

10.067

**Messaggio
concernente un credito quadro per impegni eventuali
nella promozione dell'alloggio**

del 18 agosto 2010

Onorevoli presidenti e consiglieri,

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

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

18 agosto 2010

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Doris Leuthard

La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Il Consiglio federale propone al Parlamento di stanziare un credito quadro di 1400 milioni di franchi per impegni eventuali con il quale la Confederazione possa garantire ogni anno, dall'estate del 2011 al 2015, tre o quattro emissioni di prestiti della Centrale d'emissione per la costruzione di abitazioni (CCA), per un ammontare di circa 350 milioni di franchi. Nello stesso periodo, le fidejussioni diminuiranno di circa 600 milioni di franchi in seguito ai rimborsi dei prestiti giunti a scadenza.

L'articolo 108 della Costituzione federale incarica la Confederazione di adottare misure per promuovere la costruzione di abitazioni a scopi di utilità pubblica. Questo compito è disciplinato essenzialmente dalla legge federale del 21 marzo 2003 che promuove un'offerta di alloggi a pigioni e prezzi moderati (LPrA, RS 842). I mutui diretti della Confederazione previsti dalla LPrA per la promozione dell'alloggio sono stati tuttavia sospesi fino alla fine del 2008 dal programma di sgravio 2003. Nel febbraio 2007 il Consiglio federale ha deciso di non accordare più alcun mutuo diretto e di limitare definitivamente la promozione dell'alloggio agli aiuti indiretti. Questi ultimi prevedono, da un lato, l'alimentazione di un fondo di rotazione gestito a titolo fiduciario su mandato della Confederazione da organizzazioni mantello di 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; d'altro lato, la Confederazione continua a fornire garanzie a sostegno degli strumenti di finanziamento istituiti dagli stessi committenti di utilità pubblica. In primo luogo sostiene la CCA, i cui prestiti sono garantiti da fidejussioni della Confederazione in virtù dell'articolo 35 LPrA, e secondariamente la Cooperativa di fidejussione ipotecaria delle società svizzere per la costruzione di abitazioni (HBG), le cui fidejussioni sono garantite da fidejussioni al regresso della Confederazione in base all'articolo 36 LPrA.

Parallelamamente alla LPrA, nel 2003 il Parlamento ha stanziato un credito quadro di un importo totale di 2075 milioni di franchi, di cui 300 milioni per mutui e 1775 milioni per impegni eventuali. Alla fine del 2010 i fondi accordati per i mutui ammonteranno ancora a 105 milioni di franchi; il programma di consolidamento 2012–2013 prevede il versamento di tale importo al fondo di rotazione in rate annuali entro il 2017. In futuro non saranno stanziati altri crediti quadro per finanziare mutui.

Per contro, la parte destinata a garantire impegni eventuali deve essere urgentemente rialimentata. All'inizio del 2011 i fondi accordati a tale scopo dovrebbero ancora ammontare a circa 200 milioni di franchi, che copriranno il fabbisogno fino al secondo semestre del 2011. Il Consiglio federale propone di sostenere in seguito le attività della CCA e, in misura minore, quelle della HBG, mediante garanzie. Questo impegno finanziario è reso necessario, oltre che dal mandato costituzionale, anche dalla situazione nel mercato dell'alloggio. In effetti, nonostante il periodo di fervore edilizio, l'elevata domanda, dovuta soprattutto all'evoluzione demografica, ha fatto aumentare considerevolmente le pigioni e i prezzi in alcune regioni. Le

fasce della popolazione economicamente sfavorite e anche il ceto medio risentono di questa tensione sul mercato. In tale contesto, la costruzione di abitazioni di utilità pubblica, le cui pigioni sono commisurate ai costi, è un complemento indispensabile agli investimenti immobiliari a scopo lucrativo, che in questi ultimi tempi si sono concentrati soprattutto sulle abitazioni in proprietà e sulle abitazioni in locazione del segmento superiore. L'estensione dell'offerta non è tuttavia il solo obiettivo della promozione della costruzione di abitazioni di utilità pubblica. Il sostegno al rinnovo e al risanamento energetico di vecchi edifici è altrettanto importante.

