

Abitazioni in proprietà di utilità pubblica

Sintesi

IWSB / HSLU / swisslegal



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale dell'economia,
della formazione e della ricerca DEF
Ufficio federale delle abitazioni UFAB



Colophon

Editore

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

Download

<http://www.ufab.admin.ch>

Gruppo di monitoraggio

Martin Tschirren, UFAB
Felix Walder, UFAB
Marie Glaser, UFAB
Christoph Enzler, UFAB
Doris Sfar, UFAB
Urs Hauser, cooperative d'abitazione svizzera
Adrian Achermann, WOHNEN-SCHWEIZ
Anja Risch, UFG

Autori

IWSB – Institut für Wirtschaftsstudien Basel
Gilgenbergerstrasse 21
4053 Basel

HSLU – Hochschule Luzern, Institut für Betriebs- und Regionalökonomie
Zentralstrasse 9
6002 Luzern

SwissLegal Dürr + Partner
Centralbahnstrasse 7
4010 Basel

Nils Braun-Dubler, IWSB
Markus Gmünder, Hochschule Luzern
Vera Frei, IWSB
Florian Roth, IWSB
David Dürr, SwissLegal
Vera Föhn, avvocato

Citazione

Braun-Dubler, N., Gmünder, M., Frei, V., Roth, F., Dürr, D., Föhn, V. (2024). *Abitazioni in proprietà di utilità pubblica. Sintesi*. Ufficio federale delle abitazioni, Berna.

Note

Questa sintesi e il riassunto sono disponibili in tedesco, in francese ed in italiano. Il rapporto è disponibile in tedesco.

Il referente per le domande relative al rapporto è Markus Gmünder, Hochschule Luzern.

Il rapporto espone il parere degli autori. Esso non corrisponde necessariamente a quello del mandante.

Illustrazione di copertina

© DDPS

SINTESI

Negli ultimi anni la proprietà abitativa in Svizzera ha subito un aumento di prezzi massiccio. Di conseguenza, sono sempre meno le economie domestiche che posso permettersi di acquistare un immobile, in particolare fra le giovani famiglie. Partendo da questa premessa, il presente studio esplorativo intende rispondere alla seguente domanda: visti i prezzi degli immobili e considerato il mandato di promozione dell'accesso alla proprietà della Confederazione, come si possono trovare **alternative alla proprietà abitativa classica** che siano **più economiche** e quindi accessibili anche per le giovani famiglie?

Finora in Svizzera le abitazioni in proprietà di utilità pubblica non sono né molto diffuse né, di conseguenza, molto conosciute. Inoltre, a prima vista, parlare di «abitazioni in proprietà di utilità pubblica» potrebbe sembrare paradossale. Il concetto di «proprietà» deve dunque essere limitato ad alcune accezioni: infatti solo così può essere compatibile con «l'utilità pubblica» e garantire la **convenienza dei prezzi**, punto cruciale dello studio.

Per poter parlare di **abitazioni in proprietà di utilità pubblica** devono essere applicati **15 criteri** derivanti dalla combinazione di obiettivi del dialogo politico in materia di alloggi fra Confederazione, Cantoni e Città, così come dai principi e dalla Carta statutaria dei committenti di abitazioni di utilità pubblica in Svizzera.

- I. **Prezzi iniziali moderati:** senza sovvenzioni statali esistono quattro strade per poter offrire la proprietà abitativa (prima vendita) al di sotto del prezzo di mercato.
 1. **Limitazione del diritto di disporre:** per esempio, il terreno non può essere venduto ma solo ceduto in diritto di superficie. Ciò riduce anche il prezzo di vendita iniziale;
 2. **limitazione temporale della proprietà:** se la proprietà non viene acquistata a tempo indeterminato ma solo per un certo periodo, sarà rilevante soltanto il valore (attualizzato) legato alla durata di utilizzo anziché il valore globale dell'alloggio;
 3. **Limitazione spaziale della proprietà:** se non viene acquistato l'intero spazio abitativo e una parte continua a essere affittata (come spazio collettivo, per esempio), il prezzo di acquisto diminuisce;
 4. **finanziamento trasversale interno:** questo tipo di finanziamento si ha quando certe vendite avvengono a prezzi (quasi) di mercato e il ricavo va a vantaggio di altri acquirenti.
 - II. **Prezzi moderati sul lungo termine:** per garantire che nessuno possa vendere lo spazio abitativo (inizialmente) vantaggioso traendone un guadagno, l'organizzazione o l'ente (cooperativa, fondazione) deve disporre di un diritto di prelazione legale, così come della volontà e della possibilità di mettere a disposizione i mezzi necessari per esercitare tale diritto. Concretamente, esistono due modi di procedere:
 5. **diritti di prelazione tramite contratto di diritto di superficie;**
 6. **diritti di prelazione tramite proprietà per piani.**

L'organizzazione deve anche avere l'intenzione ed essere in grado di esercitare questo diritto di prelazione.

