

FOGLIO FEDERALE

Anno XLVII

Berna, 1° ottobre 1964

Volume I

Si pubblica di regola una volta la settimana. Abbonamento: anno fr. 12.—, *con allegata la Raccolta delle leggi federali.* — Rivolgersi alla Tipografia Grassi e Co. S. A., a Bellinzona (Telefono 5 18 71) — Conto corrente postale XI 65 - 690.

9054

MESSAGGIO

del

**Consiglio federale all'Assemblea federale sui provvedimenti per
promuovere la costruzione d'abitazioni**

(Del 21 settembre 1964)

Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,

Ci pregiamo di sottoporvi con il presente messaggio un disegno di legge federale sui provvedimenti per promuovere la costruzione d'abitazioni.

A. Introduzione

Prima d'addentrarci sui lavori preparatori, sui pareri comunicati dai Cantoni e sui singoli punti del presente disegno, ci preme fare alcune osservazioni fondamentali:

L'indicazione dei motivi che ci hanno indotto a presentarvi questo disegno è doppiamente necessaria, essendo convinti della sua grande importanza, così politica, come finanziaria.

È incontrastato che il mercato svizzero delle abitazioni soffre, dopo l'ultima guerra, d'un eccesso spiccato di domanda. Ne è derivato uno stato di penuria che, pur incidendo diversamente secondo i generi d'abitazione, le regioni oppure i luoghi del paese, produce effetti visibilissimi ed è divenuto un'ipoteca gravosa, tanto dal profilo sociale, come da quello politico. Sappiamo che quest'evoluzione è dovuta in parte all'aumento considerevole dei lavoratori stranieri. Ciò costituisce una ragione di più d'occuparsi seriamente

a stabilizzare il loro numero e, con il tempo, a ridurlo gradualmente a una proporzione sopportabile rispetto alla mano d'opera indigena. L'esperienza però insegna che i mezzi di cui dispongono le autorità federali non varrebbero a operare questa riduzione, se non si argini l'iperespansione della nostra economia, restringendola maggiormente alla propria capacità produttiva. Ci riferiamo al nostro messaggio del 24 gennaio 1964 concernente dei provvedimenti per il mercato monetario, dei capitali e del credito e dei provvedimenti anticongiunturali per l'edilizia.

Accanto al problema di procurare un numero sufficiente d'abitazioni, particolarmente del genere meno caro e per famiglie con prole numerosa, attende ancora una soluzione anche un secondo problema strettamente connesso con quello economico e politico del quale abbiamo detto. Intendiamo l'abolizione del diritto d'emergenza in materia di pigioni. Come è noto, queste disposizioni sono un ultimo resto del tempo della svalutazione e dell'economia di guerra (1939-1945). Dopo la guerra già sono stati fatti alcuni passi su questa via. Così, il primo atto legislativo d'esecuzione dell'aggiunta costituzionale del 1952 e poi l'aggiunta costituzionale stessa stabilivano come meta obbligatoria il ritorno a un mercato delle abitazioni libero e autosufficiente. Ma ancora oggi, ossia 20 anni dopo la fine della guerra, questa meta è ancora alquanto lontana. Le esperienze fatte dimostrano con ogni chiarezza che sulla via battuta finora il problema non può essere risolto in maniera giudiziosa. Per ciò, nel messaggio del 20 marzo 1964 concernente il mantenimento temporaneo di provvedimenti del controllo dei prezzi, vi abbiamo sottoposto un piano chiaro per l'abolizione di quelle norme. Dato però lo stato del mercato delle abitazioni e la condizione politica generale rispetto alla controversia, ormai vecchia di 10 anni, circa l'abolizione del controllo delle pigioni, ciò non è pensabile senza un promovimento sostanziale della costruzione d'abitazioni, specialmente a scopo sociale. D'altra parte, l'abolizione del diritto d'emergenza in materia di pigioni non è soltanto un postulato dello Stato di diritto — pensiamo alla discriminazione, insopportabile alla lunga, tra conduttori di vecchie e di nuove abitazioni e alla condizione di privilegio dei conduttori di vecchie abitazioni rispetto a quelli delle nuove — ma anche un presupposto necessario per un risanamento efficace dello stato del mercato delle abitazioni.

Dato che cerchie veramente grandi del paese erano concordi, già da lungo tempo, sulla necessità del ritorno a un libero mercato delle abitazioni, occorreva finalmente risolversi a determinare i mezzi e la via per giungere in tempo utile allo scopo. Fu anche chiarò che, nella nostra democrazia ordinata secondo il sistema del referendum, solo un compromesso politico avrebbe condotto alla meta.

Per ciò, nell'anno 1962, davamo alla Commissione per la costruzione di abitazioni il compito di elaborare delle proposte sulle misure idonee a normalizzare il mercato delle abitazioni. Il 26 ottobre 1963, essa consegnava il suo rapporto su « Il mercato locativo e la politica in materia d'abitazioni ».

Il rapporto fu comunicato ai membri delle Camere federali al principio della sessione di marzo di quest'anno.

La Commissione è giunta a ottenere fra le parti sociali un compromesso sulla politica che dovrà essere seguita in materia di mercato delle abitazioni, il quale tiene adeguatamente conto delle circostanze economiche ed espone un programma generale per il ritorno alla libertà di mercato. Esso indica anche una via praticabile dal profilo politico per uscire da una situazione sempre più rigida.

Le due leve più importanti per arrivare alla soluzione ottimale dell'intera cerchia di problemi sono, per un verso, il nostro messaggio del 20 marzo 1964 concernente una nuova aggiunta costituzionale sulle misure temporanee di controllo dei prezzi, summenzionato, e, per un altro, il presente disegno sui provvedimenti per promuovere la costruzione d'abitazioni. Come già abbiamo detto in principio, ci rendiamo pienamente conto della portata politica e finanziaria di questo disegno. Siamo però convinti che l'attuazione dello scopo perseguito e l'estinzione di due pesanti ipoteche che gravano sulla nostra politica interna meritino un tale prezzo.

Il rapporto della Commissione per la costruzione d'abitazioni termina, in sostanza, con un programma in 10 punti per la politica statale in materia di mercato delle pigioni (pag. 58 del rapporto). Essendo quel testo in vostra mano e, la materia, trattata ampiamente nel nostro messaggio n. 8949 del 20 marzo 1964 concernente il mantenimento di provvedimenti temporanei del controllo dei prezzi (FF 1964, pagg. 660 - 673), possiamo dispensarci dal ripetere quelle considerazioni.

Il rapporto giunge, in sostanza, alla conclusione che, per attuare il complesso dei provvedimenti speciali idonei a normalizzare il mercato delle abitazioni, e per conseguirne gli effetti desiderati, occorre opporsi in generale, con ogni sforzo, a un'espansione inflazionistica dell'economia. Le misure proposte a questo riguardo sono, dall'una parte, il passaggio dal controllo alla vigilanza sulle pigioni per giungere in fine alla loro liberalizzazione e, dall'altra, l'assicurazione di un'offerta sufficiente di nuove abitazioni (circa 50 000, in media negli anni dal 1961 al 1970, compresa la sostituzione delle abitazioni abbattute). Nell'ambito di questa produzione, dev'essere promossa la costruzione d'abitazioni a scopo sociale per soddisfare meglio ai bisogni di famiglie di condizione modesta, segnatamente con numerosa prole, e di coppie di coniugi attempati.

