

---

# Abitazioni in proprietà di utilità pubblica

## Riassunto

---

IWSB / HSLU / swisslegal



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Dipartimento federale dell'economia,  
della formazione e della ricerca DEFR  
**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  
ChristophENZler, 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. Riassunto*. Ufficio federale delle abitazioni, Berna.

### Note

Questo riassunto e la sintesi 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

## INDICE

SINTESI.....	2
1 PROMOZIONE DELLE ABITAZIONI IN PROPRIETÀ DI UTILITÀ PUBBLICA: OPZIONI POSSIBILI.....	8
1.1 Promozione di abitazioni in proprietà di utilità pubblica: aspetti determinanti .....	8
1.2 Livello federale .....	9
1.2.1 Opzioni di promozione legate ai sussidi alle strutture .....	9
1.2.2 Opzioni di promozione sotto forma di sostegno ai committenti stessi.....	10
1.3 Livello cantonale e comunale .....	11
1.3.1 Opzioni di promozione legate ai sussidi alle strutture .....	11
1.3.2 Opzioni di promozione sotto forma di sostegno ai committenti stessi.....	12
2 CONCLUSIONI E PROSPETTIVE .....	14

## 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.

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.

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

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. **maggiore 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 trarlo 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 riverzione, 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.

# 1 PROMOZIONE DELLE ABITAZIONI IN PROPRIETÀ DI UTILITÀ PUBBLICA: OPZIONI POSSIBILI

La promozione dell'alloggio è un tema trattato a diversi livelli istituzionali. A livello federale troviamo la legge del 2003 sulla promozione dell'alloggio (LPrA), che a sua volta si basa sul mandato costituzionale esposto all'articolo 108 Cost. secondo cui la Confederazione deve 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 d'utilità pubblica. La promozione dell'alloggio è però anche compito di Cantoni e Comuni ed è sancita dalla relativa legislazione. Va tuttavia sottolineato che non tutti i Cantoni e i Comuni o Città agiscono allo stesso modo: sono infatti più attivi quelli con una situazione difficile del mercato immobiliare.

Per definire il tipo e la forma dei mezzi di promozione, bisogna chiarire chi o cosa vada sostenuto. Vanno sostenuti progetti specifici o immobili costruiti da committenti di abitazioni di utilità pubblica? Vanno sostenuti coloro che creano l'offerta di abitazioni in proprietà di utilità pubblica, ovvero i committenti di abitazioni di utilità pubblica stessi? Vanno sostenuti i diretti interessati, ovvero chi acquista abitazioni di utilità pubblica? Le opzioni di promozione possono quindi essere suddivise in tre categorie:

- 1 **sussidi alle strutture**, ossia sostegno specifico per la costruzione di abitazioni di questo genere;
- 2 **sostegno ai committenti stessi**, ad esempio per l'ampliamento dell'offerta;
- 3 **sussidi alla persona**, ossia sostegno mirato agli acquirenti.

Tuttavia, il tipo e la forma delle opzioni di promozione dipendono anche dagli obiettivi che si intendono raggiungere. Il presente studio si concentra soprattutto sulla disponibilità di prezzi moderati sul lungo termine. Il sostegno del settore pubblico attraverso strumenti di promozione è infatti appropriato soprattutto se non sono moderati solo i prezzi iniziali. Alla luce di tutto ciò, si è deciso di non dar seguito alla terza categoria menzionata. I sussidi alla persona infatti – grazie a cui le famiglie che rispondono a determinati criteri ricevono un sostegno così da ridurre (inizialmente), ad esempio, il capitale proprio necessario per l'acquisto di un immobile – farebbe sì che queste famiglie possano muoversi come tutti gli altri sul mercato immobiliare. Non si potrebbe però escludere un guadagno da parte loro sul lungo periodo: la proprietà acquistata sul normale mercato immobiliare potrebbe infatti essere rivenduta in seguito a prezzo di mercato. In casi simili, dunque, non possono essere garantiti prezzi moderati sul lungo termine. Un modo per evitare situazioni del genere sarebbe il versamento di sussidi alla persona utilizzabili esclusivamente per l'acquisto di abitazioni di utilità pubblica, con una restrizione sotto forma di diritti di prelazione da parte di una fondazione o di una cooperativa (come esposto in precedenza). In tal modo i sussidi alla persona sarebbero legati all'acquisto di abitazioni di questo tipo, che devono però naturalmente essere disponibili sul mercato.

