

11995

**Messaggio  
del Consiglio federale all'Assemblea federale  
concernente la modificazione della legge federale  
per il promovimento del credito all'industria alberghiera  
e alle stazioni climatiche**

(Dell'8 maggio 1974)

Onorevoli signori, presidente e consiglieri,

Ci pregiamo di sottoporvi, con il presente messaggio, il disegno di una modificazione della legge federale del 1<sup>o</sup> luglio 1966<sup>1)</sup> per il promovimento del credito all'industria alberghiera e alle stazioni climatiche (legge sul credito alberghiero).

### **1 Cenni generali**

La modificazione della legge sul credito alberghiero è proposta nel quadro degli sforzi volti all'attuazione del concetto generale per lo sviluppo economico delle regioni montane. Nella sua nuova veste, la legge è intesa come complemento delle misure prese in virtù della legge del 23 marzo 1962<sup>2)</sup> sui crediti agricoli d'investimento e gli aiuti per la produzione aziendale agricola (LIN) e deve promuovere le condizioni locali di queste regioni, nello spirito della politica strutturale promossa dalla Confederazione. Contemporaneamente, dovrebbero essere attuati, al lume delle esperienze fatte nell'applicazione della legge, taluni miglioramenti a favore di tutte le zone turistiche.

## **2 Parte generale**

### **21 Concezione della legge federale del 1<sup>o</sup> luglio 1966**

In contrapposizione ai numerosi provvedimenti esclusivamente temporanei che la Confederazione aveva preso, prima e durante il secondo conflitto mondiale a tutela dell'industria alberghiera, si manifestò, alla fine degli anni cinquanta, l'intendimento di adoperarsi con maggior determinazione ad ottenere nuovamente i crediti necessari all'industria alberghiera dagli istituti creditizi tradizionali, ossia dalle banche. Nel nostro messaggio

<sup>1)</sup> RS 935.12

<sup>2)</sup> RS 914.1

concernente il disegno di legge per il promovimento del credito all'industria alberghiera e ai luoghi di villeggiatura del 28 dicembre 1965 (FF 1965 III 518) evidenziammo però che occorreva mantenere l'aiuto completivo in favore dell'industria alberghiera affinché questa permanesse in grado di proseguire il rinnovo delle attrezzature e di adeguarsi alle nuove condizioni, tenuto conto dell'elevata intensità degli investimenti nel turismo stagionale e delle oscillazioni dell'indice di frequenza. L'aiuto completivo s'imponeva, non da ultimo, a cagione degli sforzi rilevanti intrapresi all'estero per rinnovare e potenziare gli impianti turistici, come fonte importante di divise. Nel suddetto messaggio osservammo pure che l'intervento federale risultava inoltre necessario per garantire alle banche, mediante fideiussione, le necessarie sicurezze complementari per la concessione dei crediti bancari occorrenti all'industria alberghiera.

Il principio istituito nell'articolo 1 della legge stabilisce che la Confederazione promuove la concessione di crediti all'industria alberghiera e alle stazioni climatiche e che essa, a tale fine, sostiene l'opera della Società svizzera di credito alberghiero (SCA). Quest'ultima, concepita come società cooperativa di diritto pubblico, procede dalla fusione della Società fiduciaria svizzera dell'industria degli alberghi e della Cooperativa svizzera di fideiussione per l'industria alberghiera stagionale. Il promovimento del credito avviene per fideiussione oppure mediante la concessione di mutui da parte della SCA e persegue, fra altri scopi, il rinnovo degli alberghi come anche la sistemazione e l'ammodernamento degli alloggi per il personale e delle attrezzature turistiche nelle stazioni climatiche, negli stabilimenti balneari e negli istituti didattici privati. I provvedimenti suddetti perseguono pure lo scopo di agevolare alle nuove leve l'assunzione di alberghi. Di principio, essi sono però limitati alle zone e località in cui l'industria turistica è d'importanza essenziale e inoltre subisce profonde fluttuazioni stagionali.

La Confederazione partecipa al capitale sociale della SCA, di 13 milioni di franchi, con un importo di 6 milioni di franchi e contribuisce al fondo di riserva della società di 5 milioni mediante un apporto di circa 4,4 milioni di franchi. Inoltre, essa ha affidato in prestito alla società una somma di 47 milioni di franchi, che aveva concesso a suo tempo come mutuo alla Società fiduciaria svizzera dell'industria degli alberghi. Infine, la Confederazione garantisce, fino a concorrenza di una somma di 100 milioni di franchi, il 75 per cento del rischio da perdite sulle fideiussioni riprese, al momento della fondazione, dalla Cooperativa svizzera di fideiussione per l'industria alberghiera stagionale (circa 19,4 mio di fr.) e sulle fideiussioni da concedere durante il decennio seguente la data d'entrata in vigore della legge.

## **22 Operato della Società svizzera di credito alberghiero**

Dal 10 gennaio 1967 al 31 dicembre 1973, la Società ha accordato le fideiussioni e i mutui seguenti:

Anno	Fideiussioni	Mutui	Totale
	In 1000 franchi		
1967 . . . . .	8 150	1 430	9 580
1968 . . . . .	9 548	1 320	10 868
1969 . . . . .	11 017	10 166	21 183
1970 . . . . .	4 558	7 585	12 143
1971 . . . . .	8 285	7 403	15 688
1972 . . . . .	7 444	9 580	17 024
1973 . . . . .	2 394	12 615	15 009
Totale in sette anni . . .	51 396	50 099	101 495

Ancorché gl'interessati si siano avvalsi solo in misura moderata delle possibilità offerte, i dati del 1967 e 1968 mostrano che la finalità ambita dalla legge federale poté essere prevalentemente conseguita. Per contro, gli anni seguenti rispecchiano la politica creditizia restrittiva cui furono sottoposte le banche dopo il 1969, la quale provocò automaticamente un aumento dei mutui concessi dalla società. Il fabbisogno in capitale (fideiussioni e mutui della società) che poté essere coperto è indicato nella tavola seguente.

