

90.055

**Messaggio
sul decreto federale concernente misure di lotta
contro il rincaro in materia di tassi ipotecari**

del 10 settembre 1990

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi sottoponiamo un disegno di decreto riguardante misure di lotta contro il rincaro in materia di tassi ipotecari, pregandovi di approvarlo.

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

10 settembre 1990

In nome del Consiglio federale svizzero:
Il presidente della Confederazione, Koller
Il cancelliere della Confederazione, Buser

Compendio

I tassi d'interesse delle vecchie ipoteche di primo grado hanno subito un aumento del 40 per cento circa nel giro di due anni, con conseguenze oltremodo severe a causa dell'ingente volume del debito ipotecario: 480 miliardi di franchi, ovvero 56 000 franchi circa per abitante. La preoccupazione maggiore non deriva tuttavia dal livello dei tassi, bensì dalla rapida successione degli aumenti e quindi dalle difficoltà e persino dall'impossibilità d'adeguamento del nostro sistema.

Nel settore dell'alloggio, è opportuno distinguere i problemi del mercato finanziario da quelli causati da altri punti deboli, quali la politica fondiaria, sociale e fiscale. Anche in questi ambiti sono necessari, e in parte già previsti, i dovuti provvedimenti, ma il loro impatto è destinato a manifestarsi a medio e lungo termine, cosicché possiamo considerarli inefficaci riguardo al problema immediato dei tassi ipotecari.

Il blocco dei tassi d'interesse implicherebbe unicamente le banche e, senza considerare la situazione reale degli oneri, sarebbe un intervento rilevante nel processo di formazione dei prezzi. Parimenti, non riuscirebbe a contenere l'aumento dei tassi: in particolare i tassi di mercato relativi ai capitali passivi resterebbero molto elevati, in modo da garantire un flusso sufficiente di fondi per il finanziamento delle ipoteche. Le banche tenderebbero a cercare operazioni creditizie alternative e a resiliare i prestiti ipotecari. Infine, ci si dovrebbe attendere un ulteriore aumento dei tassi delle nuove ipoteche, che già attualmente sono negoziate a livelli eccezionali.

Un blocco delle pigioni colpirebbe unicamente i locatori, provocherebbe un rallentamento dell'edilizia, tanto riguardo alla costruzione di nuovi stabili che alla manutenzione dei preesistenti, con conseguente deperimento e modifica di destinazione degli alloggi e, in ultima analisi, aggraverebbe il divario esistente tra le pigioni dei vecchi e dei nuovi appartamenti.

Il Consiglio federale propone dunque al Parlamento di sottoporre i tassi ipotecari ad una sorveglianza dei prezzi di tipo congiunturale, adottando un decreto federale urgente. Il provvedimento suggerito è temporaneo e limitato a tre anni: rispetto al controllo dei prezzi vigente, attento prevalentemente agli aspetti concorrenziali, la sorveglianza dei tassi ipotecari auspicata terrà conto di fattori congiunturali.

Messaggio

1 Parte generale

11 Situazione iniziale

I tassi di interesse delle vecchie ipoteche di primo grado sono stati aumentati per la quarta volta dall'inizio del 1989: in meno di due anni sono dunque saliti del 40 per cento circa, provocando – entro la primavera del 1991 – un aumento delle pigioni del 22 per cento circa, per buona parte degli inquilini. Questo aumento è particolarmente intempestivo poiché cade proprio al momento in cui le misure adottate dalla Banca nazionale svizzera cominciano a dare i loro frutti.

Con la nuova ordinanza sulla locazione e l'affitto di abitazioni e locali commerciali, il tasso di ripercussione di un aumento dei saggi ipotecari sulle pigioni è stato ridotto di 1/3 circa rispetto alla normativa previgente (Ordinanza del 10 luglio 1972 concernente provvedimenti contro gli abusi in materia di locazione: RS 221.213.11). Secondo tale ordinanza infatti, un aumento dei saggi d'interesse ipotecari dello 0,25 per cento dava diritto, di regola, ad un aumento delle pigioni del 3 per cento, se in pari tempo i saggi stessi superavano il 6 per cento: in futuro, lo stesso aumento darà diritto soltanto ad un adeguamento delle pigioni del 2 per cento. Ciò nonostante, rispetto al recente quarto aumento dei tassi ipotecari, la normativa attuale appare inefficace e comunque incapace di lenire le sue ripercussioni sulle pigioni.

Sotto la direzione dell'Ufficio federale dell'alloggio, le associazioni dei locatori e degli inquilini si sono riunite per trovare una soluzione accettabile al problema del tasso di ripercussione degli aumenti degli interessi ipotecari ed adottare a tal fine un modello di contratto. Purtroppo i loro sforzi non hanno dato esito alcuno.

