



20.074

Messaggio concernente un credito quadro per impegni eventuali nella promozione dell'alloggio per il periodo 2021–2027

del 2 settembre 2020

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, un disegno di decreto federale che stanZIA un credito quadro per impegni eventuali nella promozione dell'alloggio per il periodo 2021–2027.

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

2 settembre 2020

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Simonetta Sommaruga
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

Il Consiglio federale propone di stanziare un credito quadro di 1700 milioni di franchi per impegni eventuali, con il quale la Confederazione possa garantire in media ogni anno, dall'estate 2021 fino alla fine del 2027, da due a quattro emissioni della Centrale di emissione per la costruzione di abitazioni (CCA), per un importo complessivo annuo di circa 200–300 milioni di franchi. Entro la fine del 2027, in seguito ai rimborsi dei prestiti giunti a scadenza, il totale degli impegni di garanzia in corso aumenterà, passando da circa 3,5 miliardi di franchi a fine 2019 a circa 4,2 miliardi di franchi. Una decisione programmatica consentirà di stabilizzare l'aumento del volume delle fideiussioni a partire dal 2028.

Situazione iniziale

Secondo l'articolo 108 della Costituzione federale la Confederazione ha il compito di promuovere l'attività di enti e organizzazioni dediti alla costruzione di abitazioni a scopi di utilità pubblica a complemento dell'approvvigionamento garantito dall'economia di mercato. L'adempimento di questo mandato è concretizzato essenzialmente dalla legge del 21 marzo 2003 sulla promozione dell'alloggio (LPrA). Secondo questa legge la Confederazione alimenta, da un lato, un fondo di rotazione gestito a titolo fiduciario su suo mandato da organizzazioni mantello di committenti della costruzione di utilità pubblica (di seguito: committenti di utilità pubblica), che permette di accordare mutui a tassi d'interesse favorevoli per progetti di costruzione e di rinnovo dei committenti di utilità pubblica e, dall'altro, accorda garanzie a sostegno degli strumenti di finanziamento istituiti dagli stessi committenti di utilità pubblica. Sostiene in primo luogo la CCA – che permette ai suoi membri di ottenere finanziamenti a lungo termine a condizioni vantaggiose, e i cui prestiti in obbligazioni sono garantiti da fideiussioni della Confederazione in virtù dell'articolo 35 LPrA – e, secondariamente, la Cooperativa di fideiussione ipotecaria delle società svizzere per la costruzione di abitazioni (HBG), le cui fideiussioni sono garantite da fideiussioni al regresso della Confederazione in base all'articolo 36 LPrA.

Il 9 febbraio 2020 Popolo e Cantoni hanno respinto l'iniziativa popolare «Più abitazioni a prezzi accessibili», seguendo le raccomandazioni del Consiglio federale e del Parlamento. L'iniziativa chiedeva anche di promuovere più intensamente l'edilizia abitativa di utilità pubblica. Confederazione e Cantoni avrebbero dovuto provvedere, in particolare, affinché il 10 per cento delle abitazioni costruite ogni anno appartenesse a committenti di utilità pubblica. Il Consiglio federale e il Parlamento avevano respinto l'iniziativa adducendo tra l'altro che la promozione dell'edilizia abitativa di utilità pubblica secondo le basi costituzionali e giuridiche vigenti si era dimostrata valida e che occorreva quindi proseguirla come in passato. A questo scopo il Parlamento ha approvato un credito quadro dell'ordine di 250 milioni di franchi per alimentare ulteriormente su dieci anni il fondo di rotazione e per contribuire affinché la promozione di nuovi progetti di costruzione e rinnovo potesse proseguire come negli ultimi dieci anni. Il relativo decreto federale è entrato in vigore con la bocciatura dell'iniziativa popolare.

Contenuto del progetto

Con il presente messaggio il Consiglio federale sottolinea la posizione adottata alla vigilia della votazione sull'iniziativa popolare «Più abitazioni a prezzi accessibili» e chiede di proseguire nei limiti attuali le prestazioni di garanzia finora concesse a favore dell'edilizia abitativa di utilità pubblica.

L'ultimo credito quadro per impegni eventuali, approvato con decreto federale del 15 marzo 2015, comprendeva 1900 milioni di franchi e sarà esaurito nell'estate del 2021. Oltre questo termine il Consiglio federale propone di sostenere con prestazioni di garanzia le comprovate attività della CCA e, in misura minore, quelle della HBG. Lo richiedono non soltanto il mandato costituzionale e la posizione a difesa della politica di promozione adottata dal Consiglio federale prima della votazione popolare, ma anche la situazione sul mercato dell'alloggio e sul fronte dell'offerta di spazi abitativi. Nonostante le elevate quote di alloggi sfitti in alcune regioni – risultanti da un'iperattività edilizia – e il tasso ipotecario di riferimento ai minimi storici, l'incidenza dell'onere locativo sul budget delle economie domestiche dal reddito medio-basso è molto alta soprattutto negli agglomerati urbani. In un tale contesto la costruzione di abitazioni di utilità pubblica, con il suo concetto di pigioni commisurate ai costi, è un complemento indispensabile agli investimenti immobiliari a scopo lucrativo. Va rilevato che i finanziamenti della CCA non comportano un'estensione dell'offerta, ma fanno sì che le abitazioni in edifici già costruiti e affittati diventino più convenienti sul lungo periodo, tutelando i proprietari dal rischio di un'inversione di tendenza per quanto riguarda i tassi d'interesse.

Il Consiglio federale ritiene che nel presente contesto i rischi di perdita inerenti, caratteristici di tutte le fideiussioni, siano da considerarsi accettabili. La CCA concede finanziamenti con un approccio conservativo, vanta un sistema articolato di gestione delle informazioni e dei rischi e, a titolo di garanzie, dispone di pegni immobiliari di valore stabile. Lo «stress test» a cui è stata sottoposta nel 2018 da una società indipendente ha confermato la solidità del suo portafoglio. Dall'entrata in vigore della LPrA, nel 2003, la Confederazione non ha mai dovuto onorare neppure una fideiussione accordata alla CCA. Se la Confederazione non fungesse più da garante, la solvibilità della CCA ne risentirebbe a tal punto che, non potendo più proporre tassi d'interesse preferenziali, sarebbe costretta a sospendere la propria attività. Verrebbe meno, di conseguenza, un comprovato ventaglio di strumenti e la Confederazione potrebbe così trovarsi a dover saldare diversi crediti di fideiussione.

Indice

Compendio	6602
1 Situazione iniziale	6606
1.1 Mandato costituzionale e legge esecutiva	6606
1.2 Iniziativa popolare «Più abitazioni a prezzi accessibili»	6607
1.3 Utilizzo del credito quadro	6608
1.3.1 Mutui	6608
1.3.2 Impegni eventuali	6608
2 Situazione sul mercato dell'alloggio e nell'offerta di alloggi	6609
3 Promozione di alloggi a pigioni e prezzi moderati	6612
3.1 Ruolo dei committenti di utilità pubblica nel contesto dell'offerta di alloggi	6612
3.2 Importanza della CCA come strumento di finanziamento per la costruzione di abitazioni di utilità pubblica	6615
3.3 Attività della CCA	6615
3.3.1 Organizzazione e attività di prestito	6615
3.3.2 Importanza dei prestiti CCA per gli investitori	6616
3.3.3 Gestione dei rischi	6617
3.3.4 Integrazione della gestione dei rischi nell'ordinanza sulla promozione dell'alloggio (OPrA)	6618
3.3.5 Analisi del portafoglio e stress test	6619
3.4 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo	6620
4 Rapporto con il programma di legislatura e le strategie nazionali del Consiglio federale	6621
4.1 Rapporto con il programma di legislatura	6621
4.2 Rapporto con le strategie nazionali del Consiglio federale	6621
5 Procedura preliminare	6621
6 Contenuto del decreto finanziario	6622
6.1 Necessità di un nuovo credito quadro	6622
6.2 Proposta del Consiglio federale	6623
6.2.1 Volume del credito d'impegno	6623
6.2.2 Previsioni di rincaro	6623
6.2.3 Decisione programmatica per il credito quadro dal 2028	6623
6.3 Punti esaminati e respinti	6623
6.3.1 Modifica della durata del credito quadro proposto	6623
6.3.2 Modifica del tipo di fideiussione	6624
6.3.3 Rinuncia allo strumento della fideiussione	6625

7	Ripercussioni	6626
7.1	Ripercussioni per la Confederazione	6626
7.1.1	Ripercussioni finanziarie	6626
7.1.2	Ripercussioni sull'effettivo del personale e sull'informatica	6628
7.2	Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna	6628
7.3	Ripercussioni per l'economia	6629
7.3.1	Ripercussioni per l'economia in generale	6629
7.3.2	Ripercussioni per i destinatari dell'aiuto federale	6630
7.4	Ripercussioni per la società	6630
7.5	Ripercussioni per l'ambiente	6631
7.6	Altre ripercussioni	6631
8	Aspetti giuridici	6631
8.1	Costituzionalità e legalità	6631
8.2	Forma dell'atto	6631
8.3	Subordinazione al freno alle spese	6632
8.4	Conformità alla legge sui sussidi	6632
	Decreto federale che stanZIA un credito quadro per impegni eventuali nella promozione dell'alloggio per il periodo 2021–2027 (Disegno)	6635

Messaggio

1 Situazione iniziale

1.1 Mandato costituzionale e legge esecutiva

Promuovere la costruzione di abitazioni, l'acquisto di appartamenti e case per il fabbisogno privato personale, nonché le attività di enti e organizzazioni dediti alla costruzione di abitazioni a scopi di utilità pubblica, sono tutti compiti permanenti affidati alla Confederazione dall'articolo 108 della Costituzione federale (Cost.)¹. La principale legge d'esecuzione al riguardo è la legge del 21 marzo 2003² sulla promozione dell'alloggio (LPrA), in vigore dal 1° ottobre 2003.

La LPrA prevede misure per tutti e tre gli obiettivi parziali menzionati, facenti parte del mandato costituzionale³. Nel febbraio 2007 il Consiglio federale ha tuttavia deciso di limitare gli aiuti edilizi alla promozione indiretta, vale a dire la promozione svolta attraverso le organizzazioni partenariali dell'edilizia abitativa di utilità pubblica. A tal fine vengono attuate tre misure che incidono su fasi diverse dello sviluppo e della gestione immobiliare:

- la Confederazione alimenta un fondo di rotazione, gestito a titolo fiduciario dalle due organizzazioni mantello dell'edilizia abitativa di utilità pubblica (Cooperative d'abitazione Svizzera e Wohnen Schweiz), attraverso il quale vengono concessi ai committenti di utilità pubblica, come aiuti iniziali e finanziamenti transitori, mutui rimborsabili che fruttano interessi per l'edificazione, il rinnovo e l'acquisto di immobili e per l'acquisto di terreni edificabili;
- in singoli casi la Confederazione concede fideiussioni al regresso alla Cooperativa di fideiussione ipotecaria delle società svizzere per la costruzione di abitazioni (HBG), facilitando così il finanziamento di abitazioni nuove e ristrutturazioni a tassi d'interesse preferenziali;
- la Confederazione garantisce i prestiti in obbligazioni (le emissioni) della Centrale di emissione per la costruzione di abitazioni (CCA), la quale consente ai suoi membri di ottenere capitali a lungo termine a tassi d'interesse preferenziali per gli immobili esistenti messi in affitto.

