mutui, fideiussioni, 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 prezzi moderati si adottano misure di pianificazione del territorio sotto forma di eccezioni o incentivi e prescrizioni sui piani direttori.

4.3 Situazione sul mercato dell'alloggio

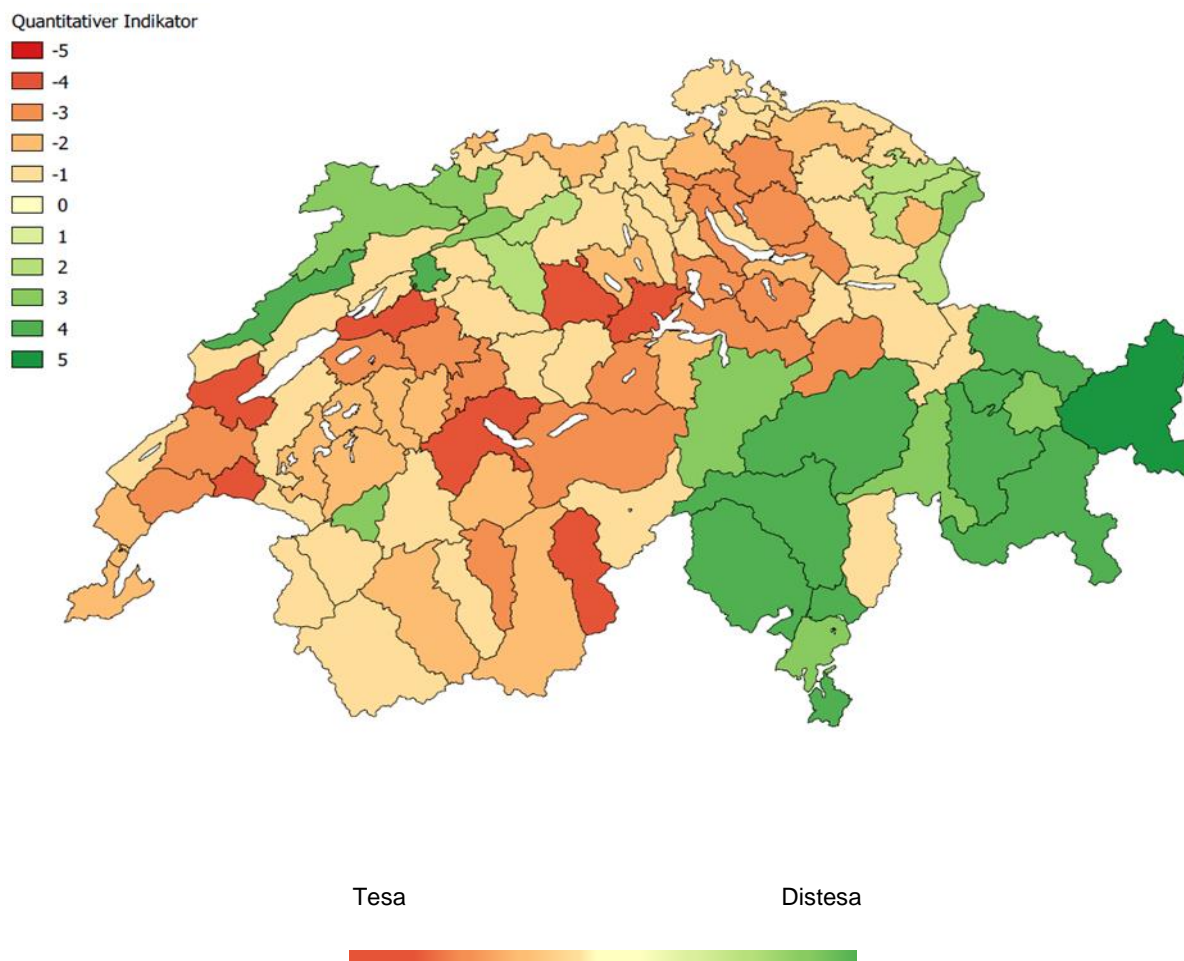
La domanda di abitazioni è determinata in primo luogo dall'andamento demografico. Dal 2007 la popolazione residente è aumentata ogni anno mediamente di 90 000 persone con un picco nel 2008 (108 000 persone). Sulla base dei dati disponibili, per il 2016 si prevede un rallentamento della crescita demografica, benché non sia ancora chiaro quali saranno gli effetti a medio e lungo termine della crisi dei profughi sul fabbisogno di alloggi che si manifesta in particolare nel segmento dei prezzi più bassi. In generale c'è incertezza per quanto riguarda la crescita demografica, l'evoluzione della congiuntura e la domanda di alloggi.