È bene aggiungere che, accanto ai locatori, l'aumento dei tassi ipotecari coinvolge direttamente anche i proprietari di abitazioni monofamiliari e di appartamenti: l'aumento del benessere, i tassi di interesse molto bassi ed offerte di finanziamento molto vantaggiose hanno infatti indotto molte persone ad acquistare la propria abitazione ed ora, improvvisamente, gli oneri divengono insostenibili.

Considerata la situazione congiunturale attuale, il Consiglio federale pone la lotta contro il rincaro e l'inflazione tra le sue priorità. Per questo, ritiene indispensabile adottare tempestivamente i provvedimenti più adatti per controllare le conseguenze degli aumenti degli interessi ipotecari.

12 Interventi parlamentari e iniziativa della Repubblica e Cantone di Ginevra

I seguenti interventi parlamentari si sono occupati del problema qui in esame:

- 89.508 Mozione Rechsteiner del 15 .6.89
Introduzione del controllo delle pigioni
- 89.514 Mozione Leuenberger Moritz del 15.12.89
Pigioni disgiunte dai tassi ipotecari
- 89.516 Mozione Ziegler del 20.6.89
Moratoria sulle pigioni
- 90.350 Mozione del Gruppo Radicale-Democratico dell'8.2.90
Separazione dei tassi d'interesse ipotecario dalle pigioni

Il Consiglio federale propone di respingere la mozione Rechsteiner e di trasformare in postulati le tre altre.

Il 6 marzo 1990, il Gran Consiglio della Repubblica e Cantone di Ginevra ha presentato un'iniziativa con la quale chiede alle Camere federali di emanare le disposizioni necessarie per fissare il tasso di interesse ipotecario determinante per le pigioni, in base alla media dei tassi ipotecari dei cinque anni precedenti.

13 Situazione sul mercato dell'alloggio

Secondo la mozione del Gruppo Radicale-Democratico, l'ideale sarebbe una determinazione spontanea delle pigioni nel quadro di un mercato equilibrato. Ciò malgrado, considerando l'ingente volume del debito ipotecario (376,8 miliardi di franchi, pari a 56 500 franchi per abitante), è inevitabile costatare l'importanza primordiale dei tassi di interesse ipotecario anche su un mercato equilibrato.

Purtroppo l'odierno mercato degli alloggi non è in situazione d'equilibrio; a una domanda di alloggi e locali commerciali in costante aumento (segnatamente nel settore dei servizi) corrisponde un'offerta insufficiente, tanto dal profilo quantitativo che qualitativo.

Nel nostro Paese, il numero delle abitazioni vacanti è in media inferiore alla soglia dello 0,5 per cento - determinante per valutare una situazione di crisi del settore - e mostra un'indubbia insufficienza quantitativa dell'offerta.

Secondo gli specialisti, un terzo circa delle famiglie occupa alloggi qualitativamente insoddisfacenti (alloggi sovraoccupati, troppo costosi e mal situati).

La domanda, in costante aumento, va ricondotta principalmente alla crescita demografica (attualmente circa 50 000 persone all'anno), all'elevato tenore di vita e all'aumento delle superfici lavorative (2 a 4% all'anno).

Riguardo all'offerta di alloggi, sembrano improbabili grandi cambiamenti a breve termine. Sotto l'influsso di fattori diversi, quali la ridefinizione di talune zone, la tesorizzazione di terreni o l'equipaggiamento inadatto, negli ultimi anni i terreni da costruzione equipaggiati sono sensibilmente diminuiti e di conseguenza i loro prezzi sono saliti sproporzionatamente. Gli interessi ipotecari hanno raggiunto livelli inconsueti per il nostro Paese, cosicché l'edilizia di questo settore ne risente e ben presto diverrà impossibile costruire nuovi alloggi tramite finanziamento privato.

Le incertezze legate alla situazione internazionale (conflitto del Golfo, recessione negli Stati Uniti, CE, riunificazione delle due Germanie) comportano altrettanti fattori imprevisibili rispetto allo sviluppo dell'economia svizzera; nondimeno è verosimile e che, in caso di stagnazione o recessione, avremmo quale conseguenza una diminuzione della domanda di alloggi e di locali commerciali. Per concludere, è giusto rilevare che il mercato dell'alloggio è raramente in situazione di equilibrio: da un lato, la costruzione di alloggi è relativamente onerosa e nessuno ha interesse a costituire scorte, dall'altro, tutti hanno bisogno di un'abitazione e dunque l'alloggio è un bene cui difficilmente si può rinunciare.

