

02.023

**Messaggio
concernente la promozione di un'offerta di alloggi
a pigioni e prezzi moderati**

del 27 febbraio 2002

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, un disegno di legge federale che promuove un'offerta di alloggi a pigioni e prezzi moderati, il relativo decreto di finanziamento per gli anni 2003-2006 e un disegno di modifica della legge federale che promuove la costruzione di abitazioni e l'accesso alla loro proprietà.

In pari tempo vi chiediamo di togliere di ruolo i seguenti interventi parlamentari:

- 1991 P 91.3068 Raggruppamento delle attività di promozione legate al settore dell'alloggio nell'Amministrazione federale (N 24.9.91, Loeb)
- 2000 P 00.3220 Verifica dei compiti e dell'attività dell'Ufficio federale delle abitazioni (N 22.6.00, Commissione speciale CN 00.016; S 3.10.00)
- 2001 P 00.3338 Promovimento della costruzione di abitazioni di pubblica utilità (N 5.6.2001, Bader Elvira; S 5.12.01)

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

27 febbraio 2002 In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Kaspar Villiger
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

L'articolo 108 della Costituzione federale obbliga la Confederazione a promuovere mediante appropriate misure l'offerta di alloggi. Questo mandato è corroborato dall'introduzione degli obiettivi sociali nella Costituzione e nelle discussioni sulla Nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni. Come l'alimentazione, la sicurezza o la formazione, l'alloggio fa parte dei bisogni fondamentali dell'essere umano. L'ente pubblico deve adoperarsi per quelle persone che non sono in grado con le loro forze di soddisfare tale bisogno. La politica dell'alloggio può inoltre contribuire, nell'interfaccia fra politica economica e politica sociale, alla pace sociale, all'integrazione delle diverse generazioni e della popolazione straniera o a una migliore accettazione dei mutamenti economici. In tal modo, essa sgrava l'assistenza e le opere sociali. Una buona situazione nel settore dell'alloggio e degli insediamenti rappresenta un importante biglietto da visita per la piazza economica svizzera e pure un valido presupposto per favorire l'insediamento di imprese ad alto valore aggiunto.

Attualmente, il mandato costituzionale era adempito principalmente grazie alla legge federale del 4 ottobre 1974 che promuove la costruzione di abitazioni e l'accesso alla loro proprietà (LCAP). Su questa base il Parlamento ha stanziato sette crediti quadro, l'ultimo nel 1997 per una durata che va dal 1998 al 2000 almeno. Negli ultimi 26 anni, queste risorse hanno consentito di acquistare, costruire o rinnovare circa 130 000 abitazioni. Valutazioni in questo settore hanno dimostrato che la LCAP ha raggiunto ampiamente gli obiettivi sociopolitici prefissati. La crisi immobiliare e la recessione economica degli anni Novanta hanno messo a dura prova il sistema di promozione della LCAP. Il crollo dei prezzi sui mercati immobiliari ha colpito in particolare gli impegni fideiussori, che hanno dovuto essere onorati. Inoltre, in un contesto caratterizzato da un crescente numero di abitazioni vuote, da costi di costruzione in diminuzione, da pigioni e salari stagnanti o addirittura in regressione sono emerse anche diverse debolezze insite nel modello di sistema della LCAP.

La situazione sul mercato dell'alloggio è nel frattempo mutata notevolmente. Tensioni sui mercati regionali portano a incrementi dei prezzi e delle pigioni che, in particolare per le fasce della popolazione economicamente più deboli, si traducono in elevati costi d'abitazione o limitato accesso al mercato. Fra le altre deficienze del settore dell'alloggio figura fra l'altro l'esigua quota di proprietari, l'elevato fabbisogno di rinnovi o le difficoltà finanziarie delle imprese di utilità pubblica attive nella costruzione di abitazioni, che per tradizione offrono abitazioni a pigioni o prezzi moderati a richiedenti economicamente e socialmente più deboli.

La nuova legge federale che promuove un'offerta di alloggi a pigioni e prezzi moderati (legge sulla promozione dell'alloggio, LPA) prende spunto dai citati problemi. Quale complemento all'offerta di abitazioni secondo i meccanismi di mercato, essa si prefigge di promuovere un'offerta di abitazioni a pigioni moderate per persone ed economie domestiche economicamente sfavorite, di sostenere la proprietà d'abitazioni a prezzi moderati, di rafforzare le imprese e le organizzazioni di utilità

pubblica attive nella costruzione di abitazioni nonché di migliorare le basi conoscitive e decisionali nel settore dell'alloggio.

Rispetto all'attuale legge che promuove la costruzione di abitazioni e l'accesso alla loro proprietà si riducono quindi gli obiettivi dell'intervento statale nel settore dell'alloggio e sono erogati aiuti destinati a nicchie specifiche. Il previsto cambiamento di sistema assume particolare importanza per quanto riguarda lo strumento principale della promozione. Il controverso modello della riduzione di base lascia il posto a una soluzione basata sui mutui. I mutui della Confederazione quali aiuti al finanziamento consentiranno agli imprenditori immobiliari di rinnovare, costruire o acquistare alloggi a prezzi moderati. La riduzione dei costi d'abitazione avviene per i gruppi di beneficiari mediante riduzione degli interessi sui mutui concessi. Questo strumento sarà impiegato nel settore locativo e in quello della proprietà. In quest'ultimo settore si continuerà inoltre, come sinora, a concedere fidejussioni a istituti di fideiussione ipotecaria a vantaggio delle economie domestiche «soglia» che dispongono di scarso capitale proprio. Allo stesso modo, gli aiuti attuali a imprese e organizzazioni di utilità pubblica attive nella costruzione di abitazioni nonché le misure nel settore della ricerca vengono mantenuti anche nella LPA, dal momento che si sono rivelati efficaci.

Inoltre, l'Ufficio federale quale centro di competenze per il settore dell'alloggio assume l'amministrazione dei mutui ipotecari che erano stati concessi in virtù del decreto federale del 7 ottobre 1947 inteso a promuovere la costruzione di alloggi per il personale della Confederazione, abrogato nel 1993.

Con il presente messaggio si chiede infine anche una modifica della LCAP. Questa consente in casi specifici descritti di terminare anticipatamente l'aiuto federale secondo la LCAP.

Al messaggio è allegato un decreto federale per lo stanziamento di un credito quadro quadriennale. Si chiedono per gli anni 2003-2006:

- 496,4 milioni di franchi per mutui e partecipazioni;*
- 1775 milioni di franchi per impegni eventuali.*

Queste risorse consentiranno di ridurre nel quadriennio in oggetto i costi di costruzione e di rinnovo o il prezzo d'acquisto di circa 6000 abitazioni in locazione e in proprietà. Per gli impegni di garanzia, 1400 milioni di franchi riguardano la fideiussione di prestiti delle centrali d'emissione per la costruzione di abitazioni di utilità pubblica (CCA). A causa di prestiti che divengono esigibili nello stesso periodo, questo importo è controbilanciato da diminuzioni per circa 740 milioni di franchi, cosicché per la CCA risultano al saldo ulteriori garanzie pari a circa 660 milioni di franchi.

Messaggio

1 Parte generale

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Base attuale della promozione della costruzione di alloggi e della proprietà

Nel 1972, con l'introduzione dell'articolo 34^{sexies} nella Costituzione federale la Confederazione si impegnava a promuovere il settore dell'alloggio in maniera duratura. Questo mandato è stato confermato nella nuova Costituzione federale del 1999, dove è stato pure iscritto il principio della promozione di un'«adeguata abitazione» quale obiettivo sociale. Attualmente, due leggi federali garantiscono l'esecuzione di questo mandato costituzionale:

La legge federale del 4 ottobre 1974 che promuove la costruzione di abitazioni e l'accesso alla loro proprietà (LCAP), entrata in vigore il 1° gennaio 1975, e per la quale le Camere federali hanno stanziato sette crediti quadro¹.

La legge federale del 20 marzo 1970 concernente il miglioramento delle condizioni d'abitazione nelle regioni di montagna (LMAM) che è stata più volte prorogata dal Parlamento e l'ultima volta, in occasione della sua sessione invernale del 2000, fino al 2005.

1.1.2 Nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti: conferma del mandato federale

La promozione della costruzione di alloggi e della proprietà è stata discussa approfonditamente nell'ambito del progetto di «Nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni» (NPC). Le proposte andate in consultazione nell'aprile del 1999 per la realizzazione del progetto NPC prevedevano di delegare la promozione della costruzione di alloggi e della proprietà ai Cantoni, proposta che incontrò una forte opposizione. Gli argomenti adottati si basavano fra l'altro sul fatto che la promozione della costruzione di alloggi e della proprietà è connessa con settori politici, come la pianificazione del territorio, il diritto di locazione e la proprietà fondiaria, le cui basi giuridiche sono definite in maniera determinante dalla Confederazione. Il mercato dell'alloggio non si ferma davanti ai confini cantonali, ragione per cui si rende necessario un organismo in grado di garantire un approccio globale. Si è inoltre fatto notare che, per mancanza di risorse, soprattutto i piccoli Cantoni non riescono a soddisfare esigenze quali la promozione della proprietà, il sostegno a imprese di utilità pubblica attive nella costruzione di abitazioni, la ricerca, gli aiuti finanziari o la riduzione dei problemi degli anziani e dei disabili in materia d'alloggio. Lo stesso vale per lo scambio d'informazioni ed esperienze in seno a diversi gremi internazionali, come ad esempio nell'UN-Habitat o nella Commissione economica europea (ECE) dell'ONU. In caso di ritiro della Confederazione, diverse legislazioni cantonali sostituirebbero una filosofia di pro-

¹ L'Allegato A1 presenta una visione d'assieme delle risorse stanziato nell'ambito dei crediti quadro.

mozione valida a livello nazionale. Le amministrazioni cantonali dovrebbero in parte essere ripensate o potenziate. Si moltiplicherebbe pertanto anche l'onere amministrativo, dal momento che gli impegni contratti nell'ambito della LCAP devono essere ossequiati dalla Confederazione ancora per 30 anni. Da più parti si è tuttavia fatto notare che la promozione attuale non corrisponde più all'odierna situazione economica e sociale e dev'essere quindi riveduta.

La delegazione NPC ha tenuto conto dei risultati della consultazione e nel settembre 2000 ha escluso dal progetto la promozione generale della costruzione di alloggi e della proprietà. Nel messaggio del 14 novembre 2001 concernente la NPC, abbiamo proposto di trasferire ai Cantoni solo il provvedimento volto a migliorare le condizioni d'abitazione nelle regioni di montagna. Sul futuro della promozione generale della costruzione di abitazioni e della proprietà deciderà il Parlamento in base a un progetto distinto.

1.1.3 Interventi parlamentari

Nel nostro messaggio del 19 febbraio 1997² concernente la concessione di crediti quadro per il promovimento della costruzione di abitazioni e dell'accesso alla loro proprietà, avevamo definito la nostra richiesta di crediti una soluzione transitoria. Contrariamente a quanto disposto nei progetti precedenti, chiedevamo un credito diluito solo sull'arco di tre anni (1998-2000). Parallelamente, la Commissione federale per la costruzione di abitazioni (CFCA) era stata incaricata di rivedere la politica dell'alloggio. Nel gennaio 1999, essa ha trasmesso la sua valutazione della situazione, unitamente a raccomandazioni per una futura politica al Dipartimento federale dell'economia³.

L'8 ottobre 1999, il consigliere nazionale Hegetschweiler ci chiedeva in un'interpellanza come pensavamo di coprire il periodo tra la fine del 2000, data in cui venivano a scadenza i crediti quadro, e la decisione definitiva circa la NPC e la sua entrata in vigore. Abbiamo risposto che una promozione minima entro i limiti dei crediti già approvati sarebbe proseguita dopo il 2000. Nel contempo facevamo presente che le riflessioni sulla continuazione di uno strumentario in materia di politica dell'alloggio sarebbero state concretizzate in base alle proposte fatte dalla CFCA.

Nel giugno del 2000, abbiamo chiarito la nostra posizione circa il futuro della politica dell'alloggio. Lo spunto è stato dato dalla mozione sulle linee direttive del 29 maggio 2000 della Commissione speciale del Consiglio nazionale la quale chiedeva un riesame dei compiti e dell'attività dell'Ufficio federale delle abitazioni. Abbiamo allora annunciato che avremmo formulato le nostre concezioni in materia di obiettivi, portata e onere della futura promozione della costruzione di abitazioni e dell'accesso alla proprietà in un messaggio, che avremmo consegnato al Parlamento probabilmente alla fine del 2001. Una nuova legislazione in materia potrebbe così entrare in vigore nel 2003.

² FF 1997 II 625

³ Encouragement à la construction de logements et à l'accession à la propriété - Quel avenir? Raccomandazioni della Commissione federale per la costruzione di abitazioni in merito alla futura politica dell'alloggio della Confederazione, serie Bollettino dell'abitazione, volume 67, Grenchen 1999.

Ancora nel giugno 2000, la consigliera nazionale Bader ci ha chiesto in una mozione di stanziare sulla base della LCAP, quale provvedimento transitorio sino all'entrata in vigore della nuova legislazione, un nuovo credito quadro per gli anni 2001-2003 per mutui a organizzazioni mantello di imprese di utilità pubblica attive nella costruzione di abitazioni. Visto che i lavori relativi alla LPA sono già in corso, abbiamo chiesto di trasformare la mozione in postulato. L'intervento parlamentare è stato accolto e trasformato in postulato anche dalle due Camere.

1.2 Riflessioni di principio sull'impegno statale nel settore dell'alloggio

Gli interventi dell'ente pubblico nell'offerta di abitazioni sono da sempre stati contestati e la consultazione sul presente disegno di legge l'ha nuovamente confermato. Per gli oppositori di un intervento statale, l'alloggio è un bisogno privato, che ogni individuo deve soddisfare autonomamente secondo le proprie condizioni finanziarie e personali nell'ambito dell'economia di mercato. D'altro canto, l'offerta di abitazioni ha raggiunto in Svizzera un livello che rende superfluo ogni intervento pubblico. Data questa situazione, lo Stato deve dunque limitarsi a consentire alle forze del mercato di agire liberamente.

L'opposta corrente di pensiero sottolinea le notevoli differenze nell'offerta di alloggi, le difficoltà delle economie domestiche economicamente più deboli nel trovare un'abitazione adeguata e alla loro portata nonché le periodiche situazioni di penuria del mercato. Essa promuove un «diritto all'alloggio» per la cui concretizzazione è necessario un forte impegno dello Stato.

A nostro avviso, entrambe rappresentano posizioni estreme che non possiamo condividere. Una responsabilità fondamentale dell'ente pubblico nella politica dell'alloggio è secondo noi incontestabile e la Confederazione non vi si può sottrarre dopo la decisione in merito alla NPC e le riflessioni che ne stanno alla base.

1.2.1 Motivi a favore di un impegno politico nel settore dell'alloggio

Le seguenti riflessioni hanno determinato la nostra decisione di partecipare anche in futuro all'evoluzione del settore dell'alloggio:

- L'alloggio è, come l'alimentazione, la sicurezza o la formazione, un bisogno fondamentale dell'essere umano. Uno Stato evoluto non può esimersi dall'impegnarsi per coloro che non sono in grado di soddisfare questo bisogno con le proprie forze. Un simile impegno è dettato anche dall'obiettivo sociale sancito dalla Costituzione. Nella maggior parte dei Paesi con un livello di vita simile al nostro, la politica dell'alloggio fa parte dei compiti classici dello Stato.
- La politica dell'alloggio è un mezzo di prevenzione sociale. Essa contribuisce alla pace sociale, alla lotta contro la degradazione e il vandalismo, all'integrazione delle varie generazioni e della popolazione straniera e a una migliore accettazione dei mutamenti economici. In tal modo essa sgrava il sistema assistenziale e le opere sociali. Una buona situazione nel settore

dell'alloggio e degli insediamenti rappresenta però anche un importante biglietto da visita per la piazza economica svizzera e pure un valido presupposto per favorire l'insediamento di imprese ad alto valore aggiunto.

- La politica dell'alloggio influenza altri settori della politica ed è essa stessa parte integrante di un insieme di interessi intersettoriali verso il quale lo Stato svolge da sempre un ruolo importante o esclusivo, come ad esempio nell'ambito del diritto di locazione, della pianificazione territoriale, della previdenza per la vecchiaia, dei diritti reali, del promovimento economico regionale, della protezione dell'ambiente o della politica dei trasporti e fiscale.
- Il settore dell'alloggio riveste grande importanza dal profilo dell'economia nazionale ed è strettamente connesso con i mercati fondiario, edilizio e finanziario. Gli alloggi devono essere edificati e ripartiti in linea di principio in base alle regole dell'economia di mercato. Il mercato dell'alloggio è tuttavia soggetto nel tempo a forti oscillazioni. L'offerta è molto poco elastica, ciò che comporta regolarmente, in caso di aumento della domanda, una crescita dei prezzi e un inasprimento del diritto di locazione. L'alloggio presenta inoltre, quale bene economico, diverse caratteristiche, che stridono con le esigenze di una prestazione fornita unicamente in base alle regole dell'economia di mercato. I processi di mercato portano a risultati che tengono troppo poco conto dei bisogni reali e delle possibilità di ampi strati della popolazione. Le economie domestiche con redditi bassi devono spendere una quota troppo elevata delle loro risorse disponibili per un'abitazione appropriata. Persone e famiglie sono pertanto discriminate sul mercato a causa della loro situazione personale. La politica dell'alloggio deve perciò attenuare l'impatto dei cicli economici e correggere parzialmente le disfunzioni del mercato.
- La politica dell'alloggio può fornire un contributo diretto all'adempimento di diversi compiti tradizionali dello Stato, quali l'approntamento delle infrastrutture, l'istituzione di condizioni quadro economiche ottimali, la tutela di esigenze culturali, la realizzazione di basi statistiche, il promovimento della ricerca, della formazione e dello sviluppo soprattutto in settori caratterizzati da strutture imprenditoriali di piccole dimensioni e dove manca il potenziale per svolgere lavori di base. Essa contribuisce pure alla realizzazione di progetti sociali specifici, quali la tutela della proprietà, la previdenza per la vecchiaia, la considerazione dei bisogni dei disabili o la promozione dello sviluppo sostenibile.

1.2.2 Necessità di un aiuto federale regolare

L'intensità degli interventi nel settore dell'alloggio è determinata dalla situazione dell'offerta e dai problemi da risolvere. Anche in fasi del mercato sceve di tensioni sarebbe tuttavia miope rinunciare completamente a uno strumentario di promozione e a un impegno finanziario di fondo. Una politica dello «stop and go» non è pagante in un settore come quello dell'alloggio con un mercato caratterizzato da un forte dinamismo e, come dimostrato recentemente, da repentini mutamenti. Spetta alla politica anticipare le nuove situazioni e reagire ad eventuali mutamenti. A tale scopo occorrono strumenti flessibili, che si addicano alle diverse situazioni e che possano

essere utilizzati in base ai bisogni. Parallelamente, la politica dell'alloggio abbisogna di un'osservazione continua e a lungo termine. Le evoluzioni sbagliate si possono evitare grazie a un costante impegno di fondo.

D'altro canto, la Confederazione non può e non deve pagare per risolvere tutti i problemi legati all'alloggio. I provvedimenti, che occorre opportunamente sancire a livello federale, devono limitarsi a un'offerta di base su scala nazionale. Ne fanno parte ad esempio un costante sostegno di base ad attori idonei, che nell'interesse pubblico svolgono compiti di politica dell'offerta. Simili provvedimenti possono essere completati, a seconda dei bisogni e della situazione, da prestazioni cantonali e/o comunali. Occorre però badare che i principi della futura Nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti non vengano disattesi. In particolare bisogna evitare sovrapposizioni a livello finanziario.

1.3 Perché una nuova politica di promozione?

1.3.1 Elementi dell'attuale strumentario

La legge federale del 4 ottobre 1974 che promuove la costruzione di abitazioni e l'accesso alla loro proprietà (LCAP) costituisce il quadro di riferimento per un approccio globale e per determinati interventi nel settore dell'alloggio. Essa non mira solo a ridurre le pigioni e gli oneri per i proprietari, ma migliora anche le basi per il settore della costruzione di abitazioni in generale mediante un diritto d'urbanizzazione appropriato, aiuti all'urbanizzazione e all'acquisto di terreni, come pure mediante la ricerca e programmi di razionalizzazione. A tal fine sono impiegati i seguenti strumenti:

Acquisto di terreni di riserva

Prestando garanzia per i crediti destinati all'acquisto di terreni e per i relativi interessi, è stato possibile agevolare le imprese di utilità pubblica attive nella costruzione di abitazioni con capitali propri limitati nell'acquisto anticipato di terreni edificabili, applicando un riporto degli interessi per il periodo intercorrente fra l'acquisto del terreno e l'inizio dei lavori di costruzione. In seguito alla crisi del settore immobiliare questi aiuti sono stati sospesi nel 1995.

Aiuti all'urbanizzazione

Questi aiuti, poco richiesti, servono a migliorare l'offerta di terreni edificabili e a ridurre il livello dei prezzi. Essi comprendono la garanzia dei mutui per l'urbanizzazione, come pure aiuti per il pagamento degli interessi per un importo che, in base al tasso d'interesse, ammonta al 10-15 per cento dei costi d'urbanizzazione.

Ricerca sul mercato dell'alloggio e ricerca edilizia

La promozione della ricerca sul mercato dell'alloggio e della ricerca edilizia nonché la razionalizzazione nel settore delle costruzioni servono a migliorare le basi conoscitive e decisionali nella costruzione di alloggi. Inoltre, la Confederazione può anche promulgare prescrizioni indispensabili ai fini di una razionalizzazione delle costruzioni. Sinora non si è però mai avvalsa di questa possibilità.

Messa a disposizione di capitali

In caso di penuria sul mercato dei capitali, la Confederazione può assicurare il finanziamento della costruzione di abitazioni accordando mutui propri. Questa misura non si è tuttavia mai rivelata necessaria.

Misure per la promozione di imprese e organizzazioni di utilità pubblica attive nella costruzione di abitazioni

La Confederazione può accordare mutui diretti a singoli costruttori d'utilità pubblica. Inoltre essa mette a disposizione delle organizzazioni mantello di imprese di utilità pubblica attive nella costruzione di abitazioni mezzi per la costituzione di un capitale d'esercizio («fondo di rotazione») che permetta di erogare ai membri mutui a tassi d'interesse favorevoli per la realizzazione di progetti edili.

La Confederazione ha altresì la possibilità di partecipare al capitale di imprese di utilità pubblica attive nella costruzione di abitazioni. Con la Centrale d'emissione per la costruzione di abitazioni di utilità pubblica (CCA), questo settore dispone di un proprio strumento di finanziamento mediante il quale le risorse sono raccolte direttamente sul mercato dei capitali e sono distribuite ai costruttori di utilità pubblica. Questi fondi sono garantiti dalla Confederazione.

Aiuti al finanziamento e misure per ridurre i costi d'abitazione

Questi aiuti rappresentano gli strumenti principali della promozione attuale. Essi possono essere utilizzati per la costruzione, l'acquisto e il rinnovo di oggetti locativi o in proprietà.

- Fideiussioni per ipoteche di grado posteriore fino al 90 per cento dei costi d'investimento.
- Anticipazioni rimborsabili con interessi, con le quali gli oneri effettivi per l'alloggio vengono ridotti al di sotto del livello che copre i costi (riduzione di base). Le anticipazioni devono essere rimborsate, con gli interessi composti, entro 30 anni. Per fare in modo che ciò sia possibile, le pigioni ridotte aumentano periodicamente di una determinata percentuale.
- Riduzioni suppletive a fondo perso per nuclei familiari con situazioni finanziarie modeste. Sono erogate a termine e a condizione che siano rispettate determinate prescrizioni sull'occupazione delle abitazioni, sul reddito e sulla sostanza. La loro entità viene fissata quale percentuale dei costi d'investimento.

1.3.2 Bilancio ed effetti della promozione LCAP

Sino a fine 2001, circa 107 000 abitazioni hanno beneficiato dell'aiuto federale diretto nel quadro della LCAP. Il grafico nell'allegato A2 illustra il decorso della promozione a partire dal 1976.

La promozione denota nel tempo un andamento molto incostante. I motivi vanno ricercati fra l'altro nelle mutate condizioni quadro economiche e in una disponibilità altalenante delle risorse pubbliche. Il volume delle domande all'inizio degli anni Novanta è particolarmente significativo: esso riflette infatti la penuria dell'offerta di abitazioni, il livello allora molto elevato dei tassi d'interesse come pure precedenti

sconvolgimenti del mercato fondiario e edilizio. Nel 1991, per ragioni di politica congiunturale e regionale, il Parlamento aumentò massicciamente le risorse per la promozione dell'abitazione. Nel 1993 i finanziamenti raggiunsero l'apice con oltre 13 000 abitazioni sussidiate. Da allora, il volume della promozione è sceso costantemente per assestarsi attualmente al di sotto delle 2000 unità.

Delle abitazioni direttamente sussidiate circa un terzo sono oggetti in proprietà, mentre la parte rimanente oggetti locativi. Questi ultimi appartengono per metà a cooperative, fondazioni e altre corporazioni di diritto pubblico e per metà alle persone giuridiche rimanenti, a privati e investitori istituzionali.

Il volume della promozione va completato da circa 20 000 alloggi, la cui costruzione o riattazione è stata indirettamente finanziata dalle organizzazioni di utilità pubblica attive nella costruzione di abitazioni.

Gli effetti della promozione nel quadro della LCAP sono stati analizzati nell'ambito di due studi all'inizio degli anni Novanta. Inoltre, l'organo parlamentare di controllo dell'amministrazione si è occupato della stessa LCAP⁴. Lo studio della promozione della proprietà⁵ è giunto alla conclusione che, malgrado alcuni effetti a catena, il gruppo di destinatari a cui essa si rivolgeva è stato raggiunto. La LCAP sostiene soprattutto le giovani famiglie il cui reddito, senza aiuti al finanziamento, non permette ancora di acquisire una proprietà d'abitazione. Molti proprietari rimborsano le anticipazioni ricevute sotto forma di riduzione di base già dopo pochi anni, cosicché la LCAP svolge in molti casi la funzione di aiuto iniziale.

Analoghi risultati positivi sono scaturiti dalla valutazione della promozione nel settore locativo⁶. Anche in questo ambito, sino all'inizio degli anni Novanta il sistema LCAP ha risposto ad aspettative soprattutto di natura sociopolitica. I gruppi di destinatari sono stati raggiunti. Rispetto alla media nazionale, le economie domestiche con redditi bassi, le famiglie con figli e le persone anziane sono ampiamente rappresentate fra i locatari di alloggi LCAP. Circa il 60 per cento delle economie domestiche locatarie fruiscono per le abitazioni sussidiate delle riduzioni suppletive non rimborsabili e oltre un quarto di questi alloggi viene affittato a persone anziane o a disabili.

È inoltre incontestabile che la LCAP ha contribuito al consolidamento delle imprese di utilità pubblica attive nella costruzione di abitazioni e delle loro organizzazioni mantello, come pure alla ricerca nel campo dell'alloggio. Quest'ultima ha permesso di elaborare strumenti metodici spesso utilizzati, quali il Sistema di valutazione delle abitazioni (SVA), la guida per il calcolo dei costi di riattazione o altri manuali. Sul piano legislativo, hanno dato nuovi impulsi i lavori sull'utilizzazione dei fondi della previdenza professionale per l'acquisto di un'abitazione, gli studi su forme d'abitazione improntate a una buona densità o, in tempi più recenti, le proposte sulla «piccola proprietà d'abitazione». L'esame periodico della situazione e delle tendenze evolutive nel settore dell'alloggio contribuisce, al pari della valutazione delle mi-

⁴ Die konjunkturpolitische Wirksamkeit und die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes, Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione, Berna 1996.

⁵ Schulz et al., Wohneigentumsförderung durch den Bund / Die Wirksamkeit des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes, serie Bollettino dell'abitazione, volume 55, Berna 1993.