¹ RS 101

² RS 842

³ Cfr. rapporto supplementare del 23 ottobre 2018 sull'iniziativa popolare «Più abitazioni a prezzi accessibili», consultabile su www.bwo.admin.ch
> Wohnungspolitik > Wohnungspolitik Bund > Volksinitiative «Mehr bezahlbare Wohnungen» > Zusatzbericht der Verwaltung.

1.2 **Iniziativa popolare «Più abitazioni a prezzi accessibili»**

L'iniziativa popolare «Più abitazioni a prezzi accessibili», depositata il 18 ottobre 2016⁴, chiedeva tra l'altro di promuovere più intensamente l'edilizia abitativa di utilità pubblica. Confederazione e Cantoni avrebbero dovuto provvedere affinché almeno il 10 per cento delle abitazioni costruite ogni anno in Svizzera fosse di proprietà dei committenti di utilità pubblica. A tal fine l'iniziativa prevedeva che la Confederazione autorizzasse i Cantoni e i Comuni ad applicare a proprio favore un diritto di prelazione su terreni idonei e che concedesse loro un diritto di prelazione in caso di vendita di fondi di sua proprietà o appartenenti ad aziende parastatali.

Nel messaggio del 21 marzo 2018⁵ il Consiglio federale riconosceva che l'iniziativa solleva una questione fondamentale dell'approvvigionamento di alloggi in Svizzera: in molte regioni, chi cerca un alloggio e dispone di un potere d'acquisto piuttosto limitato stenta a trovare un'abitazione corrispondente ai propri bisogni. La percentuale del 10 per cento chiesta dai promotori dell'iniziativa avrebbe però comportato un onere spropositato per la Confederazione e i Cantoni perché sarebbe stato necessario triplicare la quota di nuove abitazioni gestite da committenti di utilità pubblica. Tale quota e i diritti di prelazione richiesti avrebbero inoltre cozzato con la concezione di un approvvigionamento di alloggi basato sui principi dell'economia di mercato. A nostro avviso, l'iniziativa popolare mancava di realismo e compatibilità con il mercato. Ciononostante ci siamo dichiarati disposti a proseguire i comprovati aiuti a favore dell'edilizia abitativa di utilità pubblica secondo le basi costituzionali e giuridiche vigenti ed entro i parametri attuali. Con il suo messaggio, il Consiglio federale ha sottoposto al Parlamento – oltre a un disegno di decreto federale connesso all'iniziativa (con proposta di respingerla) – un disegno di decreto federale che stanziava un credito quadro per aumentare la dotazione del fondo di rotazione a favore dell'edilizia abitativa di utilità pubblica. Il credito quadro previsto è di 250 milioni di franchi da distribuire su dieci anni.

I due decreti federali sono stati approvati, rispettivamente, il 14 dicembre 2018 dal Consiglio nazionale e il 22 marzo 2019 dal Consiglio degli Stati. Il 9 febbraio 2020 l'iniziativa popolare «Più abitazioni a prezzi accessibili» è stata respinta con il 57,1 per cento di voti contrari⁶. È stata approvata nei Cantoni Ginevra, Vaud, Neuchâtel, Giura e Basilea-Città, ma bocciata negli altri 16 Cantoni e 5 Semicantoni. Ci sono quindi le premesse per proseguire il sostegno all'edilizia abitativa di utilità pubblica accordato finora, come prospettato dal Consiglio federale. Il decreto federale dell'11 marzo 2019⁷ che stanziava un credito quadro per aumentare la dotazione del fondo di rotazione è entrato in vigore con la bocciatura dell'iniziativa popolare. Con il presente messaggio si vogliono ora creare le premesse per proseguire le prestazioni di fideiussione a favore della CCA e della HBG.

4 FF 2016 7473

5 FF 2018 1853

6 FF 2020 3965

7 FF 2020 4545

1.3 Utilizzo del credito quadro

1.3.1 Mutui

Il credito quadro di 300 milioni di franchi destinato ai mutui approvato il 21 marzo 2003 insieme alla LPrA ha permesso di aumentare a circa 510 milioni di franchi entro la fine del 2017 il fondo di rotazione, che da decenni opera nell'interesse dei committenti di utilità pubblica. I rimborsi nel fondo di rotazione per un importo di circa 25 milioni di franchi consentono di promuovere all'anno circa 700–800 alloggi. Il credito quadro entrato in vigore il 9 febbraio 2020 concorre ad aumentare il volume del fondo e permetterà nei prossimi dieci anni di raddoppiare il suddetto volume di finanziamento. Nel preventivo 2020 sono stati stanziati 21 milioni di franchi a favore del fondo di rotazione e nel piano finanziario 2021–2023 è previsto ogni anno un importo identico per alimentarlo. Dal punto di vista odierno anche questi aumenti sono necessari. Mentre nel 2017 e nel 2018 i mutui concessi sono ammontati, rispettivamente, a 24 e 27 milioni di franchi, nel 2019 il loro volume complessivo ha raggiunto i 40 milioni di franchi. Se in futuro, contrariamente alle previsioni, il fabbisogno finanziario dovesse diminuire o addirittura aumentare notevolmente, il Consiglio federale e il Parlamento potranno adeguare di conseguenza le rate di credito annuali.

1.3.2 Impegni eventuali

In virtù della LPrA il Parlamento ha finora approvato tre decreti federali (DF) che stanziavano crediti quadro per impegni eventuali nella promozione dell'alloggio:

- decreto federale del 19 marzo 2003⁸: 1775 milioni di franchi
- decreto federale del 17 marzo 2011⁹: 1400 milioni di franchi
- decreto federale del 9 marzo 2015¹⁰: 1900 milioni di franchi.

Entro la fine del 2019 sono quindi stati messi a disposizione in tutto 4681,5 milioni di franchi per garantire i prestiti della CCA e quasi 38 milioni di franchi per concedere fidejussioni al regresso. La maggior parte di quest'ultimo importo, vale a dire circa 25 milioni di franchi, è stata versata alla HBG. 13 milioni di franchi sono serviti a garantire fino al 2007 le fidejussioni al regresso delle cooperative di fidejussione nel segmento delle abitazioni di proprietà. Quest'ultimo sostegno è però stato sospeso nel 2008 per mancanza di domande e a causa dello scetticismo delle banche e poi eliminato definitivamente nel 2019, quando l'Ufficio federale delle abitazioni (UFAB) vi ha rinunciato a seguito della liquidazione delle due cooperative di fidejussione interessate.

All'inizio del 2020 erano ancora disponibili oltre 356 milioni di franchi facenti parte del credito quadro stanziato nel 2015. Questa somma sarà esaurita entro la metà del 2021.

⁸ FF **2003** 5207

⁹ FF **2011** 2675

¹⁰ FF **2015** 2539

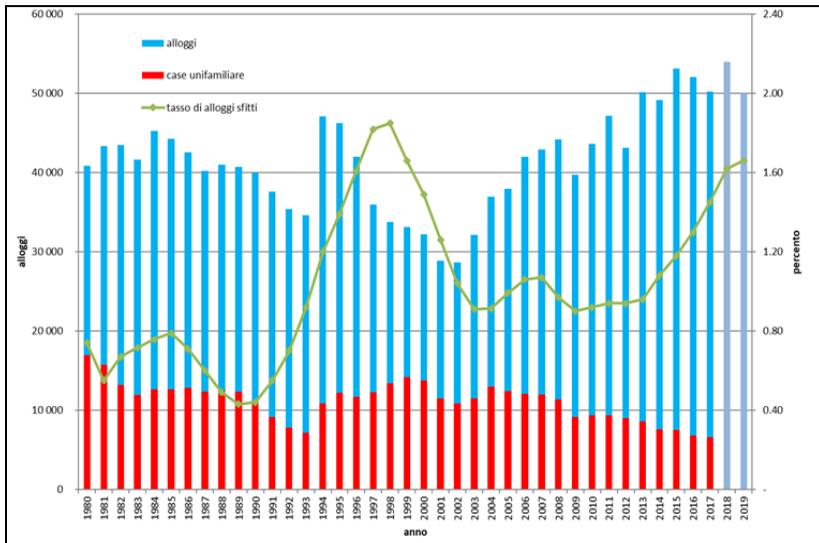
2

Situazione sul mercato dell'alloggio e nell'offerta di alloggi

Tra il 2002 e il 2015 la produzione annua di alloggi è passata da circa 29 000 a oltre 53 000 unità. Negli anni 2016 e 2017 è stata rispettivamente di 52 000 e 50 000 unità. Nel 2018 il numero di alloggi di nuova edificazione dovrebbe essere ulteriormente salito a quasi 54 000, per attestarsi nel 2019, a seguito dei numerosi progetti edili in corso, verosimilmente al di sopra di 50 000. Il calo nella produzione di case monofamiliari, che si osserva da circa 15 anni, dovrebbe proseguire, seppure in maniera un po' meno marcata. La maggior parte degli alloggi nuovi è destinata alla locazione, e questo dopo che nei primi anni del 2000 erano state le abitazioni di proprietà a prevalere di gran lunga. In quegli anni i nuovi alloggi in locazione rappresentavano soltanto circa un quarto del totale. Per quanto riguarda le dimensioni, da alcuni anni si osserva un'attività edilizia più marcata nel segmento degli alloggi fino a tre locali. Dal 2006 circa, il numero di nuovi alloggi di grandi dimensioni, cioè di 5–6 locali, è in calo in termini sia relativi che assoluti, mentre quello degli alloggi di 4 locali è relativamente stabile tra le 14 000 e le 16 000 unità. L'aumento maggiore riguarda l'edificazione di alloggi bilocali, il cui numero assoluto sfiora ora le 10 000 unità annue.

Figura 1

Alloggi di nuova edificazione e tasso di alloggi sfitti nel periodo 1980–2019



Nei primi anni del nuovo millennio le condizioni estremamente favorevoli sul fronte dei tassi ipotecari hanno contribuito all'incremento temporaneo delle nuove abita-

zioni di proprietà. Il conseguente aumento della quota di proprietari ha però subito una battuta d'arresto nel 2012, quando l'Associazione svizzera dei banchieri ha introdotto direttive di autoregolamentazione. Da allora l'acquisto di abitazioni di proprietà non può più essere finanziato con l'intero capitale proprio del secondo pilastro. Almeno il 10 per cento deve essere versato sotto forma di capitale proprio «effettivo». Inoltre, la parte del mutuo ipotecario che supera i due terzi del valore immobiliare deve essere ammortizzata. Nel 2014 l'autoregolamentazione è stata inasprita con l'introduzione di un ammortamento lineare in tempi più brevi. Queste decisioni hanno fatto sì che, per finanziare la proprietà immobiliare, dal 2013 vengano ritirati molto meno fondi dalla previdenza professionale che negli anni precedenti. Inoltre, la quota dei proprietari di immobili è leggermente in calo, dopo che nel 2015 aveva toccato il valore massimo del 38,4 per cento.