14 Rincaro

Dal 1989, la Banca nazionale svizzera segue una politica monetaria restrittiva e l'aumento dei prezzi ha subito un rallentamento. I tassi mensili di rincaro sono caduti dallo 0,6 per cento, nel gennaio del 1990, allo 0,1 per cento in giugno e infine allo 0,0 per cento nel mese di luglio. Con la crisi del Golfo, l'evoluzione si è radicalmente modificata e con essa la tendenza alla stabilizzazione del rincaro. Nel mese di agosto il rincaro ha raggiunto nuovamente l'1,1 per cento portando così il tasso annuale al 6,1 per cento.

Con le misure qui proposte il Consiglio federale intende dare un ulteriore impulso alla lotta contro il rincaro affinché nei prossimi mesi, caratterizzati da incertezze e fattori imprevedibili, le ripercussioni negative dell'aumento dei tassi ipotecari non incidano nuovamente sull'aumento dei prezzi.

15 Urgenza del decreto federale

Il quarto rialzo degli interessi ipotecari introdotto dalle banche alla fine di agosto diviene effettivo per i proprietari il 1° novembre 1990 e per gli inquilini nella primavera del 1991. Per queste ragioni è indispensabile adottare misure urgenti.

16 Procedura di consultazione

Considerata la brevità del tempo disponibile si è dovuto rinunciare ad una procedura di consultazione normale. I Cantoni, le organizzazioni economiche interessate e le formazioni politiche sono state invitate ad esprimersi nell'ambito di una conferenza.

17 Concezione delle misure adottate

171 Misure possibili

Nel settore dell'alloggio, è opportuno distinguere i problemi del mercato finanziario da quelli causati da altri punti deboli, quali la politica fondiaria, sociale

e fiscale, sebbene anche in questi ambiti sia necessario intervenire con i necessari miglioramenti. I diversi provvedimenti a nostra disposizione sono tuttavia efficaci solo a medio e lungo termine, cosicché non possiamo considerarli reali soluzioni riguardo al problema immediato dei tassi ipotecari. Va rilevato inoltre che la preoccupazione maggiore non deriva dagli aumenti come tali, bensì dalla loro rapida successione, in parte superiore alle capacità d'adeguamento del nostro sistema.

Quali altre misure urgenti sono ipotizzabili?

a. Blocco del tasso d'interesse delle vecchie ipoteche al 6,5 per cento

Il blocco dei tassi d'interesse implicherebbe unicamente le banche e, senza considerare la situazione reale degli oneri, sarebbe un intervento rilevante nel processo di formazione dei prezzi. Secondo i principi che reggono il nostro sistema economico, l'adozione di una simile misura sarebbe molto delicata e probabilmente dovrebbe avvenire in via extra costituzionale.

Un blocco non riuscirebbe a contenere l'aumento effettivo dei tassi ipotecari: in particolare i tassi di mercato relativi ai capitali passivi resterebbero molto elevati per garantire un flusso sufficiente di fondi destinati al finanziamento delle ipoteche, il che ridurrebbe ulteriormente i margini disponibili per i tassi d'interesse. Le banche tenderebbero a cercare operazioni creditizie alternative e a resiliare i prestiti ipotecari. Infine, ci si dovrebbe attendere un ulteriore aumento dei tassi delle nuove ipoteche, che già attualmente sono negoziate a livelli eccezionali. Ulteriori rialzi degli interessi ipotecari avrebbero ripercussioni negative principalmente sul settore edilizio.

b. Introduzione di una sorveglianza dei prezzi per i tassi di interesse ipotecario

Gli interessi ipotecari sarebbero posti sotto una sorveglianza dei prezzi di tipo congiunturale, diversa da quella attualmente discussa (FF 1990 I 81), poiché non concepita in funzione della concorrenza, dei cartelli e delle posizioni chiave sul mercato, bensì a dipendenza del rincaro e dell'evoluzione dei costi. Tutte le imprese che concedono prestiti ipotecari vi sarebbero sottoposte.

Non bisogna tuttavia dimenticare che l'interesse ipotecario scaturisce in ultima analisi dal gioco dell'offerta e della domanda ed è funzione anche del tasso d'interesse generale, nonché del rapporto medio degli interessi sui fondi di rifinanziamento, del margine di interesse, del rischio e del profitto.