Le emissioni di prestiti della CCA, unitamente ai mutui attinti al fondo di rotazione, devono contribuire a mantenere durevolmente la quota di mercato del settore di utilità pubblica all'8 per cento circa degli alloggi abitati. Anche una recente valutazione esterna delle attività della CCA raccomanda di mantenere la fideiussione di prestiti da parte della Confederazione. Se la Confederazione si disimpegnasse, la CCA andrebbe incontro a problemi di solvibilità e, di conseguenza, non sarebbe più in grado di proporre tassi favorevoli. Occorre infine rilevare che, dall'entrata in vigore della LPrA nel 2003, la Confederazione non ha mai dovuto onorare fideiussioni accordate alla CCA.

Messaggio

1 Situazione iniziale

1.1 Legge sulla promozione dell'alloggio

L'articolo 108 della Costituzione federale (Cost.)¹ conferisce alla Confederazione il compito di promuovere la costruzione di abitazioni a scopi di utilità pubblica, principio che è stato riaffermato nell'ambito della riforma della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni. In seguito a un esame approfondito delle implicazioni della futura politica dell'alloggio eseguito dalla Commissione federale dell'abitazione (CFAB), il 27 febbraio 2002 il Consiglio federale ha presentato al Parlamento un messaggio concernente una nuova legge sulla promozione dell'alloggio², destinata a sostituire la legge federale del 4 ottobre 1974³ che promuove la costruzione d'abitazioni e l'accesso alla loro proprietà (LCAP). La legge sulla promozione dell'alloggio (LPrA)⁴ è stata approvata dalle Camere federali il 21 marzo 2003 ed è entrata in vigore il 1° ottobre 2003.

Sulla base dei problemi a quel momento riscontrati sono stati definiti nella LPrA quattro settori d'intervento:

- aumentare l'offerta di alloggi a pigioni moderate per persone economicamente o socialmente sfavorite,
- promuovere la costruzione, il rinnovo e l'acquisto di alloggi a prezzi moderati,
- rafforzare le attività dei committenti e delle organizzazioni di utilità pubblica, e
- sostenere la ricerca nel settore dell'alloggio per ampliare le conoscenze e migliorare le basi decisionali.

Parallelamente all'approvazione della LPrA, il Parlamento ha stanziato in totale un credito quadro di 2075 milioni di franchi, di cui 300 milioni per mutui e 1775 milioni per impegni eventuali. Questi impegni servono principalmente a garantire i prestiti della Centrale d'emissione per la costruzione di abitazioni (CCA) e, in misura minore, a garantire fideiussioni al regresso per la Cooperativa di fideiussione ipotecaria delle società svizzere per la costruzione di abitazioni (HBG). Inoltre, alcune rare fideiussioni di cooperative di fideiussione ipotecaria che operano a favore dell'accesso alla proprietà hanno beneficiato di fideiussioni al regresso. Questa misura di promozione è stata tuttavia sospesa fino a nuovo avviso per mancanza di domande.

Per quanto riguarda i mutui, il progetto iniziale prevedeva due modi di promozione, l'uno diretto e l'altro indiretto. Nel primo modo, l'Ufficio federale delle abitazioni (UFAB) accorda mutui per promuovere abitazioni in locazione e in proprietà a pigioni e prezzi moderati direttamente ai committenti. Nel secondo modo, i mutui alimentano un fondo di rotazione gestito a titolo fiduciario, su mandato della Confe-

¹ RS 101

² FF 2002 2543

³ RS 843

⁴ RS 842

derazione, dalle organizzazioni mantello dei committenti di utilità pubblica; questi fondi contribuiscono così indirettamente a finanziare il fabbisogno dei committenti di utilità pubblica affiliati alle organizzazioni mantello, ovvero le tradizionali cooperative di costruzione di abitazioni, ma anche, in misura minore, fondazioni e alcune cooperative di costruzione di abitazioni per il personale della Confederazione.