Anno	Fideiussioni e mutui accordati dalla Società	Totale di bisogni in capitale coperto			
		rinnovo di alberghi	acquisto di alberghi	ammodernamento di stazioni climatiche	totale
		(in 1000 franchi)			
1967 . . . . .	9 580	35 466	2 050	1 400	38 916
1968 . . . . .	10 868	44 760	4 672	5 570	55 002
1969 . . . . .	21 183	79 127	17 096	11 066	107 289
1970 . . . . .	12 143	59 125	6 667	4 900	70 692
1971 . . . . .	15 688	82 264	11 198	9 028	102 490
1972 . . . . .	17 024	64 368	13 730	17 950	96 048
1973 . . . . .	15 009	52 415	11 947	11 157	75 519
Totale intermedio in sette anni . . . . .	101 495	417 525	67 360	61 071	545 956
+ fondi ripresi al 1° gennaio 1967 . . . .	11 129	42 100		1 000	43 100
— rinunce 1967-1973 . . .	13 160	48 612	6 160	13 236	68 008
Totale in sette anni . . .	99 464	411 013	61 200	48 835	521 048
Media in sette anni . . .	14 209	58 716	8 743	6 976	74 435

I risultati conseguiti possono essere considerati positivi, soprattutto ove si provveda a raffrontare l'importo delle fidejussioni e dei mutui con l'intero fabbisogno in capitale che è stato finora soddisfatto mediante altri fondi di terzi e mezzi aziendali propri.

Benché pertanto la legge federale sul promovimento del credito alberghiero avesse generalmente fatto buona prova, cominciò a manifestarsi, in seguito alle mutate condizioni economiche e alle esperienze della SCA, il desiderio di attuare nuovi emendamenti della legge. Detti miglioramenti poterono essere elaborati nel momento in cui, per altri motivi, gli sforzi intrapresi per attuare il programma di sviluppo regionale, segnatamente il disegno della legge federale sull'aiuto agli investimenti nelle regioni montane, evidenziarono l'ineluttabilità di un riesame della legge sul credito alberghiero.

### 23 Linee fondamentali del disegno

Nel quadro del suo decreto sulla concezione generale per lo sviluppo economico delle regioni montane, il Consiglio federale incaricò l'Ufficio federale dell'industria, delle arti e mestieri e del lavoro di esaminare l'opportunità di un allargamento dei crediti in favore della costruzione di nuovi alberghi e dell'attrezzatura di stazioni climatiche in zone turistiche da promuovere. Il mandato procedeva dall'idea secondo cui, parallelamente ai provvedimenti nel settore agrario e industriale, nel campo della politica delle finanze, dell'istruzione e dell'infrastruttura, occorre sostenere gli sforzi impresi a favore dell'evoluzione nelle regioni montane (messaggio concernente l'aiuto agli investimenti nelle regioni montane, FF 1973 I 1313). In questo contesto si accertava avantutto che con un accesso agevolato al mercato dei capitali si poteva fornire alle regioni interessate un aiuto efficace, il quale si sarebbe poi ripercosso favorevolmente sullo sviluppo economico.

La revisione persegue avantutto lo scopo di rendere applicabile la legge a tutta la regione montana in fase di sviluppo, nella misura in cui è considerata degna di promovimento; per siffatte zone, sono previste agevolazioni finanziarie suppletive, segnatamente mediante un aiuto al finanziamento della costruzione di nuovi alberghi a saggi d'interesse più modici di quelli usuali sul mercato dei capitali.

Questo ampliamento dello scopo della legge è unicamente attuabile incrementando la base finanziaria della SCA. A tal fine è previsto che la Confederazione rinunci d'ora in poi alla remunerazione dei capitali messi a disposizione e che, se questa misura non fosse bastevole per conseguire gli scopi prefissi dalla legge, il Consiglio federale sia autorizzato ad accordare alla SCA mutui suppletivi, limitati a 5 milioni di franchi l'anno, fino a concorrenza di una somma complessiva di 25 milioni di franchi.

Già l'assunzione del nuovo compito nell'ambito del promovimento delle regioni montane evidenzia la necessità di considerare permanente, in futuro,

il compito d'incoraggiare il credito a favore dell'industria alberghiera e delle stazioni climatiche. Lo stesso vale anche per le regioni situate fuori della zona montana. Il turismo svizzero è esposto ad una crescente pressione competitiva dell'estero, perciò nel nostro Paese si è riscontrato un sostanziale aumento del fabbisogno in investimenti. Il promovimento del credito a favore dell'industria alberghiera e delle stazioni climatiche s'impone dunque costantemente in qualsiasi regione a vocazione turistica e segnatamente nelle regioni discoste dai centri del turismo. A tale riguardo va rilevato che non può essere rinunciato ad una garanzia suppletiva dei crediti da parte dei poteri pubblici, cosicché risulta giustificato di abrogare le disposizioni intese a conferire un carattere temporaneo a siffatti provvedimenti. Queste considerazioni si applicano segnatamente alle condizioni di rimborso cui la Confederazione subordinava la concessione di mutui come anche alla limitazione nel tempo della garanzia federale alle fideiussioni della SCA.

Le altre modificazioni previste nel disegno di revisione sono di minor momento. Trattasi, ad esempio, d'ancorare esplicitamente alla legge il principio secondo cui le agevolazioni in materia creditizia siano parimente previste per le attrezzature interaziendali comuni dell'industria alberghiera, ciò che collima d'altronde con la prassi finora seguita. L'assunzione agevolata di alberghi poi non dev'essere più limitata alle giovani leve, poiché questa disposizione non si è rivelata funzionale in tutti i casi. Procedendo dalle esperienze fatte, occorrerebbe permettere alla SCA di operare in modo più duttile nella determinazione dei termini d'ammortamento.