c. Blocco delle pigioni

Nell'intento di completare la sorveglianza sugli interessi ipotecari o quale soluzione alternativa, si potrebbe abrogare temporaneamente il «meccanismo di ripercussione» attuale: ne risentirebbero in prima linea i locatori, con perdite di profitto e una parziale riduzione delle liquidità. Analogamente, questa misura non favorirebbe i proprietari che occupano la propria abitazione. Si può aggiungere che un blocco delle pigioni a breve termine non avrebbe un influsso rilevante sul mercato dell'alloggio, ma dal profilo politico non sarebbe esente da critiche poiché la nuova formula di ripercussione è entrata in vigore da due

mesi soltanto ed ha già sollevato una forte reazione. Anche rispetto ai principi che reggono il nostro sistema economico, questo tipo di intervento appare delicato e il Consiglio federale lo considera inadeguato. Infatti vi sono in genere connessi un rallentamento dell'attività edilizia, segnatamente riguardo alle nuove costruzioni, una riduzione delle opere di miglioria, con conseguente deterioramento e modifica di destinazione degli alloggi e in definitiva un aggravamento del divario esistente tra le pigioni dei vecchi e dei nuovi appartamenti.

Alla stessa stregua, un controllo delle pigioni basato esclusivamente sull'obbligo di calcolare la pigione in funzione dei costi appare inadeguato, poiché implicherebbe l'accettazione di un aumento degli interessi sul capitale.

d. Moratoria sulle pigioni

La moratoria sulle pigioni equivale ad un controllo a breve termine del genere descritto poc'anzi al punto c.

e. Capitalizzazione degli aumenti dell'interesse ipotecario

Basandosi esclusivamente su uno scaglionamento dei termini di pagamento, questa variante non implica un intervento nella formazione dei prezzi e non genera perdite di profitto. Se inoltre il locatore induce la banca a partecipare alla capitalizzazione ha la possibilità di evitare anche eventuali problemi di liquidità. Accanto ai locatori sono interessati da questo tipo di misura i locatari, nonché i proprietari di alloggi individuali e di stabili. Va rilevato che già attualmente numerose banche offrono ai loro clienti ipoteche globali, con interessi scaglionati, ecc.

Dato che i provvedimenti richiesti devono essere adottati a breve termine, sono automaticamente esclusi gli interventi che necessitano un'elaborazione più lunga e complessa. Ovviamente, un mercato dell'alloggio equilibrato ridurrebbe anche le fluttuazioni degli interessi sui capitali, ma la penuria di terreni da costruzione, la normativa esistente in materia di destinazione dei fondi e le prescrizioni edilizie poco adeguate ostacolano la normalizzazione del mercato.

Per far fronte al quarto rialzo degli interessi ipotecari, il Consiglio federale ha raddoppiato i mezzi a disposizione degli assicurati della Cassa pensione della CFA e delle cooperative edilizie del personale federale per finanziare la proprietà dell'alloggio. Con tale provvedimento, il Consiglio federale intende invitare le altre istituzioni di previdenza professionale ad aumentare i fondi destinati ad ipoteche, contribuendo di fatto a migliorare la situazione a medio termine.

In futuro, la CFA potrà mettere a disposizione di prestiti il 6 per cento - in passato solo il 3 per cento - delle riserve iscritte nel Conto di Stato, ovvero una somma globale di oltre 750 milioni di franchi. Inoltre, il personale del servizio degli stabili dell'amministrazione federale delle finanze sarà rafforzato, al fine di garantire un disbrigo più celere delle domande.

In materia di politica fondiaria e dell'alloggio a medio termine, la Confederazione prevede l'adozione di ulteriori misure:

- un disegno di revisione della legge sulla pianificazione del territorio, con numerosi miglioramenti, ad esempio riguardo alla disponibilità di terreni da costruzione e allo sfruttamento ottimale delle costruzioni preesistenti;

- la prossima revisione dell'ordinanza relativa alla legge federale che promuove la costruzione di abitazioni e l'accesso alla loro proprietà, con proposte di aiuti supplementari per le economie domestiche sfavorite e gli imprenditori che si dedicano a costruzioni di pubblica utilità;
- provvedimenti per facilitare un rapido ammortamento dei debiti ipotecari;
- la creazione di fondazioni d'investimento e di centrali di emissione destinate agli imprenditori che si dedicano a costruzioni di pubblica utilità, sostenute dalla Confederazione nell'ambito della legge federale che promuove la costruzione di abitazioni e l'accesso alla loro proprietà;
- il prolungamento e il miglioramento dell'aiuto federale destinato al rinnovo di abitazioni nelle regioni di montagna;
- un disegno di miglioramento riguardo all'impiego dei fondi di previdenza destinati all'acquisto di proprietà individuali;
- la promozione e l'ulteriore sviluppo del diritto fondiario e la discussione delle relative misure fiscali, pianificatorie, di politica finanziaria e sociale e riguardanti la proprietà.