⁶ Hanser et al., Les aides fédérales pour la construction de logements locatifs / Exécution et effets de la loi encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements, serie Bollettino dell'abitazione, volume 59, Berna 1995.

sure di promozione finora adottate, al processo decisionale politico. I lavori di ricerca hanno pure apportato contributi utili per la partecipazione di gruppi svantaggiati o per l'approntamento di un'offerta ad essi destinata.

1.3.3 Problemi della promozione LCAP

Le difficoltà manifestatesi a partire dalla metà degli anni Novanta sono state trattate dettagliatamente in altra sede⁷. Va ricordato una volta ancora in sintesi che la promozione della costruzione di abitazioni e dell'accesso alla loro proprietà ha dovuto fronteggiare spese impreviste a causa della persistente crisi del settore immobiliare e della recessione economica. Il crollo dei prezzi degli immobili si è ripercosso in particolare sugli impegni di fideiussione, che hanno dovuto essere onorati. Inoltre, in un contesto caratterizzato da un aumento delle abitazioni vacanti, dalla diminuzione dei costi di costruzione, dalla stagnazione o addirittura dalla flessione delle pigioni e dei salari, sono emerse diverse debolezze del sistema LCAP:

- gli aumenti periodici dei canoni di locazione non potevano più essere imposti dappertutto. Essi rappresentano tuttavia il presupposto per il rimborso delle anticipazioni concesse quali riduzioni di base da parte dei locatori.
- Un gran numero di locatori ha cercato e trovato un'abitazione al di fuori dell'offerta di alloggi sovvenzionati oppure un'abitazione LCAP più recente e più vantaggiosa.
- Le abitazioni maggiormente toccate da traslochi erano quelle in concorrenza con un'offerta di alloggi non sovvenzionati, ma in gran parte anche a prezzi più convenienti, costruiti nello stesso periodo, le cui pigioni ristagnavano o addirittura diminuivano.
- Diventava sempre più difficile trovare locatori per gli alloggi LCAP rimasti vuoti. In periodi di stagnazione generale delle pigioni nessuno è disposto a concludere un contratto che prevede aumenti regolari del canone di locazione.
- Numerosi investitori si sono trovati confrontati a problemi di liquidità. Per le imprese attive nella costruzione di abitazioni con scarsi mezzi propri diventava sempre più difficile far fronte agli alloggi vuoti come pure agli oneri crescenti di transazione e amministrazione riconducibili al frequente alternarsi di nuovi locatori. Le abitazioni vuote sono imputabili non tanto al sistema di riduzioni quanto piuttosto alla crisi generale del settore immobiliare. Tuttavia, per rimediare all'insolubilità dei locatori, la Confederazione era dovuta intervenire spesso con anticipazioni supplementari.
- La concessione di aiuti per assicurare la liquidità e la sospensione degli aumenti delle pigioni hanno considerevolmente aumentato i rischi di pagamento legati all'impossibilità per i locatori di rimborsare le anticipazioni erogate quale riduzione di base.

⁷ Messaggio del 24 febbraio 1999 sul decreto federale concernente misure di riduzione delle perdite e dei rischi di pagamento nell'ambito della promozione della costruzione di abitazioni e dell'accesso alla loro proprietà e sulla modifica della legge federale che promuove la costruzione di abitazioni e l'accesso alla loro proprietà (FF 1999 2860).

Il nostro Consiglio e il Parlamento hanno reagito a queste difficoltà. Le misure adottate nel decreto federale del 20 settembre 1999⁸ per ridurre le perdite e i rischi di pagamento, come pure gli adattamenti sia nello strumentario di promozione sia nella cerchia di destinatari consentiranno di superare queste difficoltà. Entro la fine del 2003, i vecchi oneri più consistenti imputabili alla promozione LCAP dovrebbero essere sanati con i crediti speciali previsti dalla pianificazione finanziaria. A partire dal 2004, il piano finanziario prevede soltanto la rubrica ordinaria per la copertura delle perdite future relative all'esecuzione ancora in corso delle pratiche LCAP esistenti. Essa sarà dotata in un primo tempo di 45 milioni di franchi all'anno, che corrispondono all'incirca all'un percento delle prestazioni di garanzia ancora esistenti nell'ambito della LCAP di circa 4000 milioni di franchi. Si terrà conto degli importi decrescenti nel tempo delle prestazioni di garanzia esistenti con una riduzione delle risorse da stanziare annualmente a 40 milioni di franchi a partire dal 2006. Inoltre, con il presente messaggio si chiede di modificare la LCAP in modo che, dopo un periodo di 30 anni, si ponga fine all'aiuto federale e, in casi speciali, sia possibile sospenderlo già prima di tale scadenza.

1.3.4 Conclusioni

Sarebbe sbagliato rinunciare a una promozione generale e, di riflesso, a un mandato pubblico ampiamente riconosciuto a causa delle difficoltà insite nell'attuale strumentario di promozione e delle conseguenze derivanti dalla crisi immobiliare. Tuttavia, sebbene da più parti si levino voci in difesa di modelli di finanziamento dinamici quali la LCAP, la promozione futura dovrà basarsi su una diversa concezione. Un sistema con una crescita periodica del canone di locazione che supera la pigione commisurata ai costi, mal si concilia con il sostegno a ceti sociali per i quali sovente la pigione rappresenta un enorme problema. Inoltre, in una situazione di mercato con possibilità di scelta, i locatari non dimostrano interesse per simili contratti di locazione. D'altro canto, il rimborso delle anticipazioni è sovente laborioso nonostante gli accordi contrattuali e comporta pesanti oneri amministrativi e di controllo. Infine, per diversi motivi anche le banche si dimostrano attualmente contrarie alla promozione secondo la LCAP.

1.4 Elementi fondamentali e orientamenti della politica proposta

1.4.1 Situazione e tendenze di sviluppo nel settore dell'alloggio

Consumo di superfici abitabili e onere dovuto ai costi d'abitazione: notevoli differenze sociali

Il consumo di superfici abitabili aumenta costantemente a causa dell'evoluzione demografica, del progresso sociale e del crescente benessere. Nel 1980 esso era ancora di 34 m² pro capite, mentre nel 1990 raggiungeva già i 39 m². Questa tendenza persiste probabilmente dal 1990. Solo un'analisi del censimento degli edifici e delle abitazioni effettuato nel 2000 fornirà indicazioni più precise al riguardo. Nella stessa

misura l'occupazione media delle abitazioni (numero di persone per abitazione) nonché la densità abitativa (numero di persone per locale) regrediscono, anche se si constatano notevoli differenze sul piano regionale e sociale. L'occupazione delle abitazioni è scesa fra il 1970 e il 1990 da 2,9 a 2,4 persone per abitazione. Nel 45 per cento delle economie domestiche, una persona dispone di almeno due locali, mentre in oltre il 25 per cento dei casi sono a disposizione di una persona da uno a due locali. In un'economia domestica su cinque, il numero delle persone e quello dei locali coincidono. Nel 7 per cento dei casi, il numero delle persone supera quello dei locali. In generale, le disparità sociali riferite alla densità abitativa e al consumo di superfici abitabili si sono accentuate. Gli stranieri, la famiglie con figli e le persone con scarse risorse finanziarie sono sovrarappresentate rispetto alla media tra le economie domestiche che presentano un'elevata densità residenziale.

Un importante indicatore dell'offerta di alloggi, essenziale per la politica in questo settore, è l'onere locativo, espresso quale rapporto fra il reddito e il canone di locazione. Secondo l'Indagine sul reddito e sul consumo 1998 (IRC 98), i valori medi non sono pressoché aumentati dal 1990, sebbene i canoni di locazione (+26 %) siano saliti in media più rapidamente dei redditi delle economie domestiche locatarie (+20%). La causa di questo spostamento esiguo va ricercata soprattutto nell'aumento superiore alla media dei pensionati con bassi redditi. Le economie domestiche locatarie hanno speso in media nel 1998 il 17,3 per cento (netto) e il 19,6 per cento (lordo) del loro reddito lordo per la pigione⁹. Nell'insieme, l'onere locativo netto riferito al 70 per cento circa dei nuclei familiari si situa come sempre in una fascia favorevole inferiore al 20 per cento. Il 7 per cento delle economie domestiche è gravato da un onere locativo netto che va dal 25 al 30 per cento, mentre l'8 per cento da uno superiore al 30 per cento. Tali percentuali risultano più elevate se riferite all'onere locativo lordo (incluse le spese accessorie). Nel 10 per cento dei nuclei familiari, esso varia dal 25 al 30 per cento; nel 12 per cento dei casi supera il 30 per cento. Aggravi superiori alla media colpiscono soprattutto le economie domestiche con un reddito lordo inferiore ai 4 000 franchi. Rispetto al 1990, hanno registrato gli aumenti più sensibili gli aggravi riferiti a nuclei familiari numerosi e monoparentali.

Un onere locativo netto di oltre il 25 per cento oppure un numero di occupanti superiore al numero di locali sono segnali di un'insufficiente offerta di alloggi. In questa situazione si trovava negli anni Novanta quasi il 20 per cento delle economie domestiche, ciò che in termini assoluti rappresenta circa 400 000 nuclei familiari. Una stima soggettiva dei locatari conferma questo ordine di grandezza¹⁰. In base ad essa, per circa un terzo delle economie domestiche locatarie l'onere locativo che grava sul bilancio familiare è insopportabile (17%) o difficilmente sopportabile (18%). Inoltre, ampi strati della popolazione si sentono svantaggiati a causa di un habitat insospitale e di carenze nel settore dei trasporti e delle comunicazioni. Soprattutto nelle zone urbane, un quarto dei nuclei familiari è esposto a un inquinamento fonico forte o piuttosto forte.

⁹ Frohmut W. Gerheuser, Charges locatives et conditions de logement, Résultats de l'enquête fédérale sur la consommation de 1998, serie Bollettino dell'abitazione, volume 73, Grenchen 2001.

¹⁰ Ibid.

Bassa quota di proprietari

Da sempre la quota di proprietari d'abitazioni in Svizzera è molto bassa rispetto agli altri Paesi europei. Nel 1990, il 31 per cento delle abitazioni era occupato dagli stessi proprietari e di questa quota il 7,3 per cento era costituito da proprietà per piani o comproprietà. Se si tiene conto delle economie domestiche che vivono in affitto pur possedendo un'abitazione che locano o utilizzano quale residenza secondaria, la quota di proprietari passa al 36 per cento circa (1998). Nelle aree urbane, la percentuale di abitazioni in proprietà risulta dimezzata rispetto a quella delle regioni rurali. Oltre agli alloggi in proprietà occupati dai proprietari stessi, nel 1990 le abitazioni locative «normali» rappresentavano il 63 per cento, mentre gli alloggi in cooperativa erano il 3,7 per cento dell'offerta di alloggi. Il resto era suddiviso fra alloggi di affittuari, di servizio e alloggi liberi.

Flessione degli investimenti nel settore della costruzione di abitazioni

Dalla svolta congiunturale delineatasi nel 1997, la domanda di alloggi ha segnato una ripresa imputabile soprattutto alle migliori prospettive di reddito e alla crescita demografica. Quest'ultima è stata nel 1999 e nel 2000, con circa 40 000 persone all'anno, nettamente superiore agli anni precedenti. A questa recente evoluzione della domanda, l'offerta non ha ancora reagito. Il numero delle abitazioni nuove è costantemente sceso dopo aver segnato una punta intermedia a metà degli anni Novanta. Nel 2000 sono state costruite solo 32 000 unità. Secondo indagini trimestrali, la tendenza verso il basso sarebbe proseguita probabilmente anche nel 2001. Per quanto riguarda le nuove costruzioni, è interessante notare i cambiamenti della struttura degli edifici e delle abitazioni. La produzione di case unifamiliari è in tal modo raddoppiata fra il 1993 e il 1999 passando da 7000 a 14 000 unità. Per le case plurifamiliari, essa è invece diminuita passando da 5600 unità comprendenti 35 000 appartamenti a 3000 edifici con 18 000 appartamenti. Il numero medio delle unità abitative per edificio diminuisce quindi parallelamente a una quota crescente di utilizzazione del suolo.

Anche gli investimenti per le ristrutturazioni di case plurifamiliari sono diminuiti sensibilmente dal 1993. Questo fatto è tanto più problematico dal momento che un numero crescente di appartamenti non soddisfa più le moderne esigenze di utilizzazione. La maggior parte dell'offerta esistente si compone di appartamenti di tre o quattro locali con una superficie abitabile insufficiente. Nelle zone urbane, quattro quinti delle abitazioni hanno al massimo quattro locali e le loro caratteristiche basilari riproducono ampiamente il nucleo familiare. Tuttavia, quest'ultimo non rappresenta più la forma dominante di economia domestica. Molti appartamenti devono essere adeguati alle nuove esigenze degli occupanti e rinnovati per motivi di tecnica edilizia ed energetica.

La persistente debolezza della domanda è responsabile in primo luogo del calo degli investimenti nel settore della costruzione di abitazioni. Anche lo scetticismo degli investitori quanto al rilancio e l'importanza crescente di forme d'investimento alternative hanno un certo peso. Riveste per contro secondaria importanza l'evoluzione di fattori legati all'offerta. Uno sguardo ai mercati a monte della costruzione di abitazioni mostra infatti per quanto riguarda i costi del capitale, del suolo e di costruzione condizioni relativamente favorevoli. I tassi d'interesse sono scesi alla fine degli anni Novanta a un punto estremamente basso (3,75%) e l'attuale ricrescita è moderata. In ogni modo gli istituti finanziari hanno reagito alla crisi immobiliare con una generale prudenza nella concessione dei mutui, con una riduzione dei limiti di

prestito nonché con l'introduzione di rating specifici riferiti agli oggetti e ai debitori. Chi come i costruttori di utilità pubblica dispone di scarsi mezzi propri, sovente non può procurarsi il capitale necessario per i lavori di rinnovo.

Anche i prezzi dei terreni, in forte flessione nel decennio trascorso, riprendono nuovamente a crescere in presenza di una situazione favorevole. Un andamento analogo è segnato dai costi di costruzione. Dopo un lieve calo continuo negli anni Novanta, si constata nuovamente da tre anni a questa parte una tendenza al rialzo.

Aumento moderato dei prezzi in presenza di un numero di abitazioni vuote in diminuzione

Una conseguenza dell'evoluzione diseguale della domanda e dell'offerta è la diminuzione del numero delle abitazioni vuote. Rispetto al numero di abitazioni riferito alla fine del 2000, l'indice svizzero di abitazioni vuote è sceso da giugno 2000 a giugno 2001 dall'1,49 per cento all'1,34 per cento. Nel 1998 esso si situava ancora all'1,85 per cento. I mutamenti intervenuti sul mercato sono stati molto eterogenei dal profilo territoriale. Mentre la situazione del mercato in città come Zurigo (quota di appartamenti vuoti: 0,08%) o in Cantoni come Zugo (0,31%), Ginevra (0,39%) o Zurigo (0,47%) risulta molto tesa, nei Cantoni di Glarona, Sciaffusa e Turgovia più del 25 per cento delle abitazioni è ancora vuoto. Il 37 per cento della popolazione residente vive però già in Cantoni con un indice di abitazioni vuote dell'1 per cento al massimo. Se consideriamo unicamente il mercato delle abitazioni locative, la quota è ancora maggiore. Gli appartamenti piccoli risultano in proporzione più fortemente colpiti; le abitazioni di 1 o 2 locali rappresentano infatti il 33 per cento delle abitazioni vuote, sebbene costituiscano solo il 22 per cento della disponibilità globale del mercato.

Questa penuria si riflette anche nei prezzi. Le pigioni sono aumentate dall'inizio degli anni Novanta sino alla fine del 1999 solo moderatamente. Nel 2000 vi è stato un incremento più sensibile riconducibile agli aumenti dei tassi ipotecari. Per quanto riguarda le nuove abitazioni in locazione, la flessione dei prezzi degli anni Novanta si è arrestata e, in regioni con un numero esiguo di abitazioni vuote, si è registrata un'inversione di tendenza. I prezzi delle abitazioni in proprietà e in particolare delle case unifamiliari si sono ripresi dalla crisi già da tempo in particolare nelle regioni meglio situate.

Conclusioni

L'evoluzione abbozzata mostra che non esistono più eccedenze generali dell'offerta. Il mercato permette di riconoscere molteplici modelli. Sul piano regionale riappaiono situazioni di penuria, che l'evoluzione economica favorevole potrebbe ulteriormente accentuare. L'evoluzione generale sul mercato è tuttavia incerta e gli investitori usano prudenza. Le penurie regionali non colpiscono infatti solo le categorie economicamente più deboli e gli emarginati, impossibilitati ad accedere al mercato. Il problema dell'alloggio interessa oggi nuovamente ampie cerchie della popolazione, sebbene si manifestino le seguenti deficienze:

- oneri abitativi elevati per persone ed economie domestiche economicamente più deboli, nonché un'occupazione elevata degli alloggi.
- Discriminazioni nei confronti di determinati gruppi di richiedenti nell'assegnazione delle abitazioni (stranieri, famiglie monoparentali, ammalati, ecc.).

- Offerta troppo ridotta di abitazioni per persone e nuclei familiari con necessità particolari. Si pensi ai disabili, agli anziani e alle famiglie numerose, ma anche a gruppi sempre più numerosi con uno stile di vita particolare, le cui idee in materia di alloggio non trovano una consona risposta nell'offerta corrente.
- Bassa quota di proprietari rispetto al contesto internazionale.
- Flessione degli investimenti nel settore della costruzione d'alloggi, in particolare nel settore locativo.
- Necessità di rinnovi in alcune regioni del Paese e minore qualità dell'offerta in alcuni quartieri urbani. Quest'ultima è tra l'altro una conseguenza della migrazione dai centri storici e delle difficoltà finanziarie delle città.
- Crescente segmentazione e polarizzazione del mercato dell'alloggio. A causa del forte dinamismo del mercato degli anni passati, nuclei familiari socialmente più forti hanno abbandonato luoghi o edifici, la cui qualità e reputazione erano venute meno e dove gruppi problematici si sono poi insediati, innescando in diverse località una spirale di eventi negativi connotati da un forte potenziale conflittuale.
- Difficoltà di finanziamento in particolare dei costruttori di utilità pubblica quale effetto delle mutate condizioni creditizie (differenziazione del rischio e quindi personalizzazione del tasso ipotecario, in generale politica creditizia più restrittiva).
- Insufficienti basi conoscitive della situazione del mercato e dei singoli segmenti anche nell'ambito dell'amministrazione e nella locazione di abitazioni.
- Quota come sempre ridotta e stagnante delle imprese di utilità pubblica attive nella costruzione di abitazioni rispetto alla disponibilità globale di alloggi. In tal modo, vi è un'offerta troppo limitata di abitazioni con pigioni duramente moderate.
- Debole sensibilità verso le esigenze di sostenibilità anche in materia di alloggio e di insediamenti (ad es. strutture residenziali con un'utilizzazione del suolo che si ripercuote negativamente sui trasporti).

1.4.2 Condizioni quadro e principi della politica futura

Per la politica futura vale parimenti il principio secondo cui l'approntamento dell'offerta di alloggi incombe essenzialmente all'economia privata e il finanziamento della costruzione di alloggi deve avvenire in primo luogo per il tramite del mercato privato dei capitali. In questi due settori lo Stato deve intervenire solo se necessario e, anche in tal caso, deve agire per completare e promuovere il mercato. Rimane pertanto esclusa anche in futuro la costruzione da parte della stessa Confederazione di alloggi riservati a gruppi di popolazione con difficoltà di accesso al mercato.

La politica in materia di alloggio della Confederazione deve scegliere obiettivi che possano essere raggiunti con un onere finanziario sostenibile e per i quali risulti opportuna la competenza della Confederazione. Non entra in linea di conto ad esempio una promozione generale del rinnovo degli insediamenti e delle città, come richiesto da più parti nella consultazione, per evitare il loro degrado e per adeguare l'offerta di alloggi a esigenze di diversa natura. Questa problematica merita considerazione,

ma un simile programma di rinnovo generale andrebbe ben oltre le disponibilità finanziarie della Confederazione.

Anche un aiuto generale di tipo individuale, esaminato approfonditamente nell'ambito dei lavori preliminari¹¹, è irrealistico per gli stessi motivi. Pertanto, la promozione futura della Confederazione si atterrà in linea di massima agli aiuti riferiti agli oggetti. Essa si addice all'approntamento e al mantenimento di una disponibilità di base di alloggi a pigioni e prezzi moderati destinati alla popolazione economicamente più debole. Questo deve avvenire in stretta collaborazione con le imprese attive a fini di utilità pubblica e con altre imprese che intendono svolgere compiti di utilità pubblica. Dal momento che con l'aiuto federale non è possibile ottenere l'effetto desiderato in tutti i casi, ai fini di un controllo politico più preciso si rendono necessarie e opportune a seconda delle circostanze misure complementari da parte di Cantoni e Comuni. Al riguardo può trattarsi anche di aiuti riferiti agli oggetti combinabili con l'aiuto federale. Aiuti supplementari possono essere concessi anche sotto forma di contributi individuali per il pagamento della pigione, fermo restando che, quanto a destinatari, entità e durata, sono possibili diverse varianti¹². Nella consultazione, ci siamo convinti dell'esattezza del nostro proposito di concentrarci su un'offerta di base riferita agli oggetti, prevedendo che eventuali complementi rientreranno nel settore di competenza dei Cantoni e Comuni. Questi ultimi dispongono già dei necessari servizi amministrativi ed eventuali aiuti individuali possono essere coordinati al meglio con altri aiuti sociali in funzione dei bisogni. La Confederazione può sostenere i Cantoni e i Comuni in questi loro sforzi, eseguendo stime dei costi per i modelli e le soluzioni già esistenti, valutando le esperienze e mettendo a disposizione dei Cantoni i risultati.

1.4.3 Obiettivi

Alla luce dei problemi legati al mercato e all'offerta, nelle condizioni quadro date, la futura politica di promozione della Confederazione sarà orientata verso quattro obiettivi principali:

- la promozione di un'offerta di abitazioni a pigioni moderate per persone ed economie domestiche economicamente sfavorite;
- la promozione di proprietà d'abitazioni a prezzi moderati;
- il rafforzamento delle imprese e delle organizzazioni di utilità pubblica attive nella costruzione di abitazioni;
- il miglioramento delle basi conoscitive e decisionali, in particolare una maggiore trasparenza del mercato.

Inoltre, mediante un'attività di ricerca e di consulenza, si vuole prestare maggiore attenzione ai principi di uno sviluppo sostenibile, in particolare diminuendo il consumo di energia, non solo nel segmento che beneficia delle misure di promozione, ma nell'intero settore dell'alloggio. Questo sarà possibile fra l'altro concentrando gli aiuti sul rinnovo delle abitazioni.

¹¹ Cfr. capitolo 4.5.4. «Disciplinamenti alternativi».

¹² L'aide au loyer. Principes et modèles de solution, serie Bollettino dell'abitazione, volume 72, Grenchen 2001.

Fatta eccezione per lo «sostenibile», si tratta senz'altro di principi fondamentali della politica dell'alloggio già iscritti nella LCAP. Nonostante il mutato contesto economico, sociale e politico, essi non hanno perso nulla della loro importanza. Gli strumenti devono invece essere adeguati alla nuova situazione. Al riguardo occorre in primo luogo sostituire il modello LCAP che opera con riduzioni di base, riduzioni suppletive e aumenti periodici delle pigioni o degli oneri dei proprietari con un modello semplice basato sui mutui.

La limitazione ad alcuni settori specifici significa anche che diversi obiettivi propri dell'attuale promozione della costruzione di abitazioni e della proprietà d'abitazioni non troveranno più posto nella politica futura della Confederazione.

Questo fatto riguarda soprattutto la promozione generale della costruzione d'alloggi. Non compete all'ente pubblico intervenire, in caso di tensioni periodiche del mercato, per ampliare l'offerta generale di abitazioni. Le esperienze degli ultimi 25 anni hanno dimostrato che interventi sul mercato motivati unicamente da aspetti quantitativi, come pure l'impiego della promozione della costruzione di abitazioni per esigenze di carattere congiunturale mancano sovente il loro obiettivo. Gli effetti sono perlopiù limitati¹³, si manifestano di regola tardivamente e generano grandi rischi.

Gli altri obiettivi della LCAP, che non figurano più nel disegno di nuova legge, sono il miglioramento dell'accesso al terreno edificabile (attualmente acquisto di terreni di riserva) e l'aumento dell'offerta di terreni urbanizzati (aiuto all'urbanizzazione). Essi potrebbero riacquisire maggiore importanza, ragione per cui nella consultazione si è chiesto da più parti il loro mantenimento. A nostro avviso tale competenza spetta tuttavia soprattutto ai Cantoni e ai Comuni.

Infine si rinuncia ad accordare alla Confederazione, nell'ambito della promozione della costruzione di abitazioni, la competenza, peraltro mai utilizzata, di promulgare prescrizioni di costruzione valide a livello nazionale, come pure di approntare le risorse generali per il finanziamento delle costruzioni stesse.

Questi stralci rispetto alla legge attuale indicano chiaramente l'orientamento della politica futura: concentrazione su pochi obiettivi e compiti che esigono però tutti un impegno costante e a lungo termine, nonché un impiego mirato delle risorse. Oltre al mandato specifico relativo all'approntamento dell'offerta, vi sono esigenze che riguardano parimenti il settore dell'alloggio, ma non rientrano nell'ambito della legge sulla promozione dell'alloggio, bensì vanno trattate nel quadro di una politica globale dell'alloggio. Ne fanno parte fra l'altro l'equilibrio degli interessi dei locatari e locatori nel diritto di locazione, la costituzione della proprietà e la previdenza per la vecchiaia con misure di natura fiscale, il rinnovo delle città e dei quartieri nella pianificazione del territorio e nella politica degli agglomerati o sviluppi ulteriori nel diritto reale, per ampliare il margine di manovra giuridico verso nuove forme di proprietà. Anche l'armonizzazione della legislazione edilizia svizzera, attualmente frammentata e pertanto di notevole ostacolo allo sviluppo del mercato interno, rimane un'esigenza importante. Per tutte queste misure sono competenti diversi servizi statali, ragione per cui occorre prestare particolare attenzione al coordinamento e alla concertazione delle misure.

¹³ Die konjunkturpolitische Wirksamkeit und die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes, Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione, Berna 1996.

1.5

Risultati della consultazione

La procedura di consultazione sull'avamprogetto di LPA si è aperta nel maggio 2001 ed è durata sino al 31 agosto 2001. Sono stati invitati alla consultazione tutti i governi cantonali, 10 partiti politici, il tribunale federale nonché 59 organizzazioni. Nel complesso sono stati ricevuti 88 pareri (26 Cantoni, 6 partiti, 56 organizzazioni). La maggioranza di Cantoni, partiti e organizzazioni aderiscono in linea di massima all'avamprogetto di legge proposto. L'atteggiamento in gran parte positivo dei partecipanti alla consultazione si palesa nei seguenti punti:

- la sostituzione della LCAP mediante una legge più stringata e la sostituzione delle anticipazioni rimborsabili con mutui senza interessi o a tassi favorevoli sono ritenute giuste;
- la rinuncia a una promozione generale della costruzione d'alloggi, nonché la delimitazione degli obiettivi, in particolare il sostegno mirato delle persone economicamente sfavorite, sono accolte;
- l'intenzione di orientare maggiormente la promozione verso il rinnovo delle abitazioni incontra il favore esplicito di alcuni Cantoni, singoli partiti e organizzazioni;
- si riconosce che le organizzazioni di utilità pubblica attive nella costruzione di abitazioni hanno contribuito sinora in maniera notevole alla promozione della costruzione di alloggi. Il loro rafforzamento è quindi condiviso;
- è pure approvata la promozione della ricerca e dello scambio di conoscenze. Alcuni suggeriscono di menzionare esplicitamente il rinnovo degli insediamenti quale priorità di ricerca, dal momento che questo settore è stato per lungo tempo trascurato.

Un partito e le associazioni immobiliari della Svizzera romanda si esprimono in linea di massima in maniera critica, poiché non vedono la necessità di una promozione a livello federale. Un Cantone e alcune organizzazioni economiche deplorano il fatto che non vi sia una «cantonalizzazione». Altre cerchie economiche chiedono una limitazione a misure che debbano essere prese necessariamente a livello federale. Alcuni partecipanti alla consultazione ritengono che la Confederazione debba rinunciare a una promozione diretta di singoli oggetti.