Il disegno di revisione è stato dapprima sottoposto ai servizi federali interessati, ciò che consentì di soddisfare il desiderio d'adeguare le norme sul ricorso alla recente evoluzione della giurisdizione amministrativa federale. Il disegno è stato indi distribuito, per consultazione, ai Governi cantonali, alle associazioni mantello e agli enti turistici. Il termine di risposta, originariamente stabilito per la fine del 1973, fu in seguito prorogato, a domanda di talune organizzazioni consultate.

Abbiamo profittato dell'occasione per migliorare la forma, nella versione francese, delle disposizioni rivedute. Siffatte modificazioni sono indicate espressamente nel disegno.

## **24 Risultati della procedura di consultazione**

22 Governi cantonali e 23 delle 31 associazioni consultate hanno espresso il parere riguardo alla revisione; benché la necessità di modificare la legge sia stata quasi unanimemente riconosciuta, le opinioni divergono sensibilmente quanto all'ampiezza auspicabile e al campo d'applicazione delle innovazioni previste.

I risultati della procedura di consultazione dimostrano che il principio dell'estensione del campo d'applicazione territoriale alle regioni di montagna degne di sviluppo è stato accolto favorevolmente. Singoli pareri manifestano anzi il desiderio di procedere oltre accordando la priorità alle regioni di montagna al momento della concessione dei crediti. Secondo altri interpellati, il nesso tra legge sul credito alberghiero e legge sull'aiuto agli investimenti sarebbe troppo stretto, dato che esso non tiene conto di tutti gli interessi regionali. Diversi Cantoni non urbani affermano che, considerato il lungo periodo di tempo necessario per l'elaborazione di concetti regionali di sviluppo, sarebbe opportuno prevedere un'applicazione più flessibile delle condizioni promozionali, in modo da consentire una più celere realizzazione.

La maggioranza delle cerchie consultate suggerisce un ampliamento del campo d'applicazione materiale alle attrezzature interaziendali comuni e alle costruzioni d'alberghi nelle zone montane in via di sviluppo. Oltre ai pareri approvanti quest'ultima modificazione nel senso proposto, sono state però accertate due tendenze divergenti. Da un lato infatti, numerosi Cantoni e associazioni (fra altri, Berna, Lucerna, Friburgo, Vaud, Ticino, Società svizzera degli albergatori, Federazione svizzera del turismo, Associazione delle stazioni termali svizzere) auspicano l'estensione delle agevolazioni creditizie per la costruzione di nuovi alberghi alle regioni turistiche di pianura e lacuali (zone climatiche monostagionali) e, dall'altro, singoli interessati propongono un'assoluta rinuncia al cofinanziamento della costruzione di nuovi alberghi, allegando che la situazione sul mercato del lavoro è già troppo tesa. Secondo quest'ultimo parere occorrerebbero soprattutto miglioramenti qualitativi dell'offerta turistica, promovendo la razionalizzazione.

Prescindendo da siffatti giudizi isolati, l'ampliamento delle agevolazioni di finanziamento e della base finanziaria della SCA è generalmente accettato. Sono pure state giudicate eque, di principio, le riduzioni dei saggi d'interesse per il finanziamento dei «progetti particolarmente degni d'essere promossi», nelle regioni montane in fase di sviluppo. A tale riguardo, va osservato che taluni Cantoni (fra altri Lucerna, Ticino, Uri) auspicano un allargamento delle misure previste e chiedono una riduzione generale dei saggi d'interesse.

Il rafforzamento del fondo di riserva della SCA, l'esonero dal pagamento degli interessi sui mutui concessi dalla Confederazione e l'abrogazione dell'obbligo di rimborso sono stati generalmente accolti assai favorevolmente. Soltanto un Cantone invero critica l'aiuto previsto nell'articolo 17, reputando che esso rivesta le caratteristiche di un sussidio.

La possibilità di mettere a disposizione della SCA mutui federali completivi è unanimemente approvata, tenendo però conto che l'importo limite previsto di 25 milioni di franchi è in parte considerato insufficiente.

Contro l'abbandono del limite stabilito nel tempo per la garanzia federale, previsto nell'interesse di una soluzione duratura, è stata mossa una sola obiezione.

Ad eccezione del Cantone di Appenzello interno, tutte le risposte inerenti all'articolo sui rimedi giuridici disapprovano il nuovo disciplinamento, affermando che non sussiste alcun motivo cogente per modificare un ordinamento del quale l'applicazione ha fatto buona prova. Si giudica infatti che la possibilità di ricorrere al Dipartimento federale dell'economia pubblica contro le decisioni prese dalla SCA sia contraria alla struttura economica mista della Società, spogli i soci privati dei loro poteri e provochi complicazioni e indugi materialmente sgradevoli.

Si è pure proposto d'istituire una commissione peritale come istanza di ricorso oppure di dichiarare ricorribili soltanto le decisioni più importanti della SCA.

### 3 Parte speciale

#### 31 Commenti sulle diverse proposte di revisione

##### 311 Scopo delle fideiussioni e dei mutui

(Art. 4 cpv. 1 lett. *a*<sup>bis</sup> (nuova), *b* e *c*)

Riguardo alla proposta d'allargare pure alle *nuove costruzioni* (art. 4 cpv. 1 lett. *a*<sup>bis</sup>) i provvedimenti promozionali del credito, occorre osservare che l'industria alberghiera già da anni considera una mancanza il fatto che la costruzione di nuovi alberghi nelle zone turistiche non sia agevolata mediante fideiussioni o mutui come il rinnovo di alberghi esistenti, la costruzione di locali di lavoro, di alloggi per il personale e di attrezzature turistiche per stazioni climatiche. Questa opinione è stata condivisa non soltanto nel postulato del Consigliere nazionale Wyer del 20 marzo 1969 e in quello del Consigliere agli Stati Broger del 4 giugno 1969, bensì anche in rapporti d'organismi turistici competenti (Ufficio nazionale svizzero del turismo, Federazione svizzera del turismo, Società svizzera degli albergatori) come anche nei rapporti di gestione di numerose banche dei Cantoni turisticamente sviluppati. I Cantoni e le associazioni hanno proposto, nella procedura di consultazione, di non limitare l'aiuto per nuovi alberghi alle regioni degne di sviluppo, ma di estenderlo a tutte le zone turistiche. Tenuto però conto della situazione finanziaria federale assai tesa e delle condizioni sul mercato del lavoro, questo desiderio non può essere soddisfatto. Il finanziamento delle nuove costruzioni in queste zone dev'essere pertanto lasciato all'iniziativa privata, essendo i responsabili del parere che l'assunzione del rischio contribuisce ad incanalare funzionalmente lo sviluppo.