- III. **Armonizzazione con la pubblica utilità in senso lato e con gli obiettivi in materia di politica dell'alloggio:**

 7. A tal fine è necessario che possa assicurare un finanziamento a breve termine e dev'essere nell'interesse degli organi competenti mantenere e garantire **un prezzo moderato** dell'immobile.
 8. **mix sociale:** questo aspetto è garantito quando la proprietà abitativa è accessibile a un'ampia fascia della popolazione (in particolare anche a senior, famiglie, persone con disabilità fisiche e psichiche, migranti, ecc.);
 9. **ambiente abitativo sicuro:** questo obiettivo si soddisfa attraverso misure edili come una buona illuminazione, una progettazione senza barriere dei viali e un'architettura che promuova la socializzazione e che, tramite l'integrazione, aumenti il sentimento di sicurezza sociale;
 10. **luogo:** questo criterio comprende l'offerta di attività in comune per raggiungere una «densità funzionale» (aumento della varietà di utilizzo);
 11. **possibilità per i residenti di prendere parte a decisioni e iniziative:** per esempio per le superfici comuni o per la creazione di modelli organizzativi;
 12. **assenza di barriere architettoniche:** eliminazione delle barriere sia nell'appartamento sia nell'accesso alle zone comuni;
 13. **sfruttamento efficiente delle risorse:** questo obiettivo comprende, oltre al consumo energetico, anche la densità di occupazione dell'alloggio, vale a dire il consumo energetico e di superficie abitativa pro capite. L'utilizzo in comune delle risorse è un modo per risparmiare;
 14. **maggior densità:** la diminuzione della superficie d'insediamento per abitante può essere raggiunta tramite una maggiore densità, realizzabile sia con uno sviluppo centripeto degli insediamenti che con un maggiore indice di sfruttamento;
 15. **materiali duraturi e sostenibili:** l'utilizzo di questi materiali così come il rispetto di criteri sociali nella costruzione e nella ristrutturazione aiuta a creare un ambiente di qualità all'interno e all'esterno.

Per analizzare l'adeguatezza di modelli e progetti in base a questi criteri lo studio contempla una duplice prospettiva, economica e giuridica. La metodologia di lavoro seguita comprende lo svolgimento di ricerche approfondite nella letteratura specializzata e lo studio di esempi di abitazioni in proprietà di utilità pubblica in Svizzera e all'estero, ma anche l'intervista a specialisti e lo scambio con gruppi di discussione. Beninteso, per lo studio è stata fondamentale la conoscenza degli autori delle particolarità di questo tipo di abitazioni.

FORME DI ABITAZIONI IN PROPRIETÀ DI UTILITÀ PUBBLICA

Sono stati complessivamente identificati e valutati cinque forme / modelli alternativi di abitazioni in proprietà in Svizzera e all'estero.

(1) Proprietà abitativa flessibile (*flexibles Wohneigentum*): si tratta di un modello sviluppato dalla federazione delle cooperative di costruzione WOHNEN SCHWEIZ. Una cooperativa di costruzione costruisce e vende alloggi con la formula della proprietà per piani, rimanendo però proprietaria almeno di un alloggio. In questo modo la cooperativa è co-proprietaria e, idealmente, può concordare un diritto di prelazione limitato e illimitato per coprire i rischi in caso di aumento o diminuzione dei prezzi. Tutti gli

altri co-proprietari devono rinunciare per contratto a far valere il loro diritto di prelazione. Inoltre, come condizione contrattuale viene inserito l'uso personale della proprietà abitativa, il che esclude l'affitto, ad eccezione dell'affitto ai successori con una pigione commisurata ai costi. Nel complesso è possibile mantenere un prezzo moderato sul lungo termine. Non è però per forza garantito un prezzo iniziale moderato, dato che la limitazione del diritto di disporre da parte della cooperativa di costruzione non è quantificabile e dunque il prezzo non può essere ridotto rispetto al prezzo di costo.