Per gli scettici, le spese previste sono comunque troppo alte. Per molti consultati, in particolare per i Cantoni della Svizzera romanda e per le organizzazioni con scopi sociopolitici, a fronte dei bisogni esistenti, l'impegno finanziario proposto è per contro troppo basso. Alcuni Cantoni e organizzazioni giudicano insufficiente l'effetto di riduzione della proposta basata sui mutui senza interessi o a tassi favorevoli. Chiedono un aumento degli importi forfettari dei mutui o un ulteriore versamento di sovvenzioni a fondo perso.

Opinioni controverse sono state espresse anche in riferimento alla distribuzione delle risorse proposta. Alcune organizzazioni esigono espressamente che si dia priorità al settore locativo. Altri criticano lo squilibrio esistente fra la promozione delle abitazioni in locazione e quella delle abitazioni in proprietà e auspicano uno spostamento delle risorse a favore della proprietà.

Da più parti sono stati evidenziati in particolare due aspetti, che di seguito trattiamo separatamente.

1.5.1 Richiesta di una maggiore promozione della proprietà

Una chiara maggioranza dei Cantoni, alcuni partiti e numerose organizzazioni chiedono una maggiore promozione della proprietà d'abitazioni a prezzi moderati, deplorando all'unanimità il fatto che per questo settore sia prevista solo una promozione indiretta. Lo strumento delle fideiussioni al regresso è ritenuto insufficiente. Si esige quindi che la promozione della proprietà d'abitazioni a prezzi moderati possa avvalersi degli stessi strumenti e delle stesse risorse impiegati nel settore locativo. Molti consultati fanno notare che la promozione nelle zone rurali prevista nel disegno non è rilevante, poiché in tale contesto la costruzione di abitazioni in locazione riveste un ruolo secondario. Nelle zone rurali e in particolare in quelle di montagna, l'offerta di alloggi per persone socialmente sfavorite rientra infatti nel settore della proprietà e non in quello locativo. Il disegno dev'essere pertanto completato con strumenti più incisivi a favore della proprietà d'abitazioni.

Il disegno di legge presentato tiene conto di queste esigenze. Le fideiussioni al regresso proposte inizialmente si applicano infatti esclusivamente alle cosiddette «economie domestiche soglia», che dispongono di scarsi mezzi propri pur avendo un buon reddito. Non vengono considerate quelle economie domestiche con redditi più bassi in particolare nelle regioni rurali, dove predomina la forma della proprietà. Questo gruppo di destinatari corrisponde a quello del settore locativo. Per motivi di parità di trattamento è quindi comprensibile la loro richiesta volta a ottenere mutui senza interessi o a tassi favorevoli quale aiuto iniziale o per rinnovi. La questione in

sospeso di un cambiamento di sistema fiscale ha un'importanza relativa per i nuclei familiari considerati, dato che fiscalmente non sono comunque gravati in maniera sensibile.

1.5.2 Prospettive di miglioramento delle condizioni d'abitazione nelle regioni di montagna

Le misure previste nella legge federale per il miglioramento delle condizioni d'abitazione nelle regioni di montagna (LMAM) diverranno di competenza dei Cantoni con la Nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti (NPC). Questa intenzione è messa in discussione da più parti. In particolare, alcuni Cantoni chiedono che la LMAM sia integrata nella LPA e che il volume della promozione sia adeguato di conseguenza. Anche un partito e diverse organizzazioni chiedono di completare la LPA con misure a favore delle regioni di montagna. Solo un Cantone sostiene che la LMAM non debba rientrare nel quadro della LPA, bensì debba essere dovutamente considerata nella NPC.

Nel nostro messaggio del 14 novembre 2001 sulla NPC, abbiamo illustrato le nostre idee in merito al futuro della LMAM. Non vi è alcun motivo per rinunciare all'attribuzione della predetta competenza ai Cantoni. A differenza della promozione secondo la LCAP e la LPA, le misure LMAM rientrano in un settore di compiti circoscritto regionalmente, ragione per cui è meglio che siano svolte dai Cantoni interessati. Inoltre, i Cantoni ricevono una compensazione nell'ambito della perequazione delle risorse per l'adempimento di tale compito, dal momento che la promo-

zione LMAM è prevista già attualmente nella perequazione finanziaria. Tuttavia, in questo contesto occorre osservare che la promozione LPA non deve essere limitata regionalmente e può quindi essere sollecitata anche da economie domestiche bisognose nelle regioni di montagna.

1.5.3 Altre proposte

Nell'elaborazione del disegno di legge sono state considerate diverse osservazioni e proposte meno importanti. Ciò riguarda fra l'altro i principi della promozione che, a detta di molti partecipanti alla consultazione, erano stati definiti in maniera troppo perfezionista. Si è pure tenuto conto della richiesta avanzata da più parti secondo cui, con riferimento ai gruppi di destinatari con redditi bassi, devono essere sostenuti non solo le riattazioni di abitazioni connesse a un aumento sostanziale di valore, bensì anche i rinnovi più superficiali. Per contro, non è stato possibile aderire alla proposta pure espressa da più parti di vincolare il versamento degli aiuti federali a prestazioni cantonali o comunali. Un simile intreccio di prestazioni federali e cantonali contraddirebbe i principi della NPC.

Altre proposte sono integrate nell'elaborazione delle disposizioni e dei regolamenti d'esecuzione. È il caso ad esempio della richiesta di considerare la diversa situazione del mercato dell'alloggio a seconda delle regioni e di sentire previamente i Cantoni nell'ambito della definizione dei limiti dei costi, dei limiti di reddito e di sostanza, delle prescrizioni sull'occupazione delle abitazioni nonché della priorità. Anche il problema della collaborazione generale degli uffici federali competenti con i servizi competenti cantonali, sollevato segnatamente dai Cantoni, sarà considerato nell'ambito della preparazione delle disposizioni esecutive. Oltre a una collaborazione diretta con i servizi competenti cantonali, dimostrateci valida nell'esecuzione della LCAP, sono pure pensabili varianti che si basano su centri di competenze regionali di natura pubblica o privata. Infine, a livello d'esecuzione si dovranno tenere seriamente in considerazione anche gli obblighi d'informazione nei confronti degli abitanti, come auspicato da rappresentanti dei locatari.

1.6 La nuova politica di promozione in generale

La LPA si prefigge di approntare alloggi a pigioni e prezzi moderati per persone e gruppi ai quali è impossibile accedere con le proprie forze al mercato delle abitazioni in locazione o in proprietà. Per attuare detta promozione, occorre far capo inoltre a determinate strutture, ragione per cui si propongono aiuti speciali per istituti e organizzazioni di utilità pubblica attive nella costruzione di abitazioni come previsto nella LCAP. Il mandato di ricerca attualmente esistente è stato ripreso anche nella nuova legge.

1.6.1 Offerta di abitazioni in locazione

Nel settore locativo, rappresentano un gruppo di destinatari le persone e le economie domestiche che non dispongono di un'abitazione conforme alla loro situazione economica e ai loro bisogni specifici. Per approntare un'offerta di alloggi a pigioni mo-

derate vengono proposti aiuti al finanziamento sotto forma di mutui e fidejussioni senza interessi o a tassi favorevoli.

Le imprese attive nella costruzione di abitazioni, che si adoperano per soddisfare speciali bisogni della popolazione, dispongono sovente di un capitale proprio esiguo. La semplice fideiussione di un elevato capitale di terzi ha tuttavia mostrato che, già in presenza di minime perturbazioni del mercato dell'alloggio, tali imprese sono confrontate con problemi di liquidità provocati dalle abitazioni vuote, ciò che richiede aiuti di transizione da parte dello Stato. Per prevenire una simile situazione, per il segmento di mercato in questione saranno concessi in futuro mutui diretti della Confederazione. Le fidejussioni devono essere accordate ancora in casi con rischio limitato.

Per le economie domestiche economicamente più deboli, la diminuzione dei costi d'abitazione avviene mediante riduzioni variabili dei tassi d'interesse sui mutui.

Gli aiuti possono essere richiesti per le costruzioni nuove, i rinnovi o il cambiamento di destinazione. Essi vanno attuati mediante convenzioni di prestazioni, in cui le imprese attive nella costruzione di abitazioni si dichiarano fra l'altro disposte a locare a lungo termine alloggi a prezzi moderati conformemente alla LPA, ad agire secondo i principi dell'utilità pubblica e a esercitare le necessarie funzioni di vigilanza per la Confederazione. Ciò significa che i compiti di controllo della Confederazione potrebbero limitarsi a verifiche per campionatura.

1.6.2 Promozione di abitazioni in proprietà a prezzi moderati

Nel settore della proprietà d'abitazioni si propongono due tipi di sostegno.

Per le economie domestiche finanziariamente più deboli, particolarmente sfavorite per motivi strutturali, devono poter essere versati, come nel settore della costruzione di alloggi locativi, mutui della Confederazione senza interessi o a tassi favorevoli. Per l'esecuzione di tali aiuti si potrà fare capo alle strutture esistenti.

Alle economie domestiche «soglia» con capitale proprio esiguo devono essere accordati aiuti iniziali per compensare la mancanza di capitale proprio e dev'essere ridotto l'aggravio iniziale. A tale scopo si sono dimostrati validi strumenti le fidejussioni e le anticipazioni rimborsabili. Già attualmente le cooperative di fideiussione ipotecaria iniziate dalla Confederazione concedono fidejussioni per ipoteche e anticipazioni destinate a ridurre l'onere iniziale. La Confederazione le sostiene mediante fidejussioni al regresso, ragione per cui il rischio è ripartito fra i due fidejussori. La prassi attuale prevede normalmente una ripartizione delle perdite del 30/70 per cento fra la fideiussione principale e la fideiussione al regresso. Questo aiuto dev'essere continuato e potenziato. Inoltre, si prevede di rafforzare le cooperative di fideiussione ipotecaria con partecipazioni supplementari di capitale e di conferire loro mandati di prestazioni.

Nel caso in cui sorgano problemi di finanziamento, sarebbe pure pensabile che le economie domestiche «soglia» si procurino i necessari mezzi di terzi mediante prestiti garantiti della Centrale d'emissione per la costruzione di abitazioni di utilità pubblica (CCA), sempre che siano membri di una cooperativa. Aiuti diretti al finanziamento e agevolazioni non sono necessari per questi gruppi. Il risparmio destinato all'alloggio è già favorito grazie agli strumenti della previdenza professionale e in-

dividuale. Inoltre, gli interessi debitori e i costi di manutenzione possono attualmente essere dedotti in sede fiscale e, anche in caso di eventuale cambiamento del sistema d'imposizione dell'abitazione propria, per i nuovi acquirenti sono previste ancora agevolazioni iniziali di natura fiscale.

Gli aiuti menzionati devono essere utilizzati per le costruzioni nuove, l'acquisto e il rinnovo di proprietà di buona qualità e a prezzi moderati. Nel caso dei mutui rivestono particolare importanza i rinnovi.

1.6.3 Misure a favore delle organizzazioni di utilità pubblica attive nella costruzione di abitazioni

Il settore della costruzione di abitazioni di utilità pubblica non assolve unicamente importanti funzioni d'interesse pubblico sul piano dell'offerta. Esso raggruppa anche determinati vantaggi della proprietà ad uso proprio (ad es. sicurezza di un alloggio e partecipazione) con quelli di un normale rapporto di locazione (ad es. maggiore mobilità). La considerazione della pigione commisurata ai costi effettivi porta alla costituzione di una riserva di base a prezzi moderati, che frena la progressione del livello generale dei canoni di locazione. Con una diversa definizione delle priorità nella nuova politica s'intende rafforzare il ruolo della costruzione di abitazioni di utilità pubblica. Si propongono al riguardo quattro misure.

In primo luogo, la Confederazione intende garantire anche in futuro i prestiti della Centrale d'emissione per la costruzione di abitazioni di utilità pubblica (CCA) sostenendo in tal modo l'assunzione di compiti sociopolitici da parte di enti di utilità pubblica. I costruttori di utilità pubblica si vedono recentemente viepiù confrontati con una certa prudenza da parte degli istituti di credito tradizionali nel concedere nuovi finanziamenti e talvolta con la revoca delle ipoteche esistenti. Quale alternativa di finanziamento, la CCA si procura i mezzi per queste imprese di utilità pubblica attive nella costruzione di abitazioni direttamente sul mercato dei capitali e li mette a disposizione delle stesse a lungo termine a condizioni favorevoli. Come già accennato, si potrebbero approntare in questo modo anche i mezzi per la promozione della proprietà.

In secondo luogo, la Confederazione deve poter concedere, come già succede attualmente, alle cooperative di fideiussione ipotecaria delle imprese di utilità pubblica attive nella costruzione di abitazioni fideiussioni al regresso. Il rischio di fideiussione è relativamente piccolo, dato che è ripartito fra i due fideiussori. L'attuale prassi prevede di regola anche una ripartizione delle perdite del 30/70 per cento fra la fideiussione principale e quella al regresso.

In terzo luogo si raccomanda la continuazione dei mutui e delle partecipazioni esistenti, che si sono dimostrati sinora validi. La mancanza di capitale proprio rappresenta come sempre un problema di primaria importanza per i costruttori di utilità pubblica. Le misure di promozione devono pertanto concentrarsi come sinora sull'alleggerimento del finanziamento residuo. La concessione dei mutui, che vengono trasmessi dalle organizzazioni mantello ai loro membri sotto forma di crediti per il fondo di rotazione per progetti di costruzioni nuove e di rinnovi, deve avvenire ancora per il tramite di queste organizzazioni. Inoltre, dovrà essere ancora possibile per la Confederazione, come già nell'ambito della LCAP, partecipare direttamente al capitale delle organizzazioni di utilità pubblica attive nella costruzione di

abitazioni, sempre che queste ultime abbiano bisogno di capitale di dotazione per adempiere i loro compiti.

In quarto luogo si propone che le organizzazioni mantello assumano anche compiti esecutivi sgravando in tal modo amministrativamente la Confederazione. Hanno dimostrato in passato la loro importanza nell'eseguire le misure di promozione della costruzione di abitazioni e nel diffondere informazioni e conoscenze specifiche. I mandati di prestazione, conferiti per la prima volta nel 1999 alle organizzazioni mantello di imprese di utilità pubblica attive nella costruzione di abitazioni, vengono quindi mantenuti. Il finanziamento delle prestazioni eseguite su incarico della Confederazione deve avvenire ancora mediante il margine degli interessi sui mutui accordati per il fondo di rotazione. Con gli obiettivi contenuti nelle convenzioni di prestazioni e un controllo permanente della qualità è garantito uno svolgimento ottimale delle prestazioni assunte dalle organizzazioni mantello.

1.6.4 Ricerca e scambio di conoscenze

Mediante mandati di ricerca affidati a istituti privati e pubblici si promuovono le indagini sulla situazione esistente sul mercato dell'alloggio, sulle sue interdipendenze e tendenze di sviluppo. La Confederazione sosterrà inoltre con gli stessi strumenti l'elaborazione di basi decisionali destinate all'ente pubblico e agli attori del mercato. Essa assumerà il compito di coordinare le attività di ricerca sull'alloggio e di partecipare allo scambio di esperienze a livello internazionale. Proprio nel confronto con l'estero sussistono come sempre notevoli lacune per quanto riguarda la trasparenza del mercato e le informazioni statistiche circa l'andamento del mercato. Occorre pertanto un'istanza indipendente che raccolga, analizzi e diffonda queste informazioni.

Inoltre, si sostengono progetti pilota e di dimostrazione, che fungono da un punto di vista qualitativo da modelli per il settore della costruzione di abitazioni (ad es. edifici a consumo energetico molto basso, nuove forme di abitazione, riconversioni esemplari ecc.). Si prevede di riservare annualmente una quota delle risorse destinate alla promozione per i progetti modello. Simili progetti dovranno inoltre essere seguiti e valutati scientificamente.

1.6.5

Visione d'assieme delle misure proposte

Abitazioni in locazione per gruppi sfavoriti	Abitazioni in proprietà	Organizzazioni di utilità pubblica	Ricerca e progetti modello
Nuove costruzioni / acquisto / rinnovo	Nuove costruzioni / acquisto / rinnovo	Nuove costruzioni / acquisto / rinnovo	Mandati / nuove costruzioni o rinnovi
<ul style="list-style-type: none">- Mutui senza interessi o a tassi favorevoli- Fideiussioni	<ul style="list-style-type: none">- Mutui senza interessi o a tassi favorevoli per proprietari economicamente deboli, con priorità ai rinnovi- Fideiussioni al regresso- Mandati di prestazione a istituti d'esecuzione	<ul style="list-style-type: none">- Fideiussioni di prestiti e fideiussioni al regresso per ipoteche di grado posteriore- Mutui e partecipazioni di capitale- Mandati di prestazione a organizzazioni mantello	<ul style="list-style-type: none">- Mandati di studio- Fideiussioni, mutui senza interessi o a tassi favorevoli per progetti modello

2

Commento alle singole disposizioni

2.1

Disposizioni generali (art. 1-9)

2.1.1

Scopo (art. 1)

L'articolo 41 Cost. prevede che la Confederazione e i Cantoni si adoperino, a complemento della responsabilità personale e dell'iniziativa privata, affinché le persone alla ricerca di un alloggio possano trovare per sé e per la loro famiglia un'abitazione adeguata a condizioni accettabili. Secondo l'articolo 108 Cost., la Confederazione deve incoraggiare la costruzione di abitazioni, l'acquisto di appartamenti o case ad uso privato, come pure l'attività di imprenditori e organizzazioni di utilità pubblica attive nella costruzione di abitazioni. Nell'adempire a questo compito, essa tiene conto in particolare degli interessi delle famiglie, degli anziani, dei bisognosi e dei disabili. L'articolo 1 della legge che promuove un'offerta di abitazioni a pigioni e prezzi moderati (LPA) tiene conto di queste disposizioni costituzionali.

Il capoverso 1 stabilisce che questa legge intende promuovere gli alloggi per le economie domestiche con redditi bassi come pure l'accesso alla proprietà d'abitazioni. La promozione riguarda quindi sia il settore locativo sia quello della proprietà a prezzi moderati.

Nel settore locativo, va promossa un'offerta di alloggi a pigioni moderate per persone economicamente o socialmente svantaggiate. Per ragioni economiche, può essere difficile trovare o mantenere un'adeguata abitazione in locazione se l'onere locativo non è o non risulta più sopportabile per i nuclei in questione. Nei casi in cui, in presenza di un'occupazione adeguata, l'onere della pigione (senza le spese accessorie) supera il 25 per cento del reddito lordo, si tratta in generale, in base alle osservazioni fatte finora, di fasce comprendenti i redditi medi e piuttosto bassi. I motivi sociali sono legati alla situazione personale che, come l'esperienza insegna, rende difficile l'accesso a un'abitazione adeguata. Ai fini della promozione, vengono utilizzati mutui senza interessi o a tassi favorevoli o fideiussioni.

Per quanto riguarda la proprietà di abitazioni, la promozione si rivolge alle economie domestiche proprietarie finanziariamente più deboli e ai nuclei «soglia». Al primo gruppo, vale a dire a persone che per motivi strutturali sono particolarmente sfavorite e faticano a rinnovare la loro proprietà, vengono concessi come nel settore locativo mutui senza interessi o a tassi favorevoli. Con una simile agevolazione, si intende contribuire in maniera essenziale a rendere sopportabile la proprietà d'abitazioni. Al secondo gruppo, vale a dire a persone che dispongono di scarsi mezzi propri pur avendo un reddito sufficiente, la Confederazione concede fidejussioni al regresso per garantire fidejussioni di istituti di fidejussione ipotecaria, se in tal modo è garantita la promozione della proprietà d'abitazioni a prezzi moderati. Inoltre, le anticipazioni rimborsabili possono essere oggetto di una fidejussione al regresso.

Nel capoverso 2 si indicano a titolo esemplificativo e quindi non esaustivamente i casi tipici in cui può manifestarsi uno svantaggio sul mercato dell'alloggio. Al riguardo non è possibile distinguere nettamente tra motivi sociali e motivi economici. Si tratta in particolare di famiglie numerose, nuclei monoparentali, persone portatrici di handicap, anziani con una situazione finanziaria modesta e persone in formazione e si intendono tutte le forme di vita individuale o in comune. Le persone portatrici di handicap hanno difficoltà a trovare un alloggio adeguato poiché mancano gli accorgimenti necessari per accedervi e gli alloggi non sono configurati in funzione delle loro esigenze. In questo contesto, la legge sulla parità di trattamento per i disabili, che il Consiglio federale propone quale controprogetto indiretto all'iniziativa «Pari opportunità per i disabili», potrebbe apportare alcuni vantaggi e fungere da catalizzatore per un'offerta di abitazioni adatte alle persone handicappate. Nel settore della costruzione di alloggi sovvenzionati questo aspetto è stato considerato da subito e sono già state definite norme in tal senso.

2.1.2 Oggetto (art. 2)

Affinché i gruppi di persone menzionati possano accedere a un alloggio, la Confederazione promuove la costruzione, il rinnovo e l'acquisto di alloggi a prezzi moderati. L'accento non dovrà più essere posto sulla costruzione di abitazioni. In effetti, dove esiste già un numero adeguato di edifici, vanno privilegiate le riattazioni rispetto alle costruzioni nuove. L'acquisto di abitazioni in locazione è incoraggiato con grandi riserve.

La Confederazione sostiene l'attività di organizzazioni di utilità pubblica attive nella costruzione di abitazioni. Diverse misure promozionali vengono già applicate direttamente da organizzazioni mantello, cooperative di fidejussione ipotecaria o centrali di emissione a cui sono delegati anche compiti esecutivi. Si tratta in parte della delega di compiti pubblici a terzi e in parte del coinvolgimento di privati a titolo di aiuto («aiuto amministrativo»). Gli enti di diritto incaricati che dispongono di competenze decisionali sono tenuti a operare secondo norme di diritto pubblico. Come le autorità federali, anch'essi sono quindi vincolati ai diritti fondamentali, come pure ai principi della legalità e dell'uguaglianza di diritto. I loro impiegati sottostanno, in quanto esecutori di compiti pubblici, al dovere d'ufficio e al segreto d'ufficio.

Il capoverso 2 stabilisce che devono essere promosse in particolare forme innovative di costruzione e di abitazione, come pure il rinnovo degli insediamenti. Progetti di costruzione esemplari e innovativi nonché il rinnovo degli insediamenti possono inoltre essere sostenuti anche nel quadro della ricerca (cfr. art. 41).

2.1.3 Campo d'applicazione (art. 3)

La nozione di «alloggio» includerà anche in futuro per lo più le forme classiche di abitazioni nel settore locativo e in quello della proprietà, ivi comprese le case (a schiera) unifamiliari. Queste forme sono pertanto citate a titolo di esempio.

Come avveniva già con la LCAP, anche con la LPA sono escluse dalla promozione le residenze secondarie e di vacanza conformemente agli obiettivi perseguiti.

2.1.4 Definizioni (art. 4)

Nel capoverso 1 si definisce il concetto di «alloggio». Esso comprende tutti i locali che fungono durevolmente da abitazione. Tale termine è utilizzato in tutta la legge quale concetto generale per designare tutti i tipi di abitazione.

Nel capoverso 2, le imprese di utilità pubblica attive nella costruzione di abitazioni, le loro organizzazioni mantello, le cooperative di fideiussione ipotecaria, le centrali di emissione e altre istituzioni, che si adoperano per promuovere alloggi a prezzi moderati, sono state riunite nel concetto generale di «organizzazioni di utilità pubblica attive nella costruzione di abitazioni».

L'Ufficio federale promuove l'attività di organizzazioni di utilità pubblica attive nella costruzione di abitazioni. Occorre pertanto definire ciò che si intende per «utilità pubblica» in tale contesto: un'attività è qualificata «di utilità pubblica» nell'ambito della presente legge, se non ha scopo lucrativo e serve a coprire il fabbisogno di alloggi a prezzi moderati. Senza scopo lucrativo significa, come già nella LCAP, che non possono essere versate partecipazioni agli utili. Inoltre, le partecipazioni di capitale possono fruttare un interesse massimo (nelle società anonime sotto forma di dividendo) stabilito dall'articolo 6 capoverso 1 lettera a della legge federale del 27 giugno 1973 sulle tasse di bollo (RS 641.10). I dividendi sono limitati pertanto attualmente al 6 per cento al massimo del capitale sociale versato. In caso di scioglimento della società o della cooperativa, la parte residua del patrimonio, dopo il rimborso del capitale sociale versato, deve essere imperativamente destinata allo scopo fissato.

Questi principi devono essere iscritti negli statuti delle organizzazioni di utilità pubblica attive nella costruzione di abitazioni, di cui l'Ufficio federale eseguirà una verifica. A questo stesso Ufficio deve essere spontaneamente sottoposta, per esame, ogni loro modifica.

2.1.5 Principi della promozione (art. 5)

In questo articolo sono descritte le condizioni quadro su cui si fonda la promozione.

Alla lettera a si stabilisce che occorre utilizzare risorse quali il suolo e l'energia in maniera parsimoniosa. Si tiene conto del principio di un uso parsimonioso del suolo promuovendo prioritariamente le opere di rinnovo. In generale si mira a costruire degli habitat caratterizzati da una buona densità. A tale riguardo è anche essenziale il collegamento alla rete di trasporto pubblico. Nel settore della proprietà si sostengono, per quanto riguarda le costruzioni nuove, soprattutto la proprietà per piani e la proprietà di case unifamiliari a schiera. Inoltre, la promozione mira a un uso parsimonioso e razionale dell'energia.

Gli alloggi che beneficiano delle misure di promozione devono presentare una buona qualità edilizia e un'elevata funzionalità (lett. d). Nel settore locativo questi due concetti sono concretizzati nel Sistema di valutazione degli alloggi (SVA)¹⁴. In base a questo sistema, per un alloggio esistono numerosi criteri di valutazione, che vertono sull'abitazione in quanto tale, sul suo impianto e sulla sua ubicazione. Il criterio per stabilire la qualità di un alloggio è dato dalla sua funzionalità. Essa mette in primo piano i benefici per gli occupanti: alcune parole chiave che la precisano sono grandezza, dotazione e arredabilità dei locali, comunicabilità dei locali, possibilità di cambiamenti. Importanti criteri relativi all'impianto di un'abitazione riguardano l'offerta di infrastrutture e locali esterni comuni adibiti a usi diversi. Per l'ubicazione sono rilevanti la vicinanza a infrastrutture come scuole e negozi o a zone di svago nel quartiere, nella località o nella regione. Oltre alla prossimità al centro città, sono fortemente ponderati i collegamenti con la rete di trasporto pubblico. Quale complemento al sistema SVA, vanno osservate le pertinenti norme SIA. Non è espressamente menzionata la protezione fonica, che costituisce tuttavia un criterio nella valutazione dell'abitazione e del relativo impianto secondo lo SVA. Nell'ordinanza contro l'inquinamento fonico (OIF) sono fissati i relativi limiti. La protezione fonica è concretizzata inoltre nella norma SIA 181.

Con la lettera c si vuole garantire che un alloggio sia approntato tenendo conto delle esigenze delle famiglie, degli anziani e dei disabili.

Nei grandi immobili locativi occorre badare in particolare a una composizione sociale equilibrata delle persone che vi abitano (lett. d). A seconda del fabbisogno, solo una parte degli appartamenti in questi grandi immobili locativi beneficerà dell'aiuto federale, mentre le abitazioni rimanenti non beneficeranno di alcun sussidio. In tal modo, si vuole evitare la creazione di una sorta di «ghetto».

2.1.6 Fabbisogno e priorità (art. 6)

Il fabbisogno dimostrato di cui al capoverso 1 consente di evitare sovracapacità. Nel settore locativo si vuole ridurre a titolo preventivo il pericolo di alloggi vuoti nell'interesse di tutte le cerchie coinvolte. Questo accertamento serve a promuovere un numero di unità necessario a soddisfare l'offerta di alloggi, sempre che possano essere messe a disposizione le relative risorse finanziarie.