In concomitanza con l'incremento della domanda, dovuto al più marcato aumento della popolazione a partire dagli anni 2007/2008, è lievitata anche la produzione di alloggi da locazione. Anche questa tipologia abitativa ha infatti beneficiato del calo dei tassi d'interesse. A seguito delle decisioni della Banca nazionale svizzera (BNS) del gennaio 2015, in particolare quella di introdurre tassi d'interesse negativi, e alle difficoltà d'investimento che ne sono derivate, la costruzione di alloggi da locazione è rimasta sostenuta o si è addirittura intensificata, e questo benché la domanda sia diminuita di pari passo al calo dell'immigrazione.

Nel periodo tra il 2002 e il 2013 il tasso di abitazioni sfitte oscillava attorno all'1 per cento. Dal 2014 ha invece registrato un netto aumento fino a raggiungere, il 1° giugno 2019, l'1,66 per cento, valore superato negli ultimi 40 anni soltanto nel 1997 e nel 1998. A livello regionale si registrano grandi differenze sul fronte degli alloggi sfitti: ai primi posti si situano i Cantoni di Soletta (3,40 %), Turgovia (2,65 %), Giura/Argovia (2,59 % ciascuno) e Sciaffusa (2,56 %), mentre all'altro estremo figurano i Cantoni di Zugo (0,42 %), Ginevra (0,54 %), Obvaldo (0,87 %) e Zurigo (0,89 %), tutti e quanti al di sotto della soglia dell'1 per cento. Le grandi città presentano le più basse quote di alloggi sfitti. Negli ultimi anni il numero dei nuovi alloggi sfitti è rimasto relativamente stabile e si aggira attorno alle 10 000 unità. Ciò significa che sono soprattutto le abitazioni di vecchia data a non trovare né proprietari né inquilini: a giugno 2019 si registravano circa 12 500 abitazioni sfitte in vendita e circa 62 900 alloggi sfitti in locazione. Più di un alloggio in locazione su 40 risultava quindi sfitto.

I tassi d'interesse, calati al punto da raggiungere livelli bassissimi, hanno determinato l'evoluzione dei prezzi in tutta la Svizzera, ma soprattutto nelle regioni con mercati particolarmente prosciugati. Dal 2000 si è osservato un incremento dei prezzi più o meno sostenuto in tutti i segmenti del mercato dell'alloggio. Negli ultimi quattro o cinque anni questa tendenza si è però attenuata o addirittura invertita a seguito, tra l'altro, delle direttive di autoregolamentazione introdotte nel 2012 e inasprite nel 2014. Se i prezzi delle abitazioni di proprietà, dopo una fase di ristagno, sono nuovamente in lieve rialzo, in particolare quelli delle case monofamiliari, le pigioni degli alloggi da locazione continuano a tendere leggermente al ribasso. L'indice delle locazioni in corso, pubblicato dall'Ufficio federale di statistica (UST), registra invece un leggero aumento, anche se tra l'autunno del 2008 e l'estate del

2017 il tasso ipotecario di riferimento è sceso dal 3,5 all'1,5 per cento, raggiungendo poi il suo minimo storico nel marzo del 2020 con un valore dell'1,25 per cento.

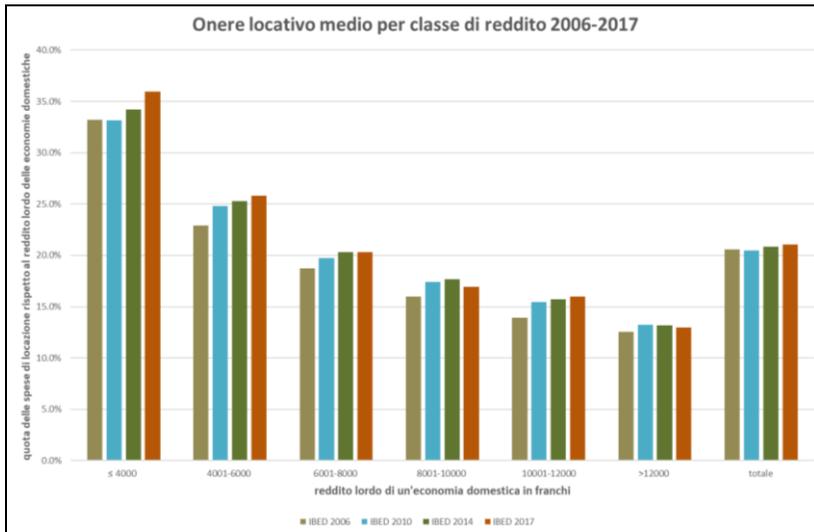
Le ininterrotte attività d'investimento nell'edificazione di alloggi da locazione, con i numerosi alloggi sfitti che ne risultano, e il forte aumento dei prezzi di transazione di questi immobili hanno indotto l'Associazione svizzera dei banchieri – sotto le pressioni tanto dell'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA) quanto dalla BNS – ad adeguare le proprie direttive di autoregolamentazione per questa tipologia abitativa. I relativi cambiamenti sono entrati in vigore il 1° gennaio 2020. Per l'acquisto di immobili da reddito è ora richiesta una percentuale di capitale proprio del 25 per cento, e la quota di finanziamento superiore ai due terzi del valore dell'immobile deve essere ammortizzata su dieci anni. Tali prescrizioni non si applicano però ai committenti di utilità pubblica, perché questi non perseguono scopi di lucro.

In media la popolazione residente in Svizzera può far capo a un'offerta di alloggi molto buona a prezzi tutto sommato abbordabili. Con il tempo molte economie domestiche possono addirittura permettersi spazi abitativi sempre più pregiati. Per questi motivi, e poiché le economie domestiche si stanno ancora leggermente rimpicciolendo, la superficie abitativa pro capite è ulteriormente aumentata, anche se in misura nettamente inferiore rispetto agli anni 1980 e 1990. Se in quel periodo la superficie abitativa era aumentata di 5 metri quadrati a decennio, dal 2000 al 2018 la crescita è stata molto più lenta, arrivando a 3 metri quadrati pro capite. Nel 2018 la superficie abitativa per abitante misurava in media 46 metri quadrati. A questo proposito si rilevano differenze significative tra persone che vivono nella propria abitazione, inquilini e persone che abitano in cooperative edilizie. Secondo il pooling di dati delle rilevazioni strutturali cumulate 2010–2014, i proprietari hanno a disposizione in media 52,2 metri quadrati a testa, gli inquilini 42,4 e le persone residenti in cooperative edilizie 36,5¹¹. In media questi ultimi occupano la superficie di gran lunga più bassa.

¹¹ Sotomo (2017): *Il punto sulle abitazioni di utilità pubblica. Un raffronto con l'affitto e la proprietà*, Ufficio federale delle abitazioni, Grenchen. Lo studio è consultabile su www.bwo.admin.ch > Mercato dell'alloggio > Ricerche e pubblicazioni «mercato dell'alloggio».

Figura 2

Evoluzione dell'onere locativo lordo 2006–2017



Nel periodo contemplato gli oneri locativi medi si situavano in modo relativamente costante attorno al 20 per cento, anche se per le economie domestiche con un reddito mensile lordo fino a 6000 franchi si è registrato un tendenziale aumento. Se in queste categorie gli oneri locativi superano un quarto del reddito, il soddisfacimento di altri bisogni primari può essere a rischio e rendere necessario il ricorso a prestazioni complementari o assistenziali. Nel settore della proprietà abitativa i costi abitativi sono notevolmente diminuiti a seguito del calo dei tassi d'interesse. I prezzi delle abitazioni di proprietà sono però lievitati, il che, unitamente all'inasprimento delle direttive di autoregolamentazione, ha complicato l'accesso a questo tipo di abitazioni.

3 Promozione di alloggi a pigioni e prezzi moderati

3.1 Ruolo dei committenti di utilità pubblica nel contesto dell'offerta di alloggi

In Svizzera, dove rispetto ad altri Paesi la percentuale di proprietari di abitazioni è piuttosto bassa, la costruzione di abitazioni di utilità pubblica assume una particolare importanza come alternativa alla proprietà per il fabbisogno privato personale e al rapporto di locazione convenzionale. Nel caso delle cooperative edilizie gli inquilini sono spesso anche soci e pertanto hanno una serie di diritti co-decisionali per quanto riguarda le attività dell'organizzazione; rispetto al rapporto di locazione convenzio-

nale la sicurezza dell'alloggio è più garantita. La «terza via» in materia di costruzione di alloggi unisce così i vantaggi delle abitazioni di proprietà e quelli della locazione convenzionale (p. es. maggiore mobilità).

Su scala nazionale l'edilizia abitativa di utilità pubblica rappresenta un fenomeno marginale. Soltanto il 4 per cento circa degli alloggi occupati è di proprietà dei committenti di utilità pubblica. Il segmento ha maggior peso in città come Zurigo, Basilea, Lucerna, Bienne o Thun, dove la quota di mercato è superiore al 10 per cento. Uno studio pubblicato dall'UFAB nel novembre del 2017¹² conferma che le abitazioni di utilità pubblica si differenziano per vari aspetti dalle abitazioni in locazione convenzionali e dalle abitazioni di proprietà. Le differenze riguardano, tra l'altro, le dimensioni e la struttura degli immobili e delle abitazioni, le pigioni e la composizione sociodemografica. Nel settore di utilità pubblica, per esempio, il consumo di superficie abitativa e il consumo di superficie edificata sono minori. Inoltre, più il livello degli affitti è alto, più l'effetto di contenimento dei costi delle abitazioni di utilità pubblica è forte. Nel quarto più caro delle zone abitative, la differenza di prezzo è di oltre il 25 per cento. Il principio della pigione commisurata ai costi applicato dai committenti di utilità pubblica è particolarmente rilevante dove l'ubicazione consente agli operatori commerciali di chiedere affitti più alti. Le abitazioni di utilità pubblica possono pertanto offrire in posizioni centrali, urbane e costose, alloggi a prezzi abbordabili per persone meno abbienti. Dallo studio emerge che nelle abitazioni di utilità pubblica a costi convenienti vive spesso, in proporzione, un maggior numero di persone meno abbienti. Lo studio conclude che le abitazioni di utilità pubblica attutiscono l'impatto della «gentrificazione» e contrastano il fenomeno della segregazione sociale e dell'estromissione di determinati gruppi di popolazione dalle zone con una forte pressione sui prezzi.