(2) **Community Land Trust**: questo modello, abbreviato «modello CLT», è strettamente legato al concetto di cooperativa presente in Svizzera, ma nasce in Paesi in cui la proprietà abitativa è più diffusa dell'affitto. Il modello CLT è anche strutturato in modo più ampio, dato che non sono coinvolti soltanto i proprietari e gli inquilini, ma anche il vicinato (non affiliato). Questo modello garantisce prezzi moderati sul lungo termine tramite contratti di diritto di superficie nei quali sono sanciti i diritti di prelazione, i prezzi di rivendita e/o le limitazioni delle entrate degli acquirenti. Il prezzo iniziale è moderato perché il terreno viene «affittato» tramite un contratto di diritto di superficie anziché comprato e gli obiettivi in materia di politica dell'alloggio, se non per forza soddisfatti, vengono perlomeno considerati grazie al fatto di coinvolgere il vicinato.

(3) Proprietà immobiliare a termine: si tratta di una proprietà limitata a 30 anni con la conseguente diminuzione del prezzo iniziale. Il cliente acquisisce il 30 per cento dell'alloggio e cede un punto percentuale all'anno al venditore, fino a quando il bene non diventa nuovamente di proprietà del venditore. Molto probabilmente il vantaggio maggiore da questo modello potrebbero trarre le giovani famiglie, dato che l'orizzonte temporale in questione rappresenta all'incirca quello della permanenza dei figli nella casa di origine e che sono proprio queste famiglie ad aver bisogno di una forte riduzione del prezzo iniziale. Per il gruppo target «giovani famiglie» verrebbe aumentata la possibilità di cambiare casa, pur garantendo un ambiente di vita sicuro nel periodo in cui i figli vivono ancora con i genitori.

Sul lungo termine il prezzo rimane moderato grazie alla sua composizione e alla riversione, così come a cicli di risanamento armonizzati. Negli esempi trattati, oltre al fatto che chi detiene una proprietà immobiliare a termine si vede piuttosto come un affittuario, un grosso problema è dato dallo scioglimento del contratto, ossia dalla vendita prima dello scadere del termine. Le condizioni di ripresa devono essere sufficientemente vantaggiose, pena un modello poco attrattivo. Le possibilità di rendimento sono infatti limitate, dato che in un caso del genere rimarrebbe praticamente solo l'opzione di dare in locazione l'alloggio con un contratto a tempo determinato (e una conseguente riduzione del prezzo) per non compromettere l'armonizzazione dei cicli di risanamento.

(4) **Piccola proprietà abitativa (Property Light Plus 1):** per questo modello vengono mantenuti prezzi iniziali moderati limitando la proprietà al nucleo centrale dell'abitazione. Si tratta di un modello all'opposto di quello della proprietà per piani, che prevede invece che i proprietari possiedano anche (in modo collettivo) il resto dell'immobile (e quindi che debbano comperarlo). Questo modello non è stato sviluppato specificamente per i committenti di abitazioni di utilità pubblica, ma questi ultimi potrebbero essere proprietari delle parti comuni ed affittarle con una pigione commisurata ai costi. Non è previsto alcun elemento per garantire prezzi moderati sul lungo termine, e il modello proposto deve dunque essere abbinato a un contratto di diritto di superficie o a una proprietà per piani. La piccola proprietà abitativa non prevede alcun vantaggio aggiuntivo per quanto riguarda gli obiettivi in materia di politica delle abitazioni.

(5) **Cohousing**: anche questo modello abitativo, diffuso prevalentemente nei Paesi scandinavi e negli Stati Uniti, riduce lo spazio della proprietà abitativa proponendo un mix di locali privati e comuni. Ogni economia domestica ha un suo spazio privato, ma questo spazio è (notevolmente) più piccolo rispetto a un alloggio tradizionale; in compenso, si hanno spazi comuni (molto più) ampi. In questo modo si raggiungono gli obiettivi del mix sociale e dello sfruttamento efficiente delle risorse. Nella pratica però tutto dipende dalle dimensioni degli spazi comuni e dall'omogeneità dei fruitori, dato che per l'uso di uno spazio comune occorre avere una medesima visione del suo utilizzo. Ciò riduce anche l'idoneità della proprietà del *cohousing*, dato che in caso di disaccordo non è facilmente attuabile un'espropriazione, mentre con la locazione si ha sempre la possibilità della disdetta. Possono essere mantenuti prezzi moderati sul lungo termine tramite un contratto di diritto di superficie o un contratto di proprietà per piani (oppure tramite una combinazione di entrambi).