Le riflessioni che seguono si riferiscono quindi soprattutto agli strumenti della categoria «sussidi alle strutture» e «sostegno ai committenti stessi», differenziando le opzioni di promozione in base al livello istituzionale, ossia Confederazione e Cantone/Comune.

## 1.1 PROMOZIONE DI ABITAZIONI IN PROPRIETÀ DI UTILITÀ PUBBLICA: ASPETTI DETERMINANTI

Nel mercato immobiliare vanno distinte tre categorie: (1) mercato della locazione, (2) mercato della proprietà e (3) mercato delle abitazioni di utilità pubblica. A essere coinvolte nella promozione da parte

del settore pubblico sarebbero principalmente le categorie (2) e (3). Tuttavia, dato che l'obiettivo è quello di far sì che determinate persone o famiglie possano avere accesso a una forma alternativa di proprietà, il focus è soprattutto sul mercato delle abitazioni di utilità pubblica, o meglio, sui committenti di abitazioni di utilità pubblica.

- 1 **Fase di sviluppo:** dati i numerosi ostacoli e la complessità in relazione alle abitazioni in proprietà di utilità pubblica, si può presumere che i costi per lo sviluppo di nuovi progetti tenderanno a essere elevati, soprattutto in considerazione ad esempio dei requisiti normativi più severi; potrebbe quindi venire a mancare capitale iniziale per la costruzione di nuove abitazioni di questo genere.
- 2 **Fase di riacquisto:** per esercitare il diritto di prelazione così da perseguire l'obiettivo di mantenere prezzi moderati sul lungo termine, i committenti di abitazioni di utilità pubblica hanno bisogno di liquidità (a breve termine), e i fondi propri potrebbero non essere sufficienti. Si deve inoltre tenere conto delle imposte sul trapasso di proprietà o della tassazione delle riserve.

## 1.2 LIVELLO FEDERALE

Le opzioni di promozione legate ai sussidi alle strutture mirano a far sì che sul mercato siano disponibili alloggi sotto forma di abitazioni in proprietà di utilità pubblica, e che questa disponibilità sia garantita a lungo termine dai committenti di tali abitazioni.

- **Fideiussioni per progetti di costruzione:** al momento vi sono due strumenti indiretti di fideiussione a livello federale. In primo luogo, la Confederazione concede fideiussioni per i prestiti della EGW, che accorda ai suoi membri, ossia ai committenti di abitazioni di utilità pubblica, mutui a lungo termine a tassi d'interesse favorevoli utilizzando fondi derivanti da prestiti sul mercato dei capitali. In secondo luogo, la Confederazione può concedere una fideiussione al regresso alla cooperativa di fideiussione (hbg) per una parte dei mutui da essa garantiti.

- **Mutui a tassi d'interesse favorevoli:** un importante strumento di promozione con tassi d'interesse favorevoli è costituito dal fondo di rotazione (FdR) alimentato dalla Confederazione e amministrato dalle due organizzazioni mantello attive nella costruzione di abitazioni di utilità pubblica (cooperative d'abitazione svizzera e WOHNEN SCHWEIZ). L'importo massimo del prestito per ogni progetto (domanda) è di 5 milioni di franchi e, dal 2024, di 60 000 franchi per abitazione. I mutui possono essere richiesti per la costruzione, la ristrutturazione e l'acquisto di un immobile, così come per l'acquisto di terreni. In alcuni casi i mezzi tratti dal FdR possono essere utilizzati anche per la costruzione di immobili in proprietà, tuttavia devono essere soddisfatti determinati requisiti, come un valore d'uso sufficiente secondo il Sistema di valutazione degli alloggi (SVA). Anche in questo caso si pone l'accento sui prezzi moderati, soprattutto quelli iniziali. Con riserva di un ulteriore esame dettagliato, a prima vista il FdR non è incompatibile a priori con progetti edilizi che prevedono (in parte) abitazioni in proprietà di utilità pubblica. Il ricorso a questo fondo dipende dal progetto specifico e va valutato caso per caso.