Era nostra intenzione di sottoporvi insieme i due disegni risultanti da queste proposte, quello sul mantenimento di provvedimenti temporanei del controllo dei prezzi e quello sui provvedimenti per promuovere la costruzione d'abitazioni, come sarebbe stato raccomandabile poichè, tanto le prescrizioni vigenti in materia di controllo dei prezzi (decreto federale del 24 marzo 1960 sul mantenimento di provvedimenti temporanei del controllo dei prezzi), quanto quelle del decreto federale del 31 gennaio 1958 concernente il pro-

movimento nell'interesse sociale di abitazioni economiche, cesseranno di avere effetto il 31 dicembre 1964. Ma questo non fu possibile, avendo i lavori di finitura, traduzione e stampa del rapporto richiesto molto tempo ed essendosi dovuto dare ai Cantoni la possibilità d'indicare il parere sulle proposte concernenti il promovimento delle costruzioni, laddove avevano già avuto la possibilità d'esprimersi circa il mantenimento delle misure sui prezzi.

S'era ritardato nell'elaborare e approvare il rapporto della Commissione perchè, a mano a mano che i lavori avanzavano, era risultato sempre più evidente che non si avrebbe pienamente conseguito lo scopo, se nelle conclusioni finali e nei provvedimenti suggeriti non fossero state considerate con diligente ponderazione le vedute e gli interessi contrastanti, anche al fine d'un compromesso politico sopportabile. Questo richiese dei lunghi e pazienti negoziati, al cui successo le parti contribuirono con concessioni che non furono facili. Ci preme porre in rilievo queste circostanze dato che i disegni sul mantenimento di provvedimenti temporanei del controllo dei prezzi e sul promovimento della costruzione d'abitazioni, ancorchè complementari, vi sono presentati separatamente.

La stampa ha accolto molto favorevolmente il rapporto della Commissione e l'ha definito un lavoro profondo e sistematico. L'accento delle discussioni, più che ad approvare o respingere singole argomentazioni e proposte, fu posto ad apprezzare il valore dell'intero rapporto, come opera d'accomodamento.

*

Il disegno di decreto federale concernente il mantenimento di provvedimenti temporanei di controllo dei prezzi vi fu sottoposto con il nostro messaggio del 20 marzo 1964 e già è stato approvato dal Consiglio degli Stati nella sessione estiva. Qualora fosse approvato dal Consiglio nazionale nella prossima sessione autunnale e accolto dal popolo e dai Cantoni nella votazione popolare da farsi ancora quest'anno, potrà entrare in vigore il 1° gennaio 1965.

Il disegno di legge che vi sottoponiamo con il presente messaggio, dovendo essere trattato dalle Camere e attendere il corso del termine di referendum, non potrà essere messo in vigore prima della metà dell'anno prossimo. Subito dopo i Cantoni dovranno dare le disposizioni d'applicazione e i decreti di stanziamento dei crediti necessari, testi che, in parte, dovranno parimente essere sottoposti a votazione popolare. Quindi, praticamente, i provvedimenti proposti potranno avere effetto, secondo i Cantoni, non prima della seconda metà del 1965 e, in parte, solamente nel corso del 1966. Per evitare nel frattempo un'interruzione nel promovimento della costruzione d'abitazioni a scopo sociale, vi abbiamo proposto, nel messaggio n. 9005 del 1° giugno 1964, di prorogare sino alla fine del 1966 il decreto federale del 31 gennaio 1958 concernente il promovimento, nell'interesse sociale, della costruzione d'abitazioni e di aumentare a 100 milioni di franchi i crediti per

l'assegnazione di contributi alla remunerazione del capitale. La proposta sarà discussa dalle due Camere nella sessione autunnale e il decreto potrà entrare in vigore al principio del 1965, decorso il termine di referendum.

* *

I postulati accolti dalle Camere per invitare il Consiglio federale a presentare proposte di modificazione delle disposizioni vigenti sul promovi-mento della costruzione d'abitazioni a scopo sociale o proposte d'allarga-menti oppure di nuove misure, sono dieci. Trattasi dei postulati dei consi-glieri nazionali

Lejeune (n. 7660)	del 18 giugno 1958
Vontobel (n. 7974)	del 22 dicembre 1959
Heil (n. 8008)	dell'11 marzo 1960
Schürmann (n. 8116)	del 21 settembre 1960
Borel Georges (n. 8169)	del 14 dicembre 1960
Steinmann (n. 8399)	del 12 dicembre 1961
Schuler (n. 8584)	del 26 settembre 1962
Steinmann (n. 8585)	del 27 settembre 1962
Burren (n. 8791)	del 6 giugno 1963
Allemann (n. 8811)	del 21 giugno 1963

B. Pareri dei Cantoni sulle proposte della Commissione per la costruzione d'abitazioni

Con circolare del 28 febbraio 1964, il Dipartimento federale dell'econo-mia pubblica comunicava ai Cantoni il rapporto della Commissione, per avere il loro parere sulle misure particolari proposte nel programma in 10 punti da essa elaborato (pagg. 58 e 59 del rapporto).

Essi non dovevano risolversi sui punti da 1 a 3, concernente il controllo e la vigilanza sulle pigioni, dato che erano già stati consultati a questo ri-guardo. Nemmeno era loro sottoposto il punto 8 (indennità personali di pigione) trattandosi di misure per il momento del passaggio alla piena libertà di mercato e che converrà esaminare a suo tempo. Quel suggerimento, del resto, parrebbe difficilmente attuabile sul terreno federale, concernendo piut-tosto un compito per i Comuni.

Sei Cantoni (Lucerna, Untervaldo Sopraselva, Basilea Città, Basilea Campagna, Appenzello Interno e Ticino), non hanno comunicato alcun pa-rere. In quello degli altri Cantoni è anche cenno di talune questioni attenenti alle future disposizioni d'esecuzione, sulle quali diremo più innanzi.

Indichiamo qui appresso il testo dei *Punti del programma* concernenti il promovimento diretto e indiretto della costruzione d'abitazioni, quello delle domande particolari poste dal Dipartimento nella circolare summenzionata, dei riferimenti e delle spiegazioni e i pareri dei Cantoni.

a. *Punto 4*

« Gli aiuti federali per il promovimento della costruzione d'abitazioni a scopo sociale devono essere continuati e temporaneamente aumentati fino al ristabilimento dell'equilibrio generale del mercato. Secondo le previsioni odierne, crediamo sia giustificata una nuova campagna negli anni dal 1965 al 1969, destinata a raddoppiare, rispetto alla precedente, il numero delle nuove abitazioni con pigioni modeste. Si può confidare che i Cantoni e i Comuni, non le negheranno il loro appoggio ».

Nella circolare del Dipartimento federale dell'economia pubblica si osservava che il rapporto presume che l'attuale sistema d'aiuto federale (contributi annui alla remunerazione del capitale per 20 anni) sia continuato e che, per cinque anni, siano ordinariamente assegnati dei contributi che permettano di costruire fino a 5000 abitazioni l'anno (in totale 20 000 - 25 000 abitazioni), anzi che 2500, come finora.

Giudicano che si debba continuare e rafforzare la diminuzione delle pigioni delle nuove abitazioni secondo il sistema ora applicato i Cantoni di Zurigo, Berna, Svitto, Untervaldo Sottoselva, Zugo, Friburgo, Soletta, Sciafusa, San Gallo, Grigioni, Argovia, Turgovia, Vaud, Vallese, Neuchâtel e Ginevra. (Zurigo, veramente, anzi che il contributo alla remunerazione del capitale, vorrebbe la concessione di prestiti a un saggio modico). Il Cantone d'Appenzello Esterno è tuttora incerto se partecipare alle misure; i Cantoni di Uri e di Glarona non s'interessano, poichè convengono meglio ai loro bisogni i provvedimenti intesi a migliorare le condizioni d'abitazione nelle regioni di montagna secondo il decreto federale del 3 ottobre 1951.

b. *Punto 5*

« Una parte dei nuovi aiuti federali dev'essere erogato nella costruzione d'abitazioni per vecchi e per famiglie con prole numerosa. La campagna per diminuire il prezzo d'abitazione dovrebbe comprendere anche le abitazioni di 1 o 2 locali, le case per una famiglia e le abitazioni di proprietari. Allo scopo di rafforzare l'aiuto sociale alle persone attestate e alle famiglie con prole numerosa, stimiamo sia possibile aumentare complessivamente al 3 per cento il contributo alla remunerazione del capitale per la costruzione d'abitazioni confacenti alla gente attempata e d'abitazioni di 5 o più locali, il che aumenterebbe del 50 per cento, all'incirca, l'effetto della diminuzione del prezzo d'abitazione ».