¹⁴ Sistema di valutazione degli alloggi (SVA); Bollettino dell'abitazione, volume 69, Grenchen 2000.

Se le domande presentate o quelle che sono prevedibili superano i mezzi finanziari disponibili, il dipartimento competente redigerà un ordine di priorità per la presa in conto delle richieste. Sarà così possibile di reagire opportunamente ai cambiamenti del mercato dell'alloggio a breve termine. Questo corrisponde all'articolo 13 della legge federale del 5 ottobre 1990 sugli aiuti finanziari e le indennità (legge sui sussidi; LSu, RS 616.1).

2.1.7 Rinnovo di alloggi esistenti (art. 7)

Il Consiglio federale predispone all'occorrenza disposizioni speciali intese a disciplinare la concessione di aiuti federali per il rinnovo di alloggi esistenti. Si pensi ad esempio a importi minimi per investimenti promossi. Nel quadro dell'attuale LCAP, i rinnovi sono sussidiati unicamente se comportano investimenti pari almeno a 50 000 franchi per abitazione. Questa prassi si è dimostrata sempre valida. Dalla posizione di questo articolo nella sistematica, si evince che queste prescrizioni sono applicabili sia al settore locativo sia a quello della proprietà.

2.1.8 Limiti dei costi (art. 8)

Grazie a determinati limiti di costi per la costruzione, il rinnovo e l'acquisto di alloggi si garantisce che un oggetto sussidiato abbia un prezzo moderato. Nel fissare i limiti dei costi si considerano adeguatamente anche i locali secondari, ad esempio locali hobby, locali comuni, mansarde, ecc. Secondo il Sistema di valutazione degli alloggi (SVA) è previsto un numero minimo di locali secondari. Se si costruiscono locali secondari supplementari, che rivalutano in maniera significativa l'alloggio, i limiti dei costi possono essere aumentati di conseguenza. Questo aumento si ripercuote solo sulle fidejussioni e fidejussioni al regresso, dal momento che il finanziamento di questi locali secondari è pure garantito. Per quanto riguarda gli importi forfettari per i mutui concessi nel settore locativo e in quello della proprietà, questi locali supplementari non sono per contro considerati; la riduzione degli interessi riguarda unicamente i mutui assegnati sotto forma di importi forfettari indipendentemente dai costi d'investimento effettivi.

Si mira in tal modo a una soluzione flessibile che tenga adeguatamente conto delle diverse situazioni sul mercato dell'alloggio nelle singole regioni.

2.1.9 Obbligo d'informare (art. 9)

Nel trattare le domande di aiuto federale, le autorità esecutive devono acquisire tutte le informazioni necessarie quali basi decisionali. Se i richiedenti non sono disposti a fornire le informazioni necessarie alle autorità competenti, vengono a mancare a queste ultime le basi che consentono loro di accertare se è dato il diritto all'aiuto. L'articolo 9 della legge sancisce perciò, rinviando all'articolo 11 capoversi 2 e 3 LSu, l'obbligo d'informare per i richiedenti. Questi ultimi sono tenuti a comunicare agli uffici competenti qualsiasi informazione relativa all'oggetto dell'aiuto federale e, su richiesta, ad autorizzare l'esame dei libri contabili, dei conteggi e di altri documenti. Questi obblighi sussistono anche dopo la concessione degli aiuti finanziari

e delle indennità, affinché l'autorità competente possa svolgere i controlli necessari e chiarire i diritti alla restituzione (cfr. art. 11 cpv. 3 LSu).

Il capoverso 2 rinvia all'articolo 40 LSu; in caso di violazione dell'obbligo d'informare, l'Ufficio federale può rifiutare l'assegnazione o il versamento dell'aiuto federale o esigere il rimborso delle prestazioni già erogate.

2.2 Abitazioni a pigioni moderate (art. 10-21)

2.2.1 Principio (art. 10)

Questa disposizione si prefigge di migliorare l'offerta di abitazioni a pigioni moderate per i gruppi di persone menzionati nell'articolo 1. L'accento è posto in tale contesto sulla promozione del rinnovo delle abitazioni, come sancito nell'articolo 2 capoverso 2. La nozione di rinnovo va intesa in senso lato e comprende anche alcuni lavori di manutenzione o cambiamenti dell'alloggio, come ad esempio la riunione di piccoli locali abitativi. In tal modo si vuole tenere conto in maniera ottimale delle esigenze delle economie domestiche interessate. Occorre usare cautela per investimenti destinati soprattutto a rimediare a una manutenzione trascurata. Per questo motivo, la priorità va conferita alle opere di rinnovo in cui la parte di valorizzazione raggiunge una determinata entità. Per definire il concetto di «rinnovo di valorizzazione» ci si può riferire ai principi enunciati nel diritto di locazione e nella relativa giurisprudenza [cfr. art. 269a cpv. 1 lett. b CO in congiunzione con l'art. 14 dell'ordinanza concernente la locazione e l'affitto di locali d'abitazione o commerciali (OLAL, RS 221.213.11)].

Il fatto di riversare gli investimenti sulle pigioni sotto forma di aumenti va accertato in ogni caso in base a criteri del diritto di locazione.

2.2.2 Strumenti (art. 11)

Questo articolo enuncia gli strumenti impiegati per la promozione. Lo strumento principale sono i mutui senza interessi o a tassi favorevoli, solo eccezionalmente entrano anche in linea di conto le fideiussioni. Entrambi questi strumenti si applicano esclusivamente in seconda battuta dopo i prestiti bancari per ipoteche di primo grado. Una combinazione di mutui e fideiussioni della Confederazione è esclusa, dato che la Confederazione non può prestare fideiussione per mutui concessi per lo stesso settore del finanziamento. I singoli strumenti di promozione sono illustrati negli articoli 12 e 18.

2.2.3 Mutui senza interessi o a tassi favorevoli (art. 12)

Al fine di ridurre le pigioni a un livello sostenibile per i gruppi di persone menzionati nell'articolo 1, vengono accordati mutui ai proprietari o ai titolari di un diritto di superficie sugli oggetti in questione. Nel capoverso 1, l'erogazione dei mutui è vincolata alle condizioni descritte nelle lettere a e b.

Secondo la lettera a, vengono accordati mutui solo se i proprietari dispongono di una determinata somma di capitale proprio.

La lettera b pone inoltre come condizione che la pigione sia fissata di regola per tutto l'immobile in funzione dei costi. I proprietari non possono stabilire la pigione liberamente in un immobile sussidiato, ma sottostanno a oneri, i cui dettagli sono sanciti dal Consiglio federale a livello d'ordinanza. Secondo l'articolo 54 LPA la pigione è soggetta per tutta la durata dell'aiuto federale a un controllo ufficiale. In tal modo non si applicano le disposizioni in materia di ricorso contro le pigioni abusive dell'articolo 253b capoverso 3 CO. Il controllo ufficiale delle pigioni riguarda esclusivamente il canone di locazione netto. Se un oggetto locativo è «liberato» anticipatamente dall'aiuto federale o allo scadere dello stesso, prende fine anche il controllo ufficiale delle pigioni. I locatori possono esigere una verifica della pigione secondo il metodo assoluto. Ciò significa che avrà luogo una nuova valutazione attuale dei costi d'investimento e che si procederà quindi a un calcolo del rendimento netto corrispondente¹⁵. Qualora il nuovo diritto di locazione non dovesse più prevedere questo metodo, la pigione dovrà essere stabilita secondo le nuove prescrizioni conformemente al Codice delle obbligazioni (CO).

Per i mutui è prevista una riduzione degli interessi alle condizioni menzionate nell'articolo 12 capoverso 2 lettere a e b. Della predetta riduzione devono profittare quei gruppi di persone che ne hanno bisogno fra l'altro per motivi dettati dalla loro situazione economica. Per questa ragione la lettera a prevede limiti di reddito e di sostanza. Tali limiti hanno dato buoni risultati nell'ambito della LCAP; l'esecuzione si è pure rivelata semplice ed efficace. Per quanto riguarda i limiti di reddito, ci si basa sul reddito imponibile conformemente alla legge federale del 14 dicembre 1990 sull'imposta federale diretta (RS 642.11). Per il limite di sostanza, è determinante la sostanza netta, vale a dire la sostanza dedotti i debiti comprovati.

Inoltre, secondo la lettera b le prescrizioni sull'occupazione delle abitazioni permettono di stabilire meglio la pertinenza delle misure di promozione. Esse sono state formulate in modo da impedire soprattutto gli abusi. Ad esempio, non è possibile che una persona sola possa fruire di una pigione ridotta per un appartamento di 5 locali. Inoltre, sul piano dell'elaborazione concreta si tengono in considerazione le esperienze scaturite dalla prassi LCAP. In tale ambito si è constatato che prescrizioni sull'occupazione delle abitazioni moderate sono più efficaci nell'esecuzione e che gli abusi possono essere comunque impediti.

Il capoverso 3 conferisce al Consiglio federale la competenza di fissare limiti determinanti di reddito e di sostanza per i locatori. Tali limiti sono periodicamente adeguati alla situazione economica e all'evoluzione generale dei redditi. È ancora il Consiglio federale a stabilire le prescrizioni sull'occupazione delle abitazioni e a fissare gli oneri immobiliari computabili, come pure l'ammontare del capitale proprio necessario. Il capoverso 4 sancisce che i mutui devono essere garantiti da pegno immobiliare.

Conformemente al capoverso 5, i mutui devono essere ammortizzati. In caso contrario, il riscatto del finanziamento alla scadenza dell'aiuto federale comporterebbe in molti casi rischi e difficoltà. Gli ammortamenti sono computati nella pigione quali fattori di costo e possono essere riversati sui locatori.

¹⁵ Cfr. DTF 117 II 77 e segg.

2.2.4 Spese accessorie (art. 13)

In questo articolo si precisa che i locatori possono computare tutte le spese accessorie in relazione all'uso dell'oggetto. L'insieme delle spese accessorie risulta dall'articolo 257a CO. Le spese accessorie non vengono espressamente rilevate dal controllo ufficiale delle pigioni secondo l'articolo 54 LPA. A questo proposito sono competenti piuttosto le autorità di conciliazione di cui all'articolo 274a CO, come sottolineato nell'articolo 54 capoverso 4. Secondo le disposizioni transitorie, è importante che ciò avvenga anche per le procedure secondo la LCAP. Per le controversie riguardanti le spese accessorie che devono essere giudicate secondo la vecchia legge, sarà quindi pure competente dopo l'entrata in vigore della LPA l'autorità di conciliazione prevista dal CO. Unicamente al momento dell'entrata in vigore di questa legge, le controversie ancora pendenti sulle spese accessorie saranno giudicate dall'Ufficio federale (cfr. art. 59 cpv. 5 LPA).

2.2.5 Obbligo di riversare la riduzione degli interessi (art. 14)

I proprietari o i titolari di un diritto di superficie sono tenuti a riversare ai locatori la riduzione dei costi immobiliari ottenuta grazie a mutui senza interessi o a tassi favorevoli, accordando una riduzione corrispondente della pigione.

Se, in un immobile, solo una parte degli appartamenti è sussidiata, la riduzione degli interessi può essere versata per il numero degli appartamenti sussidiati, fissato all'inizio dell'aiuto federale, sempre che gli occupanti soddisfino le condizioni per poterne beneficiare di cui all'articolo 12. La posizione dell'appartamento in questione nell'immobile è irrilevante. Si garantisce in tal modo che, in un immobile, sempre il numero massimo possibile di abitazioni occupate conformemente alle prescrizioni possa beneficiare della riduzione degli interessi. I beneficiari dell'aiuto federale attestano periodicamente all'Ufficio federale la riduzione ottenuta e riversata ai locatori.

2.2.6 Verifica delle condizioni per la riduzione degli interessi (art. 15)

La presente disposizione stabilisce per i locatori l'obbligo di fornire agli organi competenti le necessarie informazioni affinché essi possano verificare le prescrizioni relative al reddito, alla sostanza e all'occupazione delle abitazioni. Qualora queste prescrizioni non siano adempiute o non lo siano più, i mutui saranno soggetti per le abitazioni interessate all'interesse ordinario, ciò che comporta un corrispondente aumento delle pigioni. A livello d'ordinanza, si disciplinerà il momento a partire dal quale, venendo meno la legittimazione al diritto, la riduzione degli interessi decade e avrà effetto l'aumento delle pigioni.

2.2.7 Calcolo dei mutui (art. 16)

L'Ufficio federale fissa l'ammontare dei mutui in maniera forfettaria in base alla grandezza delle abitazioni. Al riguardo tiene pure conto dell'effetto di riduzione auspicato. Questo sistema di importi forfettari permette alle imprese attive nella costruzione di farsi un'idea in anticipo dell'ammontare dei mutui a cui avranno diritto.

2.2.8 Calcolo della riduzione degli interessi (art. 17)

I mutui servono a ridurre i canoni di locazione a un livello sostenibile per i gruppi di persone interessate. L'onere locativo (pigione netta) è ritenuto sostenibile se non supera il 25 per cento circa del reddito lordo. L'effetto di riduzione auspicato può essere raggiunto soltanto concedendo mutui senza interessi o perlomeno applicando tassi d'interesse favorevoli. Nel caso in cui, in Svizzera, il livello dei tassi ipotecari dovesse mutare durevolmente, l'Ufficio federale può adattare il tasso praticato sia per i mutui già concessi come pure per quelli futuri.

Onere locativo in oggetti locativi senza riduzione attraverso i mutui							
Dimensioni dell'abitazione	7% Costi d'investimento supposti	rendimento lordo Importo del mutuo	Effetto di riduzione	Onere locativo in % senza spese accessorie in presenza di un reddito lordo di fr.			
				45'000	55'000	65'000	75'000
				1- / 2 camere	200'000	0	0.00%
3 camere	250'000	0	0.00%	38.89%	31.82%	26.92%	23.33%
4 camere	320'000	0	0.00%	49.78%	40.73%	34.46%	29.87%
5 camere	380'000	0	0.00%	59.11%	48.36%	40.92%	35.47%

La tabella precedente mostra l'onere locativo senza riduzione da parte della Confederazione in base alla dimensione dell'abitazione e, di conseguenza, costi d'investimento decrescenti in presenza di diversi importi di reddito lordo. I costi d'investimento supposti rientrano nei limiti attuali stabiliti dalla LCAP. Le caselle evidenziate segnalano i casi in cui, già senza aiuti federali, l'onere locativo raggiunge al massimo un quarto del reddito lordo e di conseguenza non si rivelano necessari aiuti.

Se la Confederazione concede mutui senza interessi, si verifica la seguente situazione:

Onere locativo in oggetti locativi con riduzione attraverso i mutui							
non sono necessari mutui							
onere locativo senza spese accessorie fra il 18% e il 26% circa del reddito lordo							
onere locativo senza spese accessorie superiore al 26% del reddito lordo							
7.00%		rendimento lordo					
5.50%		tasso di interesse per il calcolo dell'effetto di riduzione ottenuto con i mutui					
Dimensioni dell'abitazione	Costi d'investimento supposti	Importo del mutuo	Effetto di riduzione	Onere locativo in % senza spese accessorie in presenza di un reddito lordo di fr.			
				45'000	55'000	65'000	75'000
1- / 2 camere	200'000	70'000	27.50%	22.56%	18.45%	---	---
3 camere	250'000	90'000	28.29%	27.89%	22.82%	19.31%	---
4 camere	320'000	115'000	28.24%	35.72%	29.23%	24.73%	21.43%
5 camere	380'000	135'000	27.91%	42.61%	34.86%	29.50%	25.57%

Gli importi forfettari dei mutui sono fissati in modo che i costi d'abitazione in rapporto al reddito lordo risultino sostenibili per gran parte dei gruppi interessati di persone e di reddito nelle diverse categorie di abitazioni. Nei casi in cui, malgrado l'aiuto federale, l'onere locativo fosse ancora superiore al 26 per cento, perché i nuclei familiari in questione dispongono di un reddito più basso o perché il numero dei loro membri impone abitazioni più spaziose, si fa strada la possibilità di aiuti supplementari cantonali (caselle evidenziate in grigio scuro).

Due esempi di calcolo riferiti ad abitazioni di diverse dimensioni figurano nell'allegato A3.

2.2.9 Fideiussioni (art. 18)

In casi particolari, il finanziamento di abitazioni può essere oggetto di fideiussioni. A differenza della LCAP, le fideiussioni per abitazioni in locazione sono accordate soltanto in casi eccezionali. Ciononostante esistono casi in cui può essere opportuno che la Confederazione accordi, quale misura complementare, una fideiussione diretta per mutui di grado posteriore. La fideiussione sostituisce in tal caso il mutuo. In linea di principio occorre badare che le abitazioni in locazione che beneficiano di fideiussioni perseguano gli stessi scopi delle abitazioni sovvenzionate con mutui e che, anche in questi casi, siano applicate le condizioni generali della sezione 1. Il proprietario deve inoltre disporre di una determinata somma di mezzi propri. Il capoverso 2 stabilisce espressamente che, anche nei casi di sostegno mediante fideiussioni, le pigioni devono essere fissate in base ai costi immobiliari e sottostanno quindi al controllo ufficiale delle pigioni.

2.2.10 Durata dell'aiuto federale (art. 19)

La durata dell'aiuto federale è limitata a 25 anni. Dopo questo periodo, l'esperienza ha dimostrato che gli edifici anche di buona qualità necessitano dei primi grandi lavori di rinnovo. Se, per lungo tempo, la riduzione degli interessi sui mutui non è più sollecitata, l'Ufficio federale può esigere conformemente al capoverso 2 che, entro un termine adeguato, si proceda a una conversione del debito e che si termini l'aiuto federale. Si vuole fare in modo che i mutui vengano restituiti e siano nuovamente a disposizione per promuovere alloggi per i gruppi di persone menzionati nell'articolo 1 LPA.

Se i mutui sono rimborsati anzitempo o le fidejussioni della Confederazione riscattate, con il consenso dell'Ufficio federale è possibile, in via eccezionale, terminare anticipatamente l'aiuto federale. L'oggetto in questione è liberato dall'aiuto federale e sottostà quindi alle regole applicabili agli immobili non sussidiati. In particolare, prende fine il controllo ufficiale delle pigioni.

2.2.11 Mantenimento della destinazione (art. 20)

Per tutta la durata dell'aiuto federale, le abitazioni che beneficiano delle misure di promozione devono essere utilizzate esclusivamente a scopo abitativo (divieto di cambiamento della destinazione). Per garantire il mantenimento della destinazione, la Confederazione dispone di un diritto di prelazione pari al valore di reddito conseguibile con un'adeguata locazione. Questo valore è stato introdotto per garantire il mantenimento della destinazione in ogni situazione economica. Il divieto di cambiamento della destinazione, così come il diritto connesso di compera e di prelazione devono essere iscritti a registro fondiario quali limitazioni di diritto pubblico della proprietà. Il capoverso 4 prevede che il diritto di compera e di prelazione possa essere ceduto ai Cantoni, ai Comuni o ad organizzazioni di utilità pubblica attive nella costruzione di abitazioni.

2.2.12 Realizzazione forzata (art. 21)

In caso di realizzazione forzata di un oggetto locativo sovvenzionato, l'esecuzione di tale misura mette fine anticipatamente all'aiuto federale.

2.3 Abitazioni in proprietà a prezzi moderati (art. 22-32)

2.3.1 Principio (art. 22)

Sono oggetto delle misure di promozione la costruzione, il rinnovo e l'acquisto di proprietà d'abitazioni a prezzi moderati.

2.3.2 Strumenti (art. 23)

Per promuovere la proprietà d'abitazioni sono versati mutui senza interessi o a tassi favorevoli oppure si accordano fideiussioni al regresso.

Il gruppo di destinatari di detti mutui sono nuclei familiari a basso reddito, per i quali simili mutui senza interessi o a tassi favorevoli rappresentano un contributo tangibile per il rinnovo o l'eventuale acquisto di proprietà d'abitazioni.

La proprietà d'abitazioni deve risultare sostenibile tenuto conto dell'agevolazione. Affinché questo strumento agisca in maniera mirata, sono previsti nell'articolo 28 LPA limiti di reddito e di sostanza.

Il secondo gruppo di destinatari è costituito da giovani famiglie «soglia» con scarsi mezzi propri ma con un reddito che consente loro di far fronte a lungo termine alla proprietà d'abitazione. Grazie alle fideiussioni al regresso, si intende compensare la mancanza di mezzi propri di queste famiglie e, mediante anticipazioni, diminuire l'onere iniziale. Per questo gruppo di destinatari non sussistono limiti di reddito. Le persone con sostanza, che dispongono di sufficienti mezzi propri o che possono finanziare una proprietà d'abitazione senza l'aiuto di un istituto di credito, non devono per contro poter beneficiare delle misure di promozione. A questo scopo, per i beneficiari degli aiuti federali sono fissati limiti di sostanza (cfr. art. 28 cpv. 1 lett. d LPA).

2.3.3 Mutui senza interessi o a tassi favorevoli (art. 24)

I mutui sono concessi sotto forma importi forfettari.

L'Ufficio federale fissa gli importi forfettari in modo tale che i mutui rappresentano circa il 15 per cento dei costi d'investimento computabili, senza però superare un determinato importo, ad esempio 60 000 franchi. Questo valore è minore rispetto a quanto praticato nel settore locativo. Occorre tuttavia osservare che, per quanto riguarda gli oggetti locativi, riveste primaria importanza il conseguimento di un canone di locazione quanto più basso possibile per le economie domestiche economicamente deboli e instabili. Per quanto riguarda la proprietà, bisogna invece aiutare i nuclei familiari in situazioni finanziarie difficili a rinnovare le loro case e i loro appartamenti o ad acquisire oggetti modesti. A tale scopo i mutui previsti forniscono, come l'esperienza insegna, un contributo efficace (cfr. es. nell'allegato A4). Tuttavia, si deve rinunciare a un sovvenzionamento generalizzato della proprietà d'abitazioni poiché, da un lato, si è visto che già in presenza di minime perturbazioni della situazione economica e personale l'abitazione propria può diventare per i gruppi di reddito aventi diritto ai sussidi un peso troppo grande. Dall'altro lato, visti i vantaggi di natura patrimoniale connessi con la proprietà e la preferenza accordata perlopiù a lungo termine a una stessa economia domestica, occorre anche tenere in considerazione il fatto che le limitate risorse non devono favorire unicamente una cerchia molto ristretta di beneficiari.

Conformemente al capoverso 1, i mutui devono essere garantiti da pegno e vanno ammortizzati secondo il capoverso 3.

2.3.4 Calcolo della riduzione degli interessi (art. 25)

La riduzione degli interessi sui mutui dev'essere calcolata in modo tale che ne derivi un sostegno tangibile per i gruppi di persone interessati. Nel contesto odierno, ciò è possibile solo se i mutui sono accordati senza interessi. Per tenere conto di possibili mutamenti delle condizioni quadro economiche, il capoverso 2 prevede tuttavia la possibilità di adeguare conseguentemente il tasso d'interesse.

2.3.5 Fideiussioni al regresso (art. 26)

Le persone interessate possono rivolgersi a istituti di fideiussione ipotecaria, che possono concedere loro una fideiussione per il previsto finanziamento bancario. L'Ufficio federale può concedere simili fideiussioni al regresso se in tal modo è garantito il finanziamento di proprietà d'abitazioni a prezzi moderati.

Se sono versate anche anticipazioni, la fideiussione al regresso copre anche questi importi secondo il capoverso 2.

La procedura è disciplinata dall'articolo 55; le domande vanno inoltrate agli istituti di fideiussione ipotecaria.

Il capoverso 3 conferisce al Consiglio federale la competenza di disciplinare la ripartizione dei rischi fra gli istituti di fideiussione ipotecaria e la Confederazione. L'impegno della Confederazione potrebbe coprire ad esempio il 70 per cento dell'importo massimo garantito dall'istituto di fideiussione ipotecaria. Il rimanente 30 per cento sarebbe per contro a carico dello stesso istituto.

2.3.6 Beneficiari dell'aiuto federale (art. 27)

Nella maggior parte dei casi, l'aiuto federale è versato ai proprietari degli oggetti interessati. In linea di massima, anche i titolari di altri diritti reali o personali, che legittimano un diritto d'abitazione simile a quello della proprietà, hanno diritto all'aiuto federale. La presente formulazione permette di inglobare nella stessa fattispecie ad esempio il diritto di superficie, l'usufrutto, il diritto d'abitazione o nuove forme di proprietà.

2.3.7 Condizioni per ottenere l'aiuto federale (art. 28)

In linea di massima devono poter beneficiare delle misure di promozione le persone che dispongono di mezzi propri esigui. I beneficiari dell'aiuto federale devono però anche fornire una determinata prestazione e utilizzare una quota minima del capitale proprio per finanziare la loro proprietà d'abitazioni secondo il capoverso 1 lettera a.

Nel capoverso 1 lettera b si stabilisce che il proprietario deve disporre di un reddito tale da consentirgli in ogni momento il pagamento degli interessi e dell'ammortamento per il finanziamento ricevuto. Per valutare la sopportabilità dei mutui, si può tenere conto della riduzione degli interessi.

Secondo il capoverso 1 lettera c, l'oggetto deve servire di regola all'uso proprio ed essere adeguatamente occupato. Con le prescrizioni sull'occupazione delle abitazioni si intendono evitare abusi; le persone sole non possono beneficiare dell'aiuto federale per la costruzione, il rinnovo e l'acquisto di grandi abitazioni. La sostanza del proprietario non deve superare un determinato limite come stabilito dal capoverso 1 lettera d; le persone abbienti, che possono finanziare in altro modo la proprietà della loro abitazione, sono in tal modo escluse dalle misure di promozione.

Nel concedere i mutui, occorre inoltre osservare i limiti di reddito di cui al capoverso 2, dal momento che il contributo della Confederazione fornito con la riduzione degli interessi è sostanziale. Per contro, con le fideiussioni al regresso l'interesse per i mutui garantiti può essere diminuito solo al livello del tasso d'interesse applicato in quel momento ai mutui per ipoteche di primo grado.

Conformemente al capoverso 3, l'ammontare del capitale proprio necessario, le prescrizioni sull'occupazione minima delle abitazioni nonché il limite superiore di sostanza e reddito sono fissati dal Consiglio federale a livello d'ordinanza. Esso definisce parimenti le condizioni alle quali è consentita la locazione dell'oggetto. In determinati casi, a causa della situazione personale del proprietario, la locazione si rivela indispensabile. Ad esempio, una persona può essere costretta ad assumere un nuovo posto di lavoro dovendo in tal modo cambiare domicilio. Può anche succedere che i beneficiari dell'aiuto federale non riescano più a sopportare l'onere finanziario connesso con la proprietà e che, nella situazione economica data, la proprietà possa essere alienata solo in perdita. Per tenere conto di simili situazioni, in determinati casi deve essere consentita la locazione.

2.3.8 Verifica delle condizioni per la riduzione degli interessi (art. 29)

Questo articolo riguarda principalmente la riduzione degli interessi sui mutui. Tale riduzione viene meno quando i proprietari delle abitazioni sussidiate non soddisfano o non soddisfano più le prescrizioni in materia di reddito, sostanza e occupazione delle abitazioni. In questo caso ai mutui saranno applicate condizioni di mercato. L'osservanza di tali prescrizioni è oggetto di verifica. I proprietari sono obbligati a rilasciare ai servizi competenti le necessarie informazioni. Un'apposita ordinanza dovrà disciplinare a titolo complementare a partire da quale momento la riduzione degli interessi sui mutui decade, quando non è più dato il diritto all'aiuto.

Per quanto riguarda le fideiussioni al regresso, si controlla innanzitutto la sostanza dei proprietari e l'occupazione delle abitazioni all'inizio dell'aiuto federale.

2.3.9 Durata dell'aiuto federale (art. 30)

Nel capoverso 1 si stabilisce che l'aiuto federale è concesso al massimo per 25 anni.

Quando il mutuo è rimborsato e la Confederazione è liberata dalla fideiussione al regresso, l'aiuto federale termina.