ESEMPI IN SVIZZERA

Basandosi sulle riflessioni e sui modelli teorici evinti dall’analisi dei sei progetti esposti nel presente studio non è stato possibile arrivare a una soluzione ottimale da applicare nel caso delle abitazioni in proprietà di utilità pubblica in Svizzera. In particolare, nessuno degli esempi analizzati garantisce prezzi moderati sul lungo termine. Questo fattore dipende fortemente dalla motivazione principale alla base dell’offerta di abitazioni in proprietà di utilità pubblica: la proprietà abitativa serve a finanziare altri progetti o a ottenere un terreno edificabile, oppure si tratta di mettere a disposizione la proprietà abitativa a un prezzo iniziale accessibile con un’alta percentuale di zone comuni. Dagli **esempi** analizzati sono emerse in particolare le seguenti **constatazioni**.

- 1 Se un **ente**, oltre a offrire abitazioni in proprietà di utilità pubblica dà anche in affitto alloggi in qualità di **committente di abitazioni di utilità pubblica**, questo
 - a) porta a un migliore mix sociale;
 - b) apre la possibilità di un finanziamento trasversale delle abitazioni in affitto tramite gli alloggi di proprietà;
 - c) agevola il finanziamento di un riacquisto, dato che è disponibile una maggiore sostanza (e i comitati interessati possono anche prendersi il tempo di preparare i relativi processi);
 - d) rende relativamente sicuro il fatto che siano garantiti i principi legati al prezzo moderato a lungo termine.
 - 2 È possibile mantenere **prezzi iniziali moderati** con un elevato grado di standardizzazione (mantenendo bassi i costi di costruzione) e dando la priorità agli spazi comuni. Un progetto con la vendita di una struttura grezza, si presta bene al concetto di abitazioni in proprietà di utilità pubblica: la vendita di una struttura grezza consente agli acquirenti maggiore flessibilità nel finanziamento. Gli interni potranno poi essere realizzati gradualmente, anche dagli stessi acquirenti. E proprio quest'ultimo punto è uno dei principali motivi che spinge all'acquisto di un immobile: poter personalizzare gli interni.
 - 3 **Le regole di riversione agevolano il mantenimento di prezzi moderati sul lungo termine**: sia nel caso del diritto di superficie che nel caso della proprietà immobiliare a termine, dopo un certo periodo la proprietà ritorna in mano all'ente. Se le condizioni (indennizzo) non contengono aspetti che fanno lievitare i prezzi, la nuova vendita (o il prolungamento del contratto) consente un «rilancio» vantaggioso che può prevedere anche altri criteri come il reddito o le prescrizioni in materia di occupazione.

Fra le principali **problematiche** emerse dagli esempi si trova **in primo luogo** il fatto che i **membri fondatori** **possono cambiare parere**, come avvenuto per un progetto, dove il diritto di prelazione con la conseguente impossibilità di assicurare un prezzo moderato sul lungo termine ha subito delle modificazioni. **In secondo luogo** diventa molto più difficile trovare **un accordo** quando hanno voce in capitolo sia proprietari che inquilini: o l'onere burocratico è troppo elevato, o il peso specifico dei diversi attori è impari. **In terzo luogo**, o la **composizione del prezzo** per un'eventuale vendita è **estremamente dettagliata**, oppure le modifiche alla proprietà abitativa devono essere approvate dall'ente responsabile, dato che quest'ultimo deve sempre tenersi pronto a riacquistare la proprietà, anche se modificata.

DIRETTIVE GIURIDICHE PER LA PRASSI

Lo studio mostra i **principali aspetti giuridici** ai quali prestare attenzione nelle diverse varianti attuabili affinché si possa parlare di **abitazioni in proprietà di utilità pubblica**. Come forme giuridiche sono state proposte una fondazione o una cooperativa, trattando in seguito i principali elementi giuridici sulla base di tre esempi pratici (limitazione del diritto di disporre, limitazione temporale e/o limitazione spaziale). È fondamentale trovare una soluzione contrattuale che **escluda** in modo duraturo, per il tramite del diritto di prelazione, **la realizzazione di un utile**.

RACCOMANDAZIONI PER LE POSSIBILITÀ DI PROMOZIONE

Nel promuovere le abitazioni in proprietà di utilità pubblica va prestata particolare attenzione a due fasi: la fase dello sviluppo e quella del riacquisto. La prima fase è presente anche nel caso delle classiche cooperative di costruzione di alloggi e gli strumenti di promozione indiretta di cui dispone al momento la Confederazione – ossia le fideiussioni per i prestiti concessi dalla Centrale d'emissione per la costruzione di alloggi (EGW), le fideiussioni al regresso nel caso di fideiussioni della cooperativa di fideiussione ipotecaria hbg e la concessione di prestiti dal fondo di rotazione (FdR) – potrebbero essere utilizzati anche per le abitazioni in proprietà di utilità pubblica.