Per contro, nelle regioni montane degne di sviluppo, per le quali sussiste un programma di sviluppo approvato, il cofinanziamento di nuove costruzioni d'alberghi risponde ad un bisogno impellente e dovrebbe essere reso possibile come incentivo per la realizzazione d'altri progetti.

*Attrezzature interaziendali comuni (art. 4 cpv. 1 lett. b).* Siffatte attrezzature, altamente efficaci per la razionalizzazione soprattutto riguardo all'effettivo del personale, sono state finora incoraggiate di caso in caso. Essendo presumibile che un numero viepiù crescente di analoghi progetti verrà realizzato in avvenire, occorre inserire esplicitamente questi provvedimenti nella legge per togliere qualsiasi dubbio riguardo all'ammissibilità di questo genere di promovimento. Nella procedura di consultazione questa innovazione è stata generalmente approvata.

La proposta *abrogazione di una parte della lettera c nel capoverso 1 dell'articolo 4* non provoca alcuna mutazione fondamentale. La pratica ha invero dimostrato che il rilievo di alberghi dovrebbe essere generalmente agevolata e che la limitazione «ai giovani nel caso di compera o di successione» non è appropriata. Con la proposta semplificazione della norma si tiene meglio conto della situazione nell'industria alberghiera. L'amministrazione della SCA dovrà però in pratica adeguarsi ai desideri espressi nella procedura di consultazione, secondo i quali non deve essere assolutamente facilitato l'acquisto di alberghi a scopi speculativi.

### **312 Regioni turistiche e regioni montane degne di sviluppo**

(Art. 5)

L'estensione del promovimento del credito in favore degli alberghi e delle stazioni climatiche alle regioni montane degne di sviluppo esige una ristrutturazione del tenore dell'articolo 5. Poiché le regioni turistiche indicate nell'ordinanza d'esecuzione del 23 dicembre 1966 s'identificano solo parzialmente con le regioni montane, il campo d'applicazione territoriale della legge sul credito alberghiero dev'essere ridefinito e cioè in modo che i provvedimenti legislativi possano essere, di principio, applicati tanto nelle zone turistiche, quanto in quelle montane degne di sviluppo. Con il nuovo tenore proposto dall'articolo 5 risulta attuata, nel campo d'applicazione territoriale, una razionale coordinazione con gli intenti promozionali perseguiti dalla legge federale sul promovimento degli investimenti nelle zone di montagna.

In taluni pareri degli enti consultati è stato espresso il timore che il collegamento e la delimitazione tra le due leggi non siano ordinati con sufficiente chiarezza. Occorre pertanto illustrare nuovamente in qual modo va inteso il nesso fra i due atti legislativi. L'accertamento, se una regione montana può essere considerata regione particolarmente degna di sviluppo turistico, dev'essere svolto unicamente nell'ambito della LIN. Pertanto, i provvedimenti *suppletivi* di promovimento previsti nella legge sui crediti all'industria alberghiera per le regioni montane degne di sviluppo (costruzione di nuovi alberghi, concessione di saggi d'interesse ridotti) potranno essere adottati soltanto qualora sia stata presa una siffatta decisione. La SCA è vincolata alla decisione emanata in virtù della LIN soltanto però per quanto

concerne l'applicazione di nuovi provvedimenti *suppletivi* di promovimento, previsti nella legge sul credito alberghiero in favore delle regioni montane degne di sviluppo. L'attuazione delle altre misure promozionali è esclusivamente disciplinata nella legge sul credito alberghiero. In questo caso, la SCA osserva la prassi finora seguita per tutte le regioni menzionate nell'articolo 5 capoverso 1.

### 313 Presupposti per la concessione di fideiussioni e di mutui

(Art. 6 cpv. 3)

Il nuovo capoverso 3, nel campo d'applicazione materiale, assicura la coordinazione con la legge federale concernente il promovimento degli investimenti nelle regioni montane. Durante la procedura di consultazione, diverse cerchie interessate osservarono che il contesto del capoverso 3 non definiva chiaramente il concetto di nuove costruzioni. Il nuovo tenore ha tenuto conto di queste obiezioni, stabilendo con la dovuta precisione, mediante un rinvio all'articolo 4 capoverso 1 lettera *a*<sup>bis</sup>, quanto s'intende per nuove costruzioni.

### 314 Interessi e ammortamenti

(Art. 8 cpv. 2, 2<sup>bis</sup> [nuovo] e 3)

I saggi d'interesse sono stabiliti secondo le condizioni del mercato dei capitali, sia per i mutui garantiti, sia per i prestiti diretti. A tale riguardo va osservato che la SCA deve vegliare affinché i saggi d'interesse dei mutui garantiti da fideiussione risultino possibilmente favorevoli per il mutuatario. Riguardo ai prestiti diretti, i saggi devono corrispondere a quelli applicati per i mutui garantiti, ai quali però s'aggiungono i premi di fideiussione. Saggi inferiori possono essere concessi soltanto in favore degli ostelli per la gioventù e altri stabilimenti destinati ad accogliere giovani.

I saggi previsti nell'articolo 8 capoverso 2 sono stati giudicati adeguati dalla maggior parte dei Cantoni e delle associazioni e reputati invece troppo elevati da taluni Cantoni della Svizzera centrale e meridionale e dalla Società degli albergatori.