Nella circolare del Dipartimento federale dell'economia pubblica si osservava che, come « abitazioni per vecchi », devono intendersi quelle di 1 o 2 locali. Finora le abitazioni di 1 locale erano escluse dall'aiuto federale; quelle di 2 locali e le case per una famiglia — la forma più diffusa delle grandi abitazioni — erano ammesse per eccezione.

I Cantoni di Zurigo, Berna, Svitto, Zugo, Friburgo, Soletta, Argovia, Turgovia, Neuchâtel e Ginevra sono favorevoli all'inclusione delle abitazioni di 1 o 2 locali, delle case per una famiglia e delle abitazioni per proprietari e approvano l'aumento di 2 a 3 percento, l'anno, dell'alleggerimento delle pigioni delle « abitazioni per vecchi » e delle grandi abitazioni di cinque o più locali per le famiglie con prole numerosa (Svitto propenderebbe a comprendere già le abitazioni di 4 locali).

Sono particolarmente interessati alla costruzione di « abitazioni per vecchi » e a un maggior alleggerimento del prezzo d'abitazione, delle stesse i Cantoni di Sciaffusa, San Gallo e Grigioni, come è possibile che, più tardi, saranno interessati anche i Cantoni di Glarona e Appenzello Esterno; Glarona, nondimeno, giudica eccessivo l'alleggerimento del 3 per cento, l'anno, dei costi di impianto.

Dà particolare importanza a un maggiore alleggerimento a favore delle grandi abitazioni il Cantone d'Untervaldo Sottoselva.

Il Cantone di San Gallo è contrario all'inclusione delle case per una famiglia e delle abitazioni per proprietari; sono contrari all'inclusione di queste ultime i Cantoni di Friburgo, Vaud e Neuchâtel.

Non hanno fatto osservazioni o non si sono specificati sul punto 5 i Cantoni di Uri, Vaud e Vallese.

c. Punto 6

« Considerate le esperienze fatte nella campagna federale in corso, è necessario dare un nuovo stimolo alla costruzione d'abitazioni a scopo sociale. All'uopo, sarebbe opportuno introdurre a esclusivo vantaggio delle stesse una garanzia federale delle ipoteche di grado inferiore. Per evitare l'ammassamento di case d'abitazione con pigione diminuita, questa garanzia è allargata, per eccezione, alle abitazioni del mercato libero nel caso d'agglomerati di case ».

Nella circolare del Dipartimento federale dell'economia pubblica si osserva che il nome di grandi agglomerati, i quali giustificherebbero per motivi sociali, ossia per evitare un ammasso d'abitazioni con pigioni modiche, un allargamento della garanzia delle ipoteche di grado inferiore anche alle abitazioni per le quali non è concesso altrimenti un aiuto federale, devono intendersi sopra tutto interi quartieri e nuclei di futuri centri regionali (punti di gravitazione).

I Cantoni venivano invitati a indicare il numero minimo delle abitazioni che, a loro avviso, dovrebbe contenere l'agglomerato e il rapporto numerico tra abitazioni dell'uno e dell'altro genere di pigione.

L'introduzione della garanzia federale delle ipoteche di grado inferiore sarebbe accolta favorevolmente dai Cantoni di Zurigo, Berna, Svitto, Untervaldo Sottoselva, Zugo, Friburgo, Soletta, Sciaffusa, San Gallo, Grigioni, Argovia, Turgovia, Vaud, Neuchâtel e Ginevra, i quali stimano che darebbe particolare efficacia alla campagna federale, poichè invoglierebbe anche quei committenti che sono scarsi di fondi propri o privi di garanzie corrispondenti. Il Cantone di Turgovia dubita, per altro, che queste misure siano adeguate al bisogno aumentato.

L'allargamento della fideiussione alle abitazioni con pigione non diminuita, nel caso di grandi agglomerati, è favorevolmente accolto dai Cantoni di Zurigo, Berna, Svitto, Zugo, Sciaffusa, San Gallo, Argovia, Turgovia e Ginevra. Dubitano, invece, della convenienza di questa misura, oppure la negano, i Cantoni di Friburgo, Soletta e Vaud. Neuchâtel l'accoglierebbe a condizione che il committente sia una società cooperativa e, Untervaldo Sottoselva, soltanto per i casi di provato bisogno.

Il Cantone dei Grigioni raccomanda la concessione della fideiussione alla costruzione libera, anche a prescindere dal caso di grandi agglomerati, per promuovere la costruzione di case d'una famiglia a favore di famiglie con prole numerosa e un reddito che è troppo elevato per dare diritto alla diminuzione degli oneri annui.

Quanto all'ampiezza dei grandi agglomerati, soltanto due Cantoni hanno manifestato un parere: San Gallo, che propone un minimo di 150 abitazioni e, Zurigo, che è per un minimo di 200 a 300.

Circa al rapporto numerico desiderabile tra le abitazioni con pigione diminuita e le altre, in un grande agglomerato, si sono pronunciati otto Cantoni. A loro credere, esso dovrebbe essere di 1 : 3 (Zurigo, Soletta, Turgovia), di 1 : 3 / 1 : 2 (Berna), di 1 : 2 (Zugo), di 1 : 5 (San Gallo e Ginevra), 1 : 4 / 1 : 7 (Sciaffusa).

I Cantoni di Uri, Glarona, Appenzello Esterno e Vallese rinunciavano a prendere partito sul punto 6.

d. Punto 7

« Per assicurare la costruzione d'abitazioni prima che subentrino dei contraccolpi, la Confederazione dovrebbe considerare l'opportunità della concessione di prestiti nei momenti di rarefazione del mercato monetario e del capitale. Dato che un'elevata produzione generale d'abitazioni contribuisce a normalizzare il loro mercato, questi prestiti della Confederazione dovrebbero essere concessi per promuovere tutte le costruzioni d'abitazioni, non solamente quelle a scopo sociale. La Confederazione dovrebbe fornire agli istituti

ipotecari, affinché possano corrispondere alle domande di finanziamento di costruzioni d'abitazioni, dei prestiti a breve o a medio termine, secondo i saggi usuali di mercato, ossia il danaro dovrebbe rifluire alla Confederazione al subentrare della liquidità di mercato. Se durante il periodo d'aiuto un allargamento della circolazione monetaria fosse indesiderabile dal profilo della politica congiunturale, si dovranno, a compensazione dei prestiti federali, assorbire i fondi corrispondenti, mediante misure monetarie prese dalla Banca nazionale ».

Lo stanziamento di fondi federali allo scopo di poter evitare indesiderabili contraccolpi nella produzione d'abitazioni in tempi d'acuta rarefazione del mercato dei capitali è raccomandato da Zurigo, Bernà, Svitto, Untervaldo, Sottoselva, Glarona, Zugo, Sciaffusa, Grigioni, Argovia, Vallese e Ginevra. Ginevra considera questo provvedimento il più importante del programma ed è del parere che l'aiuto finanziario ristretto alle ipoteche di grado inferiore non potrebbe conseguire lo scopo. Al medesimo Cantone premerebbe inoltre d'avere il diritto di concorrere con il parere nella scelta dei progetti di cui sarebbe agevolato il finanziamento. Anche il Cantone di Zurigo è manifestamente di questa opinione, dato che si dichiara favorevole a un'applicazione coordinata di queste misure. Argovia propone che i fondi federali siano assoggettati a un interesse più favorevole di quello di mercato.