Si potrebbe ora ipotizzare la concessione di mutui da parte della Confederazione **senza complicazioni burocratiche, a breve termine e a tassi d'interesse favorevoli per il riacquisto di abitazioni**. Questo elemento potrebbe rivelarsi centrale, dato che per garantire prezzi vantaggiosi sul lungo termine i committenti di abitazioni di utilità pubblica devono poter esercitare il proprio diritto di prelazione (limitato) e necessitano quindi di una liquidità a breve termine. Per il mercato dei capitali ordinario questi casi sono poco interessanti: infatti il credito viene di norma rimborsato entro pochi mesi. Oltretutto, attualmente il fondo di rotazione non considera questa casistica. Occorrerebbe quindi verificare se per la fase tra il riacquisto e la rivendita di un immobile il committente di abitazioni di utilità pubblica possa, per il tramite del fondo di rotazione, beneficiare di un mutuo a tasso d'interesse favorevole o addirittura a tasso zero.

Sarebbero anche ipotizzabili **servizi di consulenza** sulle abitazioni in proprietà di utilità pubblica rivolte ai committenti di abitazioni, finanziate (o co-finanziate) dalla Confederazione e proposte dalle organizzazioni mantello dei committenti di pubblica utilità tramite un accordo sulle prestazioni con la Confederazione. Il servizio potrebbe anche includere una consulenza giuridica (nel presente studio vengono in parte già date informazioni in materia) e l'istituzione di una **piattaforma per la documentazione** che proponga modelli, contratti e regolamenti tipo.

A livello cantonale o comunale esiste la possibilità di cedere terreno edificabile (in diritto di superficie) oppure di concedere una fideiussione diretta (in contrapposizione alle fideiussioni indirette a livello federale). Sarebbe inoltre **ipotizzabile** un **trattamento privilegiato** per quanto riguarda l'**imposta sul trapasso di proprietà** nei casi in cui un committente di utilità pubblica debba effettuare un riacquisto. Un'altra **opzione** potrebbe essere **diminuire l'imposta immobiliare per i committenti di utilità pubblica**, il che supporterebbe l'alimentazione di un capitale proprio per l'esercizio del proprio (limitato) diritto di prelazione. L'incentivo è dato dalla possibilità di dedurre il capitale proprio accumulato dal valore dell'immobile per il calcolo dell'imposta immobiliare.

PROSPETTIVE

Gli esempi analizzati mostrano che finora, oltre a obiettivi di utilità pubblica, sono stati perseguiti anche altri scopi per aumentare l'accettazione e il finanziamento. Non va trascurato il fatto che per molti l'abitazione in proprietà è un investimento per il quale si è disposti a rinunciare a una parte di rendimento, ma non a rinunciarvi del tutto.

Ad oggi in **Svizzera** non esiste ancora **alcun progetto** di abitazioni in proprietà di utilità pubblica **attuato in forma non mista ad altri scopi**, in particolare anche perché finora non esistono basi concettuali in tal senso. Il presente studio contribuisce a colmare queste lacune **riunendo** in un unico documento **criteri e premesse**. Al tempo stesso è importante che, oltre agli aspetti tecnici e giuridici dell'attuazione, l'ente sia disposto a rispettare e applicare le regole sul lungo periodo per consentire alle abitazioni in proprietà di utilità pubblica di mantenere prezzi moderati sul lungo termine.

Il sostegno statale sotto forma di mutuo per **garantire un finanziamento intermedio senza complicazioni burocratiche allo scopo di esercitare il diritto di prelazione**, e quindi di mantenere prezzi moderati a lungo termine, non dovrebbe comportare rischi: il finanziamento infatti è necessario solo sul breve termine e dovrebbe essere praticamente sempre possibile la rivendita a condizioni vantaggiose. Un aiuto statale potrebbe dunque rivelarsi opportuno, visto che la transazione non è interessante per le banche in ragione della sua breve durata e delle circostanze ancora incerte.

L'attuazione di progetti di abitazioni in proprietà di utilità pubblica senza altro scopo è certamente auspicabile e degna di essere sostenuta; al tempo stesso, in caso di finanziamento diretto alle strutture per far diminuire i costi iniziali s'impone anche una certa prudenza. Prima che vengano adottate misure di sostegno di una certa entità, occorre maturare esperienze sul medio e sul lungo termine.