172 Proposta

Considerata la situazione sul mercato dell'alloggio e nell'intento di sostenere la Banca nazionale svizzera nella sua lotta contro il rincaro, il Consiglio federale ha esaminato con attenzione le diverse possibilità a sua disposizione ed ha deciso di proporre l'adozione di misure urgenti volte ad introdurre la sorveglianza dei prezzi sui tassi ipotecari.

Il decreto federale riguardante misure di lotta contro il rincaro in materia di tassi ipotecari consente al Consiglio federale di sottoporre temporaneamente i tassi applicabili agli alloggi ed ai locali commerciali ad una sorveglianza dei prezzi di tipo congiunturale, al fine di impedire gli abusi. La sorveglianza è affidata ad un incaricato speciale (Sorvegliante dei prezzi) che può basarsi per analogia sulle principali disposizioni della legge federale del 20 dicembre 1985 sulla sorveglianza dei prezzi (LSPr; Rs 942.20). Per accertare l'esistenza di un abuso è determinante in primo luogo l'evoluzione dei costi.

2 Parte speciale

21 Commento alle singole disposizioni del decreto federale concernente misure di lotta contro il rincaro in materia di tassi ipotecari

Articolo 1 Principio

Con i principi esposti nell'articolo 1 si precisa che il decreto federale:

- intende lottare contro il rincaro,
- ha carattere temporaneo,
- riguarda i tassi ipotecari,

- si applica agli alloggi ed ai locali commerciali, e
- autorizza una sorveglianza dei prezzi di tipo congiunturale.

Parallelamente, sarà applicabile per analogia una serie di disposizioni contenute nella legge federale del 20 dicembre 1985 sulla sorveglianza dei prezzi (LSPr; RS 942.20):

- articolo 3 capoverso 2 (subordinazione del Sorvegliante dei prezzi al Dipartimento dell'economia pubblica);
- articolo 4 (osservazione dell'evoluzione dei tassi d'interesse: lotta contro gli aumenti e il mantenimento di tassi abusivi);
- articolo 5 capoverso 1 (collaborazione con le cerchie interessate);
- articoli 6 a 11 (disposizioni procedurali; se possibile, composizione amichevole e carattere sussidiario delle decisioni);
- articoli 18 a 22 (cooperazione con terzi; segreto d'ufficio e d'affari; procedura e rimedi giuridici).

Contrariamente ai disposti della LSPr, gli abusi non saranno accertati dal punto di vista della concorrenza, ma nell'ottica della politica congiunturale (art. 13 LSPr). In tal senso, la sorveglianza dei prezzi proposta può essere paragonata a quella applicata tra il 1972 e il 1978 per lottare contro gli aumenti dei prezzi (vedi messaggio del 9 settembre 1981 sull'iniziativa popolare «contro i prezzi abusivi»; FF 1981 III 295). Le sue peculiarità, rispetto alla sorveglianza dei prezzi trattata dalla LSPr, risiedono nel metodo e nella cerchia delle persone considerate. Infatti essa non considera la situazione concorrenziale, le intese cartellari e le posizioni sul mercato, bensì i fattori congiunturali, come il rincaro e l'evoluzione dei prezzi. Conseguentemente, la sorveglianza dei prezzi qui auspicata non deve ridurre il suo campo d'azione ai cartelli ed alle organizzazioni analoghe, ma deve comprendere tutte le imprese che concedono crediti ipotecari; implicitamente diverrà superfluo determinare l'esistenza di un cartello o di un'organizzazione analoga.

Ovviamente, la sorveglianza dei prezzi di tipo congiunturale che qui si propone non potrà impedire i rialzi dei tassi ipotecari dovuti ad effetti a lungo termine delle forze di mercato: non è questo il suo obiettivo. Essa mira unicamente (ma è già molto importante) ad evitare che eventuali aumenti giustificati siano decisi prima del necessario, rafforzando in modo abusivo la tendenza al rincaro. Questi saranno gli elementi determinanti per la valutazione degli aumenti abusivi e del mantenimento abusivo dei tassi ipotecari.

In questo contesto, è bene ricordare che il Consiglio federale nel suo messaggio del 27 novembre 1989 concernente l'iniziativa popolare «sulla sorveglianza dei prezzi e degli interessi di credito» e la revisione della legge sulla sorveglianza dei prezzi (FF 1990 I 81) propose di includere gli interessi di credito nel campo d'applicazione della LSPr. Questa proposta non è considerata nel presente disegno, poiché i due tipi di sorveglianza dei prezzi hanno la propria vocazione e sono indipendenti. In altre parole, la sorveglianza congiunturale temporanea dei prezzi applicata ai tassi ipotecari non mette assolutamente in discussione l'inserimento degli interessi di credito nel campo d'applicazione della LSPr.