Dal 2010 vengono costruite più di 43 000 nuove abitazioni all'anno, cifra salita a 50 000 unità nel 2013 e poi leggermente scesa nel 2014. I dati relativi al 2015 e al 2016 non sono ancora disponibili. Visto il numero di autorizzazioni edilizie rilasciate, i tassi d'interesse vantaggiosi e l'attuale crisi degli investimenti si prevede che la produzione di alloggi resterà stabile su livelli elevati. Dopo che per un lungo periodo ha predominato la costruzione di appartamenti di proprietà, negli ultimi tempi ha ripreso quota la costruzione di alloggi destinati alla locazione.

Il 1° giugno 2016 le abitazioni vuote in Svizzera rappresentavano l'1,30 per cento, corrispondente a un totale di 56 500 unità non occupate. Dopo aver toccato un valore minimo nel 2009 (0,90 %), la percentuale è progressivamente aumentata, anche se rimane ancora bassa, in particolare nelle città e negli agglomerati. Anche il recente studio commissionato dall'Ufficio federale delle abitazioni (UFAB) sugli effetti della libera circolazione delle persone mostra che in Svizzera nel 2015 la situazione sul mercato delle abitazioni è meno critica⁷. Lo studio giunge però anche alla conclusione

⁷ <https://www.bwo.admin.ch/bwo/it/home/Wohnungsmarkt/marktwirtschaftliche-wohnungsversorgung/pfz-wm.html>

che la situazione continua a essere tesa soprattutto nella Svizzera centrale, nelle regioni di Zurigo, del Lemano, di Yverdon-les-Bains e di Berna/Thun. Emerge inoltre che la distensione del mercato dell'alloggio ha riguardato finora soltanto le fasce di prezzo più alte e che le diverse situazioni del mercato variano notevolmente a seconda delle varie fasce.



Situazione sul mercato degli affitti – segmento di mercato medio

Negli ultimi anni gli affitti esistenti sono aumentati lievemente (media annuale 2015: 0,8 %) nonostante il tasso d'interesse di riferimento sia continuamente sceso dal 2009. Anche gli inquilini che non hanno cambiato casa hanno beneficiato solo di riduzioni contenute del canone d'affitto. Negli ultimi cinque anni i prezzi di mercato dei nuovi affitti sono saliti mediamente del 10 per cento a livello nazionale.

Benché la situazione sia più distesa in certe regioni, l'accesso all'alloggio continua a essere problematico soprattutto per le famiglie con un reddito basso e con bisogni specifici (anziani, disabili ecc.). Da uno studio condotto recentemente nell'ambito del «Programma nazionale di prevenzione e lotta alla povertà» per esempio è risultato che l'84 per cento delle famiglie povere 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 città⁸.

4.4 Condizioni quadro in materia di pianificazione e di costruzione

L'aumento costante, negli ultimi anni, dei prezzi delle nuove abitazioni proposte sul mercato ha varie cause. Da un lato è dovuto al fatto che per lungo 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 preventivamente la destinazione d'uso di ex-aree industriali e commerciali e alla mancanza 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.

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 moderati. 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'Amministrazione federale sta inoltre elaborando una struttura modello destinata ai Cantoni, che non avranno tuttavia l'obbligo di adottarla⁹. Tutto ciò è inteso a promuovere la costruzione di abitazioni a prezzi moderati. 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.

4.5 Decisioni del Consiglio federale in materia di politica dell'alloggio

Basandosi su un documento interlocutorio del Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR), il Consiglio federale si è occupato della situazione del mercato dell'alloggio il 15 maggio 2013. 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)¹⁰. 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.