I committenti di utilità pubblica pongono inoltre maggiormente l'accento non solo sull'elevata qualità abitativa a costi ridotti, ma anche sulle infrastrutture comuni e i complessi residenziali per famiglie, privi di barriere architettoniche, ecologici e ad alta efficienza energetica. Più della metà degli immobili costruiti da questi committenti dal 2003 in avanti attingendo al fondo di rotazione raggiunge quindi almeno lo standard «Minergie», mentre nell'edilizia convenzionale questo rapporto è soltanto di un quarto circa. Singoli committenti di utilità pubblica hanno inoltre assunto negli ultimi tempi un ruolo precursore per quanto riguarda nuove forme abitative e idee di mobilità nonché nell'ambito dell'integrazione di persone disabili ed ex richiedenti l'asilo.

I vantaggi delle abitazioni di utilità pubblica, inoltre, sono stati recentemente riconosciuti anche al di là del loro tradizionale raggio d'azione urbano. L'evoluzione del mercato dell'alloggio locale desta spesso preoccupazioni, soprattutto nei Comuni situati in una posizione favorevole, in grado di accogliere pendolari che occupano posti di lavoro ben retribuiti nel settore dei servizi e nei Comuni turistici. In questi Comuni, l'arrivo di famiglie con redditi e patrimoni elevati ha gonfiato i prezzi dei terreni, delle case e degli appartamenti, al punto che le persone con un salario nor-

¹² Sotomo (2017): *Il punto sulle abitazioni di utilità pubblica. Un raffronto con l'affitto e la proprietà*, Ufficio federale delle abitazioni, Grenchen. Lo studio è consultabile su www.bwo.admin.ch > Mercato dell'alloggio > Ricerche e pubblicazioni «mercato dell'alloggio».

male, ma soprattutto i giovani, da cui dipende il buon funzionamento dei Comuni, non possono più permetterseli. Si sono pertanto moltiplicate le iniziative lanciate dalla popolazione o dalle autorità per riequilibrare il mercato con la collaborazione dei committenti di utilità pubblica. Lo stesso dicasi per quanto riguarda l'edificazione di abitazioni per anziani, fenomeno destinato ad acuirsi alla luce dell'invecchiamento demografico.

La campagna condotta in vista dell'iniziativa popolare del 9 febbraio 2020 ha dimostrato che l'edilizia abitativa di utilità pubblica raccoglie ampi consensi soprattutto nelle regioni urbane, impressione poi comprovata dai risultati della votazione. Dal sondaggio condotto all'indomani del suffragio popolare¹³ è inoltre emerso che le classi di reddito medio-basse, i nuclei familiari molto piccoli e gli inquilini di alloggi piuttosto piccoli hanno approvato l'iniziativa in misura nettamente superiore alla media. Il tasso di approvazione si è inoltre rivelato tanto più alto quanto più breve era il tempo trascorso dall'ultimo trasloco. Tra le diverse misure di promozione, inoltre, la concessione di mutui a tassi d'interesse favorevoli e di fidejussioni da parte di enti statali ha raccolto grande approvazione. Secondo lo studio VOTO sulla votazione popolare in questione, il tema è stato recepito con maggiore interesse da inquilini, economie domestiche dal reddito basso e persone che vivono nei centri urbani¹⁴. Lo studio giunge alla conclusione che il nocciolo della questione sollevata dall'iniziativa – ossia l'aumento degli spazi abitativi a prezzi accessibili – ha riscontrato grandi consensi. Il progetto posto in votazione non è però andato in porto perché la popolazione ha ritenuto in maggioranza che l'iniziativa non tenesse debitamente conto delle sfumature regionali del mercato dell'alloggio.

Gli aspetti economici, sociopolitici ed ecologici citati in precedenza giustificano il proseguimento del sostegno da parte della Confederazione, oltre a quello dei Cantoni e dei Comuni, all'edilizia abitativa di utilità pubblica. Lo ha confermato il Parlamento approvando, contemporaneamente alla bocciatura dell'iniziativa, il decreto federale concernente un credito quadro per aumentare la dotazione del fondo di rotazione a favore di questo tipo di edilizia. Tale credito quadro permette di contribuire perlomeno al mantenimento, nei prossimi anni, della modesta quota detenuta dal settore sul mercato svizzero. Anche la promozione del rinnovo e del risanamento energetico di vecchi edifici e la costruzione di abitazioni sostitutive svolgono una funzione importante dal punto di vista della politica energetica e della promozione della densificazione. Infine, la domanda di spazi abitativi a prezzi accessibili dovrebbe aumentare a fronte delle incertezze economiche e di un'eventuale erosione dei redditi a causa della pandemia di COVID-19 (cfr. anche n. 6.1).

¹³ Sotomo (2020). *Iniziativa popolare «Più abitazioni a prezzi accessibili». Analisi della votazione*. Rapporto sul sondaggio post-votazione e analisi nei Comuni. Lo studio è consultabile su www.bwo.admin.ch > L'UFAB > Pubblicazioni > Rapporti di ricerca.

¹⁴ Studio VOTO relativo alla votazione popolare del 9 febbraio 2020, pubblicato il 26 marzo 2020. Lo studio è consultabile su www.voto.swiss > Pubblicazioni e dati > votazione del 9 febbraio 2020.

3.2 Importanza della CCA come strumento di finanziamento per la costruzione di abitazioni di utilità pubblica

I tre strumenti impiegati in virtù della LPrA per promuovere l'edilizia abitativa di utilità pubblica incidono su un ciclo immobiliare in fasi diverse. I mutui del fondo di rotazione e le fidejussioni al regresso accordate in singoli casi alla HBG aiutano a garantire il finanziamento di progetti di costruzione o di rinnovo. La concessione di un aiuto in vista della realizzazione di un progetto comporta – nonostante le approfondite analisi del fabbisogno e del progetto stesso – una serie di rischi. Questo perché in ultima istanza è sempre il mercato a confermare la validità di un progetto.

Viceversa, un finanziamento a lungo termine da parte della CCA può avvenire soltanto dopo che un edificio è stato ultimato e affittato, perché la concessione di mutui si orienta tra l'altro al reddito effettivamente realizzato. Ciò significa, da un lato, che per un progetto edilizio possono essere concessi in momenti diversi sia mutui del fondo di rotazione che finanziamenti della CCA e che in questi casi un finanziamento a condizioni agevolate da parte della CCA può aiutare ad ammortizzare i mutui provenienti dal fondo di rotazione. D'altro lato, le diverse finalità degli strumenti impiegati e i vari limiti di prestito dimostrano che il credito quadro approvato dal Parlamento per alimentare il fondo di rotazione non può sostituire lo stanziamento di un nuovo credito quadro per fidejussioni a favore della CCA. Per continuare a concedere fidejussioni all'edilizia abitativa di utilità pubblica è necessario stanziare un nuovo credito quadro per impegni eventuali.

3.3 Attività della CCA

3.3.1 Organizzazione e attività di prestito

La CCA è uno strumento di promozione di cui si è dotato il settore della costruzione di abitazioni di utilità pubblica. Fondata nel 1990 dalle organizzazioni mantello dei committenti di utilità pubblica con il sostegno della Confederazione dopo che i tassi ipotecari erano saliti in breve tempo all'8 per cento, la CCA raccoglie fondi per i suoi membri contraendo prestiti direttamente sul mercato finanziario allo scopo di promuovere, mediante finanziamenti a tassi d'interesse preferenziali, la costruzione di abitazioni a pigioni e prezzi moderati. Alla fine del 2019 contava 508 membri, 391 dei quali hanno partecipato a un prestito. Fino a quel momento erano stati cofinanziati 946 immobili per un totale di 35 000 alloggi¹⁵.

Dall'entrata in vigore della LPrA fino alla fine del 2019 la CCA ha lanciato 61 emissioni con durata, di regola, tra i 10 e i 20 anni (più verso i 20 anni, vista l'attuale situazione sul fronte dei tassi). Alla fine del 2019 erano in corso emissioni per un importo complessivo di 3,4573 miliardi di franchi (mentre 1,1 miliardi erano già stati restituiti). Il grafico in allegato illustra le scadenze di questi prestiti. L'ultima è attualmente fissata al 25 novembre 2039.

¹⁵ Rapporto di gestione 2019 della CCA, consultabile su www.egw-ccl.ch > Dokumente > Geschäftsberichte.

Le emissioni sono lanciate in collaborazione con la Banca cantonale zurighese (ZKB), che rappresenta i creditori (investitori). In nome della Confederazione e con l'approvazione del Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR), l'UFAB funge invece da garante dei prestiti a titolo solidale nei confronti della ZKB, in qualità di creditrice. I prestiti della CCA sono quotati in borsa e detenuti da un numero elevato di investitori (obbligazionisti). Grazie alle fideiussioni rilasciate dalla Confederazione secondo l'articolo 35 LPrA, la CCA gode di un'ottima solvibilità (rating di tripla A), che si riflette in un tasso d'interesse preferenziale. I committenti che partecipano al prestito ricevono una quota sotto forma di mutuo a interesse preferenziale, che utilizzano per finanziare i loro immobili già edificati e affittati. In termini di durata e tassi d'interesse i fondi ottenuti con questi prestiti vengono concessi ai committenti legittimati, alle stesse condizioni alle quali sono stati raccolti sul mercato del capitale. La CCA non è pertanto esposta al rischio di una variazione dei tassi d'interesse. I fondi raccolti sul mercato del capitale e quelli prestati ai committenti si equivalgono. Come mostra il grafico in allegato, i costi complessivi dei prestiti – ossia tutti i costi legati all'emissione e alla gestione fino a scadenza del prestito, tasso d'interesse ed eventuale aggio/disaggio compresi – fino al 2014 erano inferiori di un punto percentuale in media rispetto al tasso delle ipoteche fisse di durata equivalente applicato dalle banche e, dal 2014 in poi, di circa un punto percentuale e mezzo. L'aumento della differenza è dovuto al fatto che il tasso d'interesse dei prestiti della CCA si orienta ai tassi swap, mentre i costi e i margini delle banche sono calcolati su base zero. Inoltre, i margini netti delle banche per le scadenze di lungo termine sono tendenzialmente aumentati e le nuove direttive generano costi lievemente più alti. Questa differenza rappresenta, sull'intera durata del prestito considerato, un risparmio sugli interessi che si traduce in una riduzione di circa un affitto mensile all'anno per gli alloggi finanziati tramite la CCA.

3.3.2 Importanza dei prestiti CCA per gli investitori

La CCA è un'emittente affermata sul mercato del capitale svizzero e gode di un'eccellente reputazione presso gli investitori obbligazionari del nostro Paese. La massima qualità, confermata dal rating AAA, è molto richiesta da tutti gli investitori di rilievo e i titoli, considerati di massima sicurezza, possono essere acquistati da chiunque, per cui il canale di vendita è molto ampio.

Grazie alla fideiussione solidale della Confederazione l'investitore acquista indirettamente un'obbligazione della Confederazione con una lieve maggiorazione del rendimento. I prestiti in essere della CCA sono negoziati sul mercato secondario con all'incirca il medesimo spread creditizio di un Cantone svizzero che vanta un ottimo rating. I titoli sono considerati una diversificazione rispetto alle obbligazioni della Confederazione (il cui volume si è continuamente ridotto negli ultimi anni) e alle obbligazioni dei due istituti di emissione di obbligazioni fondiarie.