Il Cantone di Soletta vorrebbe vedere ristrette queste misure alla costruzione d'abitazioni a scopo sociale; San Gallo ne mette in dubbio la necessità. Il Cantone di Turgovia è espressamente contrario.

Non facevano osservazioni sul punto 7 i Cantoni di Uri, Friburgo, Appenzello Esterno, Vallese e Neuchâtel.

e. Punto 9

« Per aumentare la produttività nella costruzione d'abitazioni e mantenere basse, da un profilo ottimale, le pigioni delle abitazioni nuove, si deve sfruttare interamente ogni possibilità di razionalizzazione, dalla preparazione al compimento dell'opera; sono mezzi di questo genere anche l'indagine applicata e la pianificazione volontaria dei termini d'attuazione. All'uopo occorre uno sforzo coordinato di tutta l'industria edilizia. La Confederazione vi può contribuire determinando i Cantoni e i Comuni a uniformare e semplificare le leggi e norme edilizie. Con ciò, sarebbe possibile migliorare l'impiego del suolo e, con la normalizzazione e tipificazione, aumentare la possibilità d'una flessione dei prezzi. I Comuni dovrebbero promuovere la costruzione di grandi agglomerati, collaborando tra loro e sintonizzando vicendevolmente la loro attività edilizia, così pubblica come privata ».

I Cantoni erano pregati d'indicare le possibilità che, a loro parere, vi siano d'ottenere un'ulteriore razionalizzazione da una semplificazione giudiziosa e adeguata alle circostanze e dall'assimilazione delle differenti norme edilizie, e quali vie dovrebbero essere tenute a questo riguardo.

Considerato che la legislazione edilizia rimarrebbe riservata ai Cantoni e che, nel complesso, lo scopo sarebbe conseguibile solo a lungo termine e, per l'essenziale, non in virtù di prescrizioni federali, ma d'una cooperazione volontaria, si chiedeva ai Cantoni d'indicare altresì il collegio che stimassero più idoneo a trattare le questioni che ne dipendano. Interessava sapere se giudicassero opportuna, nelle condizioni presenti, la via del concordato.

I Cantoni erano anche richiesti di prendere partito sulla questione della ricerca edilizia, indicando altresì l'obbietto, come potrebbe essere organizzata, come finanziata.

In fine, veniva chiesto il loro parere circa la cooperazione tra i Comuni, proposta per sintonizzare l'attività edilizia, sia pubblica sia privata, e l'agevolezza che ne conseguirebbe alla costruzione di grandi agglomerati.

Nonostante le diverse vedute e il silenzio su talune questioni, i due terzi delle risposte rilevano insistentemente l'importanza dell'efficacia produttiva delle misure di razionalizzazione nell'edilizia dell'abitazione. Qualche Cantone giudica che un tale compito spetti all'economia privata.

Uri, Appenzello Esterno, Vallese e Neuchâtel tacciono su questo punto.

Il Cantone di Vaud approva tutti i suggerimenti e tutte le proposte.

Sulla questione della semplificazione e assimilazione delle norme edilizie, sono favorevoli Untervaldo Sottoselva, Friburgo, Sciaffusa, Grigioni, Argovia, Turgovia e Ginevra. Tuttavia i pareri vanno dall'accettazione incondizionata della collaborazione, con il desiderio che la Confederazione si restringa a fare delle raccomandazioni, e dal riscontro che trattasi d'un problema difficile ma meritevole d'esame, all'opinione che le due opere dovrebbero essere intraprese soltanto nell'ambito cantonale. Incerti sono i pareri dei Cantoni di Berna, Svitto, Glarona e Zugo. Sono, in vece, negative le risposte dei Cantoni di Zurigo, San Gallo e Soletta, rispettivamente per le ragioni: che non devesi stimare molto l'effetto delle norme edilizie sui costi della costruzione, che non c'è alcuna necessità di un'ampia legislazione edilizia, che la costituzione d'un collegio per semplificare e migliorare le norme edilizie avrebbero difficilmente un'importanza pratica.

Quanto alla convenienza d'intraprendere la conclusione d'un concordato per la semplificazione e l'assimilazione delle norme edilizie, danno una risposta direttamente o indirettamente favorevole i Cantoni di Untervaldo Sottoselva, Argovia, Turgovia, Vaud e Ginevra. Sono di contenuto negativo le risposte dei Cantoni di Zurigo, Friburgo, Soletta, San Gallo e Grigioni.

Tacciono sulla questione i Cantoni di Berna, Svitto, Glarona, Zugo e Sciaffusa.

Circa il collegio che sarebbe idoneo a trattare le questioni attenenti alla semplificazione e assimilazione della legislazione edilizia, danno il parere soltanto quattro Cantoni. Berna e Argovia giudicano istanza competente la Conferenza dei direttori cantonali delle costruzioni; Untervaldo Sottoselva è dell'avviso che lo sforzo dovrebbe provenire dai Comuni e dai Cantoni, con l'appoggio di enti politici e professionali; Glarona crede che sarebbero adatti a fornire un importante lavoro preparatorio i gruppi del piano di sistemazione regionale.

Secondo Soletta la Confederazione potrebbe concorrere facendo dipendere il sussidio federale dall'impiego d'elementi standardizzati nella costruzione o, se già avvenga, concedendo un contributo maggiore.

Argovia giudica meritevole d'esame l'introduzione d'ordinamenti cantonali sulle zone modello è necessario un principio direttivo per l'elaborazione dei piani d'assestamento locali.

Sul problema della ricerca edilizia rispondono favorevolmente i Cantoni di Berna, Untervaldo, Sottoselva, Zugo, Soletta, Sciaffusa e Vaud. Il compito è considerato spettare, come tale, all'economia privata, ma la Confederazione dovrebbe concorrere, anche finanziariamente, per esempio con la partecipazione a un ufficio cantonale di ricerche edilizie oppure sostenendo singole ricerche. Un Cantone vedrebbe una soluzione conveniente in un riordinamento in grande stile dell'Ufficio centrale della razionalizzazione edilizia, istituito dalla Società svizzera degli ingegneri e architetti e dalla Federazione degli architetti svizzeri.

Sulla cooperazione dei Comuni nel sintonizzare tra loro l'attività edilizia pubblica e privata per agevolare la costruzione di grandi agglomerati si sono pronunciati concretamente cinque Cantoni. Zurigo osserva che il Cantone e i Comuni promuovono già questo genere di costruzioni perchè rendono meno cari i lavori d'infrastruttura e i costi edilizi. Untervaldo Sottoselva, Soletta, Sciaffusa e Argovia sono favorevoli all'idea e notano la possibilità di costituire delle associazioni a questo scopo oppure che tali sforzi potrebbero essere adoperati nel migliore dei modi nell'ambito dei piani d'assestamento locali e regionali. San Gallo ne scorge i presupposti pratici in una giudiziosa politica fondiaria dei Comuni.

f. Punto 10

« Nel procedere all'ulteriore colonizzazione della Svizzera, la Confederazione dovrebbe seguitare durevolmente l'idea direttrice d'un « decentramento con punti di gravitazione ». La Confederazione dovrebbe concordare a questo scopo con i Cantoni la politica fondiaria, finanziaria, del traffico e della colonizzazione. La politica pubblica della riserva e dell'infrastruttura fondiaria può essere agevolata con una cooperazione finanziaria. Una più forte perequazione dell'onere fiscale comunale renderebbe indipendente da considera-

zioni fiscali la scelta della sede più favorevole per le industrie. La sistemazione delle reti di comunicazione stradale e ferroviaria non dovrebbe essere soltanto accomodata alle correnti presenti del traffico, ma anche al concetto nazionale di colonizzazione. Il potere pubblico dovrebbe, a questo riguardo, tutelare le imprese di trasporto contro i rischi di nuove linee. La struttura della colonizzazione dovrebbe essere miglibrata con l'introduzione d'ordinamenti sulle zone in tutti i Comuni. La Confederazione deve dare un impulso generale alla pianificazione zonale, sia regionale sia locale, sviluppando un piano nazionale di colonizzazione e dando un fondamento legale alla separazione delle zone agricole. Cantoni e Comuni dovrebbero, nella pianificazione e sistemazione dei centri regionali e, occorrendo, di «città satelliti», cooperare con l'economia privata».