Articolo 2 Limiti temporali

La sorveglianza dei prezzi proposta è dovuta al quarto aumento degli interessi ipotecari, con il quale il tasso applicabile alle vecchie ipoteche sale ad oltre il 6.5 per cento. Secondo le informazioni a disposizione del Consiglio federale, tale aumento diverrà effettivo al più presto il 1° novembre 1990, cosicché si è concepita la durata di validità del decreto (entrata in vigore: 1° ottobre 1990) in modo da inglobarvelo. Inoltre, il Sorvegliante dei prezzi avrà la facoltà di esaminare la legittimità a lungo termine dei tassi d'interesse ipotecario in vigore, nonché la legittimità a lungo termine dei rialzi avvenuti dopo l'entrata in vigore della sorveglianza stessa e, se necessario, potrà chiederne la riduzione. Il Consiglio federale si impegna a sopprimere la sorveglianza dei prezzi non appena il rincaro è sotto controllo evidenziando anche in tal modo il carattere congiunturale della sorveglianza auspicata.

Articolo 3 Rapporto

Siccome la sorveglianza dei prezzi è un ostacolo rilevante alla libertà di commercio e d'industria dei creditori ipotecari, segnatamente delle banche, il Consiglio federale presenterà semestralmente, ossia con relativa frequenza, all'Assemblea federale un rapporto sull'evoluzione della situazione. In questo modo si può garantire che le misure proposte resteranno in vigore solo fintanto che le circostanze lo esigeranno.

Articolo 4 Obbligo di informare

Per adempiere pienamente le sue mansioni il Sorvegliante dei prezzi deve poter disporre di informazioni. È dunque indispensabile conferirgli il diritto di raccogliere le necessarie indicazioni presso i creditori e i debitori ipotecari, come pure presso i locatari, e dargli l'autorità di esigere da loro la presentazione di eventuali documenti.

Articolo 5 Infrazioni

Ci sembra necessario abbinare determinate sanzioni penali alle infrazioni commesse contro le decisioni del Sorvegliante dei prezzi. Riguardo l'entità della pena, i disposti dell'articolo 5 sono ripresi dalla LSPr (art. 23 e 24).

Articolo 6 Perseguimento penale e giudizio

Il perseguimento penale e il giudizio delle infrazioni sono disciplinati dalla legge federale sul diritto penale amministrativo. Anche queste disposizioni corrispondono alla normativa della LSPR (art. 25).

Articolo 7 Esecuzione

Il Consiglio federale e il Sorvegliante dei prezzi sono incaricati dell'esecuzione: le relative norme sono emanate dal Consiglio federale.

Articolo 8 Disposizioni finali

Bisogna precisare che il decreto federale è di obbligatorietà generale e va dichiarato urgente, in conformità all'articolo 89^{bis} capoverso 1 della Costituzione. Come tale sottostà a referendum facoltativo ed ha validità limitata. Il

Consiglio federale ha previsto quale termine la fine di settembre 1993, considerando dunque sufficiente una durata di tre anni.

3 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

Il decreto federale riguardante misure di lotta contro il rincaro in materia di tassi ipotecari comporta un onere supplementare per l'ufficio del Sorvegliante dei prezzi. Sarà dunque indispensabile rafforzare temporaneamente l'effettivo del suo personale.

I Cantoni e i Comuni non subiranno onere alcuno.

4 Programma di legislatura

Il disegno non figura nel programma di legislatura 1987 - 1991.

5 Rapporti con il diritto europeo

Nell'ambito della CE, i provvedimenti di politica finanziaria e congiunturale, come pure quelli dell'alloggio sono lasciati alla competenza dei singoli Stati membri.

Anche nello SEE questo tipo di competenze spetterà agli Stati membri e di conseguenza non sorgeranno problemi d'autonomia per il nostro Paese.

6 Basi legali

61 Costituzionalità

Il disegno trae fondamento dall'articolo 31^{quinquies} capoversi 1 e 2 della Costituzione, secondo il quale la Confederazione ha la facoltà di adottare provvedimenti in ambito monetario e creditizio, in deroga, se necessario, al principio della libertà di commercio e d'industria. Secondo il capoverso 1, tali misure possono servire in particolare nella lotta contro il rincaro, il che corrisponde alla situazione qui in esame.

Nel nostro Paese, gli aumenti dei tassi ipotecari influiscono in modo diretto sulle pigioni a causa del volume del debito ipotecario. Il recente aumento dei tassi da 5 a 6,5 per cento ha provocato una massiccia spinta inflazionistica, cosicché per contenere il rincaro sembra opportuno sorvegliare l'evoluzione dei tassi ed intervenire contro eventuali aumenti abusivi. In questo senso, un intervento nei confronti dei creditori ipotecari si basa e trova giustificazione nella Costituzione.