3.3.3 Gestione dei rischi

In via di principio i prestiti della CCA sono esposti a un rischio di credito in modo analogo ai finanziamenti ipotecari delle banche. Poiché, nella sua funzione di garante, anche la Confederazione sarebbe colpita da eventuali inadempienze, la CCA è contrattualmente obbligata a monitorare costantemente i prestiti e i loro rischi e, in caso di problemi, ad adottare e attuare misure adeguate. A questo scopo esiste un sistema di informazione e gestione dei rischi articolato e definito per scritto, che viene continuamente rivisto, perfezionato e applicato prima della concessione del prestito, per tutta la sua durata nonché in vista di problemi emergenti.

Ogni domanda di concessione di una fideiussione si basa su richieste di finanziamento approvate da una commissione d'esame composta da rinomati esperti in materia di immobili e finanze. Questi valutano in particolare il criterio dell'utilità pubblica del committente, la sua solvibilità, la sostenibilità del finanziamento richiesto nonché la locabilità a lungo termine degli alloggi (convenienza della pigione/del prezzo, raffronto con gli affitti sul mercato dell'alloggio, rating dell'ubicazione, quota di appartamenti sfitto). Per ogni immobile viene definito un valore di prestito massimo, che corrisponde al valore di reddito. Quest'ultimo deriva dalla capitalizzazione dei proventi netti da locazione (proventi netti – canone del diritto di superficie/tasso di capitalizzazione). Nel determinare il tasso di capitalizzazione sono considerati l'età e lo stato dell'immobile, il potenziale di locazione, la situazione finanziaria e la gestione del richiedente nonché la situazione sul fronte dei tassi d'interesse. Di regola questo tasso di capitalizzazione è almeno del 5 per cento. Alla fine del 2019 il tasso di capitalizzazione medio si situava al 5,86 per cento. Il limite di prestito si attesta al massimo all'80 per cento del valore reddituale, anche se sull'intera durata del prestito ipotecario l'eventuale quota superiore al 70 per cento va ammortizzata entro la scadenza del prestito fino all'ipoteca di rango anteriore o dello stesso rango, o va costituita a tale scopo una riserva di liquidità. Per entrambi i casi va normalmente previsto un importo annuo dell'uno per cento del valore reddituale. Il rispetto di questo impegno deve essere confermato ogni anno per scritto dall'ufficio di revisione del committente. Alla fine del 2019 il livello di prestito medio si situava al 68,35 per cento. La quota di tutti i finanziamenti della CCA a favore di un committente non può di norma superare il 40 per cento del capitale ottenuto in prestito da terzi a lungo termine da quest'ultimo. In media, i finanziamenti della CCA costituiscono il 39,59 per cento del valore reddituale degli immobili finanziati con i suoi fondi. Per prevenire la concentrazione dei rischi, il servizio competente controlla che tutti i finanziamenti della CCA concessi a un determinato committente non superino il 10 per cento dell'intero volume dei prestiti in corso. Infine, i fondi della CCA vengono concessi soltanto previa consegna dei titoli di pegno immobiliare o di altre coperture correnti.

I committenti di utilità pubblica che percepiscono finanziamenti dalla CCA sono contrattualmente obbligati a gestire gli immobili secondo criteri professionali e a redigere un rapporto di gestione annuale secondo le disposizioni del Codice delle obbligazioni¹⁶ concernenti la contabilità commerciale e la presentazione dei conti. Un servizio esterno indipendente verifica ogni anno il conto annuale dei committenti

16 RS 220

e rilascia un rating per ciascuno di essi. Alla fine del 2019, 270 committenti beneficiari di finanziamenti CCA – detentori di oltre il 73 per cento dei prestiti ottenuti – figurava nella categoria 1. A nessun committente era stato assegnato il rating 4, che esprime un’insufficienza. In tutto, oltre il 90 per cento dei finanziamenti si situa al di sotto di un tetto massimo del 70 per cento del valore reddituale degli immobili che fungono da garanzia. Per poter individuare tempestivamente eventuali problemi finanziari, i committenti devono versare gli interessi a cadenza trimestrale. Per coprire i rischi di perdita degli interessi ed essere in grado di onorare gli impegni assunti nei confronti dei creditori, la CCA effettua degli accantonamenti: alla fine del 2019 il loro importo era di 11,8 milioni di franchi. La CCA verifica periodicamente gli immobili finanziati chiedendo che siano comprovati in particolare i lavori di rinnovo e il grado di locazione.

Qualora un finanziamento o un committente dovesse risultare a rischio, la CCA trasmette il relativo caso al servizio Recovery dell’UFAB, che se ne prende carico. Se emergesse che un prestito della CCA non può più essere pagato o restituito, questo prestito – comprese le rispettive garanzie – verrebbe convertito in un primo tempo in un mutuo dell’UFAB e gestito da quest’ultimo. In tal caso, nell’ambito di un accordo di risanamento di lungo termine, l’UFAB punterebbe in particolare sul totale rimborso dei fondi concessi in prestito. Dall’entrata in vigore della LPrA, e da quando esiste un sistema di gestione dei rischi, non è mai stato necessario adottare tali misure di contenimento dei danni. La CCA non ha mai subito perdite e finora nessuna delle fideiussioni concesse in questo periodo ha dovuto essere onorata.

3.3.4 Integrazione della gestione dei rischi nell’ordinanza sulla promozione dell’alloggio (OPrA)

Con il messaggio del 22 marzo 2019¹⁷ concernente il consuntivo della Confederazione Svizzera per il 2018, il nostro Collegio ha presentato il rapporto sul consuntivo 2018 della Confederazione. Al numero 55 (riesame dei sussidi presso il DEFR) vengono descritti i mutui da impegni di garanzia (Ufficio federale delle abitazioni; 725/A235.0105), a cui sono imputate le uscite per la concessione di mutui federali. La valutazione di questo credito comprende un rimando alla gestione dei rischi attualmente praticata nel caso delle fideiussioni alla CCA, sistema che prevede lo svolgimento delle seguenti verifiche:

- valutazioni (rating) annuali dei committenti di utilità pubblica partecipanti a un prestito;
- controllo periodico degli immobili finanziati con quote di prestiti garantiti.

In vista di una futura integrazione di questa prassi di verifica nelle disposizioni legislative, è stato deciso, come indicato nel rapporto sul consuntivo della Confederazione, di procedere a un adeguamento dell’ordinanza del 26 novembre 2003¹⁸ sulla promozione dell’alloggio (OPrA).

¹⁷ FF 2019 2355. Il testo del messaggio è consultabile su www.efv.admin.ch > Rapporti finanziari > Rapporti finanziari > Consuntivi > 2018.

¹⁸ RS 842.1

Il nuovo articolo 41a OPrA (gestione dei rischi), che entrerà in vigore il 1° ottobre 2020, obbliga le centrali di emissione a predisporre ogni anno un controllo della solvibilità e una valutazione della capacità di pagamento degli interessi e di rimborso dei committenti di utilità pubblica che hanno ottenuto un mutuo finanziato mediante prestiti in obbligazioni garantiti da fideiussioni. Il controllo e la valutazione devono essere effettuati da una persona indipendente abilitata dall'Autorità federale di sorveglianza dei revisori. I committenti di utilità pubblica sono tenuti a presentare alle centrali di emissione, almeno una volta ogni quadriennio, un rapporto per ogni oggetto di pegno per il quale è stato accordato un mutuo finanziato mediante obbligazioni garantite da fideiussioni, comprendente in particolare il conto economico dell'immobile, la situazione del finanziamento, la tabella delle pigioni e una descrizione dello stato dell'edificio. Le centrali di emissione devono inoltre redigere un resoconto annuale degli eventuali rischi e informare senza indugio l'UFAB in caso di dubbi sulla capacità di pagamento degli interessi o di rimborso di un committente di utilità pubblica. In tal caso l'UFAB è tenuto ad adottare le misure necessarie per proteggere gli interessi finanziari della Confederazione.

3.3.5 Analisi del portafoglio e stress test

Come previsto dall'articolo 48 LPrA, nel 2010 la fideiussione da parte della Confederazione dei prestiti in obbligazioni della CCA è stata sottoposta a una valutazione da parte di specialisti esterni¹⁹. Questa valutazione, basata tra l'altro sulla banca dati della CCA, su colloqui con esperti e su un'indagine scritta condotta presso i suoi membri, ha esaminato il periodo compreso tra il primo prestito contratto dopo l'entrata in vigore della LPrA, nel dicembre 2003, e il mese di giugno 2009. Considerato che la CCA risponde a un'esigenza comprovata, che le sue attività permettono di ridurre le pigioni e i prezzi di un numero considerevole di abitazioni del settore di utilità pubblica e che i suoi costi sono ampiamente compensati dalla sua utilità, gli autori della valutazione raccomandano alla Confederazione di continuare a garantire i prestiti di questa cooperativa.

Viste le perdite subite sulle fideiussioni delle navi d'alto mare, l'UFAB, d'intesa con il DEFR, ha commissionato nel 2018 un'analisi del portafoglio dei mutui della CCA e uno stress test per quest'ultima. Allora il portafoglio (stato alla fine del 2017) comprendeva quasi 3,2 miliardi di franchi, ripartiti su 901 immobili appartenenti a 368 committenti. Lo studio è stato affidato a una società che esegue periodicamente degli stress test conformi alle prescrizioni della FINMA per conto delle banche cantonali e regionali svizzere²⁰. L'analisi del portafoglio ha mostrato tra l'altro che l'impegno finanziario medio per singoli committenti ammontava a 8,7 milioni di

¹⁹ Hornung, Daniel und Röthlisberger, Thomas (2010): *Evaluation Emissionszentrale für gemeinnützige Wohnbauträger EGW, Bericht im Auftrag des Bundesamtes für Wohnungswesen*, aprile 2010. La valutazione è consultabile su www.bwo.admin.ch > Das BWO > Publikationen > Forschungsberichte.

²⁰ Risk Solution Network AG (2018): *Darlehensportfolio der Emissionszentrale für gemeinnützige Wohnbauträger EGW: Stresstest, Zusammenfassung*; novembre 2018. La sintesi è consultabile su www.bwo.admin.ch > Das BWO > Publikationen > Forschungsberichte.

franchi e che il loro grado di solvibilità era nettamente più omogeneo di quello delle società immobiliari finanziate dalle banche. Considerato che il sistema delle pigioni basate sui soli costi limita le possibilità di aumento del capitale proprio, non sorprende che il rating medio dei committenti di utilità pubblica sia leggermente inferiore. Il portafoglio della CCA è ben diversificato sul piano regionale; tra i volumi finanziari e la forza economica è stata registrata una correlazione geografica: un terzo del volume di finanziamento è destinato al Cantone di Zurigo e un altro terzo ai Cantoni di Vaud, Lucerna e Berna.