I Cantoni erano invitati a comunicare le considerazioni e le proposte, quanto più complete, suggerite loro dai concetti indicati in questo punto.

Approvano questi desideri e suggerimenti i Cantoni di Zurigo, Berna, Svitto, Untervaldo Sottoselva, Soletta, Sciaffusa, San Gallo, Grigioni, Argovia, Turgovia, Vaud e Ginevra. San Gallo è contrario alla determinazione d'una zona agricola generale come «regione non edificabile», poichè non sarebbe conciliabile con la garanzia della proprietà e impedirebbe l'ulteriore sviluppo dei territori periferici. Le risposte di Glarona, Zugo, Friburgo e Neuchâtel non sono nè affermative nè negative.

*

I desideri, le critiche e le richieste contenute nelle memorie cantonali circa l'esecuzione dei provvedimenti federali dovranno essere esaminati più minutamente prima dell'emanazione di quelle disposizioni. Non possiamo però omettere di menzionare taluni di questi desideri, essendo d'importanza fondamentale.

1. Aumento dei limiti di costo ammissibili, in particolare rispetto alle case per una famiglia, oppure determinazione dei limiti di costo ammissibili, a prescindere dalle spese per l'acquisto del terreno.
2. Formulazione più elastica delle disposizioni esecutive, per poter tenere migliore conto delle diversità dei bisogni da Cantone a Cantone.
3. Aumento dei limiti di reddito ammissibili o, più esattamente, aumento da 1 : 6 a 1 : 7 del rapporto fondamentale tra pigione e reddito e da 750.— e 1000.— franchi del supplemento di reddito per ogni figlio.

*

Ci premeva informarvi distesamente dei pareri cantonali sulle proposte della Commissione per la costruzione d'abitazioni, pur non potendoci addentrare in tutti e spiegarci. Le misure federali intese a un obbietto determinato devono, di necessità, fondarsi su disposizioni di principio, le quali, se ten-

gono conto del peso dei pareri dei Cantoni, non possono per altro attuare tutte le richieste ancora talmente discordi. La forza plasmatrice insita nella struttura federalistica del nostro paese può manifestarsi con rinnovato dinamismo, se le sue parti non si restringano a polarizzarsi sui loro diritti autonomi, ma provino con il contegno pratico d'essere pronte a padroneggiare quanto possono per virtù propria i propri compiti, con le loro particolarità e difficoltà, e non a volere quello che nella realtà non è conseguibile.

Tutto sommato, si può dedurre dai pareri comunicatici, che i Cantoni considerano il rapporto, le conclusioni e le proposte della Commissione, una opera diligente, ponderata e positiva, il cui esito non dev'essere messo in forse da interessi particolari e da proposte estreme.

C. Elementi generali di fatto e condizioni concernenti la costruzione d'abitazioni e il suo promovimento

Abbiamo già osservato che, secondo il concetto sostenuto nel rapporto della Commissione, una normalizzazione del mercato locativo mediante un programma per la politica che lo concerne, può essere attuata solo se questo sia sostenuto da una politica congiunturale che s'adoperi energicamente alla soluzione dei suoi compiti. Ove manchi la coscienza della necessità d'un contenimento volontario dell'espansione economica o non si voglia tirare da una tale comprensione le conseguenze manifestamente spiacevoli, la professione di volere una libera economia di mercato risulta una professione di labbra e l'intervento statale in questo settore dell'edilizia tenderà a continuare ed estendersi, senza che per tanto sia possibile sperare in uno scioglimento effettivo delle tensioni e dei problemi presenti.

In particolare, per quanto concerne il nostro disegno, riscontriamo in questo settore un sovraccarico di domanda, che determina un'ascesa dei costi largamente sottratti al controllo e una condizione iniziale sfavorevole al progredire della produttività. A noi, in vece, importa più che mai che questa progredisca, per poter avvicinarci alla normalizzazione del mercato delle abitazioni. A tale scopo, occorre innanzi tutto adeguare gli investimenti alla capacità effettiva dell'industria. Una certa spinta in tale direzione è già esercitata dal lato del finanziamento. Il volume dell'investimento ha preceduto la formazione del risparmio. Il processo era già in corso da tempo, ma fu celato dal grande afflusso di capitale straniero, e solo apparve nella sua dimensione reale, quando, per combattere l'inflazione, si pose un freno all'inserimento di questi fondi nel processo economico interno. La rarefazione del mercato dei capitali non fu quindi cagionata principalmente dalle misure contro il rincaro, come qua e là si sostiene, ma dagli investimenti smisurati. L'aumento dei costi del capitale, già nello scorso anno, dimostra che la rarefazione preesisteva.

Di solito, la rarefazione del mercato dei capitali incide naturalmente nella costruzione d'abitazioni, essendo il settore edilizio meno remunerativo. Se si vuole evitare in questo un crollo indesiderabile, occorre sopra tutto rinunciare a investire in altri settori; si dovrà anche rallentare nell'esecuzione dell'attuale programma di costruzione.

Il presente disegno deve fornire il mezzo di parare per quanto è possibile, con lo stanziamento di fondi per la costruzione d'abitazioni, ai contraccolpi indesiderabili. Ma nell'allargare in questo modo la base del finanziamento, occorre provvedere affinché non ne risulti semplicemente un nuovo impulso inflazionistico. Questo pericolo può essere evitato soltanto nel quadro dei risparmi in corso e contenendo, come è stato chiesto più volte, il finanziamento d'altri settori edilizi.

Gli aiuti di finanziamento e le campagne per diminuire i costi non possono, da soli, far comparire come per miracolo dal lato della produzione le prestazioni necessarie a normalizzare il mercato locativo. Queste misure potrebbero riuscire soltanto se si concorra da ogni lato a migliorare le condizioni per la costruzione d'abitazioni. Anche l'economia privata si dovrà maggiormente adoperare alla costruzione d'abitazioni con pigioni accessibili, facendo un nuovo sforzo nel razionalizzare la pianificazione e l'esecuzione dei lavori edilizi; le possibilità della prefabbricazione e anche del sistema di costruzione con elementi prefabbricati finiti devono essere maggiormente sfruttate. Si deve e si può parimente contribuire ad aumentare la produttività nell'industria edilizia con un'ulteriore razionalizzazione delle imprese. Una maggior importazione di case prefabbricate finite, delle quali è fatto largo uso particolarmente nei paesi scandinavi, permetterebbe di risparmiare la capacità edilizia indigena. Un'esenzione doganale all'importazione potrebbe invogliare a farne maggior uso anche da noi. Questo problema viene ora esaminato molto attentamente. Se risultasse indicata un'esenzione doganale generale, avremmo già oggi le competenze per introdurla provvisoriamente.

Ma anche i lavoratori devono contribuire al risanamento, fornendo le ore di lavoro necessarie. La conservazione di una elevata produzione settimanale e la stabilizzazione dell'effettivo dei lavoratori stranieri, richiedono che si abbia temporaneamente a rinunciare a nuovi accorciamenti della settimana lavorativa. In fine, anche il consumatore, sia esso inquilino oppure proprietario dell'abitazione, dovrebbe apportare il suo obolo con rinunciare a pretese smodate, suggerite da idee perfezionistiche, che cagionano sovente spese considerevoli, senza procacciare un controvalore ragionevolmente proporzionato.