## NUOVI STRUMENTI

- **Mutui a tassi d'interesse favorevoli per il riacquisto di abitazioni:** come esposto in precedenza, nel caso venga concesso loro il diritto (limitato) di prelazione, per far sì che possano essere mantenuti prezzi moderati sul lungo termine i committenti di abitazioni di utilità pubblica hanno bisogno di liquidità a breve termine. In linea di principio potrebbero ottenere fondi anche attraverso il normale mercato dei capitali, ma a seconda della solvibilità i tassi di interesse sono più o meno elevati e possono limitare l'obiettivo di mantenere prezzi moderati sul lungo termine. Sarebbe necessario valutare se e in che misura sia possibile, per la fase tra il riacquisto e la rivendita di un immobile, mettere a disposizione dei committenti di abitazioni di utilità pubblica mutui a tassi d'interesse favorevoli o addirittura a senza interessi, concessi solo su brevi periodi. Tuttavia, il FdR non è orientato a questo scopo, per cui al momento risulta poco adeguato. Sarebbe opportuno valutare se una parte di tale fondo alimentato con mezzi finanziari federali possa essere destinata esplicitamente a casi di questo tipo, abbinandola al rispetto di determinati requisiti (p.es. requisiti posti dalla Confederazione quando vengono stabilite le condizioni). Dato che la gestione fiduciaria del FdR da parte delle due organizzazioni mantello si è dimostrata finora valida per la concessione di mutui, sarebbe opportuno mantenere tale approccio anche per questa parte apposita del fondo.

### 1.2.2 OPZIONI DI PROMOZIONE SOTTO FORMA DI SOSTEGNO AI COMMITTENTI STESSI

Le opzioni di promozione per i committenti di abitazioni di utilità pubblica non sono legate a un progetto specifico, ma sono intese a incoraggiare i committenti in generale ad avvicinarsi al tema delle abitazioni in proprietà di utilità pubblica e a costruire questo tipo di abitazioni. Quanto riportato di seguito è da considerare come opzione di promozione a livello federale, eventualmente attuabile in futuro.

- **Consulenza generale relativa alle abitazioni in proprietà di utilità pubblica:** per favorire la disponibilità di abitazioni di questo tipo e affrontare i relativi ostacoli, è ipotizzabile un servizio di consulenza specifico cofinanziato dalla Confederazione, con l'obiettivo di incoraggiare la costruzione di abitazioni in proprietà a prezzi moderati. Sarebbe opportuno che fossero le due organizzazioni mantello (cooperative d'abitazione svizzera e WOHNEN SCHWEIZ) a occuparsi della realizzazione del progetto, ad esempio tramite un accordo sulle prestazioni con la Confederazione.





non coperta dal capitale proprio. Come le fideiussioni, questi mutui sono soggetti a condizioni che dovrebbero essere riviste se venissero estese alle abitazioni in proprietà di utilità pubblica. Il Cantone di Basilea Città concede anche mutui a tassi d'interesse agevolati e rimborsabili condizionalmente che possono essere utilizzati per sviluppare progetti (verifiche, pianificazione e altre misure durante la fase di preparazione dei lavori), così da colmare l'eventuale deficit di finanziamento in attesa che i committenti di abitazioni di utilità pubblica possano rivolgersi agli investitori con una proposta di progetto. Il Cantone ha firmato un accordo con la sezione regionale dell'organizzazione cooperative d'abitazione svizzera («Regionalverband Nordwestschweiz»), incaricandola della concessione dei mutui.