Siamo del parere che occorra mantenere l'ordinamento finora applicato, che prevede la conformità dei saggi d'interesse alle condizioni del mercato dei capitali. Premesse più favorevoli dovrebbero essere istituite meramente per le regioni montane degne di sviluppo, regioni dove gli investimenti sono esposti a rischi maggiori o per le quali s'addice un promovimento particolare. Lo stesso vale per gli ostelli della gioventù e stabilimenti analoghi.

Nel capoverso 3, il termine massimo d'ammortamento è stato aumentato a 20 anni in generale, ciò che consentirebbe alla SCA di sostenere in modo più sostanziale le aziende che devono superare difficoltà d'ammortamento.

### 315 Fondo di riserva

(Art. 12 lett. *d* [nuova])

Poiché il Fondo di riserva della SCA è stato aumentato di 500 000 franchi, già nei primi 5 anni di esistenza della società, mediante eccedenze d'introiti e poiché s'impone un incremento di siffatta riserva, proponiamo d'autorizzare gli organi della SCA ad assegnare una parte delle eccedenze a detto fondo, con riserva di un'adeguata remunerazione del capitale sociale. Soddisfiamo pertanto il voto espresso in favore di un consolidamento della base finanziaria della SCA, tanto più che questa modificazione non è stata affatto avversata nella procedura di consultazione.

### 316 Rimedi giuridici

(Art. 14 cpv. 1 e 2)

Ancorché la gerenza della SCA, quando decide giusta l'articolo 5 della legge federale del 20 dicembre 1968<sup>1)</sup> sulla procedura amministrativa (dapresso: «LPA»), agisca in qualità d'autorità indipendente dell'Amministrazione federale in quanto decide nell'adempimento di un compito di diritto pubblico ad essa affidato dalla Confederazione (art. 1 cpv. 2 lett. *e* LPA), siffatte decisioni non sono ricorribili. Infatti, il vigente articolo 14 capoverso 2 della legge esclude espressamente il ricorso e detta norma permane valida anche sotto l'egida della nuova LPA (art. 46 lett. *d* della LPA). Invero, tutti gli atti legislativi federali nel campo delle prestazioni dell'Amministrazione prevedono sufficienti rimedi giuridici, nello spirito di una moderna concezione dello Stato di diritto e secondo le norme generali attualmente applicate in materia di procedura amministrativa federale. Risulta pertanto necessario, a tutela del cittadino, che gli atti compiuti dalla SCA in qualità d'organo dell'Amministrazione federale cosiddetta indiretta siano parimente sottoposti a siffatto controllo generale del diritto e del potere di valutazione, ciò che appunto vuole la modificazione dell'articolo 14 capoverso 1.

Anche per quanto concerne la competenza a giudicare le «controversie concernenti le fideiussioni e i mutui» s'impone un adattamento all'evoluzione del diritto. Tanto nel disegno del Consiglio federale per la legge sull'aiuto in materia d'investimenti nelle regioni montane, quanto nel disegno per la legge sul promovimento della costruzione d'abitazioni e dell'accesso alla loro proprietà, la composizione delle vertenze spetta al Tribunale federale che decide come istanza unica. Pertanto, nell'interesse di un ordinamento uniforme di circostanze analoghe, anche il giudizio di controversie procedenti dai contratti di fideiussione o di mutuo, conclusi dalla SCA, dovrebbe essere affidato al Tribunale federale, come giurisdizione amministrativa e istanza unica. -

<sup>1)</sup> RS 172.021

Nella procedura di consultazione, sono state espresse gravi preoccupazioni riguardo alla nuova disposizione sui rimedi giuridici. Taluni Cantoni e enti turistici ma pure organizzazioni mantello hanno in effetti disapprovato la possibilità di ricorrere contro tutte le decisioni della SCA, secondo la procedura della giustizia amministrativa federale. Le principali riserve espresse a tale riguardo sono le seguenti:

La società predetta, concepita come cooperativa di diritto pubblico, è un'impresa a carattere economico misto, della quale più della metà del capitale sociale è costituito da fondi privati; occorre pertanto tener conto di questa rilevante partecipazione finanziaria, analogamente a quanto appunto stabilisce l'articolo 14 capoverso 2 nel tenore attuale. L'applicazione della procedura amministrativa ordinaria non appare pertanto indispensabile, ove si consideri la struttura particolare della società e si tenga conto che la metà dei membri della sua amministrazione sono nominati dal Consiglio federale. L'articolo 46 della LPA consente d'altronde assolutamente di dichiarare definitive le decisioni dell'amministrazione della SCA. Ovviamente, non è dubbio che detta società svolga compiti di diritto pubblico; occorre però chiedersi se la SCA, per questo motivo, debba necessariamente essere considerata un'«autorità». Se già la Confederazione affida, per motivi determinati, questi compiti di diritto pubblico ad una cooperativa di diritto pubblico estranea all'amministrazione federale, sarebbe strano dover constatare il ritorno alla procedura ordinaria in seconda e terza istanza. La procedura in materia di ricorso della giustizia amministrativa federale è concepita, di principio, per le decisioni prese dall'Amministrazione federale pure in prima istanza. Inoltre, la legge prevede, nel caso di perdite derivanti da fideiussioni, una corresponsabilità della SCA pari al 25% e stabilisce che le perdite su mutui sono assunte dalla Confederazione soltanto se la SCA ha osservato i suoi obblighi di diligenza. In queste condizioni, è quasi inconcepibile che un'istanza superiore di ricorso possa ingiungere alla SCA di assumere fideiussioni o di concedere mutui nei casi in cui essa giudica che i rischi sarebbero eccessivi. Del rimanente, l'articolo 19 della legge, inerente alla vigilanza del Consiglio federale, è già di per sé sufficiente per consentire al richiedente di ricorrere contro decisioni arbitrarie dell'amministrazione della SCA.