La presente rarefazione del capitale contribuisce, in generale, a temperare in maniera adeguata il surriscaldamento congiunturale. Ma se vogliamo avvicinarci alla normalizzazione del mercato delle abitazioni, dovremmo, nello stesso tempo, poter mantenere a un certo grado anche la costruzione d'abi-

tazioni. All'uopo, in tempi di rarefazione del mercato dei capitali, è indispensabile un apporto di fondi bastevole a conservare una produzione adeguata; quello che importa è di trovare soluzioni sceve da effetti inflazionistici. Anche il promovimento della costruzione d'abitazioni sociali può, come mezzo di normalizzazione del mercato, conseguire lo scopo, soltanto se operato nel quadro d'una produzione complessiva sufficiente. Considerata l'insufficienza dei fondi di consolidamento dei crediti edilizi, il Consiglio federale promuoverà, già nel prossimo autunno, una campagna che permetterà di rimuovere il pericolo d'un ritardo nella costruzione d'abitazioni nel prossimo anno.

D. Le misure federali previste

Le misure di promovimento della costruzione d'abitazioni, che proponiamo, seguono strettamente, come già osservammo nel messaggio concernente il mantenimento di provvedimenti temporanei del controllo dei prezzi, i criteri suggeriti nel rapporto della Commissione. I risultati della procedura di consultazione dimostrano che esse sono approvate dalla maggioranza dei Cantoni.

I. GENERI DELL'AIUTO FEDERALE

1. Aiuto federale indiretto

La Confederazione presta innanzi tutto un aiuto indiretto al promovimento della costruzione d'abitazioni, poichè, come già nel caso della costruzione d'abitazioni a scopo sociale, affida per principio alla Commissione per la costruzione d'abitazioni il compito di destinare, stimolare e coordinare le misure, in quanto esso non sia adempiuto conformemente agli interessi generali da altre organizzazioni di diritto pubblico o privato. Sarà prestata particolare attenzione all'aumento della produttività nella costruzione d'abitazioni; i lavori di ricerca a questo scopo dovranno essere aiutati e, in casi speciali, ordinati direttamente dalla Confederazione. In fine, sono assegnati dei contributi anche ai piani d'assestamento regionali e locali, che devono in maniera affatto generale procurare le condizioni per una colonizzazione ottimale, indirizzare quanto più presto sulla diritta via l'attività edilizia e agevolare accortamente l'urbanizzazione del terreno edificabile.

2. Aiuto federale diretto

a. Diminuzione delle pigioni e degli oneri del proprietario

Il sistema di questo aiuto federale rimane conforme a quello delle misure temporaneamente in corso per il promovimento delle costruzioni a.

scopo sociale secondo il decreto federale del 31 gennaio 1958. Rispetto ad altri sistemi questo ha il vantaggio della duttilità qualora muti la destinazione, per esempio a cagione di modificazioni nello stato personale o patrimoniale degli abitatori. Se ciò accade, la prestazione contributiva periodica può essere sospesa e, qualora l'uso ritorni conforme alla destinazione, essere ripristinata; questo sistema diminuirebbe notevolmente il rischio di disdetta. Contrariamente a quanto osserva un Cantone, questa maniera implica una spesa amministrativa notevolmente ristretta rispetto a quelle derivanti da sistemi per i quali la diminuzione delle pigioni è conseguita con la prestazione d'un contributo unico a fondo perduto o con la concessione di prestiti a un saggio basso oppure gratuiti. In questi casi, ove muti la destinazione, non possono essere semplicemente sospesi i pagamenti periodici, ma devono essere ripetuti interamente o in parte il capitale e gli interessi. Se, mutando temporaneamente la destinazione, non è chiesta la restituzione del capitale, dovranno, se si voglia semplicemente chiudere un occhio sul cambiamento, essere domandati degli interessi sul capitale oppure dei «supplementi», il che sarebbe ovviamente più complicato che una semplice sospensione dei pagamenti. In oltre, la prestazione di contributi a fondo perduto procurerebbe vantaggi che durano anche quando gli assegnatari non abbiano più bisogno.

b. Garanzia del capitale di terzi

Il rapporto della Commissione propone l'istituzione d'una garanzia federale per le ipoteche di grado inferiore, al fine d'invogliare a costruire abitazioni il cui prezzo venga diminuito in virtù di contributi periodici alla rimunerazione del capitale. L'opinione dei Cantoni a tale riguardo è precisa: essi raccomandano vivamente l'istituzione di questa garanzia.

Sarà così possibile interessare effettivamente alla campagna federale anche quei committenti che, per mancanza di fondi propri bastevoli o di garanzie corrispondenti, hanno difficoltà, anche in caso di liquidità del mercato, d'ottenere il capitale necessario. Questi aiuti suppletivi possono, sopra tutto, invogliare le società cooperative ancora giovani, ma desiderose di costruire.

I Cantoni hanno accolto favorevolmente anche l'allargamento della fideiussione al capitale di terzi investito in grandi agglomerati, di cui solo una parte delle abitazioni è resa meno cara dall'aiuto federale. In queste condizioni, è prevedibile che aumenterà il numero dei grandi agglomerati, i quali hanno il vantaggio di diminuire notevolmente i costi di costruzione; tanto più che talune organizzazioni tenute a investire il danaro di cassa degli associati — p. es. delle casse d'assicurazione contro la disoccupazione o di pensione — possono, in virtù della fideiussione federale, collocarlo anche in ipoteche di secondo grado.

c. Raccolta di capitali

L'efficacia degli sforzi per normalizzare il mercato locativo, dipenderà essenzialmente dalla continuità d'una certa produzione complessiva di nuove abitazioni. È quindi importante, in tempi d'acuta rarefazione del capitale, tutelare da gravi contraccolpi non solo la costruzione delle abitazioni a scopo sociale, ma di tutte le abitazioni, pure non lussuose, al fine di non pregiudicare a bella prima l'attuazione del programma complessivo, abbracciante anche la disciplina delle pigioni, quale è descritto nel rapporto della Commissione.

Anche per questa misura i Cantoni sono molto favorevoli, salvo uno, il quale vorrebbe che l'aiuto fosse ristretto alla costruzione d'abitazioni a scopo sociale, e un altro, il quale lascia aperta la questione della necessità. Uno dei Cantoni favorevoli la giudica importantissima e chiede che l'aiuto di finanziamento sia allargato alle ipoteche di primo grado.

I 600 milioni di franchi, previsti nell'articolo 13, capoverso 5, permetterebbero, nell'ipotesi d'un costo medio d'impianto di fr. 70.000.— l'abitazione, compreso l'acquisto del terreno, d'assicurare il finanziamento delle ipoteche di secondo grado (30%-40% dei costi d'impianto) per 28 500, rispettivamente 21 500 abitazioni all'incirca. Non è naturalmente possibile prevedere per quale percentuale dei costi d'impianto dev'essere assicurato il finanziamento. Tuttavia, gli esempi adottati provano che, con un fondo dell'ammontare previsto nell'articolo 13 del disegno, potranno essere risparmiate difficoltà di finanziamento a una parte adeguata della produzione di abitazioni. Qualora l'Assemblea federale avesse a valersi della competenza di stanziare altri 400 milioni, le cifre indicate aumenterebbero di due terzi.

II. COSTO DELLE MISURE PROPOSTE

1. Costo dell'aiuto federale indiretto

Nel caso dell'aiuto federale indiretto, le spese per le indennità ai membri della Commissione per la costruzione d'abitazioni (art. 2 del disegno) e per gli onorari a periti ammontano da 20 000.— fino a 30 000.— franchi, l'anno.