- **Partecipazione al capitale sociale:** un'ulteriore misura nel contesto dei sussidi alle strutture è la partecipazione del settore pubblico al capitale sociale tramite quote sociali in un ente committente di abitazioni di utilità pubblica o in una cooperativa di costruzione di alloggi. Ad esempio, nelle proprie leggi in materia di promozione dell'alloggio i Cantoni di Neuchâtel e Nidvaldo prevedono esplicitamente la possibilità di partecipare con capitale a progetti di organizzazioni dedite alla costruzione di abitazioni a scopi d'utilità pubblica. Anche la città di Zurigo, ad esempio, prevede una partecipazione di questo tipo al capitale sociale. A seconda dei prerequisiti e a seguito della verifica o dell'adeguamento delle basi giuridiche, sarebbe ipotizzabile una partecipazione del settore pubblico anche a progetti che prevedono in parte abitazioni in proprietà di utilità pubblica, dato che così sarebbe necessario un capitale proprio inferiore da parte dei committenti.

Tali strumenti, che necessitano in parte adeguamenti, mirano più che altro a mantenere moderati i prezzi iniziali delle abitazioni di utilità pubblica e consentono di istituire o aumentare l'offerta di tali abitazioni.

## NUOVI STRUMENTI

- **Mutui a tassi d'interesse favorevoli per il riacquisto di abitazioni:** in linea di principio Cantoni, Comuni e Città possono concedere mutui per esigenze di liquidità a breve termine per permettere ai committenti di abitazioni di utilità pubblica di esercitare il diritto (limitato) di prelazione nell'acquisto di immobili residenziali che stanno per diventare disponibili, ma questa opzione dovrebbe essere esplicitamente prevista dalla legislazione cantonale o comunale pertinente. Anche in questo caso si pone la questione se l'amministrazione di un fondo da istituire a questo scopo debba essere affidata al Comune/Cantone stesso o a una delle sezioni regionali delle due organizzazioni mantello (cooperative d'abitazione svizzera e WOHNEN SCHWEIZ); data la grande esperienza in questo ambito grazie al FdR, sarebbe opportuno affidare l'amministrazione a queste ultime.

### 1.3.2 OPZIONI DI PROMOZIONE SOTTO FORMA DI SOSTEGNO AI COMMITTENTI STESSI

Come nel caso delle opzioni di promozione sotto forma di sostegno ai committenti stessi a livello federale, quanto riportato di seguito è da considerare come opzione di promozione a livello cantonale/comunale; alcune proposte sono già applicate nel contesto della promozione dell'alloggio, ma in situazioni diverse da quella delle abitazioni in proprietà di utilità pubblica e con obiettivi diversi.

- **Consulenza generale/giuridica relativa alle abitazioni in proprietà di utilità pubblica:** un tale servizio di consulenza potrebbe essere avviato o finanziato anche a livello cantonale/comunale. Viste le differenze nelle basi legali tra Cantoni e anche tra Comuni per quanto riguarda la promozione

dell'alloggio in generale, un servizio di consulenza a questo livello sarebbe opportuno. Anche in questo caso potrebbe essere svolto dalle sezioni regionali delle due organizzazioni mantello e finanziato dal Cantone, dal Comune, o dalla Città.

Per mantenere moderati sul lungo termine i prezzi delle abitazioni in proprietà di utilità pubblica esistono infine due ulteriori misure fiscali a livello cantonale/comunale, che riducono i costi delle transazioni in caso di esercizio del diritto di prelazione.