Sempre nell'ambito di questa discussione, il Consiglio federale ha esaminato una serie di misure concrete per garantire e ampliare la disponibilità di spazi abitativi a prezzi moderati. Ha inoltre avviato in collaborazione con la Conferenza dei direttori cantonali dell'economia pubblica (CDEP) e

⁸ La situazione dell'alloggio in Svizzera: situazione delle economie domestiche che vivono in condizioni di povertà o precarietà, UFAS/UFAB 2016.

⁹ Iniziativa parlamentare 04.456 Philipp Müller. Nozioni e metodi di misurazione nelle prescrizioni di costruzione e di esercizio. Armonizzazione; Rapporto della commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del 7 novembre 2016.

¹⁰ RS 220

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 le attività in materia di politica dell'alloggio di questi tre livelli dello Stato. Il rapporto finale del 12 dicembre 2016 contiene i risultati di questo Dialogo¹¹.

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 per rafforzare 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 2015¹² 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.

Sulla base della summenzionata discussione e delle raccomandazioni formulate nel corso del Dialogo sulla politica dell'alloggio il Consiglio federale ha deciso di abbandonare una serie di altre misure, 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 di utilità pubblica a prezzi moderati, 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 costi accessibili.

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

Come menzionato nel capitolo 4, 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 committenti formano partenariati con i Comuni per la costruzione di abitazioni destinate agli anziani. Infine, essi promuovono la coesione sociale, un'equilibrata composizione sociale 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).

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 desta spesso preoccupazione, soprattutto nei Comuni situati in una posizione favorevole e in grado di accogliere pendolari che occupano posti di lavoro ben retribuiti 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 la classe media, da cui dipende il buon funzionamento dei Comuni, non può 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

¹¹ <https://www.bwo.admin.ch/bwo/it/home/wohnungspolitik/wohnungspolitik-bund/dialog.html>

¹² FF 2015 3213

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 del rinnovo e del risanamento energetico di vecchi edifici.

6 Conclusioni

Il Consiglio federale è contrario all'iniziativa popolare. È convinto, infatti, che le misure e gli strumenti che propone non siano né realistici né conformi alle esigenze del mercato e che la loro attuazione graverebbe eccessivamente sulle finanze dello Stato. Riconosce tuttavia l'importante ruolo svolto dall'edilizia abitativa di utilità pubblica nel garantire la disponibilità di alloggi e ha pertanto deciso di avviare una procedura di consultazione su un disegno di atto legislativo relativo a un nuovo credito quadro per un'ulteriore dotazione del fondo di rotazione. Il Consiglio federale conferma in tal modo di voler adempiere il mandato costituzionale esistente ritenendo che non sia necessario modificare la Costituzione. Un simile credito, approvato all'unanimità anche dal gruppo di lavoro responsabile del Dialogo sulla politica dell'alloggio, è inteso a colmare in parte la mancanza di risorse dovuta al forte calo degli aiuti federali concessi ai sensi della LCAP. In tal modo, inoltre, intende far fronte ai problemi esistenti in determinati segmenti della domanda senza dover abbandonare la consolidata politica di promozione attuata finora.

Anche l'elevata quota di locatari in Svizzera rispetto ad altri Paesi che ha finora sempre spinto il Consiglio federale a reagire attivamente alle iniziative popolari lanciate dai locatari¹³ è alla base della decisione di legare il rifiuto dell'iniziativa a un disegno di atto legislativo relativo a un credito quadro per aumentare la dotazione del fondo di rotazione. Promuovere l'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 questa procedura 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 la sua disponibilità a continuare a sostenere il settore di utilità pubblica.