Con la sorveglianza dei prezzi entriamo nell'ambito delle restrizioni alla libertà di commercio e d'industria, in primo luogo delle banche, ovvero di una categoria considerata particolare da una parte almeno della giurisprudenza. È dunque ovvio che un intervento di questo genere sia subordinato a condizioni molto severe dal profilo della proporzionalità e sia limitato nel tempo. Molto probabil-

mente la politica monetaria seguita dalla Banca nazionale svizzera per stabilizzare la moneta ridurrà entro breve il rincaro. Nondimeno è legittimo pensare che altre spinte inflazionistiche, contro le quali la politica monetaria è inefficace, possano giungere dall'estero, come sta avvenendo riguardo al prezzo del petrolio.

Per meglio evidenziare il carattere temporaneo della sorveglianza dei prezzi ed ottemperare all'esigenza di proporzionalità, il disegno non si limita a fissare un termine d'applicazione di breve durata, ma impegna anche il Consiglio federale a sospendere i provvedimenti non appena il rincaro sia tornato entro valori normali.

62 Forma giuridica

La limitazione della durata dei provvedimenti richiede necessariamente la forma del decreto federale d'obbligatorietà generale (art. 6 della legge sui rapporti tra i consigli; RS 171.11).

Conformemente all'articolo 89^{bis} capoverso 1 della Costituzione, i decreti d'obbligatorietà generale possono essere dichiarati urgenti se la loro entrata in vigore non subisce ritardi. Tali condizioni sono adempite. Il quarto aumento dei tassi ipotecari deciso dalle banche alla fine d'agosto necessita misure immediate.

63 Consultazione

Ai sensi dell'articolo 32 capoversi 2 e 3 della Costituzione, i Cantoni, le organizzazioni economiche e i rappresentanti dei partiti politici devono essere consultati prima di emanare leggi esecutive giusta l'articolo 31^{quinquies} della Costituzione. Tale consultazione si è svolta a breve termine, in forma di conferenza, il 7 settembre 1990 ed ha dato i risultati seguenti:

la maggior parte dei partecipanti era favorevole all'introduzione di misure urgenti volte a migliorare la situazione sul mercato dell'alloggio.

Salvo un caso, i rappresentanti dei Cantoni si sono dichiarati incapaci di prender posizione in modo definitivo sul disegno, data la brevità del periodo di riflessione e il loro atteggiamento può esser definito scettico o persino negativo; la sola adesione di principio è giunta dal rappresentante del Canton Soletta.

I rappresentanti delle banche, del settore edilizio e degli ambienti immobiliari hanno respinto il disegno.

I rappresentanti dei proprietari d'alloggi, inizialmente abbastanza favorevoli alla sorveglianza degli interessi ipotecari, si sono espressi con riserbo.

I rappresentanti degli inquilini hanno approvato il disegno di decreto.

Tra i rappresentanti dei partiti politici, quelli del PSS si sono espressi favorevolmente; l'UDC, il PLS e il Partito svizzero degli automobilisti hanno respinto la proposta e il PRD si è mostrato scettico e riservato.

Alloggi vacanti al 1° giugno 1990 secondo i Cantoni e il numero di locali

Cantoni	Popolazione residente 1980	Numero totale degli alloggi (approssimativo) 31 dic. 1989	Alloggi vacanti									Alloggi vacanti in %
			Totale	con... locali						di cui		
				1	2	3	4	6	6 e più	case monofamiliari	nuove costruzioni (1 a 2 anni)	
ZH	1 122 839	525 123	588	26	61	143	188	113	57	131	202	0,111
BE	912 091	430 985	1155	48	158	403	357	157	32	188	431	0,267
LU	296 159	126 998	304	8	27	69	105	63	32	83	122	0,239
UR	33 883	13 950	30	2	2	6	9	3	8	7	3	0,215
SZ	97 354	43 772	68	3	16	12	24	5	8	20	17	0,155
OW	25 865	13 247	22	3	2	8	4	5	0	3	3	0,166
NW	28 617	13 429	45	1	12	14	13	4	1	1	19	0,335
GL	36 718	17 677	107	1	11	18	37	35	5	58	10	0,605
ZG	75 930	32 599	82	2	8	16	25	16	15	30	37	0,251
FR	185 246	80 504	411	14	33	119	152	66	27	110	265	0,634
SO	218 102	95 909	609	34	79	204	182	93	17	136	219	0,634
BS	203 915	102 754	175	32	27	53	38	15	10	7	73	0,153
BL	219 822	97 490	150	2	11	30	44	49	14	0	73	0,153
SH	69 413	31 673	162	17	11	61	41	22	10	29	25	0,511
AR	647 611	22 840	27	3	6	4	3	7	4	9	2	0,118
AI	12 844	5344	48	0	5	9	18	14	2	8	1	0,898
SG	391 995	176 569	688	85	102	181	208	66	46	83	174	0,389
GR	164 641	110 592	465	39	101	176	101	38	10	76	156	0,420
AG	453 442	199 683	526	13	29	102	168	169	45	236	246	0,263
TG	183 789	82 178	417	18	42	97	131	98	31	121	158	0,507
TI	265 899	159 341	2279	320	440	726	590	144	59	145	534	1,430
VD	528 747	281 466	2301	157	395	706	515	385	143	343	1227	0,817
VS	218 707	148 837	1367	162	254	529	323	74	25	82	437	0,918
NE	158 368	76 026	499	33	55	149	185	69	8	75	200	0,656
GE	349 040	181 224	795	69	101	119	103	131	272	355	264	0,438
JU	64 986	27 663	189	7	29	62	63	15	13	41	53	0,683
Totale	6 366 023	3 097 873	13 509	1099	2017	4016	3627	1056	894	2377	4913	0,436