Le opposizioni mosse, nella procedura di consultazione, in quanto fatte dalla SCA, sono assolutamente comprensibili. Secondo il tenore proposto per l'articolo 14 capoverso 1 essa in effetti si vede tolta la competenza esclusiva in materia di fideiussioni e di mutui. Nondimeno, queste opposizioni non giustificano uno spostamento dalla nuova concezione dei rimedi giuridici, istituita durante la revisione della legge federale sull'organizzazione giudiziaria e della legge federale sulla procedura amministrativa. Ovviamente, l'articolo 46 lettera *b* di quest'ultimo atto istituisce bensì la possibilità di disporre che talune decisioni siano definitive, però solo qualora le circostanze giustificino l'esclusione di un rimedio di diritto. Evidentemente

per la valutazione di domande nel quadro della legge sul credito alberghiero le conoscenze specialistiche sono d'essenziale rilevanza, ciò che però non può essere considerato un argomento contrario alla possibilità di riesame da parte di un'istanza superiore. Durante la revisione della procedura amministrativa, il criterio di conoscenze specialistiche ha assunto importanza nella questione della scelta del rimedio giuridico, ma non in quella della giustificazione della procedura di ricorso per sé stessa. Si potrebbe rinunciare al conferimento di un rimedio giuridico soltanto se le decisioni della SCA influissero in modo relativamente esiguo sugli interessi privati.

Del rimanente occorre osservare che la Confederazione copre la totalità delle perdite subite sui mutui e pur sempre il 75 per cento di quelle derivanti da fideiussioni, cosicché essa risulta a sopportare un rischio finanziario assai maggiore di quello della SCA. Inoltre, non sarebbe per nulla asistemato di affidare alle autorità federali di vigilanza la procedura di ricorso contro decisioni di organizzazioni di diritto pubblico indipendenti dall'Amministrazione federale (cfr. art. 10 della legge federale del 18 marzo 1971 concernente l'organizzazione della Società cooperativa fiduciaria dell'industria del ricamo; art. 4 del decreto federale del 17 dicembre 1952 concernente la Società cooperativa svizzera dei cereali e dei foraggi; art. 32 e 33 dell'ordinanza del 25 ottobre 1960 concernente la BUTYRA, Ufficio centrale svizzero per l'approvvigionamento del burro). La possibilità di far capo all'autorità di vigilanza di cui all'articolo 71 della legge federale sulla procedura amministrativa può essere considerata soltanto «ultima ratio»; trattasi invero di un mezzo di diritto che non conferisce al denunziante i diritti e gli obblighi di parte.

È soprattutto necessario di avvertire che la revisione proposta conferisce alla SCA nuove attribuzioni nell'ambito dei programmi di sviluppo delle regioni di montagna, per l'attuazione dei quali la Confederazione mette a disposizione considerevoli fondi. La Confederazione non adempirebbe integralmente questo compito, ove negasse ai beneficiari i pertinenti rimedi giuridici. La sicurezza del diritto e l'eguaglianza davanti alla legge esigono un'adeguata protezione giuridica, per cui il Consiglio federale giudica ineluttabile una revisione dell'articolo 14.

### **317 Mutui della Confederazione**

(Art. 16 cpv. 1<sup>bis</sup> [nuovo], 2 e 3)

L'obbligo condizionale della SCA, previsto in questa disposizione, di rimborsare alla Confederazione 20 milioni di franchi dei 47 mensile a disposizione da quest'ultima, non potrà essere adempito, tenuto conto dei compiti suppletivi che le spetteranno in virtù delle modificazioni della legge. Durante i primi sette anni d'esistenza, la SCA, per il finanziamento di nuovi mutui, ha dovuto adoperare non soltanto le somme rimborsatele ma anche una parte del capitale proprio, cosicché non rimase disponibile alcun mar-

gine per soddisfare gli obblighi contratti con la Confederazione. Durante la procedura di consultazione, la soppressione del termine di rimborso è stata generalmente considerata un provvedimento favorevole.

Poiché la revisione della legge produrrà un aumento delle attività della SCA, tanto nel settore dell'ammodernamento degli alberghi e dell'attrezzatura di stazioni climatiche, quanto nell'ambito delle nuove costruzioni in zone montane degne di sviluppo, risulta ineluttabile una ristrutturazione dell'articolo 16. Trattasi essenzialmente di autorizzare il Consiglio federale a mettere, se necessario, a disposizione della SCA, oltre ai 47 milioni di franchi, altri mutui sino a concorrenza di un'importo annuo massimo di 5 milioni di franchi. A tale riguardo va osservato che è stato fissato un limite di 25 milioni di franchi, anche se nella procedura di consultazione sia stato reiteratamente proposto d'autorizzare la Confederazione ad accordare aiuti più sostanziali. Siamo però del parere che la somma complessiva di 25 milioni di franchi debba bastare, non da ultimo in considerazione dell'attuale situazione finanziaria della Confederazione.

### **318 Interesse sui mutui della Confederazione**

(Art. 17)

Dal 1967 al 1973, gli interessi pagati dalla SCA alla Confederazione ammontarono complessivamente a 7,21 milioni di franchi, ossia ad una somma di 1,03 milioni o del 2,2 per cento circa l'anno. Se questi interessi fossero stati accreditati sul fondo di riserva, la situazione finanziaria della SCA sarebbe sensibilmente migliorata. Poiché la modificazione della legge persegue lo scopo di accordare maggiori agevolazioni creditizie e la revisione degli articoli 8 capoverso 2<sup>bis</sup> e 12 è stata elaborata in questo senso, è opportuno rinunciare alla remunerazione dei mutui della Confederazione. In questo modo e tenuto conto dei provvedimenti cui già accennammo, la SCA potrà incrementare la sua base finanziaria e risulterà pertanto in grado di accordare, in più ampia misura del passato, mutui prelevati dai fondi propri per finanziare l'ammodernamento di alberghi e di stazioni climatiche. Questa modificazione, salvo una risposta contraria, è stata favorevolmente accolta.