Il Consiglio federale ha esaminato anche altre possibilità: 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 parlare a sfavore della prima ipotesi, quella di respingere semplicemente l'iniziativa, è da un lato 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 e, dall'altro, che conformemente alla Costituzione, la Confederazione deve impegnarsi sia nell'interesse dei proprietari che dei locatari. La seconda opzione, ossia 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 rappresenterebbe un grande onere finanziario per la Confederazione e richiederebbe la creazione di nuovi posti di lavoro per attuarlo. Viste le previsioni relative alle finanze federali, anche questa

¹³ L'ultima volta nel 1999, quando il Consiglio federale e il Parlamento hanno contrapposto un controprogetto indiretto all'iniziativa popolare «Per delle pigioni corrette» presentata nel 1997. Popolo e Cantoni hanno respinto l'iniziativa nel 2003 e il controprogetto indiretto contro il quale i promotori dell'iniziativa avevano lanciato un referendum nel 2004.

variante va scartata. Infine, anche respingere l'iniziativa con un controprogetto diretto relativo all'obiettivo di una quota di mercato dei committenti di utilità pubblica del 10 per cento sarebbe estremamente oneroso per la Confederazione, sia sul piano finanziario che esecutivo e pertanto nemmeno questa variante può essere presa in considerazione.

7 Disegno di atto legislativo per un credito quadro

7.1 Contesto finanziario

Dalla valutazione della situazione politico-finanziaria effettuata dal Consiglio federale in relazione alle direttive riguardanti il bilancio e il piano finanziario emerge che per gli anni 2018–2020 si prospettano deficit strutturali dell'ordine di vari miliardi per le finanze federali, senza considerare le conseguenze finanziarie di una nuova versione del progetto di riforma dell'imposizione delle imprese (progetto fiscale 17). Per questo motivo, nei prossimi anni sarà necessario apportare importanti adeguamenti alle finanze federali. Per quanto riguarda le uscite che presentano un grande margine di manovra, come nel caso della promozione dell'alloggio, sarà necessario valutare con cautela eventuali spese supplementari.

Come illustrato più sopra, il disegno di atto legislativo prevede un nuovo credito quadro per aumentare la dotazione del fondo di rotazione previsto dalla LPrA. Nel 2003, contemporaneamente all'entrata in vigore della LPrA, il Parlamento ha approvato un credito quadro di 300 milioni di franchi per mutui e un altro di 1775 milioni di franchi per impegni eventuali, destinato principalmente a garantire i prestiti della CCA.

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.

Poiché i crediti quadro approvati per gli impegni eventuali (garantire i prestiti della CCA) e le fidejussioni al regresso a favore della HBG si sono esauriti senza conseguenze finanziarie per la Confederazione, il Parlamento ha accettato nel 2003 la proposta del Consiglio federale di stanziare altri due crediti per prestazioni di garanzia: un primo di 1400 milioni di franchi nel 2010 e un secondo sotto forma di credito quadro di 1900 milioni di franchi nel 2015.

Il credito quadro di 300 milioni di franchi stanziato nel 2003 è stato versato nel fondo di rotazione tra il 2003 e il 2005 e in seguito dal 2009 in rate annuali di diverso importo. L'ultima, di 10,8 milioni di franchi, verrà versata nel 2017, portando il capitale del fondo a 510 milioni di franchi.

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

Il fondo di rotazione alimentato dalla Confederazione esiste da decenni. Contrariamente ad altri programmi di promozione della Confederazione che, come le misure della LCAP, avevano l'obiettivo di ridurre i prezzi di determinate abitazioni, il fondo di rotazione 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 la Confederazione dalle 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 due organizzazioni mantello presentano la contabilità del fondo.

I committenti di utilità pubblica associati a una delle due organizzazioni mantello 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 due 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 inoltre superare i 3 milioni di franchi e un committente può partecipare al fondo con al massimo 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 le barriere architettoniche) e di prezzo. 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 in base a una classifica compresa 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. Dal 2003 il fondo di rotazione così com'è definito sulla base della LPrA non ha fatto registrare perdite. A seconda dell'evoluzione del mercato dell'alloggio un simile rischio non può tuttavia essere escluso.

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 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 e possono contribuire allo sviluppo del settore di utilità pubblica¹⁴. Le quote di finanziamento della 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 con gli ammortamenti effettuati nel periodo relativo a una quota il capitale di terzi non sia superiore al 70 per cento del valore di reddito.