Fonte: Ufficio federale di statistica.

Decreto federale concernente misure di lotta contro il rincaro in materia di tassi ipotecari

Disegno

del 10 settembre 1990

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,

visto l'articolo 31^{quinquies} capoversi 1 e 2 della Costituzione federale;

visto il messaggio del Consiglio federale del 10 settembre 1990¹⁾,

decreta:

Art. 1 Principio

¹ Per lottare contro il rincaro ed impedire abusi, il Consiglio federale sottopone temporaneamente i tassi ipotecari applicabili agli alloggi ed ai locali commerciali ad una sorveglianza dei prezzi di tipo congiunturale.

² La sorveglianza dei prezzi è affidata ad un incaricato speciale (Sorvegliante dei prezzi); gli articoli 3 capoverso 2, 4, 5 capoverso 1, 6 a 11 e 18 a 22 della legge federale del 20 dicembre 1985 sulla sorveglianza dei prezzi (LSP^r)²⁾ sono applicabili per analogia. Per accertare l'esistenza di un abuso sono determinanti la situazione congiunturale, il rincaro e l'evoluzione dei costi.

Art. 2 Limiti temporali

¹ La sorveglianza dei prezzi si applica a tutti gli aumenti dei tassi ipotecari che divengono effettivi dopo l'entrata in vigore del presente decreto.

² Il Consiglio federale sopprime la sorveglianza dei prezzi, non appena il rincaro assume proporzioni normali.

Art. 3 Rapporto

Semestralmente, il Consiglio federale presenta all'Assemblea federale un rapporto sull'evoluzione delle condizioni del mercato ipotecario e sulle ripercussioni economiche della sorveglianza dei prezzi, in particolare riguardo l'evoluzione del settore edilizio.

Art. 4 Obbligo di informare

I creditori e i debitori ipotecari, come pure i locatari, devono fornire al Sorvegliante dei prezzi tutte le debite informazioni e produrre tutti gli atti necessari.

¹⁾ FF 1990 III 365

²⁾ RS 942.20

Art. 5 Infrazioni

¹ Chiunque viola intenzionalmente le disposizioni adottate dal Sorvegliante dei prezzi è punito con la multa fino a 100 000 franchi.

² Chiunque disattende intenzionalmente l'obbligo di informare è punito con la multa fino a 20 000 franchi.

Art. 6 Perseguimento penale e giudizio

¹ Il perseguimento penale e il giudizio delle infrazioni sono disciplinati dalla legge federale sul diritto penale amministrativo¹⁾.

² L'autorità incaricata del perseguimento e del giudizio è il Dipartimento federale dell'economia pubblica.

Art. 7 Esecuzione

¹ Il Consiglio federale e il Sorvegliante dei prezzi sono incaricati dell'esecuzione.

² Il Consiglio federale emana le disposizioni esecutive.

Art. 8 Disposizioni finali

¹ Il presente decreto è di obbligatorietà generale.

² Conformemente all'articolo 89^{bis} capoverso 1 della costituzione, esso è dichiarato urgente ed entra in vigore il 1° ottobre 1990.

³ Il decreto sottostà a referendum facoltativo, giusta l'articolo 89^{bis} capoverso 2 della Costituzione federale, e resta in vigore fino al 30 settembre 1993.

Messaggio sul decreto federale concernente misure di lotta contro il rincaro in materia di tassi ipotecari del 10 settembre 1990

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1990
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	38
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	90.055
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	25.09.1990
Date	
Data	
Seite	365-379
Page	
Pagina	
Ref. No	10 116 436

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.