Il programma di sgravio 2003⁵, adottato solo pochi mesi dopo la LPrA, ha tuttavia limitato i mutui alla forma indiretta, e li ha poi totalmente sospesi tra il 2006 e la fine del 2008. Il Consiglio federale ha quindi riesaminato la situazione e, nel febbraio 2007, ha deciso di reinserire nel preventivo e nel piano finanziario, a partire dal 2009, fondi destinati alla promozione nel settore dell'alloggio. Gli aiuti venivano tuttavia definitivamente limitati alle misure di promozione indirette a favore di committenti di utilità pubblica (attraverso mutui attinti al fondo di rotazione e prestazioni di garanzia) e tutti i nuovi crediti quadro dovevano assumere la forma di impegni eventuali. Le organizzazioni mantello dei committenti di utilità pubblica e i loro membri hanno quindi dovuto accontentarsi di un fondo ammontante, comunque, a quasi mezzo miliardo di franchi. Una volta esaurito il credito quadro, questo fondo avrà permesso di accordare nuovi mutui per un importo di circa 25 milioni di franchi all'anno.

1.2 Utilizzo del credito quadro

1.2.1 Mutui

Alla fine del 2008, quando la sua sospensione è stata revocata, la parte del credito quadro destinata ai mutui ammontava ancora a 185 milioni di franchi rispetto ai 300 milioni iniziali. In occasione della prima tappa delle misure di stabilizzazione dell'economia, decisa dal Consiglio federale il 12 novembre 2008, l'importo di 5 milioni di franchi preventivato per il 2009 è stato portato a 50 milioni e impiegato in un programma speciale di risanamento di edifici per i committenti di utilità pubblica. In seguito all'inserimento di un credito di 30 milioni di franchi nel preventivo 2010, la parte del credito quadro destinata ai mutui ancora disponibile alla fine del 2010 ammonterà a 105 milioni di franchi. Il programma di consolidamento 2012–2013⁶ prevede tuttavia che i crediti anticipati nel 2009 siano compensati nei due anni successivi; i crediti annui inseriti nel preventivo 2011 e nel piano finanziario 2012 ammonteranno quindi a soli 6,75 milioni di franchi anziché a 30 milioni (tenuto conto della correzione del rincaro). Inoltre, il versamento del saldo restante alla fine del 2012 (oltre 90 milioni di franchi) sarà ripartito su diversi anni e assegnato al fondo di rotazione in rate di 20 milioni di franchi. L'ultima rata della parte del credito quadro del 2003 destinata ai mutui sarà quindi accordata solo nel 2017.

⁵ RU 2004 1633, 1645

⁶ Messaggio in fase di elaborazione.

Cfr. www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00579/00595/01658/index.html?lang=it

1.2.2 Impegni eventuali

Alla fine di aprile 2010, la parte del credito quadro destinata agli impegni eventuali (1775 milioni di franchi) era stata utilizzata nella misura di 1324,2 milioni di franchi per garantire i prestiti della CCA e di 23,12 milioni per garantire fideiussioni al regresso. All'inizio del 2011 dovrebbero ancora essere disponibili circa 200 milioni di franchi che copriranno il fabbisogno fino al secondo semestre del 2011.

Finora nessuna delle fideiussioni accordate nell'ambito della LPrA ha dovuto essere pagata. Le perdite su fideiussioni registrate in seguito alla crisi immobiliare degli anni Novanta sono imputabili solo in minima parte alla CCA. In effetti, gli oggetti in questione erano già stati garantiti da fideiussioni nell'ambito della LCAP prima di essere rifinanziati dalla CCA. Tali fideiussioni avrebbero dovuto comunque essere onorate. Il loro rifinanziamento era stato motivato dalla notevole differenza tra gli interessi ipotecari praticati dalle banche e quelli della CCA; abbassando i costi di capitale degli oggetti in difficoltà si intendeva facilitarne il risanamento.