¹⁴ Wohnraumförderung durch zinsgünstige Darlehen aus dem Fonds de Roulement: Analyse von Vollzug und Wirkungen, Gesamtbericht zuhanden des BWO; a cura di B,S,S. e P/S//P///, Basilea, 28 febbraio 2012.

7.3 Importo del credito quadro

Al momento dell'entrata in vigore della LPrA il fondo di rotazione disponeva di riserve. Da allora è stato successivamente alimentato attraverso le varie rate del credito quadro approvato nel 2003. Da allora le risorse del fondo hanno permesso di sostenere ogni anno mediamente 1500 abitazioni e la domanda di mutui, fortemente aumentata negli anni 2014–2016 (1800–2000 abitazioni), è stata soddisfatta con le risorse ancora disponibili. Il numero di progetti elaborati dai committenti di utilità pubblica indica che la domanda non diminuirà. 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. Se paragonato al volume di promozione medio precedente, dal 2018 si prevede un deficit di 20–25 milioni di franchi all'anno.

Per questo motivo e partendo dall'idea che i nuovi crediti dovrebbero essere sufficienti per 10 anni, si propone di stanziare un credito quadro non superiore a 250 milioni di franchi per coprire il fabbisogno finanziario previsto per circa 1500 abitazioni a prezzi moderati all'anno durante tutta la fase dei versamenti. Come quello del 2003, il credito quadro che si chiede al Parlamento di approvare potrà essere versato nel fondo in rate da preventivare ogni anno, in base alle esigenze concrete e alla situazione delle finanze federali.

8 Ripercussioni

8.1 Ripercussioni per la Confederazione

8.1.1 Ripercussioni finanziarie

Un credito quadro per il fondo di rotazione e l'iscrizione di uscite con incidenza sul finanziamento nei conti della Confederazione a partire dal 2020 implicano certo maggiori oneri per il bilancio della Confederazione; va però anche considerato che le spese per le riduzioni suppletive legate alla promozione LCAP, che nel 2016 ammontavano a circa 46 milioni di franchi, entro il 2020 scenderanno a 31 milioni di franchi e saranno pari a zero nel periodo di 10–15 anni qui considerato. 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. Al tasso di interesse attuale dell'1 per cento questo patrimonio amministrativo risulta economicamente vantaggioso finché lo stanziamento di crediti non è legato a perdite di rilievo. Dato che nel caso dei crediti si tratta inoltre di spese non vincolate, l'onere che grava sulle finanze federali può essere impiegato in maniera flessibile. 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 2015 ammontavano a 1,35 milioni di franchi, dovrebbero far registrare un aumento, ma ridotto, a cinque cifre.

8.1.2 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 e alla gestione dei mandati di prestazione con le risorse di personale esistenti.

8.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

Il progetto non avrà alcuna ripercussione generale diretta sui Cantoni e sui 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 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 sostenuti con mutui del fondo di rotazione. I Cantoni che possiedono propri programmi di promozione dell'alloggio possono integrare questo sostegno di base della Confederazione con misure mirate. Molti Comuni collaborano inoltre con committenti di utilità pubblica, soprattutto per garantire la disponibilità di spazi abitativi adeguati per gli anziani. I Cantoni e di 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.

8.3 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.

8.4 Ripercussioni per la società e 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. Gli immobili che beneficiano di un sostegno devono inoltre soddisfare elevati standard di qualità. Le abitazioni a prezzi moderati ma di qualità, senza barriere, adeguate alle esigenze di tutte le fasce di età e che, rispetto ad altri tipi di costruzioni, occupano una superficie abitativa ridotta, come prescrivono le norme in materia di occupazione ampiamente diffuse nel settore di utilità pubblica, 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 dando grande importanza all'impegno e al senso di responsabilità degli abitanti. In tal modo contribuiscono allo sviluppo sostenibile dal punto di vista economico, ecologico e sociale.

9 Aspetti giuridici

9.1 Costituzionalità e legalità

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.

9.2 Forma dell'atto

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

9.3 Subordinazione al freno delle 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.