### **319 Disposizioni transitorie**

(Art. 21)

Nei setti anni d'applicazione della legge, ossia nel periodo settennale venuto a scadere a fine 1973, la somma delle fideiussioni della SCA, ammontante all'inizio a 19,3 milioni di franchi (impegni ripresi dalla Cooperativa svizzera di fideiussione per l'industria alberghiera stagionale) è passata a circa 39 milioni, ciò che costituisce un incremento di 19,7 milioni di franchi in un settennio o di 2,8 milioni per anno. Il fatto che la garanzia federale, a fine 1973, copriva, conformemente all'articolo 15, i tre quarti

dei suddetti impegni pari a circa 39 milioni di franchi, significa, in altri termini, che è stato utilizzato solo il 30 per cento del limite della responsabilità federale di 100 milioni al massimo. In siffatte condizioni non è più necessario stabilire un limite nel tempo, come lo prevede l'articolo 21. Infatti, anche nel caso di un rapido incremento delle fideiussioni in avvenire, è improbabile che il limite legale di 100 milioni, stabilito per la garanzia federale, venga raggiunto, tenuto conto che le aliquote annue d'ammortamento sui mutui garantiti aumentano in funzione dell'incremento dell'ammontare delle fideiussioni. Salvo una sola eccezione, anche questo ordinamento non è stato avversato.

Il secondo capoverso dell'articolo 21 può essere soppresso, non sussistendo al momento più alcuna differenza tra il saggio d'interesse sui mutui concessi innanzi il 1967 dalla Cooperativa svizzera di fideiussione per l'industria alberghiera stagionale e quello applicato ai mutui accordati dopo tale data dalla SCA.

## **4 Ripercussione sulle finanze e sull'effettivo del personale**

### **41 Ripercussione sulle finanze**

La revisione conferisce alla Confederazione la possibilità d'accordare alla SCA in caso di necessità, oltre ai 47 milioni di franchi previsti nell'articolo 16 capoverso 1, altri mutui sino ad un ammontare di 5 milioni l'anno, ma al massimo di 25 milioni complessivamente. L'obbligo di rimborsare parzialmente i mutui nel termine di 10 anni è abrogato. Inoltre, cade la remunerazione dei mutui messi a disposizione della SCA, in virtù dell'articolo 16.

Tenuto conto delle finalità della legge, l'onere finanziario suppletivo derivante per la Confederazione permane entro limiti tollerabili.

### **42 Ripercussioni sull'effettivo del personale**

La revisione della legge sul credito alberghiero non incide affatto sul fabbisogno di personale federale, dato che l'esecuzione dell'atto legislativo permane conferita alla SCA e che la vigilanza spettante alle autorità federali in virtù dell'articolo 19 non esige alcun aumento dell'effettivo degli agenti federali.

## **5 Costituzionalità**

Come finora, la competenza della Confederazione in materia di movimento del credito all'industria alberghiera e alle stazioni climatiche è data dall'articolo 31<sup>bis</sup> della Costituzione federale. Il rinvio all'articolo 22<sup>quater</sup> capoverso 2 della Costituzione federale è stato introdotto nell'in-

gresso della legge poiché essa, anche in avvenire, servirà da complemento alla legge sull'aiuto agli investimenti nelle regioni di montagna. Conformemente al desiderio espresso in diverse risposte durante la procedura di consultazione, questa aggiunta persegue lo scopo di evidenziare lo stretto nesso esistente fra i due atti legislativi.

## 6 Osservazioni finali

La revisione della legge per il promovimento del credito all'industria alberghiera e alle stazioni climatiche si è rivelata necessaria per diversi motivi. Non va però soprattutto dimenticato che la concezione generale della Confederazione per lo sviluppo economico delle regioni di montagna esige, oltre al sostegno finalistico concesso all'agricoltura e all'industria, anche provvedimenti a favore dello sviluppo turistico. Questo nuovo compito esige un rafforzamento finanziario della SCA e una programmazione della sua attività a lunga scadenza. Nonostante la migliorata redditività dell'industria alberghiera, non va dimenticato che questo settore economico abbisogna di un intenso apporto in capitale ed è inoltre subordinato a forti fluttuazioni congiunturali secondo la frequenza. È quindi indispensabile che la Confederazione consideri un compito permanente quello di agevolare all'industria alberghiera l'accesso al mercato dei capitali, segnatamente in considerazione dell'ingente bisogno di ricupero nelle regioni di montagna degne di sviluppo e in altre regioni marginali.

## 7 Proposte

Visto quanto precede, vi raccomandiamo di approvare la proposta modificazione di legge federale e di togliere di ruolo i seguenti postulati:

- P 10 239 Promovimento del credito all'industria alberghiera e alle stazioni climatiche (N 26 giugno 1969, Wyer).  
 P 10 302 Incremento turistico nelle regioni montane (N 2 ottobre 1969, Broger).

Gradite, onoveroli signori presidente e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

Berna, 8 maggio 1974

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione,

**Brugger**

Il cancelliere della Confederazione,

**Huber**

(Disegno)

**Legge federale  
per il promovimento del credito  
all'industria alberghiera e alle stazioni climatiche**

**Modificazione del**

**1974**

*L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,*  
visto il messaggio del Consiglio federale dell'8 maggio 1974 <sup>1)</sup>,

*decreta:*

**I**

La legge federale del 10 luglio 1966 <sup>2)</sup> per il promovimento del credito all'industria alberghiera e alle stazioni climatiche è modificata come segue:

*Ingresso*

...

visti gli articoli 31 <sup>bis</sup> e 22 <sup>quater</sup> capoverso 2 della Costituzione federale,

...