- **Trattamento privilegiato per quanto riguarda l'imposta sul trapasso di proprietà:** i committenti di abitazioni di utilità pubblica che riacquistano abitazioni potrebbero essere esentati da questa imposta a determinate condizioni, ad esempio se la rivendita avviene entro un termine predefinito. Questa esenzione riduce i costi e (insieme alle condizioni concordate per il diritto di prelazione) contribuisce a garantire che i prezzi rimangano accessibili sul lungo periodo. Il Cantone di Basilea Città applica già questa misura di promozione quando una cooperativa acquista immobili in locazione. Se sono soddisfatte determinate condizioni, ad esempio se il tasso di interesse del capitale sociale è almeno di un punto percentuale *al di sotto* di quello applicato dalla Banca Cantonale di Basilea per un'ipoteca di primo grado a tasso variabile, l'imposta sul trapasso di proprietà riscossa al momento dell'acquisto dell'immobile è dovuta solo dal venditore e con una riduzione all'1,5 %.
- **Riduzione dell'imposta immobiliare:** una riduzione dell'imposta immobiliare potrebbe aiutare i committenti di abitazioni di utilità pubblica ad alimentare il capitale proprio per esercitare il diritto (limitato) di prelazione. L'incentivo è dato dalla possibilità di dedurre il capitale proprio accumulato dal valore dell'immobile per il calcolo dell'imposta immobiliare. Nel caso del Cantone di Basilea Città, questa misura viene utilizzata per stimolare la costituzione di riserve che alimentano un fondo di ristrutturazione/rinnovamento. Lo stesso meccanismo sarebbe ipotizzabile anche per la costituzione di riserve per il riacquisto, così da facilitare il compito ai committenti di abitazioni di utilità pubblica.

Supponendo che il venditore non realizzi alcun profitto nel caso di esercizio del diritto limitato di prelazione, si può presumere che non sia dovuta alcuna imposta sugli utili da sostanza immobiliare.

## 2 CONCLUSIONI E PROSPETTIVE

In conclusione è possibile affermare che l'utilità pubblica e un'abitazione di proprietà non devono per forza essere in contraddizione, anche se vanno assicurati prezzi moderati sul lungo termine. Per raggiungere questo obiettivo sono necessari quattro prerequisiti:

- 3 diritto di prelazione limitato ma di durata indeterminata;
- 4 volontà di esercitare il diritto di prelazione;
- 5 possibilità concreta di esercitare il diritto di prelazione sulla base di formule di calcolo chiare;
- 6 organo di controllo indipendente.

(1) Affinché un diritto di prelazione sia garantito in modo permanente, deve essere un diritto di prelazione legale. Per coprire i rischi, l'ideale sarebbe concordare sia un diritto di prelazione limitato sia un diritto di prelazione illimitato a favore del committente di abitazioni di utilità pubblica. Se il prezzo di mercato aumenta, l'abitazione può essere riacquistata a condizioni fisse grazie al diritto di prelazione limitato; se invece è inferiore alle condizioni concordate, il venditore può mettere l'abitazione sul mercato immobiliare, e grazie al diritto di prelazione illimitato il committente di abitazioni di utilità pubblica può acquistare l'abitazione alle stesse condizioni che il venditore ha concordato (sul mercato immobiliare) con un terzo. A livello giuridico, il diritto di prelazione può essere sancito tramite contratti di diritto di superficie o tramite il possesso del committente di abitazioni di utilità pubblica di almeno *un* appartamento all'interno di una proprietà per piani. La forma giuridica del committente è irrilevante.

(2) Il quadro istituzionale deve garantire nel tempo la volontà del committente di abitazioni di utilità pubblica di esercitare un diritto di prelazione, indipendentemente dai fondatori. Più aumenta la differenza nel tempo tra il prezzo di mercato e il prezzo di rivendita stabilito, maggiore è l'incentivo a non avvalersi del diritto di prelazione. È inoltre importante assicurarsi che non vengano effettuati pagamenti aggiuntivi non autorizzati tra due parti. La situazione risulta più vantaggiosa quando sono coinvolti grandi enti, perché gli enti piccoli sono più inclini a non rispettare gli obiettivi originariamente concordati per via di relazioni o interessi pecuniari.

(3) Oltre alla possibilità a livello teorico (esistenza di un diritto di prelazione) e alla volontà (esercizio del diritto di prelazione), deve anche esserci la possibilità concreta di esercitare il diritto di prelazione. Devono quindi esistere comitati in grado di garantire il finanziamento che abbiano dimestichezza con i processi e che organizzino la rivendita dopo l'acquisto. Un elemento importante per determinare il prezzo sono *formule di calcolo chiare*: anche se è oneroso, devono essere definite nel dettaglio. Naturalmente è possibile inserire nello statuto un obbligo relativo all'esercizio del diritto di prelazione, ma la motivazione intrinseca del committente di abitazioni di utilità pubblica al riguardo può scemare nel tempo.