2.3.10 Mantenimento della destinazione (art. 31)

Le abitazioni in proprietà sostenute dall'aiuto federale non possono essere utilizzate per uno scopo diverso da quello stabilito. Con ciò si intende soprattutto che l'oggetto deve servire come abitazione e deve essere occupato durevolmente dal proprietario stesso. L'obbligo di mantenimento della destinazione dev'essere garantito mediante l'iscrizione a registro fondiario del divieto di cambiamento della destinazione e della limitazione d'alienazione. Un'alienazione a trattativa privata può tuttavia essere autorizzata secondo l'articolo 30 capoverso 2, sempre che il mutuo sia stato rimborsato e la Confederazione sia stata liberata dalla fideiussione al regresso.

2.3.11 Realizzazione forzata (art. 32)

La realizzazione forzata mette fine anticipatamente all'aiuto federale.

2.4 Organizzazioni di utilità pubblica attiva nella costruzione di abitazioni (art. 33-40)

2.4.1 Principio (art. 33)

Qui viene ripreso il principio, già menzionato nell'articolo 2, del sostegno alle organizzazioni di utilità pubblica attiva nella costruzione di abitazioni. La Confederazione promuove, nell'ambito della LPA, la costruzione di abitazioni di utilità pubblica sia per il tramite delle organizzazioni mantello sia direttamente attraverso le imprese costruttrici grazie agli strumenti elencati nella sezione 2. Così, nel quadro della LCAP, la Confederazione lavora già in stretta collaborazione con le organizzazioni di utilità pubblica attiva nella costruzione di abitazioni. Questa collaborazione si è dimostrata valida e deve essere proseguita conformemente alle prescrizioni di questa sezione.

Il capoverso 2 pone come condizione esplicita che le organizzazioni di utilità pubblica attiva nella costruzione di abitazioni soddisfino esigenze minime riguardo alla definizione e alla garanzia dello scopo, alla gestione, alla presentazione dei conti e agli statuti.

Nella definizione dello scopo occorre esplicitare che l'organizzazione si adopera per promuovere alloggi a prezzi moderati e non esercita alcuna attività in contrasto con questo compito.

Particolarmente importanti sono le esigenze minime in materia di contabilità. Secondo l'articolo 957 CO, le cooperative sono obbligate a tenere esattamente i conti «richiesti dalla natura e dal volume dei [loro] affari». Per fare questo esse devono presentare ogni anno un inventario, un conto d'esercizio e un bilancio «completi, chiari e facili da consultare» (cfr. art. 959 CO). Tuttavia, per le future misure di promozione ciò non basterà più. Piuttosto, le cooperative che secondo la LPA desiderano chiedere aiuti federali a titolo di organizzazioni di utilità pubblica attiva nella costruzione di abitazioni, sono tenute a presentare gli stessi libri contabili delle società anonime ai sensi degli articoli 662 e seguenti CO, dopo averne espressamente stabilito l'obbligo negli statuti. Ciò viene anche controllato nell'ambito della verifica degli statuti. Il Consiglio federale fissa i dettagli.

2.4.2 Strumenti (art. 34)

Questo articolo enumera una serie di strumenti atti a rafforzare le organizzazioni di utilità pubblica attive nella costruzione di abitazioni. Questi strumenti si prefiggono in parte un duplice scopo: da un lato, il sostegno di queste organizzazioni in quanto tali e, dall'altro, la concessione di aiuti che da ultimo tornano a profitto della popolazione.

L'articolo 34 enumera gli strumenti impiegati, che sono illustrati nei dettagli negli articoli seguenti 35-38.

2.4.3 Fideiussioni (art. 35)

In questi ultimi anni, è diventato sempre più difficile per le imprese di utilità pubblica attive nella costruzione di abitazioni reperire sul mercato dei capitali i fondi necessari al finanziamento dei loro progetti. L'UFAB potrà così garantire come ha fatto finora i prestiti in obbligazioni di centrali d'emissione di utilità pubblica, che a loro volta mettono a disposizione i fondi raccolti sotto forma di mutui.

Per i mutui già accordati, che devono essere rimborsati, occorre consentire il rifinanziamento. Nei prossimi anni, alcuni prestiti delle centrali d'emissione esistenti divengono esigibili. Per le imprese di utilità pubblica attive nella costruzione di abitazioni interessate si pone il problema del rifinanziamento. Per evitare perdite derivanti da impegni fideiussori esistenti, bisogna permettere a tali imprese di partecipare a un nuovo prestito.

Secondo la lettera a, le centrali d'emissione versano mutui a imprese di utilità pubblica attive nella costruzione di abitazioni per finanziare abitazioni a pigioni moderate o proprietà d'abitazioni a prezzi moderati.

La lettera b prevede che associazioni di proprietari costituite a fini di utilità pubblica possano, a loro volta, mettere i fondi presi in prestito dalle centrali d'emissione a disposizione dei loro membri affinché possano finanziare oggetti in proprietà. I mutui possono essere accordati soltanto se i proprietari sono membri di un'organizzazione di utilità pubblica. Inoltre, essi devono adempiere le prescrizioni dell'articolo 28 capoverso 1 LPA, vale a dire in particolare devono possedere una determinata somma di capitale proprio e devono poter far fronte con il proprio reddito agli oneri finanziari connessi alla proprietà di un'abitazione. Inoltre, la loro sostanza non deve superare un determinato limite, l'oggetto deve servire all'uso proprio ed essere occupato adeguatamente. La concessione dei mutui è regolata dagli statuti e dai regolamenti interni delle organizzazioni interessate. I proprietari, che non vogliono aderire a tali organizzazioni, hanno tuttavia la possibilità di far capo all'aiuto federale per l'acquisto, la costruzione e il rinnovo di proprietà d'abitazioni a prezzi moderati conformemente alla sezione 3. La centrale d'emissione oggi esistente è organizzata come una cooperativa privata che, in base ai suoi statuti, non può avere scopo lucrativo.

Dal momento che la durata dei prestiti è in generale di 10 anni, converrebbe consentire ai membri di rimborsare anticipatamente i loro mutui chiedendo in compenso un tasso d'interesse più elevato, un premio rischio all'inizio o un premio per il rimborso. Le risorse così disponibili possono essere nuovamente messe a disposizione

di altri membri sotto forma di mutui a condizioni di mercato. Gli eventuali guadagni ottenuti dalla differenza fra i tassi d'interesse dovranno servire a rafforzare i mezzi propri.

2.4.4 Fideiussioni al regresso (art. 36)

Con questo strumento si accordano aiuti al finanziamento per le imprese di utilità pubblica attive nella costruzione di abitazioni. Questi aiuti consistono in fideiussioni al regresso nei confronti di istituti di fideiussione ipotecaria, che garantiscono il finanziamento bancario per le imprese attive nella costruzione di abitazioni. Al riguardo occorre badare a una ripartizione adeguata dei rischi tra gli istituti di fideiussione ipotecaria e la Confederazione. L'impegno della Confederazione potrebbe coprire ad esempio il 70 per cento dell'importo massimo garantito dall'istituto di fideiussione ipotecaria. Il rimanente 30 per cento sarebbe per contro a carico dello stesso istituto di fideiussione ipotecaria. Secondo il capoverso 2, per il finanziamento di un oggetto occorre avere una determinata somma di capitale proprio. La quota precisa viene stabilita nell'ordinanza, così come la ripartizione dei rischi tra l'istituto di fideiussione ipotecaria e la Confederazione (cpv. 3).

2.4.5 Mutui senza interessi o a tassi favorevoli a organizzazioni mantello (art. 37)

Già attualmente sono accordati mutui a tassi favorevoli alle organizzazioni mantello per alimentare un fondo di rotazione. A loro volta, le organizzazioni mantello mettono questi mezzi a disposizione dei loro membri. Questa misura promozionale si è dimostrata valida e dev'essere pertanto mantenuta. I mutui senza interessi o a tassi favorevoli sono concessi per periodi lunghi e servono come finora ad alleggerire il finanziamento residuo. Diritti e doveri delle organizzazioni mantello in relazione al fondo di rotazione sono disciplinati nell'ambito di mandati di prestazione (cfr. art. 47 LPA).

2.4.6 Partecipazioni di capitale (art. 38)

Come già nell'ambito della LCAP, in casi eccezionali l'Ufficio federale può partecipare direttamente al capitale di organizzazioni di utilità pubblica attive nella costruzione di abitazioni. Questa misura di promozione sarà adottata nei casi in cui le organizzazioni necessitano di capitale di garanzia per l'adempimento dei loro compiti. In particolare è prevista una partecipazione agli istituti di fideiussione ipotecaria nell'ambito della proprietà di abitazioni.

2.4.7 Controllo (art. 39)

L'Ufficio federale controlla regolarmente l'attività delle organizzazioni mantello, delle centrali d'emissione, degli istituti di fideiussione ipotecaria e di altri istituti. Essi devono presentare spontaneamente all'Ufficio federale il bilancio e il conto

economico. Può essere richiesto anche il preventivo. Il rapporto di gestione o il rapporto annuale devono illustrare l'andamento degli affari e la situazione economica e finanziaria della società. L'Ufficio federale, in qualità di erogatore dei sussidi, può esigere all'occorrenza informazioni supplementari.

2.4.8 Conclusioni straordinarie della promozione (art. 40)

Se un'organizzazione per la costruzione di abitazioni di utilità pubblica non adempie più le prescrizioni stabilite dagli articoli 33 o 39, occorre sospendere le misure di promozione destinate alla sua attività. Si vuole in tal modo sottolineare che l'aiuto federale è messo a disposizione soltanto di operatori di utilità pubblica, che si attengono alle prescrizioni in materia.

2.5 Ricerca (art. 41 e 42)

2.5.1 Promozione della ricerca (art. 41)

Il mandato di ricerca già previsto dalla LCAP viene ripreso nella nuova legge. Le ricerche sul mercato dell'alloggio svolte sull'arco di 20 anni hanno dimostrato la loro validità fornendo basi decisionali, informazioni e conoscenze approfondite. Le pubblicazioni apparse sul Bollettino dell'abitazione, nei rapporti di lavoro sull'abitazione e su Internet hanno permesso di divulgare i risultati ottenuti alle cerchie interessate. I lavori di ricerca nel quadro della LCAP sono stati all'origine di numerose innovazioni nel settore dell'alloggio. Data l'importanza di questo ambito, delle risorse finanziarie implicate e della complessità delle interconnessioni del mercato, è necessario proseguire l'attività di ricerca in questo settore.

Gli obiettivi di questa legge, quali la promozione di un'offerta di alloggi a pigioni e prezzi moderati per persone e nuclei familiari con particolari difficoltà economiche e sociali, nonché il miglioramento generale della qualità degli alloggi, potranno essere realizzati ragionevolmente soltanto se la ricerca sul mercato dell'alloggio fornirà le basi conoscitive e decisionali indispensabili a questo scopo.

La ricerca sul mercato dell'alloggio deve accrescere la trasparenza del mercato ed elaborare le basi per migliorare l'offerta di alloggi, insieme al relativo habitat. Occorre migliorare in generale le conoscenze riguardanti i processi del mercato, i costi d'abitazione e le strutture della proprietà. Le informazioni statistiche sull'evoluzione del mercato vanno elaborate, analizzate e divulgate. Inoltre, occorre accertare il bisogno di determinate forme di abitazione. In tutti questi settori, la ricerca deve operare in maniera mirata con attenzione particolare ai problemi e alle soluzioni.

La ricerca sul mercato dell'alloggio comprende un ampio ventaglio di argomenti. Le priorità sono fissate dalla Commissione federale dell'abitazione (CFAB) e iscritte nei programmi di ricerca pluriennali. L'attribuzione, il coordinamento e il controllo dei mandati di ricerca sono assicurati dal servizio specializzato esistente dell'Ufficio federale delle abitazioni in collaborazione con esperti esterni. Questo servizio si occupa anche dello scambio di conoscenze con istituzioni nazionali e internazionali nonché si adopera per un'adeguata pubblicazione dei risultati.

Nel capoverso 2 sono descritte più approfonditamente le misure di promozione della ricerca.

Nell'ambito della LPA, l'Ufficio federale può svolgere autonomamente attività di ricerca. Una parte preponderante dell'acquisizione di conoscenze avviene tuttavia grazie a mandati di ricerca ad istituti e specialisti pubblici e privati.

Oltre a conferire mandati di ricerca, esso può partecipare finanziariamente ad altri progetti di ricerca. Esso sostiene in primo luogo indagini condotte da altri uffici federali, ma anche progetti di Cantoni, Città o di privati.

Il sostegno a progetti pilota o di dimostrazione deve avere un posto ben definito nella futura politica dell'alloggio. Per questa ragione nella lettera c si prevede espressamente la promozione di progetti esemplari a carattere innovativo e sostenibile. A tale scopo sono concessi mutui senza interessi o a tassi favorevoli o fidejussioni.

Si tratta al riguardo di incoraggiare progetti che, da un punto di vista qualitativo, costituiscono un modello per tutto il settore dell'alloggio (ad es. case a consumo energetico ridotto, nuove forme di abitazione, riconversioni esemplari). Ogni anno, si dovrà riservare una parte delle risorse stanziata per la promozione a questi progetti modello.

L'Ufficio federale deve assicurare un adeguato controllo dei mandatari e beneficiari dei contributi; esso segue da vicino i mandati di ricerca e li valuta dal profilo scientifico.

La ricerca nel settore dell'alloggio non può essere condotta in maniera isolata, bensì solo in collaborazione con altre istituzioni adeguate. Particolarmente importante è il costante scambio di conoscenze con organizzazioni nazionali e internazionali. Sul piano nazionale tale scambio di conoscenze deve avvenire con altri uffici federali, Cantoni, Città, Comuni, università, scuole universitarie e altri organismi interessati. Anche con le organizzazioni internazionali, con cui è già in atto uno scambio di informazioni ed esperienze sulla politica dell'alloggio (ad es. UN-Habitat, Commissione economica europea (ECE) dell'ONU, Consiglio d'Europa e European Network of Housing Research), questi contatti devono proseguire. Questo aspetto è trattato in particolare nel capoverso 3.

2.5.2 Obbligo d'informare (art. 42)

Questa disposizione stabilisce l'obbligo d'informare per le persone fisiche e giuridiche di diritto privato e pubblico, sempre che ciò sia necessario alla ricerca e non vi si oppongano interessi privati o pubblici preponderanti. Le informazioni, che devono essere conformi al vero, vanno rilasciate gratuitamente entro un termine adeguato. La LCAP prevedeva già un tale obbligo, che si è rivelato utile e di facile esecuzione.

Anche nel quadro della ricerca vanno osservate le prescrizioni della legge federale del 19 giugno 1992 sulla protezione dei dati (legge sulla protezione dei dati; LPD, RS 235.1). L'Ufficio federale si adopera inoltre per una procedura il più possibile economica, trasparente e rispettosa della personalità degli interessati. D'altro canto, esso fa in modo che l'acquisizione delle conoscenze procuri alle persone interpellate il minimo d'inconvenienti possibile. I dati che servono soprattutto alla ricerca, alla pianificazione e alla statistica vengono trasmessi in forma anonima e la loro pubblicazione può avvenire senza l'autorizzazione degli interessati.

2.6 Finanziamento ed emolumenti (art. 43-45)

2.6.1 Approntamento delle risorse (art. 43)

Il disegno prevede che l'Assemblea federale approvi le risorse a carico del conto finanziario mediante crediti d'impegno pluriennali. Ciò riguarda i mutui senza interessi e a tassi favorevoli di cui agli articoli 11 lettera a, 23 lettera a e 34 lettera c, le partecipazioni di capitale di cui all'articolo 34 lettera d, nonché le fidejussioni e le fidejussioni al regresso di cui agli articoli 11 lettera b, 23 lettera b e 34 lettere a e b. Le risorse destinate alla ricerca o agli indennizzi nel quadro dei mandati di prestazione non sono più messe a disposizione nell'ambito di crediti quadro, bensì figurano nei preventivi annuali. I crediti quadro saranno chiesti in un messaggio mediante decreti federali semplici non sottoposti a referendum. Essi conferiscono al Consiglio federale la facoltà di adottare misure in virtù della presente legge nei limiti dei crediti annui votati dal Parlamento e di assumere gli impegni necessari all'attuazione di tali misure. Il primo di questi crediti quadro entra in vigore contemporaneamente alla nuova legge.

2.6.2 Emolumenti (art. 44)

Questa disposizione stabilisce che gli uffici incaricati dell'esecuzione della legge possono riscuotere adeguati emolumenti per le decisioni emesse e per prestazioni supplementari. L'emolumento rappresenta la contropartita pecuniaria che una persona versa allo Stato per una determinata prestazione. Esso è stabilito in base ai principi della copertura dei costi, della proporzionalità e dell'uguaglianza di diritto. Dev'essere pertanto commisurato ragionevolmente alle prestazioni fornite; la tariffa va calcolata secondo criteri oggettivi e plausibili e non vi devono essere differenze senza un motivo ragionevole. È possibile una certa compensazione tra casi importanti e casi insignificanti, come pure una certa schematizzazione. In nessun caso l'entità dell'emolumento dovrà rendere impossibile o eccessivamente difficile l'accesso alla prestazione. Il Consiglio federale fissa la tariffa degli emolumenti.

2.6.3 Esenzione dagli emolumenti (art. 45)

Conformemente alla presente disposizione le menzioni iscritte nel registro fondiario conformemente alla presente legge, come pure le relative modifiche sono esenti da emolumenti. Tali menzioni servono a rendere noti fatti giuridicamente rilevanti. Esse non hanno effetti giuridici, ma si limitano a fornire informazioni su fatti giuridicamente importanti, che esistono indipendentemente dalla loro iscrizione. In tal modo si vuole proteggere soprattutto gli acquirenti che devono essere informati della situazione giuridica esistente in relazione all'aiuto federale.

L'articolo 20 del disegno attribuisce alla Confederazione, per le abitazioni in locazione sovvenzionate, un diritto di compera e di prelazione pari al loro valore di reddito per garantire il mantenimento della destinazione e stabilisce che questi diritti devono essere iscritti nel registro fondiario quali limitazioni di diritto pubblico della proprietà. L'articolo 31 LPA prevede, per le abitazioni in proprietà sussidiate, l'iscrizione a registro fondiario del divieto di cambiamento della destinazione, come

pure la limitazione d'alienazione, quali limitazioni di diritto pubblico della proprietà. Queste menzioni, richieste dalla Confederazione, e loro eventuali modifiche non devono comportare alcuna spesa supplementare per i beneficiari dell'aiuto federale.

Secondo il capoverso 2 gli estratti del registro fondiario e del registro di commercio, di cui l'Ufficio federale ha bisogno per svolgere le sue funzioni, sono pure esenti da emolumenti. In effetti, per accertamenti più approfonditi, ad esempio in caso di alienazione, decessi o modifiche dei fondi interessati, l'Ufficio federale necessita sovente di questi estratti che non devono comportare spese supplementari.

2.7 Esecuzione (art. 46-53)

2.7.1 Competenze (art. 46)

Il capoverso 1 conferisce al Consiglio federale la competenza di emanare le necessarie disposizioni d'esecuzione a livello d'ordinanza.

Conformemente al capoverso 2, l'Ufficio federale è competente per l'esecuzione della presente legge. Ciò è conforme all'articolo 10 dell'ordinanza del 14 giugno 1999 sull'organizzazione del Dipartimento federale dell'economia (RS 172.216.1), secondo cui l'Ufficio federale delle abitazioni (UFAB) è il centro di competenza della Confederazione in materia di politica dell'alloggio.

Lo scopo è di instaurare una collaborazione tra l'Ufficio federale e i competenti servizi cantonali incaricati della promozione della costruzione di abitazioni e dell'accesso alla proprietà d'abitazioni. Nelle grandi città, potrebbe rivestire una certa importanza anche la collaborazione con i Comuni. Inoltre, ed è questa una caratteristica del presente disegno, diversi compiti esecutivi sono svolti da organizzazioni di utilità pubblica incaricate della costruzione di abitazioni. Nel capoverso 3 viene pertanto stabilito che l'Ufficio federale coordina l'esecuzione della nuova legge con i Cantoni, i Comuni e le organizzazioni di utilità pubblica incaricate della costruzione di abitazioni.

Per quanto riguarda la collaborazione con i Cantoni, si bada a evitare processi lavorativi complicati. Se alcuni Cantoni emanano autonomamente leggi intese a promuovere un'offerta di alloggi a pigioni e prezzi moderati e impiegano notevoli risorse proprie, potrebbe rivelarsi necessaria una certa armonizzazione per evitare doppi e attuare un'efficace promozione.

2.7.2 Delega di compiti d'esecuzione; mandati di prestazione (art. 47)

Già attualmente esistono con diverse organizzazioni mantello mandati di prestazione. Su incarico dell'Ufficio federale, esse svolgono compiti quali il controllo dei mutui, l'aiuto in casi di risanamento, la consulenza o corsi di formazione e perfezionamento. La delega di compiti d'esecuzione a organizzazioni mantello si è dimostrata uno strumento valido e dev'essere ulteriormente sviluppata. Nell'articolo 47 si sancisce pertanto che la Confederazione può affidare compiti esecutivi a organizzazioni mantello, centrali d'emissione, istituti di fideiussione ipotecaria e altre istituzioni adeguate e a tale scopo può stipulare con essi mandati di prestazione.

Si tratta al riguardo della delega di un compito pubblico a terzi. Le organizzazioni incaricate sono vincolate nel loro agire ai principi propri dello Stato di diritto. Inoltre, hanno facoltà decisionale. Le imprese attive nella costruzione di abitazioni devono presentare la loro domanda direttamente alle organizzazioni competenti. Fra le organizzazioni incaricate e le persone che presentano una domanda vi è una relazione di diritto pubblico che caratterizza pure la protezione giuridica.

Un'organizzazione mantello è una persona giuridica che riunisce un certo numero di imprese di utilità pubblica attive nella costruzione di abitazioni e la cui attività si estende in generale a tutta la Svizzera. Le organizzazioni mantello esistenti contano oltre un centinaio di membri. Una certa grandezza dell'organizzazione mantello favorisce la collaborazione e consente un'esecuzione unitaria. I mandati di prestazione definiscono natura, entità e retribuzione delle prestazioni fornite dai mandatari. Sono inoltre precisate le modalità per la redazione di un rapporto periodico, il controllo di qualità, l'allestimento del preventivo e la presentazione dei conti. Questi diversi punti intendono garantire un adempimento ottimale dei compiti assunti.

2.7.3 Valutazione (art. 48)

Secondo l'articolo 170 Cost. i provvedimenti devono essere verificati quanto alla loro efficacia. Ciò vale anche per l'impegno statale nella promozione di alloggi a pigioni e prezzi moderati. Gli effetti e l'economicità dei nuovi disciplinamenti devono pertanto essere verificati ed analizzati periodicamente. Il Consiglio federale predispose la valutazione scientifica; una volta terminata la valutazione, il dipartimento competente redige un rapporto e presenta proposte per l'ulteriore modo di procedere.

2.7.4 Commissione federale dell'abitazione (art. 49)

L'organo consultivo della Confederazione in materia di alloggio è la Commissione federale per la costruzione di abitazioni (CFCA). Essa ha seguito gli effetti della LCAP, espresso il proprio parere sulle richieste di crediti e sulle misure prese nel quadro di quest'ultima, osservato l'evoluzione nel settore dell'alloggio e presentato al nostro Consiglio e al dipartimento competente proposte relative a modifiche di legge e a misure d'esecuzione. Inoltre, ha stilato perizie su questioni che riguardano l'alloggio in generale e che le sono state sottoposte dal Consiglio federale, dal Dipartimento federale dell'economia (DFE) o dall'Ufficio federale. Essa ha pure proposto di sua iniziativa accertamenti su questioni relative al settore dell'alloggio, trasmettendoci poi le sue proposte nell'ambito dei suoi compiti. La CFCA conta 20 membri designati dal nostro Collegio e rappresentanti i Cantoni, l'economia, la scienza, gli inquilini e i locatori.

Sotto il regime della LCAP, la CFCA ha operato efficacemente e sarà pertanto mantenuta anche nel quadro della nuova legge. L'articolo 49 LPA prevede che la Commissione, rinominata «Commissione federale dell'abitazione» (CFAB) continui a svolgere il suo ruolo di organo consultivo della Confederazione in questioni relative all'alloggio. Essa sorveglierà gli effetti della LPA, osserverà l'evoluzione del mercato dell'alloggio e sottoporrà al nostro Consiglio e al dipartimento competente proposte di modifiche di legge e relative all'esecuzione. Essa seguirà inoltre l'evol-

luzione del diritto di locazione e assumerà compiti precedentemente svolti dalla Commissione federale per la ricerca sull'alloggio (CFRA), soppressa a partire dal 1 gennaio 2001. Il Consiglio federale sceglie i membri in modo da garantire una rappresentanza paritetica di tutti i rappresentanti degli ambienti interessati. È importante che la CFAB rappresenti in uguale misura gli interessi della domanda (inquilini) e quelli dell'offerta (locatori). Il segretariato della Commissione sarà come sempre tenuto dall'Ufficio federale.

2.7.5 Protezione dei dati (art. 50)

La LCAP del 4 ottobre 1974 non conteneva alcuna base legale per disciplinare la rilevazione e l'utilizzazione di dati. Una modifica dell'ordinanza relativa alla LCAP, entrata in vigore il 1°luglio 1998, ha permesso di introdurre un articolo sulla protezione dei dati. Tuttavia, secondo i principi della legge sulla protezione dei dati, le disposizioni principali in materia di protezione dei dati devono essere iscritte in una legge in senso formale. La LCAP è stata pertanto completata con l'articolo 62a «Trattamento dei dati», entrato in vigore il 1° settembre 2000. Questo articolo è stato ripreso sostanzialmente senza variazioni nella nuova legge.

Il capoverso 1 dell'articolo di legge proposto autorizza in generale l'Ufficio federale a rilevare e utilizzare i dati necessari per l'esecuzione della legge. Esso può quindi elaborare anche dati personali degni di particolare protezione, riguardanti segnatamente la salute o misure dell'assistenza sociale. Lo scopo per cui questi dati sono utilizzati è strettamente regolamentato nella legge. Essi servono esclusivamente a verificare il diritto all'aiuto federale. Vanno trattati in maniera confidenziale e possono essere trasmessi a terzi solo alle condizioni di cui al capoverso 2.

Il capoverso 2 attribuisce all'Ufficio federale la facoltà di comunicare dati a terze persone designate precisamente. Ciò è possibile solo se si tratta di dati necessari all'esecuzione della legge e i richiedenti ne forniscono la prova. La comunicazione di dati personali degni di particolare protezione non è possibile senza il consenso della persona interessata.

Il capoverso 3 consente la comunicazione di dati a terzi mediante una procedura di richiamo informatizzata, sempre che si tratti di dati non degni di particolare protezione. Inoltre i dati possono essere trasmessi soltanto ai terzi menzionati nel capoverso 2. Questa disposizione si prefigge di agevolare la collaborazione per l'applicazione della legge tra l'Ufficio federale e gli uffici cantonali competenti.

Il capoverso 4 attribuisce al Consiglio federale la competenza di emanare disposizioni d'esecuzione in particolare relative all'esercizio del sistema d'informazioni, alla responsabilità per il trattamento dei dati, alle categorie dei dati da rilevare, come pure alla durata di conservazione, all'autorizzazione per l'accesso e il trattamento dei dati e alla sicurezza degli stessi.

2.7.6 Sanzioni di diritto amministrativo (art. 51)

Se le autorità sono indotte in errore o se si tenta di indurle in errore da indicazioni inesatte o dall'alterazione o dissimulazione di fatti, l'assegnazione o il versamento dell'aiuto federale sarà rifiutato e le prestazioni già versate dovranno essere rimbor-

sate. Questa fattispecie, già disciplinata sostanzialmente dalla LCAP, si è rivelata efficace ed è stata perciò ripresa anche nella LPA e completata con «l'alterazione dei fatti». Si tratta al riguardo di infrazioni minori di fronte alle quali l'Ufficio federale reagisce rifiutando l'aiuto federale o esigendo il rimborso delle prestazioni già erogate (cpv. 1).