*Art. 4 cpv. 1 lett. a, a <sup>bis</sup> (nuova), b, c, d, e, f*

- a.* (Concerne solo il testo francese).
- a<sup>bis</sup>* la costruzione di nuovi alberghi nel quadro di un programma di sviluppo approvato in virtù della legge federale sull'aiuto agli investimenti nelle regioni montane;
- b.* il rinnovamento e la costruzione di alloggi per il personale e di locali di lavoro come anche la creazione d'impianti per comunità interaziendali dell'industria alberghiera;
- c.* l'agevolazione dell'acquisto di alberghi;
- d.* (Concerne solo il testo francese);
- e.* la progettazione, la creazione e il rinnovamento d'impianti turistici in stazioni climatiche, purché abbiano un interesse generale per la stazione e tali attribuzioni non spettino ordinariamente ai Cantoni o ai Comuni;
- f.* (Concerne solo il testo francese).

<sup>1)</sup> FF 1974 I 1347

<sup>2)</sup> RU 1966 1699; RS 935.12

## Art. 5

*Regioni turistiche, regioni montane degne di sviluppo*

<sup>1</sup> La concessione di fideiussioni e di mutui è ristretta alle regioni turistiche e alle regioni per le quali è stato approvato, nel quadro della legge federale sull'aiuto agli investimenti nelle regioni montane, un programma di sviluppo inteso a promuovere il turismo.

<sup>2</sup> Per regioni turistiche s'intendono le regioni e i luoghi in cui il turismo ha particolare importanza ed è inoltre sottoposto a notevoli fluttuazioni stagionali. Il Consiglio federale, sentiti i Cantoni, designa tali regioni e luoghi. La Società può, in singoli casi, ammettere eccezioni, qualora le condizioni siano analoghe a quelle esistenti nelle regioni turistiche.

<sup>3</sup> Le stazioni balneari non soggiacciono alle limitazioni secondo i capoversi 1 e 2.

*Art. 6 cpv. 3 (nuovo)*

<sup>3</sup> Le fideiussioni e i mutui per le nuove costruzioni secondo l'articolo 4 capoverso 1 lettera *a*<sup>bis</sup> possono essere concessi soltanto per progetti conformi a un programma di sviluppo regionale, approvato in virtù della legge federale sull'aiuto agli investimenti nelle regioni montane.

*Art. 7 cpv. 1*

(Concerne solo il testo francese)

*Art. 8 cpv. 2, 2<sup>bis</sup> (nuovo) e 3*

<sup>2</sup> La Società stabilisce i saggi d'interesse dei mutui che concede in modo che essi corrispondano, di norma, al tasso applicato dalle banche per le ipoteche di primo grado su immobili commerciali.

<sup>2 bis</sup> Per i progetti particolarmente degni di promovimento, compresi nel quadro di un programma di sviluppo approvato in virtù della legge federale sull'aiuto agli investimenti nelle regioni montane, come anche per gli ostelli della gioventù e altre forme d'alloggio per giovani turisti, la Società può assumere, durante al massimo 5 anni, una parte degli interessi dei mutui che ha garantito per fideiussione; per i mutui che ha accordato, essa può stabilire saggi d'interesse inferiori a quelli indicati nel capoverso 2.

<sup>3</sup> I mutui garantiti per fideiussione o concessi devono essere ammortizzati il più presto possibile. Di regola, il termine d'ammortamento non deve superare 20 anni.

*Art. 12 lett. d (nuova)*

*d.* le parti delle eccedenze del ricavo, da stabilire dagli organi della Società, dopo deduzione di un adeguato interesse sul capitale sociale.

*Art. 14**Rimedi giuridici*

<sup>1</sup> Contro le decisioni prese dalla Società in applicazione della presente legge è ammissibile il ricorso al Dipartimento federale dell'economia pubblica. A queste decisioni e alle decisioni su ricorsi del Dipartimento federale dell'economia pubblica sono applicabili le norme generali della giustizia amministrativa federale.

<sup>2</sup> Le controversie concernenti contratti di fideiussione, di mutuo e di costituzione di pegno, conchiusi dalla Società, sono giudicate dal Tribunale federale come istanza unica (art. 116 lett. k della legge federale del 16 dicembre 1943 <sup>1)</sup> sull'organizzazione giudiziaria.

*Art. 16 cpv. 1<sup>bis</sup> (nuovo) 2 e 3*

<sup>1 bis</sup> Se i mutui menzionati al capoverso 1 non sono bastevoli per adempiere lo scopo della presente legge, il Consiglio federale può mettere a disposizione della Società altri mutui fino a un ammontare massimo di 5 milioni di franchi l'anno, ma complessivamente non superiore a 25 milioni di franchi.

<sup>2</sup> Il Consiglio federale, considerate le condizioni economiche e la situazione finanziaria della Società, risolve circa il rimborso dei mutui secondo i capoversi precedenti.

<sup>3</sup> Le perdite della Società sui mutui sono a carico della Confederazione, in quanto siano adempiute le condizioni della presente legge e la Società abbia osservato i suoi obblighi di diligenza.

*Art. 17**Esenzione dei mutui federali dagli interessi*

I mutui messi a disposizione della Società in virtù dell'articolo 16 capoversi 1 e 1<sup>bis</sup> sono esenti d'interessi.

*Art. 21**Disposizioni transitorie*

<sup>1</sup> La garanzia federale s'applica di diritto ai mutui garantiti, prima dell'entrata in vigore della legge, dalla Società fiduciaria svizzera dell'industria degli alberghi.

<sup>2</sup> (Abrogato).

## II

<sup>1</sup> La presente legge soggiace al referendum facoltativo.

<sup>2</sup> Il Consiglio federale ne stabilisce l'entrata in vigore.

## **Messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente la modificazione della legge federale per il promovimento del credito all'industria alberghiera e alle stazioni climatiche (Deu'8 maggio 1974)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1974
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	22
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	11995
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	04.06.1974
Date	
Data	
Seite	1347-1364
Page	
Pagina	
Ref. No	10 111 237

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.