Analogamente a quanto avviene di consueto nel settore bancario, lo stress test è stato effettuato secondo tre scenari. Nel primo, riferito a una situazione priva di stress e fondato sui valori comparativi delle banche, le potenziali perdite annuali sono stimate a 4,8 milioni di franchi, ossia allo 0,15 per cento dei fondi impegnati e garantiti. Nel secondo scenario, detto «di recessione», i prezzi del settore immobiliare diminuirebbero fino al 30 per cento, a seconda delle regioni, su sette anni, alcuni dei quali caratterizzati da una riduzione del prodotto interno lordo (PIL), con perdite annuali che potrebbero raggiungere i 12,1 milioni di franchi. Il totale delle perdite accumulate sui sette anni sarebbe di 58 milioni di franchi, pari all'1,81 per cento della somma garantita. Il terzo scenario presenta una situazione estrema e una crisi immobiliare ancora più grave di quella degli anni 1990: per un periodo di sette anni i prezzi del settore immobiliare diminuirebbero fino al 45 per cento e, anche in questo caso, in alcuni anni si registrerebbe una riduzione del PIL, mentre il livello dei tassi d'interesse crescerebbe fino al 6 per cento nel primo anno per poi tornare alla normalità. A queste condizioni le perdite annuali attese si situerebbero tra i 4,9 e i 50 milioni di franchi, per un totale di perdite di 208 milioni di franchi accumulati sui sette anni, pari al 6,5 per cento dei fondi impegnati e garantiti. Secondo gli autori del rapporto, qualora si verificasse un tale scenario le perdite del portafoglio della CCA, di ben 3 miliardi di franchi, andrebbero comunque rapportate ai 1000 miliardi del mercato ipotecario svizzero.

Le conseguenze della crisi del coronavirus sono ancora difficili da stimare. Gli scenari congiunturali evocati dalla Segreteria di Stato dell'economia prospettano per il 2020 una contrazione dell'economia svizzera di diversi punti percentuali del PIL. L'entità della flessione e le conseguenze a lungo termine dipenderanno in gran parte dall'evoluzione della pandemia e dalla dinamica della ripresa economica. I rischi di forti correzioni sul mercato immobiliare sono reali, ma le previsioni rimangono molto incerte.

3.4 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo

Nell'UE la politica dell'alloggio compete ai singoli Stati membri. Tutti o quasi dispongono di basi legali che disciplinano la promozione dell'alloggio a favore delle fasce di popolazione economicamente più svantaggiate. Al di fuori dell'Europa, l'Australia ha introdotto nel 2019 un modello di promozione e di fidejussione che si ispira alla CCA.

4 Rapporto con il programma di legislatura e le strategie nazionali del Consiglio federale

4.1 Rapporto con il programma di legislatura

Il progetto è annunciato nel messaggio del 29 gennaio 2020²¹ sul programma di legislatura 2019–2023.

4.2 Rapporto con le strategie nazionali del Consiglio federale

Il piano d'azione della Strategia per lo sviluppo sostenibile 2012–2015²² menzionava la costruzione di alloggi a pigioni moderate come misura in corso al punto 6 delle sfide principali («Rafforzare la coesione sociale, promuovere lo sviluppo culturale e l'integrazione, individuare tempestivamente le sfide demografiche»). Nel settembre 2015 il Consiglio federale, insieme a quasi tutti i capi di Stato e di governo del mondo, ha approvato l'Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile. L'obiettivo 11 di questo programma, ossia «Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, resilienti e sostenibili», si è concretizzato nella Strategia per lo sviluppo sostenibile 2016–2019, e più precisamente nel suo obiettivo 8.8 «Mantenere o aumentare la quota di alloggi a pigione moderata, soprattutto nelle zone particolarmente richieste, prestando attenzione anche alle fasce di popolazione svantaggiate. [...] in particolare promuovere la costruzione di alloggi a buon mercato, su misura per le famiglie e le diverse fasce di età». La promozione dell'edilizia abitativa di utilità pubblica permette di perseguire anche altre finalità, come gli obiettivi 8.7 «I quartieri e i vicinati sono caratterizzati da coesione sociale e da diversità culturale» e 2.3 «Lo sviluppo verso l'interno e qualitativamente pregiato degli insediamenti crea nuovo spazio abitativo. La quantità di spazi liberi adatti ai bisogni della popolazione è sufficiente». La Strategia per lo sviluppo sostenibile 2030, in corso di elaborazione, si estenderà su un periodo di dieci anni, che corrisponde all'orizzonte temporale dell'Agenda 2030.

5 Procedura preliminare

La domanda di credito comporterebbe una spesa effettiva soltanto se fosse necessario onorare una fideiussione, caso che non si è mai verificato dall'entrata in vigore della LPrA, nel 2003. Nel bilancio della Confederazione di fine 2019 è stato di conseguenza accantonato un importo di 35,76 milioni di franchi, che rappresenta circa l'1 per cento degli impegni eventuali in essere. La portata finanziaria, ma anche politica, economica, ecologica, sociale o culturale, è quindi limitata. Poiché non si tratta di un progetto ai sensi dell'articolo 3 capoverso 1 lettere d o e della

²¹ FF 2020 1565, in particolare 1681

²² La strategia è consultabile su www.are.admin.ch > Temi > Sviluppo sostenibile > Strategia per uno sviluppo sostenibile.

6.2 Proposta del Consiglio federale

6.2.1 Volume del credito d'impegno

Considerando la prassi attuale della CCA, che effettua in media da due a quattro emissioni obbligazionarie all'anno per un totale di circa 200–300 milioni di franchi, il credito d'impegno necessario fino al 2027 dovrebbe ammontare a 1700 milioni di franchi. Dato che il credito quadro corrente è già stato in gran parte utilizzato, a partire dall'estate 2021 sarà necessario un nuovo credito quadro, con scadenza nel 2027.

6.2.2 Previsioni di rincarò

Il volume del credito d'impegno richiesto tiene conto delle previsioni di rincarò del preventivo 2021. Presentare questo tipo di previsioni nel quadro di un decreto relativo a un credito d'impegno serve ad adeguare successivamente al rincarò effettivo l'importo dei crediti annuali preventivati. Poiché il progetto riguarda un credito d'impegno per fidejussioni, le previsioni di rincarò non hanno una valenza pratica dal momento che non è possibile influire sull'importo di un eventuale versamento.

6.2.3 Decisione programmatica per il credito quadro dal 2028

Il Consiglio federale sarà incaricato di concepire il prossimo credito quadro mediante una decisione programmatica ai sensi dell'articolo 28 della legge del 13 dicembre 2002²⁵ sul Parlamento (LParl) in modo che il volume delle fidejussioni non aumenti più rapidamente del numero di economie domestiche. La crescita del volume delle fidejussioni potrà così essere stabilizzata. Allo stesso tempo la CCA potrà proseguire la sua attività di promozione al livello attuale beneficiando, tramite una combinazione di rimborsi, conversioni e nuovi finanziamenti, del margine di manovra e della sicurezza di pianificazione necessari.

6.3 Punti esaminati e respinti

6.3.1 Modifica della durata del credito quadro proposto

I tre crediti quadro finora destinati a finanziare impegni eventuali assunti in base alla LPrA si sono estesi rispettivamente su otto, quattro e poi sei anni. Quest'ultima durata si è dimostrata adeguata. Affinché il Parlamento possa esprimersi periodicamente sull'attuazione della politica dell'alloggio fondata sull'articolo 108 Cost., è necessario evitare durate troppo lunghe. Viceversa, durate troppo brevi ridurrebbero il tempo che i membri della CCA intenzionati a finanziare in parte i loro immobili tramite la centrale hanno a disposizione per realizzare i loro progetti di costruzione e

²⁵ RS 171.10

rinnovo. Le ipoteche fisse che non giungono a scadenza entro il termine del credito quadro non possono essere sostituite dai finanziamenti della CCA, se non pagando una penale. Una durata più breve complicherebbe inoltre la gestione della domanda e quindi la pianificazione a lungo termine all'interno della CCA. In definitiva questa perderebbe in affidabilità nei confronti sia dei suoi membri e del settore che degli investitori.

6.3.2 Modifica del tipo di fideiussione

La fideiussione da parte della Confederazione dei prestiti della CCA avviene in forma solidale. La fideiussione è costituita nei confronti della ZKB, che rappresenta gli obbligazionisti. Al fine di ridurre i rischi di perdita per la Confederazione è stata valutata la possibilità di passare dalla fideiussione solidale alla fideiussione semplice; si è tuttavia constatato che anche in questo modo i rischi non diminuirebbero, perché la Confederazione dovrebbe comunque mettere rapidamente a disposizione i fondi necessari per pagare i creditori entro i termini previsti. Trattandosi di una fideiussione semplice, la Confederazione non sarebbe tenuta a onorare subito la sua fideiussione, ma la CCA sarebbe chiamata a rispondere in quanto debitrice principale. I fondi propri della centrale sono limitati e non basterebbero a soddisfare un credito cospicuo. Benché le sue riserve siano sufficienti a coprire temporaneamente, tramite gli accantonamenti costituiti a questo scopo, le perdite sugli interessi, la sua liquidità e i suoi fondi propri potrebbero risentire rapidamente dell'eventuale inadempienza di un committente relativamente importante. Senza l'apporto di nuovi fondi sussiste il rischio che il versamento degli interessi e i rimborsi nominali non possano essere effettuati entro i termini stabiliti. In seguito alle clausole di inadempimento previste nei contratti di prestito, ne risulterebbe il rischio di una disdetta di tutti i contratti di prestito in corso in vista del loro rimborso. Verrebbe allora posta in discussione l'esistenza stessa della CCA, e la Confederazione, senza che ve ne sia motivo, metterebbe seriamente in pericolo la totalità dell'importo, dell'ordine di miliardi, garantito nei confronti dei creditori. Modificando il tipo di fideiussione si finirebbe quindi per rimettere inutilmente in discussione l'eccellente sistema di promozione dell'alloggio nel suo complesso.

La priorità assoluta della CCA è adempiere entro i termini stabiliti i propri impegni nei confronti di terzi. Ciò presuppone che la fideiussione della Confederazione si svolga in forma solidale. Solo così si può garantire che i creditori siano soddisfatti secondo quanto convenuto e che la CCA mantenga il suo statuto di debitore AAA.

Per la Confederazione, quale garante, una fideiussione semplice non cambierebbe nulla dal punto di vista del rischio: come avviene già oggi, dovrebbe mettere subito a disposizione della CCA i mezzi necessari per consentirle di adempiere entro i termini i suoi obblighi nei confronti dei creditori. Una fideiussione semplice non costringerebbe la Confederazione a intervenire immediatamente come garante, ma la CCA sarebbe chiamata a rispondere in quanto debitrice principale.

La prassi attuale si dimostra efficace anche perché la richiesta di onorare una fideiussione non comporta necessariamente una perdita finanziaria. In effetti, se un membro non potesse rimborsare il finanziamento della CCA, il finanziamento e le

sue garanzie sarebbero convertiti in un prestito della Confederazione gestito dall'UFAB. Verrebbero allora conclusi degli accordi per il risanamento a lungo termine in vista di un completo ammortamento del mutuo. In ultima istanza si potrebbe tentare di recuperare l'importo del mutuo tramite una realizzazione forzata.