Conformemente al capoverso 2, le persone che contravvengono al capoverso 1 o agli articoli 37 e 38 LSU non solo possono essere escluse dall'aiuto federale previsto dalla presente legge, ma anche da aiuti federali stabiliti da altri atti normativi della Confederazione e così pure dall'aggiudicazione di lavori della Confederazione.

2.7.7 Disposizioni penali (art. 52)

Nell'articolo 52 LPA si rimanda agli articoli 37-39 LSU. Con queste disposizioni della LSU ci si prefigge un'armonizzazione delle fattispecie penali.

Nell'articolo 37 LSU si stabilisce che alla truffa in materia di prestazioni e di tasse, alla falsità in documenti, al conseguimento fraudolento di una falsa attestazione, alla soppressione di documenti e al favoreggiamento sono applicabili gli articoli 14-18 della legge federale del 22 marzo 1974 sul diritto penale amministrativo (DPA, RS 313.0).

Secondo l'articolo 38 LSU, chiunque, in una procedura inerente a un aiuto finanziario o a un'indennità, fornisce intenzionalmente indicazioni inesatte o incomplete per procacciarsi un indebito profitto, è punito con la multa. Questa fattispecie di contravvenzione non è contemplata dalla legge sul diritto penale amministrativo. L'entità della multa è disciplinata dalle regole generali del Codice penale. Secondo l'articolo 106 del Codice penale l'importo massimo ammonta a 5000 franchi. Se il richiedente ha agito per sete di guadagno, questo limite non è più vincolante.

Conformemente all'articolo 39 capoverso 1 LSU, le infrazioni di cui agli articoli 37 e 38 LSU sono perseguite e giudicate, in virtù della legge sul diritto penale amministrativo, dall'ufficio federale competente per materia, sempre che il Consiglio federale non dichiari competente un'altra unità amministrativa della Confederazione. Secondo l'articolo 39 capoverso 2 LSU, gli organismi e i servizi cantonali che eseguono atti normativi federali in materia d'aiuti finanziari e di indennità devono informare immediatamente l'autorità federale competente se vengono a conoscenza di infrazioni giusta gli articoli 37 o 38 LSU.

2.7.8 Misure straordinarie (art. 53)

Secondo l'articolo 53, in caso di risanamenti economici urgenti di oggetti finanziati da aiuti federali, l'Ufficio federale può rinunciare in tutto o in parte alla restituzione dei mutui e onorare anticipatamente le fideiussioni escludendo il diritto di regresso. La condizione è in ogni caso che i rischi per la Confederazione risultino in tal modo ridotti. In altre parole, un contributo di risanamento della Confederazione è possibile unicamente se, rispetto alla realizzazione forzata, ne deriva una perdita probabilmente inferiore.

2.8 Procedura e rimedi giuridici (art. 54-57)

2.8.1 Controllo delle pigioni (art. 54)

La relazione giuridica che intercorre fra locatari e locatori sottostà in linea di principio al diritto privato anche in presenza di un aiuto federale versato conformemente alla sezione 2 LPA. I contratti di locazione sono dunque retti dagli articoli 253 e seguenti CO con la limitazione disposta dall'articolo 253*b* capoverso 3 CO, in base alla quale le disposizioni sulla contestazione di pigioni abusive non sono applicabili ai locali d'abitazione in favore dei quali sono state prese misure d'incoraggiamento da parte dei poteri pubblici e le cui pigioni sono sottoposte al controllo di un'autorità. L'articolo 2 dell'ordinanza del 9 maggio 1990 concernente la locazione e l'affitto di locali d'abitazione o commerciali (OLAL, RS 221.213.11) prevede che agli appartamenti costruiti con l'aiuto dell'ente pubblico e le cui pigioni sono sottoposte al controllo dell'autorità siano applicabili soltanto gli articoli 253-268*b*, 269, 269*d* capoverso 3, 270*e* e 271-274 CO e gli articoli 3-10 e 20-23 OLAL. Il senso di queste disposizioni è di evitare un duplice controllo delle pigioni in base a criteri diversi con conseguenti decisioni contraddittorie. Nel presente disegno si stabilisce che l'Ufficio federale controlla le pigioni negli immobili sovvenzionati da aiuti federali secondo la sezione 2 LPA per tutta la durata dell'aiuto. Per gli appartamenti in locazione situati in questi immobili, le pigioni sono determinate quindi sulla base delle disposizioni fissate dall'Ufficio federale. Il loro ammontare è limitato in particolare da norme di diritto pubblico. Le norme del CO sulla determinazione delle pigioni non sono pertanto applicabili.

Il controllo delle pigioni si estende in linea di massima a tutto l'immobile. Per grandi oggetti locativi, in cui solo una parte degli appartamenti è sostenuta dall'aiuto federale, anche gli appartamenti non sussidiati sottostanno al controllo delle pigioni. La LPA si rivolge alle imprese che costruiscono alloggi a pigioni e prezzi moderati per gruppi di persone sfavorite e il cui atteggiamento di fondo è ispirato dalla volontà di mantenere le pigioni a un livello basso. Di regola, queste imprese determinano comunque la pigione in base ai costi effettivi ed è nel loro interesse che nello stesso immobile non vi siano diverse regole di calcolo della pigione per appartamenti equivalenti. Il controllo delle pigioni per l'intero immobile consente inoltre di riversare la riduzione degli interessi ad altri appartamenti all'interno di uno stesso edificio.

Un'eccezione a questo principio deve tuttavia essere possibile se, con l'approvazione dell'Ufficio federale, le imprese attive nella costruzione di abitazioni escludono sin dall'inizio dall'aiuto federale determinate categorie di abitazioni in locazione (p. es. attici). Per queste abitazioni non contemplate trovano applicazione le disposizioni del Codice delle obbligazioni.

Il capoverso 2 disciplina la procedura di verifica delle pigioni. Per gli alloggi che beneficiano dell'aiuto federale nel quadro della LCAP e per gli immobili ai quali è stato concesso un aiuto federale conformemente alla sezione 2 LPA, il calcolo della pigione e i relativi adeguamenti non possono essere verificati dalle autorità di conciliazione previste nel CO. La protezione giuridica dei locatari va quindi garantita nell'ambito di una procedura di verifica a sè stante. Nel quadro della LCAP la protezione giuridica dei locatari è disciplinata solo dall'articolo 17*a* dell'ordinanza relativa alla LCAP, dove si stabilisce unicamente che il locatario può fare verificare dall'Ufficio la legittimità della sua pigione o degli adeguamenti della stessa e che la verifica è effettuata in una procedura semplice e gratuita.

Nella nuova legge la protezione giuridica è disciplinata in maniera diversa e più esaustiva. I locatari dispongono di un'ordinaria procedura amministrativa di ricorso. Essi possono chiedere in qualsiasi momento una verifica delle pigioni. Se dalla verifica risulta che la pigione è conforme alle disposizioni rilevanti, i locatari ne sono informati. Se per contro la pigione non è corretta, i locatori sono esortati a rettificarla conseguentemente. Si tratta innanzitutto di informare le parti e di trovare un accordo bonale definitivo. In questo modo la maggior parte delle richieste è evasa nell'ambito di una procedura di conciliazione. In caso di mancato accordo, l'Ufficio federale emette una decisione, che può essere impugnata mediante ricorso davanti alla Commissione di ricorso del DFE entro 30 giorni.

La disposizione prevista nel capoverso 3 corrisponde per analogia all'articolo 274d CO. Come la procedura davanti all'autorità di conciliazione, anche la procedura dinanzi all'Ufficio federale è gratuita. Unicamente in caso di procedimento temerario, la parte soccombente può essere obbligata ad assumere totalmente o in parte le spese procedurali.

Il capoverso 4 sancisce che la verifica delle spese accessorie spetta alle autorità di conciliazione ai sensi del CO. Sino al 1998 questa era la prassi nell'ambito della LCAP. Successivamente, vi è stato un cambiamento sulla base di una decisione del Tribunale federale del 2 luglio 1998 in cui si decideva che le spese accessorie delle abitazioni sottoposte alla LCAP dovevano essere controllate dall'Ufficio federale (DTF 124 III 463 segg.). Anche negli anni seguenti numerose controversie relative alle spese accessorie venivano regolate sulla base di un accordo dinanzi alle autorità di conciliazione. Se l'autorità di conciliazione si dichiarava non competente, se non si raggiungeva un accordo o se le parti arrivavano direttamente all'Ufficio federale, quest'ultimo procedeva alla verifica. Con la LPA si ritornerà alla prassi in vigore prima del 1998, che sostanzialmente si era dimostrata valida. Nella LPA si distingue nettamente fra pigione e spese accessorie. La promozione mira esclusivamente a ridurre le pigioni. Alle spese accessorie sono applicabili le disposizioni del Codice delle obbligazioni. Una verifica separata sembra quindi pertinente. Inoltre, è un vantaggio per le parti se non devono rivolgersi a un'autorità lontana per la verifica delle spese accessorie, bensì possono chiamare in causa l'autorità di conciliazione del luogo ove è sito l'oggetto. Si stabilisce dunque che per la verifica delle spese accessorie sono competenti le autorità di conciliazione di cui all'articolo 274a CO.

2.8.2 Trattamento delle domande da parte di terzi incaricati (art. 55)

Le domande di fidejussioni al regresso in base agli articoli 26 e 36 LPA e le domande di mutui a tassi favorevoli o senza interessi in base all'articolo 37 LPA sono trattate dalle cooperative di fidejussione ipotecaria e dalle organizzazioni mantello incaricate. Anche le domande per l'ottenimento di mutui senza interessi o a tassi favorevoli secondo l'articolo 24 LPA possono essere trattate da istituzioni incaricate a tale scopo. La procedura è retta, come nel caso del trattamento delle domande da parte dell'Ufficio federale, dalle disposizioni della legge sui sussidi.

Si tratta della delega di un compito pubblico a terzi. Questi ultimi hanno la facoltà di emanare decisioni. La domanda deve quindi essere depositata presso questo istituto di fidejussione ipotecaria o organizzazione mantello o un'altra istituzione incaricata. La procedura corrispondente si applica nei seguenti casi:

L'Ufficio federale concede conformemente agli articoli 26 e 36 LPA fideiussioni al regresso per finanziamenti di oggetti immobiliari garantiti da istituti di fideiussione ipotecaria. Secondo l'articolo 26, i proprietari possono rivolgersi a istituti di fideiussione ipotecaria che mettono loro a disposizione una fideiussione per garantire il finanziamento bancario previsto. L'Ufficio federale può concedere per queste fideiussioni delle fideiussioni al regresso, se in tal modo è garantito il finanziamento di proprietà d'abitazioni a prezzi moderati. Secondo l'articolo 36 alle imprese di utilità pubblica attive nella costruzione di abitazioni è concesso un aiuto al finanziamento. Quest'ultimo consiste in fideiussioni al regresso nei confronti di istituti di fideiussione ipotecaria che garantiscono il finanziamento bancario per le predette imprese. La condizione è che in tal modo sia garantito il finanziamento di abitazioni a pignoni moderate. In entrambi i casi, i richiedenti devono rivolgersi agli istituti di fideiussione ipotecaria, che esamineranno la loro domanda e, dopo aver verificato le condizioni e le possibilità finanziarie, la approvano. I compiti di questi istituti di fideiussione ipotecaria sono descritti dettagliatamente nei mandati di prestazioni.

Conformemente all'articolo 37 LPA, le imprese di utilità pubblica attive nella costruzione di abitazioni ottengono mutui senza interessi o a tassi favorevoli. Questi mutui non sono tuttavia erogati direttamente dall'Ufficio federale, ma per il tramite di un'organizzazione mantello incaricata di mettere questi fondi a disposizione delle suddette imprese. La domanda va quindi inoltrata all'organizzazione mantello, che la esamina e decide se assegnare l'aiuto federale. L'Ufficio federale stipula con le organizzazioni mantello competenti mandati di prestazione in cui sono descritti i compiti che esse sono chiamate a svolgere e le modalità di vigilanza e controllo. In particolare, vi sono specificati l'esame delle domande di mutuo nonché la competenza decisionale dell'organizzazione mantello incaricata di emanare la decisione.

Lo stesso vale per le domande volte a ottenere mutui senza interessi o a tassi favorevoli secondo l'articolo 24 LPA. In simili casi, è previsto che il loro trattamento sia effettuato da particolari istituti attivi nella promozione di proprietà d'abitazioni a prezzi moderati, attività per la quale hanno ricevuto un corrispondente mandato dall'Ufficio federale.

Questa procedura non si applica ai mutui concessi da una centrale d'emissione per la costruzione di abitazioni di utilità pubblica conformemente all'articolo 35 LPA.

2.8.3 Protezione giuridica (art. 56)

Per l'aiuto di cui agli articoli 24, 26, 36 e 37 LPA la protezione giuridica è garantita dalla possibilità di impugnare mediante ricorso le decisioni dell'istituto di fideiussione ipotecaria incaricato o dell'organizzazione mantello incaricata o di altri istituti entro 30 giorni presso l'Ufficio federale. La procedura ricorsuale contro decisioni di istituti di fideiussione ipotecaria, di organizzazioni mantello e di altri istituti, che statuiscano in virtù dei compiti di diritto pubblico loro affidati, è retta per principio dalla legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA, RS 172.021). Questo emerge dall'articolo 1 capoverso 1 lettera e, come pure dall'articolo 47 capoverso 1 lettere b e c PA.

Secondo il capoverso 2 si può ricorrere contro decisioni dell'Ufficio federale presso la Commissione di ricorso del DFE (REKO) entro 30 giorni dalla loro notifica (art. 44 e segg. e art. 71a PA). Il ricorso deve essere depositato in duplice esemplare presso la REKO, accompagnato dalla decisione dell'Ufficio federale e, se a disposi-

zione del ricorrente, da eventuali documenti addotti quali mezzi di prova. Il ricorso deve contenere la richiesta, i motivi e l'indicazione dei mezzi di prova, come pure la firma del ricorrente o del suo rappresentante. Il ricorso dà avvio a un procedimento giudiziario completo. I motivi addotti possono essere la violazione del diritto federale, ivi compreso l'eccesso o l'abuso del potere di apprezzamento, l'accertamento inesatto o incompleto dei fatti e l'inadeguatezza (art. 49 lett. a, b e c PA). In caso di bisogno, per una procedura che appare giustificata si può chiedere che sia gratuita. Per principio ha diritto di ricorrere chiunque è toccato dalla decisione impugnata e ha un interesse degno di protezione all'annullamento o alla modifica della stessa (art. 48 lett. a PA).

Anche per le decisioni su ricorso dell'Ufficio federale è dato ricorso alla Commissione di ricorso DFE.

Nel capoverso 3 si fa notare che sono applicabili per il rimanente le disposizioni generali della procedura federale.

2.8.4 Controversie relative a mandati di prestazione (art. 57)

Conformemente all'articolo 47, l'Ufficio federale può delegare compiti relativi all'esecuzione della presente legge ad organizzazioni mantello, ad altre istituzioni idonee che si adoperano per promuovere alloggi a pigioni e prezzi moderati nonché a istituti di fideiussione ipotecaria e centrali di emissione e concludere con essi mandati di prestazioni. In questi mandati sono definiti natura, entità e retribuzione delle prestazioni, così come le modalità di redazione di un rapporto periodico, del controllo di qualità, dell'allestimento del preventivo e della presentazione dei conti. Qualora sorgessero controversie su questi mandati di prestazione fra l'Ufficio federale e l'incaricato riguardo all'adempimento del contratto, conformemente all'articolo 57 decide la Commissione di ricorso DFE in qualità di commissione arbitrale.

2.9 Disposizioni finali (art. 58-61)

2.9.1 Diritto previgente: abrogazioni (art. 58)

La legge federale del 19 marzo 1965 per promuovere la costruzione di abitazioni (RS 842) e il decreto federale dell'11 marzo 1971 concernente il finanziamento supplementivo della costruzione di abitazioni (RS 842.01) sono abrogati.

In virtù dell'articolo 7 della legge federale del 19 marzo 1965 per promuovere la costruzione di abitazioni, la Confederazione assegna un contributo annuo alla remunerazione del capitale per l'investimento totale necessario alla costruzione delle abitazioni, compreso il costo del terreno. Secondo l'articolo 13 dello stesso atto normativo, nel caso di costruzioni per le quali sono assegnati dei contributi alla remunerazione del capitale, la Confederazione può di regola garantire fino al 40 per cento dei costi d'investimento. L'assegnazione di questi aiuti è stata decisa sino al 31 dicembre 1974 (cfr. art. 21 cpv. 2 di questa legge federale).

Con il decreto federale concernente il finanziamento supplementivo della costruzione di abitazioni sono stati stanziati altri 400 milioni di franchi per promuovere la costruzione di abitazioni secondo la predetta legge federale del 19 marzo 1965.

Gli aiuti federali, concessi sotto il regime di questi due atti normativi, sono scaduti e tutte le prestazioni sono state definitivamente regolate fra la Confederazione e i beneficiari.

2.9.2 Disposizioni transitorie (art. 59)

La presente legge sostituirà il modello di promozione della LCAP. Tuttavia, la LCAP e in particolare le sue prescrizioni di diritto pianificatorio rimangono in vigore. Inoltre, per altri 25 anni circa sussisteranno impegni di pagamento e di rimborso legati all'esecuzione della LCAP. La LCAP sarà pertanto ancora valida per questi impegni.

Le disposizioni rilevanti dal profilo del diritto transitorio sono fissate in sei capoversi.

Secondo il capoverso 1 le domande, per le quali prima dell'entrata in vigore della LPA non era stata ancora emessa una decisione circa l'assegnazione dell'aiuto federale, sono trattate secondo il nuovo diritto.

Affinché dopo l'entrata in vigore della nuova legge possano aver luogo il più rapidamente possibile le assegnazioni di aiuti federali, nel capoverso 2 è previsto che aiuti federali secondo la LPA possano essere accordati, su domanda, anche per abitazioni la cui costruzione è iniziata dopo il 1° gennaio 2003.

Per i mandati di ricerca conferiti prima dell'entrata in vigore della LPA è applicabile ancora la LCAP secondo il capoverso 3.

Nel capoverso 4 si stabilisce che la Commissione federale per la costruzione di abitazioni esistente sotto il regime della LCAP sarà sostituita, con l'entrata in vigore della LPA, dalla Commissione federale dell'abitazione.

Secondo il capoverso 5, le nuove prescrizioni sul controllo delle pigioni devono trovare applicazione anche per le controversie giudicate secondo la LCAP. Ciò significa segnatamente che, con l'entrata in vigore della LPA, per la verifica delle spese accessorie sono competenti per tutti i procedimenti le autorità di conciliazione menzionate nel Codice delle obbligazioni. Solo le controversie sulle spese accessorie, ancora pendenti presso l'Ufficio federale al momento dell'entrata in vigore della LPA, saranno giudicate dall'Ufficio federale stesso. Con questo disciplinamento si intende evitare che gli atti relativi a procedimenti in sospeso debbano passare a un'altra autorità.

Il capoverso 6 è rilevante dal profilo del diritto transitorio, poiché prevede un disciplinamento speciale per onorare le fideiussioni contratte sotto il regime della LCAP per gli immobili locativi. Secondo tale disposizione, la Confederazione dovrà onorare anticipatamente le fideiussioni stipulate in virtù del vecchio diritto nell'ambito di risanamenti finanziari e rinunciare, quale fideiussore, al diritto di regresso sempre che tutte le condizioni menzionate nelle lettere a-c siano adempiute. Secondo la lettera a, tale rinuncia deve ridurre complessivamente i rischi per la Confederazione. Ciò è possibile poiché, in caso di pagamento anticipato, l'importo garantito è scontato e si procede eventualmente ad ulteriori riduzioni. Un'altra condizione è, secondo la lettera b, la rinuncia sostanziale ai crediti anche da parte di altri creditori interessati. Infine, la lettera c esige che i proprietari utilizzino nuove risorse proprie per

questi risanamenti. Le lettere b e c intendono garantire che, nei casi di risanamenti, vi sia un certo equilibrio nei sacrifici sopportati dagli investitori.

2.9.3 Mutui concessi secondo il diritto anteriore (art. 60)

In virtù del decreto federale del 7 ottobre 1947 inteso a promuovere la costruzione di alloggi per il personale della Confederazione, sono state concesse a 157 cooperative di costruzione di abitazioni della Confederazione ipoteche pari a 946 milioni di franchi. Il decreto federale è stato abrogato nel 1993. La gestione dei mutui è affidata all'Amministrazione federale delle finanze. Dato che in futuro le ipoteche non saranno più finanziate con mezzi della cassa pensioni, l'Amministrazione federale delle finanze non avrà pressoché più alcun punto di contatto con le cooperative per la costruzione di abitazioni della Confederazione. La gestione dei mutui destinati a queste cooperative non rientra nemmeno fra i compiti principali dell'Amministrazione federale delle finanze. Piuttosto è l'Ufficio federale delle abitazioni il centro di competenza per attività nel settore della politica dell'alloggio. La promozione di cooperative per la costruzione di abitazioni di utilità pubblica assume quindi un ruolo importante. Al momento dell'entrata in vigore della LPA, la responsabilità della gestione amministrativa sarà assunta dall'Ufficio federale delle abitazioni. L'articolo 60 LPA ne rappresenta la base legale.

2.9.4 Referendum ed entrata in vigore (art. 61)

Questa disposizione precisa che la presente legge sottostà al referendum facoltativo. La competenza di determinare il momento dell'entrata in vigore è attribuita al Consiglio federale.

3 Modifica della legge federale che promuove la costruzione di abitazioni e l'accesso alla loro proprietà

3.1 In generale

Il modello di agevolazioni messo in atto dalla legge che promuove la costruzione di abitazioni e l'accesso alla loro proprietà (LCAP, RS 843) è previsto per una durata di 25 anni. In questo arco di tempo, in presenza di un'evoluzione delle entrate e delle uscite conforme al sistema le anticipazioni concesse per ridurre i canoni di locazione iniziali riconfluiscono. Come emerge dal nostro messaggio concernente la LCAP¹⁶, il legislatore era ben cosciente del fatto che, a causa di perturbazioni del mercato e stagnazioni dei redditi, non sarebbe stato possibile attuare gli aumenti periodici dei canoni di locazione e rimborsare le anticipazioni. Nell'articolo 40 LCAP, egli ha pertanto prorogato il termine di rimborso per questi casi a 30 anni e stabilito

¹⁶ Messaggio del Consiglio federale del 17 settembre 1973 concernente la legge federale sul promovimento della costruzione di abitazioni e dell'accesso alla loro proprietà, FF 1973 II 533.

che, dopo questo termine, ai proprietari di oggetti locativi sussidiati secondo la LCAP potevano essere condonate le anticipazioni ancora dovute.

Già con il pacchetto di risanamento menzionato¹⁷ era stata sottoposta all'Assemblea federale una modifica dell'articolo 40 capoverso 2 LCAP, secondo la quale un condono delle anticipazioni prima della scadenza di 30 anni era possibile "se le condizioni di mercato lo richiedono e se si possono ridurre o evitare perdite da fidejussioni o impegni debitorii oppure in caso di realizzazione forzata di immobili" (cfr. FF 1999 2891). Questa modifica è stata accolta a grande maggioranza da entrambe le Camere ed è entrata in vigore il 15 marzo 2000 (cfr. RU 2000 618, 619).

Tenuto conto di quest'ultima modifica, che consente espressamente il condono prima della scadenza di 30 anni in determinati casi, si impone parimenti una precisazione per l'articolo 40 capoverso 2 LCAP riguardo al condono dopo la scadenza di 30 anni, tanto più che i primi aiuti federali assegnati dall'entrata in vigore il 1 gennaio 1975 della legge federale che promuove la costruzione di abitazioni e l'accesso alla loro proprietà vengono a scadere. In considerazione della possibile proroga del termine di cinque anni, la durata degli aiuti federali decisi nel 1975 termina definitivamente nel 2005. A questo momento dovrebbe esserci la massima chiarezza riguardo al trattamento di eventuali domande di anticipazioni ancora pendenti. In particolare, dovrebbe essere formalmente confermata l'intenzione comunicata da anni di rinunciare definitivamente dopo la scadenza di 30 anni a queste pretese. Dopo ripetute assicurazioni in tal senso, ogni altro disciplinamento violerebbe il principio della buona fede. Inoltre, non si può pretendere che i proprietari sopportino ancora per lungo tempo riduzioni dei canoni di locazione che in parte sono state applicate decenni or sono. E dal momento che l'affitto commisurato ai costi effettivi è comunque calcolato secondo la LCAP in maniera piuttosto stretta, nella maggior parte dei casi le risorse finanziarie scarseggiano o quelle disponibili devono essere utilizzate per effettuare urgentemente lavori di rinnovo volti a garantire la locabilità delle abitazioni.

L'attuale articolo 40 capoverso 2 LCAP è formulato con un'espressione potestativa, senza precisare tuttavia a quali condizioni una rinuncia della Confederazione è possibile dopo la scadenza di 30 anni. Grazie alla nuova formulazione sono pertanto specificate le condizioni di questo condono. La Confederazione rinuncia a un eventuale credito residuo, sempre che il beneficiario dell'aiuto federale abbia ottemperato agli impegni contenuti nel piano di finanziamento e d'ammortamento sino alla scadenza dell'aiuto federale dopo al massimo 30 anni.

Il primo passo verso una soluzione di questo tipo è stato fatto dal Parlamento con il rifinanziamento da parte della Confederazione delle anticipazioni per la riduzione di base deciso nel 1999 nel pacchetto di risanamento. Già allora si era fatto notare che il mancato rendimento delle anticipazioni avrebbe comportato a medio termine notevoli perdite. Attualmente, a seconda dell'andamento degli interessi ipotecari, si ritiene che, a partire dal 2010 circa, vi saranno ammortamenti ripartiti sull'arco di 10 anni per un ordine di grandezza compreso fra 220 e 320 milioni di franchi. Come annunciato nel pacchetto di risanamento, l'Amministrazione federale delle finanze sta già procedendo per le corrispondenti posizioni dei mutui a rettifiche di valore a titolo cautelativo.

¹⁷ Messaggio del 24 febbraio 1999 sul decreto federale concernente misure di riduzione delle perdite e dei rischi di pagamento nell'ambito della promozione della costruzione di abitazioni e dell'accesso alla loro proprietà, FF 1999 2860.

La seconda modifica della legge che promuove la costruzione di abitazioni e l'accesso alla loro proprietà riguarda la conclusione anticipata dell'aiuto federale mediante un contratto di annullamento. Fermo restando che gli interessi degli inquilini vanno salvaguardati, la Confederazione e i proprietari devono avere la possibilità di terminare di comune accordo l'aiuto federale prima della scadenza di 25 anni sinora sancita nell'articolo 46 capoverso 1 LCAP. In questi casi prende fine di conseguenza anche la vigilanza sulle pigioni prevista nell'articolo 45 LCAP.

In terzo luogo, nelle disposizioni transitorie relative alla legge che promuove la costruzione di abitazioni e l'accesso alla loro proprietà occorre esplicitare a titolo informativo che, con l'entrata in vigore della nuova legge, l'assegnazione dell'aiuto federale avrà luogo solo secondo il nuovo diritto.

3.2 Le singole disposizioni

3.2.1 Articolo 40 capoverso 2 prima frase

Secondo il nuovo tenore di questo articolo, la Confederazione rinuncia ad anticipazioni e interessi, ancora dovuti dopo 30 anni per gli oggetti locativi, sempre che non siano divenuti esigibili a quel momento sulla base del piano di finanziamento e d'ammortamento. Tale rinuncia assurge a regola, quando i beneficiari dell'aiuto federale hanno sempre ottemperato agli impegni previsti nel piano di finanziamento e d'ammortamento e i crediti pendenti dopo 30 anni sono imputabili esclusivamente a difficoltà insite nel sistema della riduzione di base. Per ritardi nei rimborsi, che dovevano essere effettuati secondo il piano di finanziamento, il condono della Confederazione è escluso anche dopo la scadenza di 30 anni. Per tali crediti pendenti, la Confederazione avvia anche dopo la scadenza di 30 anni la procedura d'incasso e, tenuto conto delle prospettive di realizzazione, quella di realizzazione forzata dell'immobile locativo.