L'ammontare delle spese per i contributi ai lavori di ricerca o per gli incarichi affidati direttamente (art. 3 del disegno) non può essere previsto. Tuttavia, la somma presunta di 10 milioni di franchi dovrebbe bastare, se impiegata convenientemente.

Per i contributi ai piani d'assettamento regionali e locali (art. 4 del disegno) la somma prevista di 10 milioni di franchi dovrebbe verosimilmente bastare anche se aumentasse il numero delle pianificazioni finora agevolate con un aiuto concesso in virtù di altre disposizioni. Dal principio del 1961, i contributi annui sono saliti da 106 000.— a 250 000.— franchi nel 1962 e a 425.000 franchi nel 1963.

2. *Costo dell'aiuto federale diretto*

a. *Diminuzione delle pigioni*

L'esperienza fatta con le misure in vigore per promuovere la costruzione d'abitazioni a scopo sociale può praticamente servire come punto di riferimento per il calcolo delle spese per le abitazioni di media grandezza. Per le 8000, all'incirca, finora sussidiate dalla Confederazione, la media dei locali è di 3,8 per abitazione. Dato che le nuove misure promuovono particolarmente le abitazioni di 1 o 2 locali per vecchi, laddove prima erano escluse quelle di 1 locale, e ammesse solo per eccezione quelle di 2, è da presumersi che la media risulterà inferiore. Del resto, questo accadrà già anche soltanto a cagione del necessario aumento del limite dei costi d'impianto ammissibili rispetto a quelli delle misure in corso; innanzi tutto, perchè le nuove misure agevolano la costruzione d'abitazioni di 1 o 2 locali, poi perchè, data la possibilità di combinare la diminuzione del costo d'abitazione con la garanzia, è da attendersi un maggior interessamento anche nelle periferie e nelle zone urbane d'alimentazione del traffico, dove il terreno fabbricabile è in media più caro. L'aumento prevedibile della costruzione d'abitazioni a buon mercato nelle regioni urbane e semiurbane dovrebbe concorrere a diminuire la media dei locali per abitazione. D'altra parte, l'aumento delle grandi abitazioni per famiglie con numerosa prole, determinato dall'aumento del sussidio federale, difficilmente compenserà la crescente tendenza all'abitazione più piccola, ma soltanto la rallenterà.

Per la determinazione delle spese è stata presunta una media di $3\frac{1}{2}$ locali per abitazione. I costi d'impianto, terreno compreso, sono stabiliti in 70 000.— franchi. Si suppone inoltre che un terzo delle abitazioni costruite siano destinate a vecchi, a invalidi o a famiglie con prole numerosa, per le quali l'articolo 7, capoverso 2, prevede un sussidio federale annuo fino all'1 per cento dei costi d'impianto, e che due terzi sono abitazioni per le quali è previsto un sussidio fino al $\frac{2}{3}$ per cento di tali costi. In fine, si suppone che un terzo delle 25 000 abitazioni a prezzo ridotto sarà costruito nei Cantoni finanziariamente deboli. Secondo l'articolo 8, capoverso 3, l'aiuto federale a questi Cantoni è aumentato da $\frac{2}{3}$ a 1, rispettivamente da 1 a $1\frac{1}{2}$ per cento.

Secondo queste supposizioni, i contributi per diminuire i costi di 25 000 abitazioni ascende in 20 anni a 320 milioni di franchi all'incirca. Nelle medesime condizioni, ma secondo una media di 4 locali per abitazione, la spesa totale ascende a 340 milioni di franchi.

b. *Garanzia e raccolta di capitale*

Non è possibile presumere le perdite derivanti dalle fideiussioni assunte. Per la copertura dei rischi sarà accantonata una somma tolta dai proventi delle commissioni secondo l'articolo 12, capoverso 7.

La raccolta del capitale, nel caso d'interessi usuali del mercato, non implica alcuna spesa. I rischi per i fondi adoperati sono coperti dalla garanzia che la Confederazione può chiedere al Cantone oppure può esigere che sia fornita dall'istituto di credito (art. 13, epv. 3, del disegno).

III. OSSERVAZIONI SULLE SINGOLE DISPOSIZIONI DEL DISEGNO DI LEGGE

Titolo e ingresso

Le nuove disposizioni sui provvedimenti per promuovere la costruzione d'abitazioni sono, per la prima volta, stabilite in forma di legge, anzi che in quella, finora usata, di decreto federale soggetto a referendum. Questo mutamento non ha, per altro, importanza alcuna; esso è dettato dalla norma, puramente formale, dell'articolo 5, capoverso 1, della legge del 23 marzo 1962 sui rapporti tra i Consigli, secondo la quale gli atti legislativi di durata illimitata, contenenti norme di diritto, sono emessi in forma di legge.

Secondo l'articolo 20, capoverso 2, del disegno, l'assegnazione degli aiuti federali dura sino alla fine del 1970. Il termine di validità dell'intero atto legislativo non potrebbe, in vece, essere anteriore alla fine del 1995, altrimenti non sarebbero assicurate la prestazione degli aiuti federali e la vigilanza sulla destinazione. Preferiamo quindi di proporvi di dare all'atto legislativo la forma di legge.

Articolo 3. Le condizioni alle quali sono assegnati gli aiuti o gli incarichi saranno stabilite in uno speciale regolamento. Nella stessa maniera, si determinerà secondo quali vedute e da chi saranno accolte le domande. Pensiamo a un piccolo collegio, composto da commissari per la costruzione d'abitazioni, al quale potrebbero essere aggregati dei periti del ramo in cui versano i lavori di ricerca.

Uno scaglionamento dei contributi secondo le forze finanziarie dei Cantoni non è necessario in questa parte poichè, in generale, essi non dovranno fare nè ordinare alcuna ricerca. Per il medesimo motivo, non può essere imposto loro un obbligo generale di coadiuvare al finanziamento.

Articolo 4. La possibilità di sussidiare i piani d'assessamento regionali e locali, stabilita nel capoverso 6, è già prevista nell'articolo 10, capoverso 1, della legge federale del 30 settembre 1954 sulle misure preparatorie intese a combattere la crisi e a procurare lavoro. Rispetto alla disciplina istituita in quest'ultima, le possibilità circa l'ammontare dei contributi federali non sono in alcun caso peggiorate. Per contro, la prestazione cantonale rimane uguale a quella federale solo se la capacità finanziaria del Cantone è debole; se è forte, ascenderà al doppio del contributo federale. L'assegnatario (general-

mente un Comune) può quindi ricevere un uguale sussidio, tanto se appartiene a un Cantone del primo genere, quanto a uno del secondo. Questa perequazione corrisponde a quella prevista per la diminuzione delle pigioni secondo gli articoli 7 e 8 del disegno.

È chiaro che i contributi alle spese dei piani d'assestamento regionali e locali devono mantenersi nell'ambito dell'articolo 1. Secondo l'articolo 34 *quinquies*, capoverso 3, della Costituzione federale, possono essere concessi solo dei contributi idonei ad appoggiare gli sforzi a favore della famiglia nel campo della costruzione d'abitazioni e della colonizzazione.

Articolo 5. La disposizione corrisponde a quella dell'articolo 3 del decreto federale vigente del 31 gennaio 1958, con la differenza che, in un anno, sono rese meno care 5000 abitazioni, anzi che 2500. Poichè già il decreto in vigore sulla costruzione d'abitazioni ha stabilito una regola circa il numero di quelle per le quali può essere assegnato in un anno un aiuto federale, è conveniente che anche il presente disegno fissi un limite. Tale è anche il suggerimento della Commissione per la costruzione d'abitazioni; è inoltre desiderata una ripartizione della produzione d'abitazioni, prevista, su tutto il tempo in cui possono essere assegnati contributi alla remunerazione del capitale.