Il 26 febbraio 2020²⁶ il nostro Collegio si è pronunciato sulle raccomandazioni del 27 giugno 2019 della Delegazione delle finanze delle Camere federali: a nostro avviso, la fideiussione solidale costituisce uno strumento di promozione utile, purché impiegato in modo mirato, e intendiamo continuare a farvi ricorso. Teniamo a sottolineare che la fideiussione è uno strumento di promozione adeguato se il progetto così promosso può con ogni probabilità essere finanziato sul mercato del capitale e se il rimborso dei mutui garantiti appare realistico.

6.3.3 Rinuncia allo strumento della fideiussione

La questione delle fideiussioni in generale è stata oggetto di discussioni a livello federale in relazione alle fideiussioni delle navi d'alto mare che hanno dovuto essere onorate. Tra il settore della navigazione d'alto mare e quello della promozione dell'alloggio esistono grandi differenze. In quest'ultimo caso il beneficiario del mutuo offre una prima garanzia adempiendo severi requisiti. La seconda garanzia, più concreta, è fornita dall'oggetto ipotecato e dal pegno immobiliare costituito su di esso. La terza dipende dall'affidabilità di cui gode la CCA. In quarto luogo, infine, sono previste apposite misure per limitare eventuali danni.

La CCA è uno strumento di finanziamento fondamentale per la costruzione di alloggi di utilità pubblica. Essa favorisce l'offerta di pigioni moderate conformemente al mandato costituzionale. Gli investitori apprezzano i prestiti della CCA, per cui un ritiro della Confederazione comporterebbe un danno di reputazione. La continuità e la fiducia sono aspetti importanti per tutte le parti coinvolte. Un ritiro della Confederazione potrebbe nuocere alla moralità di pagamento, finora ottimale, dei membri della CCA. Nelle sue prese di posizione sull'iniziativa popolare «Più abitazioni a prezzi accessibili», il Consiglio federale ha inoltre riaffermato a più riprese la propria volontà di proseguire la politica dell'alloggio condotta fino ad oggi.

Se la Confederazione non si impegnasse più quale garante, la solvibilità della CCA ne risentirebbe a tal punto che la centrale non potrebbe più proporre tassi d'interesse favorevoli. Ciò significherebbe abbandonare progressivamente la politica attuale. L'ultimo prestito in corso verrebbe rimborsato nel 2039. La CCA dovrebbe inevitabilmente sospendere la propria attività. Le quote di prestiti divenute esigibili sarebbero probabilmente sostituite da ipoteche finanziate dalle banche, con un conseguente aumento delle pigioni per le abitazioni in questione. Inoltre diversi committenti –

²⁶ Bericht zu den Empfehlungen 6 bis 9 des Untersuchungsberichts «Solidarbürgschaften des Bundes für Schweizer Hochseeschiffe: Untersuchung des Verkaufsprozesses der SCL- und SCT-Schiffe» zu den Empfehlungen 6–9 des Untersuchungsberichts «Solidarbürgschaften des Bundes für Schweizer Hochseeschiffe: Untersuchung des Verkaufsprozesses der SCL- und SCT-Schiffe» del 26 febbraio 2020. Il rapporto è consultabile su www.efd.admin.ch > Documentazione > Comunicati stampa > Fideiussioni solidali della Confederazione: no del Consiglio federale a una rinuncia totale.

in particolare quelli con i rating più bassi e i cui oggetti si trovano in una posizione sfavorevole – potrebbero avere difficoltà a rimborsare le quote giunte a scadenza se i nuovi creditori fissassero limiti di prestito più bassi. Attualmente la quota dei finanziamenti che superano il 70 per cento del valore di rendimento rappresenta solo il 9 per cento circa dei prestiti totali, e le quote corrispondenti devono essere ammortizzate durante il periodo del prestito. Anche se i committenti di utilità pubblica con solvibilità meno buona e mutui più elevati (a causa di potenziali evoluzioni negative del mercato) versassero gli interessi dovuti, la Confederazione sarebbe costretta a onorare le fideiussioni in questione, senza che ve ne sia una reale necessità, per coprire la lacuna di finanziamento che potrebbe temporaneamente insorgere alla scadenza del prestito. Se una posizione di prestito dovesse porre un problema concreto, potrebbe essere convertita in un mutuo della Confederazione. Non essendo invece possibile convertire un intero prestito in scadenza in una serie di quote, vi sarebbe il rischio di dover riacquistare inutilmente delle posizioni.

7 Ripercussioni

7.1 Ripercussioni per la Confederazione

7.1.1 Ripercussioni finanziarie

L'importo del credito quadro a favore della CCA dipende dal volume dei rifinanziamenti necessari quando i prestiti giungono a scadenza, dal volume dei nuovi prestiti e dalle condizioni di prestito. Trattandosi di un impegno eventuale, la domanda di credito comporterebbe una spesa effettiva unicamente se la Confederazione dovesse onorare una fideiussione.

Considerando la prassi attuale della CCA, che effettua in media da due a quattro emissioni obbligazionarie all'anno per un totale di circa 200–300 milioni di franchi, il credito d'impegno necessario fino al 2027 dovrebbe ammontare a 1700 milioni di franchi. Dato che il credito quadro corrente è già stato in gran parte utilizzato, i primi impegni a carico del nuovo credito quadro dovranno essere assunti già dall'estate 2021. Durante il nuovo periodo di impegno le fideiussioni vecchie e nuove diminuiranno di almeno 944,1 milioni di franchi in seguito ai rimborsi dei prestiti che giungeranno a scadenza tra il 2022 e il 2027. L'importo totale degli impegni eventuali assunti dalla Confederazione passerebbe allora, con il nuovo credito quadro, da 3500 milioni di franchi nell'estate 2021 a circa 4260 milioni di franchi nel 2027. La tabella 1 presenta l'evoluzione futura stimata degli impegni lordi, dei rimborsi e del totale degli impegni in corso per il periodo 2021–2027. Questa stima si fonda sull'ipotesi che le nuove emissioni lanciate entro l'estate del 2021 andranno a carico dell'attuale credito quadro per un importo di oltre 350 milioni di franchi. Le emissioni effettuate dall'estate 2021 in poi saranno addebitate al nuovo credito quadro. In riferimento alla decisione programmatica per il prossimo credito quadro menzionata al numero 6.2.3, l'aumento del volume delle fideiussioni verrà stabilizzato a partire dal 2028.

Tabella 1

Stima dell'evoluzione delle fideiussioni dei prestiti della CCA tra il 2020 e il 2027 in milioni di franchi.

Anno	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Totale 2021-2027
Situazione a inizio anno	3457.3	3504.6	3674.6	3887.5	3930.8	4045.6	4114.7	4243.9	
Rimborsi	307.7	0.0	37.1	256.7	125.2	230.9	130.8	163.4	944.1
Nuove emissioni	355.0	170.0	250.0	300.0	240.0	300.0	260.0	180.0	1700.0
Situazione a fine anno	3504.6	3674.6	3887.5	3930.8	4045.6	4114.7	4243.9	4260.5	

Con l'aumentare degli impegni netti a 4260 milioni di franchi entro la fine del 2027, aumenterà anche il volume dei rischi di perdita. Come spiegato in precedenza, la CCA ha messo a punto un sistema articolato di gestione delle informazioni e dei rischi, la cui efficacia è stata confermata dallo stress test effettuato nel 2018. Inoltre, dall'entrata in vigore della LPrA, nel 2003, non sono mai state registrate perdite legate alle fideiussioni, segno questo dell'accuratezza con cui la CCA, ma anche i beneficiari dei mutui, gestiscono i loro affari. La modifica apportata all'ordinanza sulla promozione dell'alloggio (OPrA) in concomitanza con la presentazione del presente messaggio garantisce che anche in futuro venga mantenuto lo standard di qualità che caratterizza l'esame delle domande e la gestione dei rischi.

Lo stress test ha inoltre confermato la solidità del portafoglio della CCA, qualità che assume particolare importanza di fronte al rischio di recessione dovuto alla pandemia di COVID-19. Secondo questo test, le perdite attese su un periodo di sette anni nel caso di un crollo del settore immobiliare potrebbero rappresentare il 6,5 per cento dei fondi impegnati e garantiti, una percentuale quindi relativamente moderata. Se si verificasse un tale scenario, il resto del mercato immobiliare e le banche finanziatrici ne risentirebbero molto più della CCA e della Confederazione quale garante. Va inoltre rilevato che qualora si dovesse onorare una fideiussione concessa alla CCA non si avrebbe comunque una perdita immediata. Se un committente non fosse in grado di rimborsare la sua quota del prestito, questa verrebbe convertita in un mutuo della Confederazione. Gli accordi per il risanamento punterebbero in seguito all'ammortamento integrale del mutuo a favore della Confederazione. In ultima istanza si potrebbe tentare di recuperare l'importo del mutuo tramite una realizzazione forzata.

Occorre infine notare che nell'eventualità di perdite su prestiti garantiti della CCA vengono costituiti degli accantonamenti. Nel bilancio della Confederazione di fine 2019 tali accantonamenti ammontavano a 35,76 milioni di franchi, pari a un rischio di perdita dell'1 per cento. L'ammontare degli accantonamenti è adeguato alla fine di ogni anno dopo una rivalutazione dei mutui. Questo adeguamento viene poi approvato dal Parlamento con il conto annuale (secondo l'art. 33 cpv. 3 della legge federale del 7 ottobre 2005²⁷ sulle finanze della Confederazione [LFC]). Nel nostro messaggio del 27 novembre 2019²⁸ concernente la semplificazione e l'ottimizzazione della gestione delle finanze pubbliche (modifica della LFC) chiediamo che in futuro si consideri l'incidenza finanziaria degli accantonamenti e che, di conseguen-

²⁷ RS 611.0

²⁸ FF 2020 333

za, si subordini la loro costituzione al freno all'indebitamento. Ammettendo che questi accantonamenti continuino ad attestarsi all'1 per cento dei prestiti garantiti della CCA, entro la fine del 2027 potrebbero essere portati a più di 42 milioni di franchi, in corrispondenza all'evoluzione dei prestiti, per un conseguente aumento di 7,5 milioni franchi. La recessione che si sta profilando potrebbe rendere necessario un aumento degli accantonamenti. Tuttavia, gli alloggi cofinanziati dalla CCA, che appartengono al segmento di prezzo medio-basso, potrebbero essere sempre più richiesti, il che relativizza di molto i rischi rispetto all'insieme del mercato dell'alloggio.

7.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale e sull'informatica

Il credito quadro non comporterà alcun onere supplementare a livello di personale o di informatica.