3.2.2 Articolo 45

La nuova formulazione di questo articolo permette di rinunciare in pari tempo, in presenza di un contratto di annullamento di diritto pubblico, alla vigilanza sulle pigioni. Ciò è conforme al principio secondo cui il controllo delle pigioni è assunto dall'Ufficio federale delle abitazioni fintanto che gli oggetti locativi interessati beneficiano delle prestazioni dell'ente pubblico. Una volta terminato l'impegno della Confederazione, la determinazione della pigione e il relativo controllo per evitare eventuali abusi sono retti dalle prescrizioni del Titolo ottavo del Codice delle obbligazioni (CO, RS 220).

Oltre a questa nuova eccezione, già con il condono delle anticipazioni e degli interessi (art. 40) era possibile terminare la vigilanza sulle pigioni e insieme l'aiuto federale prima della scadenza di 25 anni. La nuova regola si inserisce pertanto senza problemi nell'attuale catalogo di eccezioni.

3.2.3

Articolo 46 capoverso 1 seconda e terza frase

Le abitazioni sussidiate da aiuti federali sottostanno in linea di massima per una durata di 25 anni a una destinazione vincolata e possono pertanto essere utilizzate solo per scopi abitativi. La presente modifica intende conferire una maggiore flessibilità al disciplinamento vigente permettendo di concludere anticipatamente l'aiuto federale e l'obbligo di mantenimento della destinazione mediante un contratto di annullamento di diritto pubblico dopo una scadenza di 15 anni. Non è possibile rinunciare a questo periodo minimo, visto che le economie domestiche che non superano i corrispondenti limiti di reddito e di sostanza e che rispettano le prescrizioni sull'occupazione delle abitazioni hanno diritto per 15 anni dall'inizio dall'aiuto federale alla riduzione suppletiva I (persone sole, famiglie e comunità d'inquilini). Si tiene conto in tal modo degli interessi degli inquilini riguardo a un'offerta di abitazioni a prezzi moderati. Inoltre, al momento del contratto di annullamento nessuna economia domestica dell'immobile locativo in questione avrà più diritto alla riduzione suppletiva II (anziani, disabili, bisognosi di cure, personale curante e persone in formazione) conformemente all'ordinanza del 30 novembre 1981 relativa alla legge federale che promuove la costruzione di abitazioni e l'accesso alla loro proprietà (RS 843.1), riduzione che era versata per una durata di 25 anni dall'inizio dell'aiuto federale.

La conclusione anticipata d'intesa con la Confederazione e i proprietari degli immobili locativi sussidiati presuppone in ogni caso che le anticipazioni e gli interessi siano stati rimborsati e che la Confederazione sia stata liberata dalla fideiussione. Come illustrato in merito all'articolo 45, la conclusione anticipata dell'aiuto federale mediante contratto di annullamento pone anche fine alla vigilanza ufficiale sulle pigioni.

3.2.4

Articolo 65 capoverso 5

Il nuovo capoverso di questo articolo, inteso a completare le disposizioni transitorie della legge federale che promuove la costruzione di abitazioni e l'accesso alla loro proprietà, si prefigge di attuare a scopo informativo una delimitazione temporale del modello di promozione secondo la LCAP rispetto alla nuova legge federale che promuove un'offerta di alloggi a pigioni e prezzi moderati. Gli aiuti federali della LCAP sono assegnati ancora sino al 1° gennaio 2002 sotto forma di riduzioni di base e suppletive. Sino all'entrata in vigore della nuova legge, nei limiti delle risorse disponibili e in casi particolari, potranno essere ancora accordati mutui, fideiussioni e fideiussioni al regresso per organizzazioni e imprese di utilità pubblica attive nella costruzione di abitazioni. Con l'entrata in vigore della nuova legge federale, l'aiuto federale sarà assegnato solo sulla base del nuovo diritto.

4 Ripercussioni

4.1 Ripercussioni finanziarie

4.1.1 Volume della promozione

Nella questione riguardante l'impegno finanziario occorre trovare un giusto equilibrio fra le restrizioni di politica finanziaria e i bisogni effettivi. Al riguardo va osservato che una promozione può adempiere il mandato costituzionale solo se non scende al di sotto di una «massa critica» e si garantisce continuità nel tempo alle misure. In caso contrario, tanto varrebbe rinunciare a qualsiasi attività di sostegno. Una grandezza «giusta» non può per natura essere fissata. Tuttavia, se da un lato ci si basa sulle esigenze minime dei gruppi di destinatari e dall'altro sulla delimitazione tradizionale dell'impegno statale nell'ambito della politica istituzionale, non si dovrebbe andare al di sotto di un volume di promozione che tocca circa 2000 abitazioni all'anno. Inoltre, per agevolare il finanziamento sono sostenibili fidejussioni e fidejussioni al regresso per circa 1200 abitazioni in locazione e oggetti in proprietà quali semplici prestazioni di garanzia. Nel complesso risultano circa 3200 abitazioni che sarebbero rinnovate, acquistate o costruite con il sostegno statale. In considerazione dei limitati costi d'investimento del segmento a cui è destinata la promozione, ciò dovrebbe corrispondere all'incirca al 5 per cento degli attuali investimenti per le costruzioni nuove e i rinnovi nel settore della costruzione di abitazioni.

Non fanno parte del volume della promozione quelle risorse e prestazioni di garanzia che sotto forma di mutui e partecipazioni servono a rafforzare direttamente le imprese di utilità pubblica attive nella costruzione di abitazioni e le loro organizzazioni mantello o che hanno come oggetto la garanzia di prestiti. Le prime consentono di aumentare ulteriormente in particolare il fondo di rotazione delle organizzazioni mantello ancora per un po' di tempo, mentre per le seconde è di primaria importanza la conversione senza inconvenienti di prestiti che divengono esigibili nonché il mantenimento di una fonte di finanziamento conveniente per le imprese di utilità pubblica attive nella costruzione di abitazioni in locazione e in proprietà.

Va comunque considerato che ancora per 25 anni circa vi saranno impegni di pagamento in relazione con l'esecuzione della legge che promuove la costruzione di abitazioni e l'accesso alla loro proprietà. Ne fanno parte le riduzioni suppletive, che nel 2003 dovrebbero ancora ammontare a 145 milioni di franchi circa per poi diminuire sino al 2009 di 10 milioni di franchi all'anno. Inoltre, nel piano finanziario sono previsti per gli anni 2003-2005 45 milioni di franchi e dopo 40 milioni di franchi all'anno per onorare gli impegni fidejussori. Se gli interessi ipotecari non aumenteranno, a partire dal 2003 non dovrebbero più essere necessari mezzi per l'ulteriore concessione di anticipazioni destinate alle riduzioni di base.

Alla luce della situazione di politica finanziaria, intendiamo limitare nel conto finanziario i costi supplementari derivanti dalla futura attività di promozione e mantenerli già nella fase iniziale critica mediamente al di sotto dei 100 milioni di franchi. Successivamente, l'onere decrescente per l'esecuzione della LCAP e i rimborsi dei mutui contribuiranno in modo relativamente rapido ad allentare la tensione a livello finanziario. Ciò significa concretamente che il volume auspicabile non può essere raggiunto all'inizio integralmente. Per 2000 unità abitative l'importo necessario dei mutui ammonta infatti a oltre 150 milioni di franchi annui. Per questa ragione, nel 2003 si prende in considerazione un volume iniziale di sole 870 unità abitative. Nel 2004 esso salirà a 1500 unità e nel 2005 e 2006 a 1850 unità. Pur attenendoci in se-

guito a queste quantità, il fabbisogno finanziario globale diminuirebbe gradualmente a partire dal 2007. Per quanto riguarda le attività promozionali necessarie a quel momento si deciderà tuttavia solo sulla base dei bisogni futuri. Il presente messaggio ha come oggetto un primo periodo di promozione di quattro anni, per il quale chiediamo nell'ambito dell'allegato decreto federale un corrispondente credito quadro.

4.1.2 Credito quadro 2003-2006

I crediti d'impegno chiesti ammontano secondo la tabella seguente a 496,4 milioni di franchi nel settore dei mutui e delle partecipazioni e a 1775 milioni di franchi nel settore degli impegni eventuali. Le risorse per la ricerca e gli indennizzi per prestazioni di terzi nel settore della promozione della proprietà saranno attinte non dal credito quadro, bensì dal preventivo annuo (cfr. n. 4.1.3).

Credito quadro 2003 - 2006 (in mio. fr.)					
	Impegni annui derivanti da mutui				Impegni medi di fideiussione all'anno
	1° anno 2003	2° anno 2004	3° anno 2005	4° anno 2006	
Mutui					
per la promozione di oggetti in locazione e in proprietà per l'aumento del fondo di rotazione e partecipazioni	60.0 15.0	106.0 15.0	135.2 15.0	135.2 15.0	0 0
Fideiussioni e fideiussioni al regresso					
garanzia di prestiti di centrali d'emissione	0	0	0	0	350.0
garanzia di ipoteche di grado posteriore	0	0	0	0	18.0
fideiussioni al regresso per istituti di fideiussione ipotecaria	0	0	0	0	75.6
Totale fabbisogno finanziario annuo	75.0	121.0	150.2	150.2	443.6
Totale credito quadro 2003 - 2006	496.4				1'774.4

4.1.2.1 Mutui per la promozione di oggetti in locazione e in proprietà

I mutui per la costruzione di abitazioni in locazione e la promozione della proprietà sono riuniti nella richiesta di credito in un'unica posizione. È inopportuno suddividere le risorse richieste già in anticipo e vincolarle a ciascun settore della promozione, come pure ai progetti di nuove costruzioni e di riattazioni. Il modo con cui i mutui saranno per finire utilizzati è determinato dal fabbisogno effettivo, dall'inoltro della domanda e dalle priorità della promozione. I mezzi annualmente a disposizione sono suddivisi mediante contingenti sui singoli settori, sebbene sia possibile reagire in maniera flessibile ai mutati bisogni, impiegando ad esempio i mutui riservati alla costruzione di abitazioni in locazione per la promozione della proprietà e viceversa.

A prescindere da ciò, per stabilire il credito pluriennale occorre basarsi su determinate ipotesi circa la composizione del volume della promozione, dal momento che si lavora con importi forfettari la cui entità varia a seconda della forma di proprietà, del

tipo d'investimento e della grandezza dell'abitazione. Il numero annuo di unità abitative da sostenere è dapprima suddiviso in oggetti locativi e oggetti in proprietà, successivamente in progetti di rinnovo e progetti di costruzioni nuove come pure nelle diverse dimensioni delle abitazioni. Per il primo anno, la chiave di riparto prevede circa 510 unità nel settore delle abitazioni in locazione e 360 in quello della proprietà. Se, per il settore locativo, vi sono 170 unità per le nuove costruzioni e 340 per i rinnovi, in presenza di importi forfettari medi dei mutui rispettivamente di 103 000 e di 72 000 franchi, risulta un impegno di 42 milioni di franchi. Nel settore della proprietà ci si basa su 225 costruzioni nuove o acquisti e 135 rinnovi, da cui risulta, con un importo forfettario medio di mutuo pari a 50 000 franchi, un fabbisogno di 18 milioni di franchi. Sommati insieme danno una prima *tranche* annua di 60 milioni di franchi. Per gli anni a venire si procede allo stesso modo, sebbene occorra nuovamente ribadire che la suddivisione scelta non arreca pregiudizio all'utilizzazione effettiva delle risorse.

Nelle stime precedenti figurano i mutui senza interessi o a tassi favorevoli per progetti innovativi. L'attribuzione di questi fondi è vincolata all'obbligo di assistenza e valutazione scientifiche. Ogni anno circa il 5-10 per cento del volume di promozione è destinato a questo scopo, anche se pure a questo riguardo sarà il fabbisogno effettivo a determinare l'utilizzazione dei mezzi.

4.1.2.2 Mutui per il fondo di rotazione e partecipazioni

Per questi provvedimenti sono previsti 15 milioni di franchi all'anno. In tal modo, in casi speciali si consentono partecipazioni a organizzazioni di utilità pubblica e i fondi di rotazione delle organizzazioni mantello sono aumentati ancora durante quattro anni almeno.

4.1.2.3 Fideiussioni e fideiussioni al regresso

Questa posizione comprende le garanzie di prestiti CCA, le fideiussioni dirette nel settore locativo nonché le fideiussioni al regresso a favore degli istituti di fideiussione ipotecaria.

Per il primo scopo ci si basa sulla media annua di due-tre emissioni per un importo complessivo di 350 milioni di franchi circa. Questa somma sarà utilizzata per la conversione (parziale) di prestiti che divengono esigibili nonché per nuovi prestiti. Sinora la CCA ha emesso 18 prestiti pari complessivamente a 1790 milioni di franchi. Quattro di questi prestiti, ovvero circa 385 milioni di franchi, sono stati rimborsati. Altri otto, ovvero circa 740 milioni di franchi, giungono a scadenza alla fine del 2006. Ciò significa che, per il 2006, il saldo risultante delle garanzie supplementari è solo di 660 milioni di franchi. Inoltre bisogna pensare che per mantenere la funzionalità della CCA e uno svolgimento ordinato delle conversioni future sono necessari, con o senza LPA, nuovi crediti di fideiussione.

Per la garanzia di ipoteche di grado posteriore prevista in casi eccezionali si parte da un volume annuo di 200 abitazioni in locazione. In presenza di costi d'investimento medi pari a 300 000 franchi per abitazione e di una fideiussione del 120 per cento dell'ipoteca di grado posteriore (al massimo il 25% dei costi d'investimento), risulta

per il numero corrispondente di abitazioni una somma fideiussoria di 18 milioni di franchi annui.

Nell'ambito delle fideiussioni al regresso l'impegno comprende il 70 per cento dell'importo massimo garantito dall'istituto di fideiussione (120% dell'ipoteca di grado posteriore nella misura del 25% al massimo dei costi d'investimento). Se si prevedono nei primi due anni complessivamente 600 abitazioni in locazione e in proprietà e negli anni successivi complessivamente 1000 unità all'anno per un costo d'investimento medio di 450 000 franchi, ne risulta una somma di fideiussione di 75,6 milioni di franchi.

Per le fideiussioni e le fideiussioni al regresso risultano quindi impegni complessivi annui di 443,6 milioni di franchi. Per i rischi di perdite, figurano nel conto finanziario sotto la corrispondente rubrica importi adeguati.

4.1.3 Ripercussioni del credito quadro sul conto finanziario

Come si evince dalla tabella seguente, gli impegni contratti giungono al momento del pagamento solo con un certo differimento temporale a seconda del settore della promozione (cfr. le caselle evidenziate nella tabella). Ciò è imputabile al fatto che, ad eccezione dei mutui per il fondo di rotazione, tutti gli importi sono versati solo nel corso dei lavori di costruzione, e più precisamente il 70 per cento alla conclusione della struttura grezza e la parte rimanente al momento del conteggio dei costi di costruzione. Di conseguenza, dei mutui chiesti nell'ambito del credito quadro, circa tre quarti o annualmente importi oscillanti fra 35,2 e 138,6 milioni di franchi andranno a gravare i conti finanziari degli anni 2003-2006, mentre la parte rimanente graverà quelli degli anni 2007-2009 con importi pari a 87, 31,4 e 13,5 milioni di franchi. A questi si aggiungono i contributi annui non rimborsabili per la ricerca (1 milione di franchi) e per le indennità risultanti dai mandati di ricerca nel settore della promozione della proprietà (0,1 milione di franchi).

Come detto più sopra, dal 2007 al 2009 si prevedono impegni di pagamento, anche se non dovessero essere stanziati altri crediti quadro. Se per contro si approvassero ancora crediti quadro per circa 2000 unità abitative all'anno, il fabbisogno finanziario per i mutui si stabilizzerebbe a 150 milioni di franchi, di cui una quota in rapida crescita potrebbe essere rifinanziata con gli ammortamenti correnti.

Se si considera infine il maggior fabbisogno di pagamento, che risulta al netto per l'insieme della promozione della costruzione di abitazioni dopo l'introduzione della LPA, ovvero dopo il computo dei rimborsi dei mutui e del minore onere derivante dalla LCAP, si vede che, con il credito quadro chiesto, esso si situa chiaramente al di sotto dei 100 milioni di franchi all'anno e quindi entro i limiti fissati dal nostro Consiglio. Il valore massimo del maggiore onere va attualizzato a 96,1 milioni di franchi nel 2006, sebbene i costi supplementari diminuiscano rapidamente con o senza l'approvazione di altri crediti quadro.

Crediti di pagamento relativi a impegni del credito quadro 2003 - 2006 (in mio. di fr.)

	1° anno 2003	2° anno 2004	3° anno 2005	4° anno 2006	5° anno 2007	6° anno 2008	7° anno 2009
Mutui per la promozione di oggetti in locazione e in proprietà							
Pagamenti dal credito quadro 2003 - 2006							
Nuove costruzioni:							
pagamento del 70% struttura grezza	20.2	34.5	44.0	44.0	0	0	0
pagamento del 30% conteggio costi di costruzione	0	0	3.3	10.7	14.9	18.9	13.5
Rinnovi / acquisti:							
pagamento del 100% conteggio costi di costruzione	0	26.7	51.8	68.9	72.1	12.5	0
Altri pagamenti in presenza di una promozione costante	0	0	0	0	44.0	103.8	121.5
Mutui per fondi di rotazione e partecipazioni	15.0	15.0	15.0	15.0	15.0	0	0
Mandati di prestazione a istituti di fidejussione ipotecaria	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Ricerca	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0
Totale fabbisogno finanziario LPA con volume di promozione costante dal 2005	36.3	77.3	115.2	139.7	147.1	136.3	136.1
Rimborso di mutui per oggetti in locazione e in proprietà	0	0	1.2	3.6	8.1	13.5	19.6
Flessione dell'onere LCAP rispetto all'anno di base 2002	5.0	18.0	26.0	40.0	48.0	61.0	73.0
Maggior onere netto dopo l'introduzione della LPA rispetto all'anno di base 2002 (195 mio. di fr.)	31.3	59.3	88.0	96.1	91.0	61.8	43.5

4.2 Freno alle spese

L'articolo 159 capoverso 3 lettera b della Costituzione federale prevede, allo scopo di limitare le uscite, che le disposizioni in materia di sussidi come 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. Dato che tanto i sussidi che sono previsti nei articoli 10, 22 e 33 della legge, quanto i crediti richiesti superano questi limiti, queste disposizioni legali come la decisione circa lo stanziamento dei mezzi finanziari sottostanno al freno alle spese.

4.3 Ripercussioni sull'effettivo del personale

Con l'esecuzione della LCAP, del diritto in materia di locazione e della legge federale che riguarda il miglioramento delle condizioni d'abitazione nelle regioni di montagna, l'Ufficio federale delle abitazioni è al limite delle sue capacità quanto a personale. Nel caso in cui l'esecuzione della nuova legge federale richieda temporaneamente una maggiore dotazione di personale, si procederà a una redistribuzione interna al dipartimento delle risorse supplementari necessarie. L'effettivo può tuttavia essere ridotto a medio termine all'attuale livello, non appena l'onere lavorativo per il disbrigo degli incartamenti LCAP diminuirà. Per il disbrigo degli aiuti alle cooperative del personale federale, sarà trasferito un posto dall'Amministrazione federale delle finanze all'Ufficio federale delle abitazioni.

4.4 Ripercussioni sulla dotazione informatica

L'esecuzione della LCAP è coadiuvata attualmente da un efficace programma informatico. Quest'ultimo dovrà essere adeguato al nuovo strumentario di promozione, ciò che comporterà una spesa unica per l'informatica di circa 300 000 franchi.

4.5 Ripercussioni sull'economia nazionale

4.5.1 Necessità e possibilità dell'intervento statale

Come illustrato precedentemente, l'alloggio rappresenta, con l'alimentazione, la sicurezza e la formazione, un bisogno fondamentale. Dal momento che non tutte le persone sono in grado di soddisfare tale bisogno con le proprie forze, la Costituzione obbliga la Confederazione a promuovere la costruzione di alloggi e ad adoperarsi per ridurre i costi d'abitazione e per diffondere la proprietà d'abitazioni ad uso proprio. Questo mandato costituzionale è adempiuto grazie alle misure proposte. I principi secondo cui l'offerta di alloggi e il relativo finanziamento avviene in base ai meccanismi di mercato e i costi d'abitazione devono essere assunti in primo luogo dalle persone che vi abitano sono mantenuti. Come dimostrato dall'Indagine sul reddito e sul consumo 1998, esiste tuttavia un notevole numero di persone ed economie domestiche che deve spendere una quota talmente elevata dei loro mezzi disponibili per un'abitazione adeguata da mettere in pericolo la soddisfazione di altri bisogni fondamentali. Inoltre, è una peculiarità del mercato dell'alloggio quella di discriminare persone e nuclei familiari a causa della loro situazione personale. Solo per poche famiglie è possibile esaudire il desiderio di possedere un'abitazione a un momento ragionevole della loro vita, vale a dire quando i figli sono ancora piccoli. Inoltre, soprattutto nelle regioni rurali vi sono economie domestiche finanziariamente deboli che, in assenza di alternative nel settore locativo, devono avere accesso alla proprietà di un'abitazione oppure necessitano del sostegno pubblico per il rinnovo dell'abitazione propria. Elevati costi d'abitazione e un accesso al mercato ristretto sono molto frequenti soprattutto quando si verificano periodi di tensione sul mercato dell'alloggio. Dopo una lunga fase eccedentaria sul fronte dell'offerta, si stanno nuovamente delineando tendenze alla penuria. Soprattutto negli agglomerati vi sono poche abitazioni vuote e i prezzi salgono nuovamente. La necessità di un intervento statale è quindi data.

Gli aiuti proposti completano l'offerta dell'economia di mercato. Non mettono fuori gioco il meccanismo di mercato e non limitano né il gioco dell'offerta e della domanda, né il meccanismo dei prezzi. Essi contengono invece stimoli che mettono le imprese attive nel settore della costruzione nella condizione di costruire o rinnovare abitazioni in modo che possano essere richieste da gruppi economicamente deboli. In numerosi casi si costruirebbe anche senza sostegno pubblico, ma di regola non per i gruppi di destinatari a cui si rivolge il presente progetto. Il volume proposto del futuro aiuto federale consente un sostegno di base che può essere completato all'occorrenza dai Cantoni o dai Comuni.

I beneficiari diretti degli aiuti nel settore locativo sono le economie domestiche che, per esperienza, sono sovente toccate dalla penuria dell'offerta: gli anziani bisognosi, i disabili, le giovani famiglie, le famiglie numerose o quelle monoparentali. La delimitazione dei gruppi di destinatari avviene attraverso limiti di reddito e sostanza. Se si tengono in considerazione i limiti di reddito vigenti attualmente nella LCAP, secondo l'Indagine sul reddito e sul consumo 1998 circa il 25 per cento di tutte le economie domestiche appartiene agli aventi diritto il cui reddito mensile si situa al di sotto di 5000 franchi. Molte di queste dispongono forse di un alloggio sufficiente, ma soprattutto in caso di trasloco avrebbero bisogno di un'offerta conveniente. Questo vale anche per le famiglie appena costituite. La soluzione proposta di mutui consente di abbassare i costi d'abitazione in una misura corrispondente all'incirca alla riduzione suppletiva prevista nella LCAP. Uno svantaggio dell'aiuto legato all'oggetto è rappresentato dal fatto che, con il volume della promozione proposto, solo quella parte di aventi diritto potenziali che avrà la fortuna di abitare in un alloggio sussidiato trarrà profitto dall'aiuto. Un aiuto generale di tipo individuale (cfr. n. 4.5.4) sarebbe certamente più conforme allo scopo perseguito, ma notevolmente più costoso.

Nel settore locativo occorre garantire sul mercato dell'alloggio pari opportunità fra le imprese di utilità pubblica attive nella costruzione di abitazioni e le altre imprese operanti in questo settore. Solo in questo modo esse potranno svolgere compiti d'interesse pubblico legati all'offerta. Questo riguarda in particolare l'accesso al mercato dei capitali. In generale, gli aiuti finanziari contenuti nel progetto intendono consentire anche agli attori del mercato svantaggiati sul piano della solvibilità di procurarsi il necessario capitale di terzi, senza per questo mettere fuori gioco gli altri attori.

Nel promuovere la proprietà si sostengono da un lato le economie domestiche con scarsi mezzi propri e difficoltà finanziarie. La fideiussione della Confederazione agevola questi gruppi nel reperire il finanziamento di terzi e differisce temporalmente l'onere della proprietà, sebbene a lungo termine esse debbano poter sostenerlo autonomamente. A questo riguardo non si possono escludere determinati effetti a catena, che possono però essere accettati, dal momento che l'aiuto ha luogo in questo contesto solo mediante prestazioni di garanzia. D'altro canto, le economie domestiche proprietarie economicamente deboli figurano fra i beneficiari. Mediante mutui senza interessi o a tassi favorevoli saranno posti nella condizione di rinnovare la propria abitazione o acquistare una proprietà a prezzo moderato nelle regioni rurali che offrono scarse alternative nel settore locativo.

Le risorse vengono attinte dalle finanze generali della Confederazione. Si tratta di denaro dei contribuenti. La loro utilizzazione conforme allo scopo è garantita, oltre che dai limiti di reddito e di sostanza, anche da prescrizioni sull'occupazione delle abitazioni. Se queste ultime non sono più soddisfatte da un nucleo familiare, il sostegno concesso sotto forma di rinuncia agli interessi sui mutui viene a cadere. Questo meccanismo richiede un certo controllo. Dato che alcune imprese attive nella costruzione nel settore locativo sono vincolate da contratti di prestazioni, il predetto controllo può limitarsi a prove per campionatura.

4.5.3

Ripercussioni sull'economia in generale

Le risorse annue impiegate rappresentano, anche tenendo conto dei pagamenti legati alla promozione LCAP, meno dell'1 per cento del preventivo della Confederazione. Dalla promozione non si possono pertanto attendere effetti significativi sull'economia in generale. D'altro canto, il presente progetto non mira a stimolare l'attività di costruzione, ma intende piuttosto ridurre miratamente il prezzo delle abitazioni, che in molti casi sarebbero comunque costruite, e promuovere in maniera socialmente sostenibile il rinnovo degli alloggi. Gli effetti si fanno sentire in primo luogo nella sfera privata: un miglioramento della situazione dell'alloggio aumenta il benessere personale, ciò che si ripercuote a sua volta sull'efficacia delle prestazioni individuali.

Una promozione generale della costruzione d'alloggi richiederebbe risorse notevolmente maggiori. Tuttavia, per motivi di politica istituzionale non è opportuna e d'altro canto, a causa delle elevate risorse impiegate, la costruzione di alloggi può offrire solo un piccolo contributo alla crescita economica. Parimenti non si prevede di ricorrere alla promozione dell'alloggio per obiettivi di politica congiunturale. L'esperienza insegna che, a causa dei tempi lunghi nel processo decisionale politico e nel processo di produzione, si arriva di regola a effetti congiunturali prociclici, vale a dire si producono abitazioni che rimangono vuote e che eccedono la riserva di mercato auspicabile. Ciononostante, la promozione ha conseguenze positive per le branche principali e secondarie dell'edilizia. Gli aiuti federale innescheranno investimenti che altrimenti non sarebbero effettuati o lo sarebbero solo in un momento successivo. Si pensi in particolare alle attività di rinnovo che coinvolgono diversi settori lavorativi.

Importanti sono però gli effetti indiretti per l'economia in generale della promozione proposta, che sono già stati esaurientemente trattati nel numero 1.2.1. Una situazione soddisfacente nel settore dell'alloggio funge da protezione sociale nel mutamento strutturale economico e tecnologico. Contribuisce alla pace sociale, a una buona qualità di vita e rappresenta quindi un fattore per la qualità di un insediamento. Un'offerta di abitazioni sufficiente in tutte le regioni favorisce la mobilità necessaria allo sviluppo economico. Con la riduzione mirata dei costi d'abitazione, l'assistenza e le opere sociali possono essere sgravate e si evita l'emarginazione di singole persone e nuclei familiari. Il rischio di povertà sentito oggi soprattutto da certe famiglie viene ridotto. Effetti positivi a livello sociopolitico sono attesi anche dal sostegno speciale proposto per la costruzione di abitazioni di utilità pubblica. Dato che le imprese di utilità pubblica attive nella costruzione di abitazioni non perseguono scopi lucrativi, possono offrire un numero di abitazioni a prezzi a lungo termine moderati. Inoltre, sovente svolgono anche compiti di cura e d'integrazione, che altrimenti dovrebbero essere assunti dalla collettività.