Articolo 6. Contrariamente alla disciplina prevista per la campagna federale in atto, le abitazioni di 1 o 2 locali non sono escluse, nè ammesse soltanto per eccezione, qualora siano destinate a vecchi o a invalidi. Dato che il disegno, come già i provvedimenti federali in vigore in materia d'abitazioni, può poggiare soltanto sull'articolo costituzionale inteso a proteggere la famiglia (art. 34 *quinquies*, cpv. 3, Cost.), nemmeno le abitazioni per vecchi o per invalidi della prossima campagna potranno essere destinate a celibi soli.

D'ora innanzi potranno ordinariamente essere comprese nella campagna anche le case per una famiglia.

Il testo del capoverso 1 dà la possibilità di far dipendere l'assegnazione dell'aiuto federale da condizioni idonee ad assicurare una produzione razionale. Potrà quindi essere richiesta anche l'osservanza di determinate regole tecniche.

Articolo 7

Al cpv. 1. Poichè dovranno ancora essere stabilite delle disposizioni esecutive, occorre qui esaminare le ripetute istanze di non stabilire dei limiti soltanto per le spese edilizie, in vece che per le spese d'impianto, compreso il terreno. Questo criterio ci sembra sbagliato, poichè impedisce una soluzione razionale, sia per quanto concerne la progettazione dell'opera, sia la scelta della situazione. L'ammontare della pigione netta non sarebbe condizionato soltanto dall'investimento totale effettivo, contenuto entro limiti de-

terminati, e dalla misura della diminuzione del prezzo, ma dipenderebbe anche eventualmente dal prezzo del terreno, che potrebbe essere scelto senza tener conto dell'aspetto economico. Un criterio siffatto contribuirebbe anche ad aumentare i prezzi del terreno. Già secondo l'ordinamento in vigore (art. 9 OE) possono essere comprese anche le case d'abitazione i cui costi d'impianto superino i limiti stabiliti — purchè siano adempiute le condizioni previste nell'articolo 6 —, in quanto il Cantone provveda alla diminuzione suppletiva dell'onere annuo derivante dal maggior costo.

La norma che i costi d'impianto superiori ai limiti massimi stabiliti secondo un principio unitario non dovrebbero avere per effetto una pigione più elevata che nel caso in cui tali limiti siano osservati, dev'essere mantenuta anche nelle nuove disposizioni d'esecuzione. Per contro, possono essere ammessi costi d'impianto maggiori, determinati dal costo del terreno, anche senza una diminuzione suppletiva del prezzo per opera del Cantone, qualora si contrapponga un corrispondente risparmio nei costi di costruzione, ottenuto con un'esecuzione particolarmente razionale dei lavori.

Al cpv. 2. Un Cantone domanda anche l'applicazione di limiti di costo maggiori nel caso d'edifici per una sola famiglia. Devesi opporre che già i limiti in vigore permettono la costruzione di queste case, qualora abbiano almeno 5 locali e sorgano su terreno a buon mercato. Una casa per una famiglia con un numero di locali minore non è in sè un'opera edilizia razionale. A nostro parere, non conviene costruire una casa di questo genere su terreno relativamente caro e diminuirne il prezzo a titolo di casa d'abitazione a scopo sociale, tolto forse nel caso d'agglomerati composti di corpi di diverso genere, oppure di circostanze speciali.

A prescindere dalle abitazioni per vecchi e dalle grandi abitazioni con 5 o più locali per famiglie con prole numerosa, è stata prevista, a complemento delle proposte della Commissione, la possibilità di contributi maggiori per le abitazioni d'invalidi, poichè molti di essi, come gli assegnatari di rendite di vecchiaia, hanno redditi modestissimi. Dato il fondamento costituzionale su cui poggia il disegno, nemmeno le abitazioni per invalidi possono essere occupate da celibi soli.

Tre Cantoni domandano che nelle disposizioni d'esecuzione sia stabilito il rapporto tra diminuzione di pigione e reddito ammissibile al momento dell'occupazione dell'abitazione. Secondo essi questo reddito dovrebbe essere pari a sette volte la pigione diminuita, anzi che a sei volte comenell'ordinamento in vigore. Dovrebbero inoltre essere ammessi dei supplementi di reddito più elevati per i figli.

Se si volesse soddisfare a queste domande, la cerchia dei beneficiari dovrebbe essere allargata più di quanto non preveda il nostro disegno, il che implicherebbe uno spostamento della campagna d'aiuto a favore di persone che ne hanno minor bisogno.

Va, in fine, menzionata la domanda generale di dare alle disposizioni d'esecuzione una struttura piuttosto elastica. Ad essa sarà corrisposto in quanto sia possibile senza pregiudicare lo scopo perseguito.

*

Per quanto concerne le proposte della Commissione attenenti direttamente o indirettamente la costruzione d'abitazioni, ma non considerate nel presente disegno, deve ancora osservarsi:

- a. sulle indennità personali di pigioni, raccomandate nel punto 8; abbiamo discusso sotto B (pag. 1693).
- b. la Commissione prospetta, nel punto 9, la possibilità di migliorare l'impiego del suolo e diminuire i costi mediante una normalizzazione e tipizzazione, qualora i Cantoni concordino delle norme edilizie più unitarie e più semplici. Già abbiamo accennato all'accoglienza piuttosto fredda fatta dai Cantoni a questo suggerimento. Noi vorremmo, in vece, che tale proposta fosse energicamente appoggiata: le differenze regionali nella costruzione d'abitazioni non sono tali da impedire per molte questioni una disciplina convenzionale unitaria e semplificata, che non pregiudichi la struttura federalistica del nostro paese nè gli interessi particolari;
- c. l'immagine direttiva, compendiata nel punto 10, d'un decentramento con punto di gravitazione per un'ulteriore colonizzazione della Svizzera, concerne il piano d'assestamento nazionale. Il Dipartimento federale dell'economia pubblica ha istituito, sul principio dell'anno in corso, una Commissione federale per le questioni concernenti questo piano; alla Scuola Politecnica federale, c'è un Istituto del piano d'assestamento nazionale, regionale e locale. È desiderabile che le due istituzioni, in collegamento con l'Unione svizzera del piano d'assestamento nazionale, aumentino e accelerino il lavoro, affinché la costruzione di abitazioni possa fruire quanto prima dei vantaggi che, secondo la Commissione, sono da sperarsi da tale piano.

La Divisione della giustizia del Dipartimento federale di giustizia e polizia ha inoltre elaborato un progetto preliminare di legge federale sulla conservazione della proprietà fondiaria agricola (V progetto preliminare del marzo 1963), la quale prevede una distinzione tra regioni agricole e regioni edificatorie. Presentemente questo disegno è oggetto di vivaci discussioni tra le diverse cerchie e organizzazioni interessate.

E

La legittimazione della Confederazione a partecipare a provvedimenti finanziari nel campo dell'abitazione e della colonizzazione, come sono previsti nel disegno, risulta dall'articolo 34 *quinquies*, capoverso 3, della Costituzione federale.

Nelle nuove misure proposte per promuovere la costruzione d'abitazioni è stato tenuto conto interamente, o per quanto sia stato possibile, dei postulati menzionati a pagina 1693, che vi proponiamo quindi di cancellare dall'elenco.

*

Per questi motivi vi raccomandiamo d'approvare il disegno di legge qui allegato.

Vogliate gradire, onorevoli signori Presidente e Consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

Berna, 21 settembre 1964.

In nome del Consiglio federale svizzero,

Il Presidente della Confederazione:

L. von Moos.

Il Cancelliere della Confederazione:

Ch. Oser.

Messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale sui provvedimenti per promuovere la costruzione d'abitazioni (Del 21 settembre 1964)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1964
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	39
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	9054
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	01.10.1964
Date	
Data	
Seite	1689-1711
Page	
Pagina	
Ref. No	10 154 861

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.
Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.
Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.