(4) Questa motivazione intrinseca è necessaria non solo per il finanziamento, ma anche per rispettare i vincoli relativi alla proprietà. L'onere di controllo non è trascurabile: bisogna infatti anche evitare che tramite un rapporto di sublocazione lucrativo si ottenga un rendimento vicino a quello di mercato.

Un comitato permanente che controlli il rispetto delle intenzioni concordate per le abitazioni in proprietà di utilità pubblica contribuirebbe anche all'obiettivo dell'integrazione sociale.

Dal punto di vista istituzionale, la combinazione tra un committente di abitazioni in proprietà di utilità pubblica e una classica cooperativa con appartamenti in locazione sarebbe probabilmente la forma più stabile, dato che in tal caso vi sarebbero la base ideale e i comitati necessari. Si scontrerebbero però fra



loro diverse ideologie, dato che quando si è proprietari l'aspetto stesso della proprietà guadagna importanza; le decisioni da prendere in comune vanno quindi regolamentate in modo diverso o potrebbe esserci disaccordo su chi prende quali decisioni e chi paga cosa.

Oltre alla combinazione fra questi enti o a un'istituzione di utilità pubblica sufficientemente importante, i Comuni con proprietà fondiaria potrebbero esercitare un'ulteriore influenza qualora sussista un contratto di diritto di superficie.

Nel complesso, si può affermare che, ad oggi, la questione delle abitazioni in proprietà di utilità pubblica è un argomento di nicchia. Uno dei motivi è la mancanza di esperienza in materia a medio e lungo termine in Svizzera, e quindi la presenza di molti aspetti ancora poco chiari; inoltre, dagli esempi pratici (analizzati) emerge che i progetti perseguono anche altri obiettivi e che vi è una certa disponibilità al compromesso da parte dei committenti di abitazioni di utilità pubblica per quanto riguarda l'aspetto delle abitazioni in proprietà di utilità pubblica se in tal modo se ne aumentano l'accettazione e la disponibilità a finanziarle. 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.

Tuttavia, sono necessari nuovi approcci per mantenere o rendere nuovamente possibile l'acquisto di un'abitazione propria per le giovani famiglie anche nelle zone (più) centrali. È quindi necessario valutare (a livello politico) quanto siano appropriate le varie opzioni di promozione per le varianti esposte.

Le opzioni di promozione esistenti ai vari livelli statali sono ben note e potrebbero essere rapidamente applicate anche per le abitazioni in proprietà di utilità pubblica; comprendono il FdR con mutui a tassi d'interesse favorevoli e le fideiussioni per i progetti di costruzione. Una nuova importante opzione mirata sarebbe la messa a disposizione di finanziamenti intermedi, o più precisamente di mutui a tassi d'interesse favorevoli, concessi senza complicazioni burocratiche per il riacquisto di immobili (erogati a livello federale e/o cantonale e comunale). Questa misura è a basso rischio e i costi sono contenuti, in quanto i finanziamenti sarebbero a breve termine e per la maggior parte del tempo rappresenterebbero semplicemente una linea di credito a livello contabile. Se ciò dovesse stimolare l'interesse per le abitazioni in proprietà di utilità pubblica, si dovrebbe inoltre valutare se questa misura possa essere combinata con altre misure di sostegno ai committenti stessi, come la riduzione dell'imposta immobiliare e/o un trattamento privilegiato per quanto riguarda l'imposta sul trapasso di proprietà.

Dal presente studio emerge infine che in un contesto di prezzi in crescita sul mercato immobiliare la ricerca del profitto individuale è sempre una tentazione, per cui il sostegno statale è appropriato solo se sono soddisfatte le condizioni 1-4 sopra citate. È importante tenere d'occhio i progetti, ancora recenti, relativi ad abitazioni in proprietà di utilità pubblica e fare tesoro dell'esperienza che verrà acquisita a medio e lungo termine prima di fornire un ampio sostegno finanziario diretto alle strutture per ridurre i costi iniziali.