Il sostegno di progetti modello e la ricerca settoriale contribuiranno a sviluppare forme innovative di costruzione e organizzazione nel settore dell'alloggio. Le abitazioni locative sussidiate devono inoltre soddisfare i criteri di qualità conformemente al Sistema di valutazione delle abitazioni (SVA). Esse assumeranno quindi il ruolo di pioniere per la costruzione di abitazioni a prezzi moderati e di elevata qualità che tenga conto delle esigenze dello sviluppo sostenibile.

4.5.4 **Disciplinamenti alternativi**

Il trasferimento della promozione ai Cantoni, prevista inizialmente nell'ambito della Nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti fra Confederazione e Cantoni, e la relativa modifica costituzionale sono stati respinti nella procedura di consultazione sulla NPC. Anche nella consultazione sulla LPA, una netta maggioranza si è espressa a favore del mantenimento dell'attribuzione di questa competenza alla Confederazione.

La rinuncia a qualsiasi attività promozionale sarebbe in contrasto con il mandato costituzionale e le risorse risparmiate sarebbero spese ampiamente per l'assistenza sociale¹⁸.

A livello di strumentario sono stati esaminati disciplinamenti alternativi svizzeri ed esteri. È vero che la promozione dinamica prevista dalla LCAP è un modello che si confà a un'economia in crescita. Senza grandi rischi, essa non è però in grado di risolvere il problema della carenza di mezzi propri né quello degli elevati costi d'abitazione. Il modello di mutui proposto prende spunto da questi due elementi. Uno svantaggio è dato dal fatto che all'inizio del programma promozionale si devono approntare risorse relativamente ingenti. Queste ultime sono tuttavia quantificabili, mentre che il modello dinamico genera rischi incalcolabili di perdite future.

Per motivi di politica istituzionale un aiuto di tipo individuale sarebbe preferibile a un aiuto legato all'oggetto. Nell'ambito della garanzia di costi d'abitazione sopportabili, è attualmente riconosciuto che gli aiuti diretti per l'alloggio sono migliori quanto a efficacia degli aiuti riferiti agli oggetti. Inoltre, un aiuto individuale garantisce la parità di trattamento, dato che si tratta di un aiuto generale al quale tutti hanno diritto. Uno sguardo oltre confine mostra che recentemente, in diversi Paesi europei, gli aiuti legati agli oggetti sono stati ridotti, mentre sono state potenziate e versate miratamente prestazioni individuali¹⁹. Aiuti individuali in diverse forme e regolarmente completati da provvedimenti riferiti agli oggetti sono in vigore in Germania, Austria, Francia, Danimarca, Spagna, Paesi bassi e Svezia. Inoltre, negli Stati organizzati su base federalista l'aiuto è di regola assunto congiuntamente dai diversi livelli statali.

L'introduzione generalizzata di un aiuto individuale provocherebbe indipendentemente dal modello scelto costi ricorrenti annui oscillanti fra 200 e 400 milioni di franchi²⁰. Si tratta di pagamenti a fondo perso, mentre i mutui sono di regola rimborsati. Inoltre, con la soluzione basata sui mutui il fabbisogno finanziario annuo diminuisce costantemente a seguito degli ammortamenti effettuati, mentre i contributi per le pigioni permarrebbero a un livello elevato. Infine, a lungo termine i mutui contribuiscono a costituire una riserva di base di abitazioni a prezzi e pigioni moderati; l'aiuto individuale non può per contro agire direttamente sull'offerta. Oltre all'elevato e peraltro incerto fabbisogno finanziario, depongono a sfavore di un cambiamento di sistema anche l'onere amministrativo relativamente grande, il pericolo di aumento dei prezzi su mercati tesi nonché il fatto che la discussione riguardante le opere sociali non dovrebbe essere gravata da un ulteriore elemento. Inoltre

¹⁸ Cfr. «Wirkungen und Nutzen der Wohnbauförderung im Kanton Zürich», statistik.info 17/2001, Zurigo 2001.

¹⁹ Favarger et. al., Les politiques du logement en Europe occidentale, Grenchen 1998 (www.bwo.admin.ch/d/publikationen/index.htm).

²⁰ L'aide au loyer. Principes et modèles de solutions, serie Bollettino dell'abitazione, volume 72, Grenchen 2001.

un aiuto individuale non risolverebbe il problema dell'accesso al mercato per determinati gruppi di abitanti, ragione per cui occorrerebbe completarlo con misure di promozione legate agli oggetti. In ogni modo, con la soluzione scelta è auspicabile che i Cantoni o Comuni si attivino con anticipazioni individuali laddove la riduzione degli interessi sui mutui non raggiunge lo sgravio desiderato per i budget familiari.

Quale alternativa ai mutui sono state esaminate anche le sovvenzioni. Queste ultime permetterebbero di conseguire lo stesso effetto di riduzione dei mutui. Tale opzione ridurrebbe, per lo meno inizialmente, in modo sensibile la voce delle spese iscritte nel budget. Successivamente, esse aumenterebbero tuttavia rapidamente a causa dell'accumulo del volume promozionale. Se in luogo dei mutui si accordassero unicamente sovvenzioni, il totale di queste ultime supererebbe a partire dal 16° anno l'importo dei mutui netti, il quale nel modello basato unicamente sui mutui viene pagato a partire da questo momento. Infine, in presenza di un volume di promozione costante l'importo delle sovvenzioni aumenterebbe ulteriormente sino al 28° anno, dopodiché si manterrebbe sul livello raggiunto, mentre per i mutui dopo questo periodo non sarebbero più necessari al saldo nuovi fondi. Nel modello delle sovvenzioni si dovrebbero inoltre concedere ancora fideiussioni, con le quali come nel sistema odierno si creerebbero nuovamente rischi di perdite. Inoltre, simili sovvenzioni favorirebbero tendenzialmente l'elevato livello degli interessi. Infine, l'integrazione di un'alternativa ai mutui contraddirebbe l'esigenza di semplicità e trasparenza. In particolare le sovvenzioni sono difficili da preventivare, dato che il numero degli aventi diritto non è noto in anticipo. Questi motivi ci hanno indotto a prescindere da questo strumento.

4.5.5 Adeguatezza nell'esecuzione

La collaborazione con gli uffici cantonali competenti per la promozione della costruzione di abitazioni e l'accesso alla loro proprietà, venutasi a creare nell'ambito dell'esecuzione della LCAP, è valida e funziona senza problemi. Essa deve essere proseguita con la nuova legge federale. Sono pensabili diverse varianti, a dipendenza del fatto che un Cantone assuma o meno lui stesso la promozione nel settore della costruzione di abitazioni e dell'accesso alla loro proprietà. Queste varianti sono esaminate approfonditamente d'intesa con gli uffici cantonali competenti nel contesto dei lavori preparatori all'esecuzione. Inoltre diversi compiti esecutivi sono svolti da organizzazioni di utilità pubblica e indennizzati in base a mandati di prestazione. Per i mutui diretti della Confederazione, grazie agli importi forfettari si propone una soluzione trasparente e facilmente attuabile.

5 Programma di legislatura

Il presente oggetto è annunciato nel programma di legislatura 1999-2003 e figura fra gli oggetti previsti nelle direttive (FF 2000 2099).

6 Relazione con il diritto europeo

La politica dell'alloggio è disciplinata nell'UE dai singoli Stati. La maggior parte dei Paesi dell'UE dispone di basi legali per la promozione della costruzione di abitazioni e dell'accesso alla loro proprietà.

7 Basi giuridiche

7.1 Costituzionalità

La nuova legge federale si fonda sull'articolo 108 della Costituzione federale secondo cui la Confederazione promuove la costruzione di abitazioni e l'acquisto in proprietà di appartamenti e case per il fabbisogno privato, l'attività di enti e organizzazioni dediti alla costruzione di abitazioni per scopi d'utilità pubblica. Esso tiene conto in particolare degli interessi delle famiglie, degli anziani, degli indigenti e dei disabili.

7.2 Delega di competenze legislative

La nuova legge federale delega la facoltà di legiferare al Consiglio federale nei seguenti punti:

- condizioni per i rinnovi (art. 7);
- disposizioni sul capitale proprio necessario, sui costi immobiliari computabili, sui limiti di reddito e di sostanza nonché sul numero minimo di occupanti per i diversi tipi d'abitazione in caso di concessione di mutui senza interessi o a tassi favorevoli (art. 12 cpv. 3);
- l'adeguata ripartizione dei rischi nell'ambito delle fideiussioni al regresso (art. 26 cpv. 3);
- disposizioni sulla somma di capitale proprio necessario, sull'occupazione minima delle abitazioni, sui limiti di reddito e di sostanza nonché sulla locazione a titolo eccezionale di oggetti in proprietà in presenza di mutui e fideiussioni al regresso (art. 28 cpv. 3);
- esigenze minime poste alle organizzazioni sostenute per quanto riguarda la definizione e la garanzia dello scopo, la gestione amministrativa, la presentazione dei conti e gli statuti (art. 33 cpv. 2);
- la ripartizione adeguata dei rischi e l'ammontare del capitale proprio necessario in caso di fideiussioni al regresso (art. 36 cpv. 3);
- dettagli sui mutui concessi per il tramite delle organizzazioni mantello (art. 37 cpv. 2);
- le tariffe degli emolumenti (art. 44 cpv. 2);
- prescrizioni sull'esercizio del sistema d'informazioni, sulla responsabilità dell'elaborazione dei dati, sulle categorie dei dati da rilevare nonché sulla loro durata di conservazione, sul diritto d'accesso e di elaborazione e sulla sicurezza dei dati (art. 50 cpv. 4).

In questi casi si tratta di disciplinamenti che, per favorire una certa flessibilità e un adeguamento rapido al mutare della situazione economica, non devono essere sanciti a livello di legge. Inoltre, vengono toccate materie le cui conoscenze specifiche e la cui esperienza pratica devono essere tradotte in norme dal Consiglio federale.

7.3 Decreto di finanziamento

Le necessarie risorse della Confederazione dovranno essere autorizzate in virtù dell'articolo 167 della Costituzione federale e dell'articolo 43 del disegno di LPA mediante decreto federale semplice.

A1: Crediti quadro per la promozione secondo la LCAP

Fra il 1975 e il 1997 sono stati stanziati sette crediti quadro per contributi ed impegni eventuali:

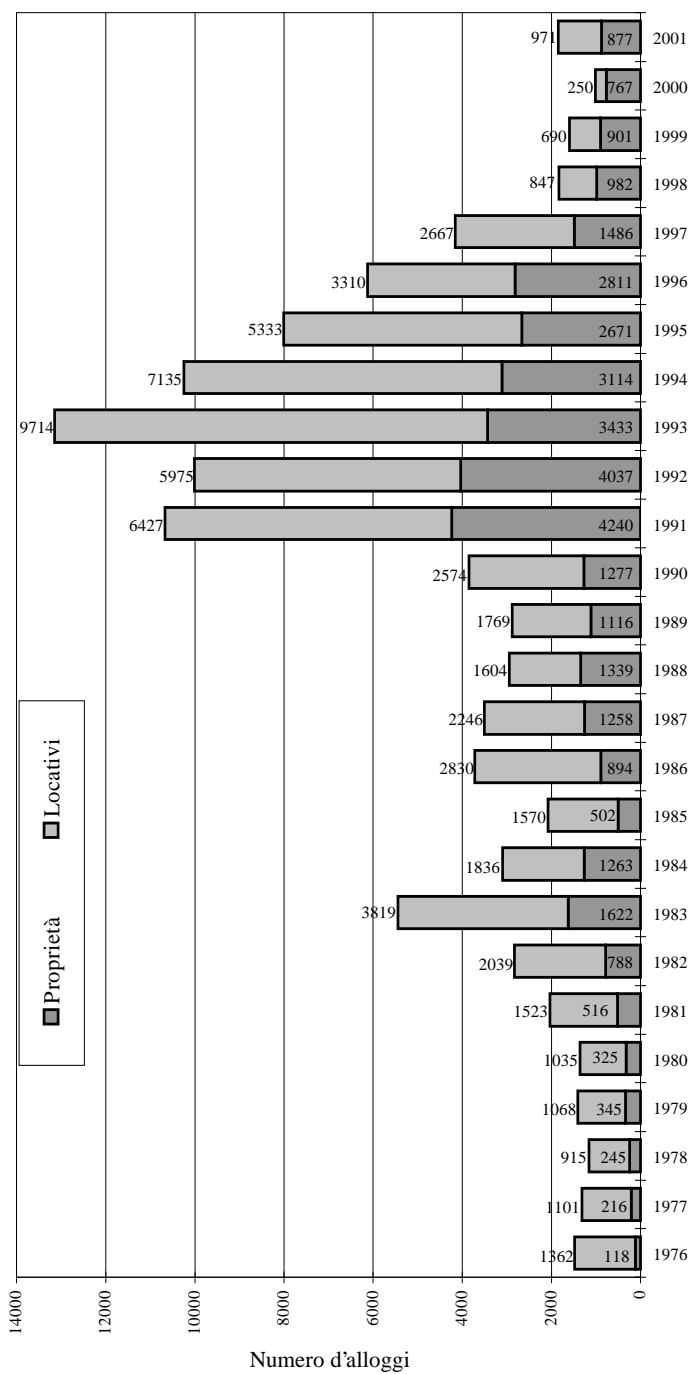
Decreto federale del:	Contributi non rimborsabili in mio di fr.	Contributi rimborsabili in mio di fr.	Fidejussioni e impegni debitori in mio di fr.
4 giugno 1975 (RU 1975 1086)	201	98	608
21 giugno 1982 (FF 1982 II 474)	–	–	200
9 giugno 1983 (FF 1983 II 694)	137	11	695
30 settembre 1985 (FF 1985 II 1218)	515	65	2 400
3 ottobre 1991 (FF 1991 IV 197)	1205	300	–
6 ottobre 1992 (FF 1992 VI 145)	–	–	7 400
3 dicembre 1997 (FF 1998 I 88)	343,5	129	225
Totale	2401,5	603	11 528

A questi importi si aggiungono 140 milioni di franchi per mutui rimborsabili a imprese di utilità pubblica attive nella costruzione di abitazioni e 100 milioni di franchi per partecipazioni alla SAPOMP AG, autorizzati in virtù del decreto federale del 20 settembre 1999 concernente misure di riduzione delle perdite e dei rischi di pagamento nell'ambito della promozione della costruzione di abitazioni e dell'accesso alla loro proprietà.

Inoltre, nell'ambito dei programmi di promozione dell'occupazione e degli investimenti sono stati decisi quattro crediti per la LCAP:

Decreto federale del:	Contributi non rimborsabili in mio di fr.	Contributi rimborsabili in mio di fr.	Fidejussioni e impegni debitori in mio di fr.
17 giugno 1975 (FF 1975 II 209)	30	–	24
17 marzo 1976 (FF 1976 I 1062)	20	–	–
17 marzo 1983 (FF 1983 I 1095)	43	21	225
18 marzo 1993 (RU 1993 1068)	–	50	–
Totale	93	71	249

A2: Alloggi sovvenzionati con l'aiuto federale secondo la LCAP 1976 - 2001



A3: Esempi di calcolo per il settore locativo nel 1° anno dell'aiuto federale

Esempio 1

Costi d'investimento

Finanziamento

Capitali di terzi 80% senza / 90% con riduzione federale (1a ipoteca 65%, 2a ipoteca 15% / 25%)
 Capitale proprio 20% / 10%

abitazione di 2 locali, 60 m2

Onere d'interessi

Mutuo federale senza interessi fr. 70'000.--; per le ripartizioni ipotecarie supposte risulta una riduzione degli interessi di

Costi per ammortamenti *

Tasso interesse 1a ipoteca e capitale proprio 4¾%, 2a ipoteca 5½%

Manutenzione e amministrazione 1% dei costi d'investimento

Totale oneri annui netti (pigioni nette)

Onere locativo netto mensile

Spese accessorie ca. 12½% delle pigioni nette non ridotte **

Onere annuo complessivo per l'alloggio (pigioni lordo)

Onere locativo lordo mensile

Esempio 2

Costi d'investimento

Finanziamento

Capitali di terzi 80% senza / 90% con riduzione federale (1a ipoteca 65%, 2a ipoteca 15% / 25%)
 Capitale proprio 20% / 10%

abitazione di 4 locali, 100 m2

Onere d'interessi

Mutuo federale senza interessi fr. 115'000.--; per le ripartizioni ipotecarie supposte risulta una riduzione degli interessi di

Costi per ammortamenti *

Tasso interesse 1a ipoteca e capitale proprio 4¾%, 2a ipoteca 5½%

Manutenzione e amministrazione 1% dei costi d'investimento

Totale oneri annui netti (pigioni nette)

Onere locativo netto mensile

Spese accessorie ca. 12½% delle pigioni nette non ridotte **

Onere annuo complessivo per l'alloggio (pigioni lordo)

Onere locativo lordo mensile

	Senza riduzione della Confederazione	Riduzione con mutuo della Confederazione
	200'000	200'000
	160'000	180'000
	40'000	20'000
	9'725	9'875
	0	-3'700
	2'000	3'500
	2'000	2'000
	13'725	11'675
	1'144	973
	1'716	1'716
	15'441	13'391
	1'287	1'116
	320'000	320'000
	256'000	288'000
	64'000	32'000
	15'560	15'800
	0	-6'063
	3'200	5'750
	3'200	3'200
	21'960	18'687
	1'830	1'557
	2'745	2'745
	24'705	21'432
	2'059	1'786

* Ammortamento della 2a ipoteca in 15 anni e del mutuo in 20 anni

** Quota media delle spese accessorie in Svizzera; Gerhäuser, Analyse der Eidg. Verbraucherbewegung 1998

A4: Esempio di calcolo per un oggetto in proprietà nel 1° anno dell'aiuto federale

Rinnovo di una casa unifamiliare di 4½ locali

Costi d'investimento	Capitale di terzi prima del rinnovo fr. 300'000.-- + costi di rinnovo di fr. 120'000.-- Valore venale dopo rinnovo fr. 500'000.--
Finanziamento	Capitale di terzi: 1a ipoteca fr. 325'000.--, 2a ipoteca fr. 75'000.-- / fr. 35'000.-- Capitale proprio necessario fr. 20'000.-- oppure mutuo della Confederazione di fr. 60'000.-- **
Onere d'interessi	Prima del rinnovo con tasso d'interesse di 4¾% sul capitale di terzi di fr. 300'000.-- Dopo il rinnovo: tasso interesse 1a ipoteca 4¾%, 2a ipoteca 5½%, capitale proprio 0% Dopo il rinnovo con mutuo della Confederazione senza interessi di fr. 60'000.--
Ammortamento della 2a ipoteca in 15 o 10 anni *	
Manutenzione 1% dei costi d'investimento	

Totale oneri annui lordi

Onere mensile lordo

Riduzione mensile con mutuo della Confederazione in termini assoluti

Senza riduzione della Confederazione	Riduzione con mutuo della Confederazione
420'000	420'000
400'000	360'000
20'000	60'000
14'250	14'250
5'313	0
0	3'113
5'000	3'500
4'200	4'200
28'763	25'063
2'397	2'089
0	308

Per un'abitazione in proprietà ci si basa per principio su oneri netti più elevati rispetto a un'abitazione in locazione.

* Modello di ammortamento con aiuto federale: ammortamento 2a ipoteca (1-10 anni), ammortamento mutuo (11-25 anni)

Indice

Compendio	2543
1 Parte generale	2546
1.1 Situazione iniziale	2546
1.1.1 Base attuale della promozione della costruzione di alloggi e della proprietà	2546
1.1.2 Nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti: conferma del mandato federale	2546
1.1.3 Interventi parlamentari	2547
1.2 Riflessioni di principio sull'impegno statale nel settore dell'alloggio	2548
1.2.1 Motivi a favore di un impegno politico nel settore dell'alloggio	2548
1.2.2 Necessità di un aiuto federale regolare	2549
1.3 Perché una nuova politica di promozione?	2550
1.3.1 Elementi dell'attuale strumentario	2550
1.3.2 Bilancio ed effetti della promozione LCAP	2551
1.3.3 Problemi della promozione LCAP	2553
1.3.4 Conclusioni	2554
1.4 Elementi fondamentali e orientamenti della politica proposta	2554
1.4.1 Situazione e tendenze di sviluppo nel settore dell'alloggio	2554
1.4.2 Condizioni quadro e principi della politica futura	2558
1.4.3 Obiettivi	2559
1.5 Risultati della consultazione	2561
1.5.1 Richiesta di una maggiore promozione della proprietà	2562
1.5.2 Prospettive di miglioramento delle condizioni d'abitazione nelle regioni di montagna	2562
1.5.3 Altre proposte	2563
1.6 La nuova politica di promozione in generale	2563
1.6.1 Offerta di abitazioni in locazione	2563
1.6.2 Promozione di abitazioni in proprietà a prezzi moderati	2564
1.6.3 Misure a favore delle organizzazioni di utilità pubblica attive nella costruzione di abitazioni	2565
1.6.4 Ricerca e scambio di conoscenze	2566
1.6.5 Visione d'assieme delle misure proposte	2567
2 Commento alle singole disposizioni	2567
2.1 Disposizioni generali (art. 1-9)	2567
2.1.1 Scopo (art. 1)	2567
2.1.2 Oggetto (art. 2)	2568
2.1.3 Campo d'applicazione (art. 3)	2569
2.1.4 Definizioni (art. 4)	2569
2.1.5 Principi della promozione (art. 5)	2570
2.1.6 Fabbisogno e priorità (art. 6)	2570
2.1.7 Rinnovo di alloggi esistenti (art. 7)	2571
2.1.8 Limiti dei costi (art. 8)	2571

2.1.9	Obbligo d'informare (art. 9)	2571
2.2	Abitazioni a pigioni moderate (art. 10-21)	2572
2.2.1	Principio (art. 10)	2572
2.2.2	Strumenti (art. 11)	2572
2.2.3	Mutui senza interessi o a tassi favorevoli (art. 12)	2572
2.2.4	Spese accessorie (art. 13)	2574
2.2.5	Obbligo di riversare la riduzione degli interessi (art. 14)	2574
2.2.6	Verifica delle condizioni per la riduzione degli interessi (art. 15)	2574
2.2.7	Calcolo dei mutui (art. 16)	2575
2.2.8	Calcolo della riduzione degli interessi (art. 17)	2575
2.2.9	Fideiussioni (art. 18)	2576
2.2.10	Durata dell'aiuto federale (art. 19)	2577
2.2.11	Mantenimento della destinazione (art. 20)	2577
2.2.12	Realizzazione forzata (art. 21)	2577
2.3	Abitazioni in proprietà a prezzi moderati (art. 22-32)	2577
2.3.1	Principio (art. 22)	2577
2.3.2	Strumenti (art. 23)	2578
2.3.3	Mutui senza interessi o a tassi favorevoli (art. 24)	2578
2.3.4	Calcolo della riduzione degli interessi (art. 25)	2579
2.3.5	Fideiussioni al regresso (art. 26)	2579
2.3.6	Beneficiari dell'aiuto federale (art. 27)	2579
2.3.7	Condizioni per ottenere l'aiuto federale (art. 28)	2579
2.3.8	Verifica delle condizioni per la riduzione degli interessi (art. 29)	2580
2.3.9	Durata dell'aiuto federale (art. 30)	2580
2.3.10	Mantenimento della destinazione (art. 31)	2581
2.3.11	Realizzazione forzata (art. 32)	2581
2.4	Organizzazioni di utilità pubblica attive nella costruzione di abitazioni (art. 33-40)	2581
2.4.1	Principio (art. 33)	2581
2.4.2	Strumenti (art. 34)	2582
2.4.3	Fideiussioni (art. 35)	2582
2.4.4	Fideiussioni al regresso (art. 36)	2583
2.4.5	Mutui senza interessi o a tassi favorevoli a organizzazioni mantello (art. 37)	2583
2.4.6	Partecipazioni di capitale (art. 38)	2583
2.4.7	Controllo (art. 39)	2583
2.4.8	Conclusione straordinaria della promozione (art. 40)	2584
2.5	Ricerca (art. 41-42)	2584
2.5.1	Promozione della ricerca (art. 41)	2584
2.5.2	Obbligo d'informare (art. 42)	2585
2.6	Finanziamento ed emolumenti (art. 43-45)	2586
2.6.1	Approntamento delle risorse (art. 43)	2586
2.6.2	Emolumenti (art. 44)	2586
2.6.3	Esenzione dagli emolumenti (art. 45)	2586
2.7	Esecuzione (art. 46-53)	2587

2.7.1	Competenze (art. 46)	2587
2.7.2	Delega di compiti d'esecuzione; mandati di prestazione (art. 47)	2587
2.7.3	Valutazione (art. 48)	2588
2.7.4	Commissione federale dell'abitazione (art. 49)	2588
2.7.5	Protezione dei dati (art. 50)	2589
2.7.6	Sanzioni di diritto amministrativo (art. 51)	2589
2.7.7	Disposizioni penali (art. 52)	2590
2.7.8	Misure straordinarie (art. 53)	2590
2.8	Procedura e rimedi giuridici (art. 54-57)	2591
2.8.1	Controllo delle pigioni (art. 54)	2591
2.8.2	Trattamento delle domande da parte di terzi incaricati (art. 55)	2592
2.8.3	Protezione giuridica (art. 56)	2593
2.8.4	Controversie relative a mandati di prestazione (art. 57)	2594
2.9	Disposizioni finali (art. 58-61)	2594
2.9.1	Diritto previgente: abrogazioni (art. 58)	2594
2.9.2	Disposizioni transitorie (art. 59)	2595
2.9.3	Mutui concessi secondo il diritto anteriore (art. 60)	2596
2.9.4	Referendum ed entrata in vigore (art. 61)	2596
3	Modifica della legge federale che promuove la costruzione di abitazioni e l'accesso alla loro proprietà	2596
3.1	In generale	2596
3.2	Le singole disposizioni	2598
3.2.1	Articolo 40 capoverso 2 prima frase	2598
3.2.2	Articolo 45	2598
3.2.3	Articolo 46 capoverso 1 seconda e terza frase	2599
3.2.4	Articolo 65 capoverso 5	2599
4	Ripercussioni	2600
4.1	Ripercussioni finanziarie	2600
4.1.1	Volume della promozione	2600
4.1.2	Credito quadro 2003-2006	2601
4.1.2.1	Mutui per la promozione di oggetti in locazione e in proprietà	2601
4.1.2.2	Mutui per il fondo di rotazione e partecipazioni	2602
4.1.2.3	Fideiussioni e fideiussioni al regresso	2602
4.1.3	Ripercussioni del credito quadro sul conto finanziario	2603
4.2	Freno alle spese	2604
4.3	Ripercussioni sull'effettivo del personale	2604
4.4	Ripercussioni sulla dotazione informatica	2605
4.5	Ripercussioni sull'economia nazionale	2605
4.5.1	Necessità e possibilità dell'intervento statale	2605
4.5.2	Ripercussioni su determinati gruppi sociali	2606
4.5.3	Ripercussioni sull'economia in generale	2607
4.5.4	Disciplinamenti alternativi	2608
4.5.5	Adeguatezza nell'esecuzione	2609

5 Programma di legislatura	2609
6 Relazione con il diritto europeo	2610
7 Basi giuridiche	2610
7.1 Costituzionalità	2610
7.2 Delega di competenze legislative	2610
7.3 Decreto di finanziamento	2611
Legge federale che promuove un'offerta di alloggi a pigioni e prezzi moderati (<i>Disegno</i>)	2621
Decreto federale concernente lo stanziamento di crediti quadro per promuovere un'offerta di alloggi a pigioni e prezzi moderati (<i>Disegno</i>)	2634
Legge federale che promuove la costruzione d'abitazioni e l'accesso alla loro proprietà (<i>Disegno</i>)	2635