7.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

Il nuovo credito quadro non avrà ripercussioni dirette né per i Cantoni e i Comuni né per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna. Avrà invece un impatto indiretto sulle regioni con un bisogno comprovato di alloggi a pigioni e prezzi moderati e nelle quali i committenti di utilità pubblica sono attivi e cofinanziano alloggi mediante i prestiti della CCA. Come risulta dalla seguente cartina, gli immobili dei committenti di utilità pubblica finanziati tramite fondi provenienti dalla CCA sono ripartiti su tutto il territorio svizzero, anche se con una maggiore concentrazione negli agglomerati di Zurigo, Lucerna e Basilea nonché nell'Arco del Lemano. Questi Cantoni, città e Comuni beneficiano del sostegno della Confederazione nel settore dell'edilizia abitativa di utilità pubblica. Tale sostegno avrà probabilmente ripercussioni positive sotto forma di una riduzione delle loro spese di aiuto sociale.

Comuni con immobili finanziati dalla CCA (fine 2019)



7.3 Ripercussioni per l'economia

7.3.1 Ripercussioni per l'economia in generale

La fideiussione di prestiti in obbligazioni della CCA è uno strumento di promozione dell'alloggio efficace e vantaggioso. Proseguendo la politica adottata, la Confederazione consentirà a diverse centinaia di committenti di utilità pubblica di continuare a finanziare a costi convenienti una parte non indifferente del loro parco immobiliare. In questo modo la Confederazione provvede ad aumentare la sicurezza della pianificazione, a ridurre i rischi legati alla variazione dei tassi d'interesse e a stabilizzare in modo duraturo le pigioni in questo segmento di mercato. Rinunciare a garantire i prestiti comporterebbe un aumento delle pigioni degli immobili interessati. Per le sole economie domestiche che occupano le circa 35 000 abitazioni attualmente cofinanziate tramite la CCA, l'eliminazione di questi finanziamenti causerebbe un onere supplementare complessivo di circa 50 milioni di franchi all'anno, corrispondente a un importo annuale medio di 1400 franchi per ogni appartamento di un immobile finanziato con i prestiti della CCA.

L'attività della CCA rappresenta soltanto lo 0,3 per cento di tutti i mutui ipotecari accordati dalle banche in Svizzera: non provoca quindi distorsioni della concorrenza né contribuisce a mantenere strutture indesiderate sul mercato del credito. Per lo stesso motivo, non comporta praticamente alcun effetto di spiazzamento. Non è

tuttavia da escludere che alcune piccole banche regionali possano risentire della disdetta di mutui ipotecari se i committenti dovessero decidere di annullare il loro mutuo per finanziarsi con l'aiuto della CCA. Le conseguenze sarebbero in tal caso proporzionali al volume di questi mutui. Viceversa, l'efficacia del mercato aumenta se le banche, trovandosi in concorrenza con la CCA, migliorano sensibilmente le offerte di finanziamento per i committenti di utilità pubblica.

Le abitazioni cofinanziate tramite la CCA devono soddisfare standard energetici elevati nonché i criteri di qualità del sistema di valutazione degli alloggi. Fungono quindi da esempio per la costruzione di abitazioni a pigioni e prezzi moderati, di alta qualità, conformi ai criteri dello sviluppo sostenibile. Inoltre, dall'entrata in vigore della modifica del 15 giugno 2012²⁹ della legge del 22 giugno 1979³⁰ sulla pianificazione del territorio, vengono considerati anche l'utilizzo della superficie abitativa e la densità degli abitanti che, attraverso le normative dei committenti di utilità pubblica e l'ampliamento o la costruzione di nuovi alloggi, devono svilupparsi nella direzione di un utilizzo parsimonioso degli spazi edificabili.

7.3.2 Ripercussioni per i destinatari dell'aiuto federale

La fideiussione dei prestiti della CCA non contribuisce soltanto ad abbassare le pigioni, ma anche a facilitare l'acquisizione dei capitali da parte dei committenti di utilità pubblica. Questi ultimi si vedono spesso imporre condizioni d'interesse meno vantaggiose e limiti di prestito più bassi sul mercato ipotecario a causa della loro mancanza di fondi propri e, di conseguenza, della loro scarsa solvibilità. La garanzia della Confederazione consente loro di operare alla pari e di beneficiare di crediti a lungo termine a tassi d'interesse stabili e più favorevoli. I diretti beneficiari sono quindi i committenti di utilità pubblica. Considerato che le loro abitazioni sono maggiormente occupate da famiglie, pensionati e, in generale, da economie domestiche il cui reddito è relativamente modesto, l'aiuto federale ha un effetto indiretto sulle fasce della popolazione interessate dalla politica dell'alloggio. Poiché le pigioni delle abitazioni in questione sono commisurate ai costi, questi gruppi beneficiano infatti di una pigione che, soprattutto nelle località in cui i prezzi sono più elevati, è generalmente inferiore del 10–25 per cento a quelle di abitazioni paragonabili di locatori privati o istituzionali.

7.4 Ripercussioni per la società

Alcune indagini³¹ mostrano che nelle abitazioni di utilità pubblica la quota di persone con un basso livello di formazione e risorse finanziarie modeste è maggiore rispetto ad altri settori del mercato dell'alloggio. In questo modo si può contrastare il

²⁹ RU 2014 899

³⁰ RS 700

³¹ Sotomo (2017): *Gemeinnütziges Wohnen im Fokus. Ein Vergleich zu Miete und Eigentum. Bundesamt für Wohnungswesen*, Grenchen. Lo studio è consultabile su www.bwo.admin.ch > Mercato dell'alloggio > Ricerche e pubblicazioni «mercato dell'alloggio».

fenomeno della segregazione sociale e dell'estromissione delle fasce di popolazione economicamente più deboli dai centri, dove i prezzi delle abitazioni sono spesso elevati. Inoltre, i committenti di utilità pubblica hanno assunto un ruolo precursore nella sperimentazione di nuove forme di abitazione e integrazione di persone disabili o di ex richiedenti l'asilo.

7.5 Riperussioni per l'ambiente

Le abitazioni di utilità pubblica sono perlopiù case plurifamiliari, anche nelle regioni a bassa densità di popolazione. Il consumo di terreno e l'impermeabilizzazione del suolo sono quindi meno intensi che in altri settori del mercato dell'alloggio. Inoltre, la superficie consumata pro capite è in media nettamente inferiore a quella delle altre abitazioni in locazione o di proprietà e i risparmi energetici così ottenuti hanno un impatto positivo sull'ambiente. I committenti di utilità pubblica pongono maggiormente l'accento sulla realizzazione di zone residenziali efficienti dal punto di vista energetico e sostenibili in termini ambientali, anche in combinazione con nuovi concetti di mobilità.

7.6 Altre riperussioni

Le verifiche effettuate negli altri settori non hanno evidenziato riperussioni degne di nota.

8 Aspetti giuridici

8.1 Costituzionalità e legalità

Il decreto federale si basa sull'articolo 43 lettera b LPrA. Quest'ultimo si fonda sull'articolo 108 Cost., secondo cui la Confederazione promuove la costruzione di abitazioni e l'acquisto in proprietà di appartamenti e case per il fabbisogno privato personale, nonché l'attività di enti e organizzazioni dediti alla costruzione di abitazioni a scopi di utilità pubblica. Questo articolo prevede anche che la Confederazione prenda in considerazione in particolare gli interessi delle famiglie, degli anziani, degli indigenti e dei disabili.

8.2 Forma dell'atto

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

8.3 Subordinazione al freno alle spese

Allo scopo di limitare le spese, l'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost. prevede che i crediti d'impegno e le dotazioni finanziarie implicanti nuove spese uniche di oltre 20 milioni di franchi o nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi richiedono il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera. Siccome il credito di impegno richiesto supera questi limiti, il suo stanziamento è subordinato al freno alle spese.

8.4 Conformità alla legge sui sussidi

Le fidejussioni sono uno strumento espressamente previsto dalla legge del 5 ottobre 1990³² sui sussidi per promuovere l'adempimento di determinati compiti. Nella misura in cui la loro concezione e la loro sorveglianza sono conformi ai rischi, esse costituiscono uno strumento di promozione più vantaggioso dei contributi a fondo perso o dei mutui rimborsabili.

L'articolo 108 Cost. attribuisce alla Confederazione il mandato di promuovere l'alloggio. Da un punto di vista concreto, la necessità di promuovere questo settore risulta opportuna anche in considerazione dell'attuale situazione del mercato dell'alloggio. Senza la fideiussione della Confederazione sulle emissioni della CCA, quest'ultima non potrebbe più proporre tassi d'interesse favorevoli e sarebbe costretta a interrompere la propria attività. Verrebbe così a mancare uno dei principali strumenti federali di promozione dell'alloggio, con tutte le conseguenze che ciò comporterebbe per questo mercato. È ragionevole che i prestiti della CCA vengano garantiti dalla Confederazione dato che si tratta di una cooperativa nazionale e che, come debitore sul mercato del capitale, la Confederazione ha un rating corrispondente a una tripla A. Alla luce della lunga esperienza di questa cooperativa, il suo rapporto costi-benefici può essere giudicato estremamente positivo.

L'impiego dei fondi della CCA è regolato da un contratto stipulato con la Confederazione. Le modifiche apportate agli statuti della CCA, ai regolamenti dell'organizzazione o ai criteri di autorizzazione del ricorso ai suoi finanziamenti devono essere approvate dall'UFAB. Il direttore dell'UFAB partecipa alle riunioni del Comitato direttivo della CCA in veste di assessore con diritto di veto effettivo. La Confederazione è inoltre rappresentata in seno alla Commissione d'esame della CCA. Gli immobili finanziati con i prestiti della CCA sono soggetti ai limiti di costo stabiliti dall'UFAB. Grazie a questa serie di condizioni, la Confederazione ha un'influenza diretta sull'impiego dei fondi. La gestione finanziaria del volume degli impegni avviene tramite il credito d'impegno richiesto con il presente progetto. In tal modo lo scaglionamento delle singole rate di prestito della CCA, ovvero la loro fideiussione da parte della Confederazione, potrà essere adattato in modo ottimale alla situazione del mercato dell'alloggio e al fabbisogno che ne risulta. Le fideiussioni e i relativi tassi favorevoli vanno integralmente a beneficio dei committenti che partecipano all'emissione. Gli ulteriori elementi di costo legati a un'emissione sono a carico dei singoli committenti.

³² RS 616.1

La procedura di concessione dei crediti risulta efficiente, in quanto la fideiussione delle rate annuali di prestito della CCA, che ammontano a circa 200–300 milioni di franchi all'anno, avviene tramite procedure standardizzate. Il principale obiettivo della concessione di sussidi è ottenere un effetto il più possibile positivo sul mercato dell'alloggio, evitando che la Confederazione si esponga a un rischio finanziario troppo elevato. Inoltre, la codificazione della prassi di gestione dei rischi già consolidata la rende ancora più vincolante.

La validità del credito quadro di 1700 milioni di franchi è limitata e scade alla fine del 2027. Questa limitazione permette alle Camere federali di esprimersi periodicamente sia sul futuro dello strumento di fideiussione sia sugli importi impiegati.