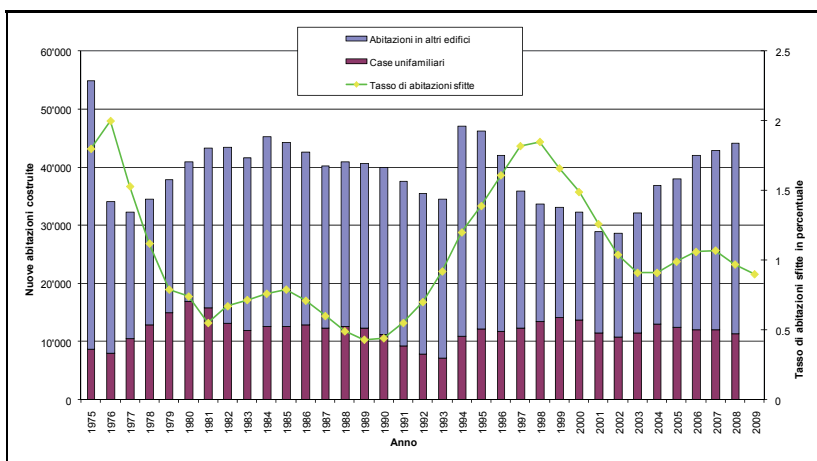
2 Necessità di un nuovo credito quadro per impegni eventuali

2.1 Situazione ed evoluzione del mercato dell'alloggio

Prima che la Svizzera, nell'autunno 2008, entrasse in una recessione protrattasi fino al terzo trimestre del 2009, la domanda nel mercato dell'alloggio era in forte crescita. Ciò era dovuto alla buona situazione economica, che in alcuni anni ha determinato, oltre a un aumento dei salari reali, anche una marcata crescita della popolazione. Nel 2007, anno dell'introduzione della libera circolazione delle persone per i cittadini dei 17 Stati dell'Unione europea e degli Stati dell'AELS, la popolazione residente è aumentata di circa 85 000 persone. Nel 2008 si è registrato un aumento dell'1,4 per cento (oltre 108 000 persone), ossia la crescita annua più importante dal 1963. Nel 2009, nonostante la flessione dell'immigrazione, l'aumento della popolazione si è mantenuto a un livello elevato (più di 80 000 persone). Con il miglioramento della situazione economica il fenomeno dovrebbe proseguire a medio termine.

Il settore della costruzione ha reagito all'aumento della domanda: mentre nel 2002 erano state costruite 29 000 nuove unità abitative, negli ultimi tre anni se ne sono registrate oltre 40 000 all'anno.

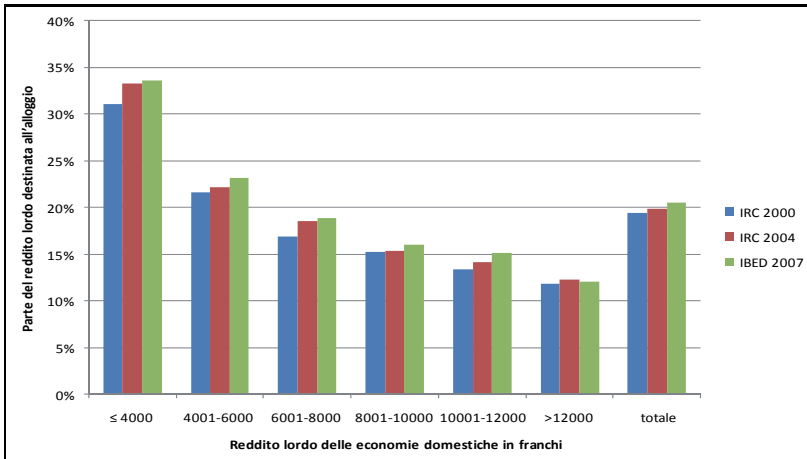
Nuove abitazioni costruite e tasso di abitazioni sfitte



In questi ultimi anni il tasso di case unifamiliari (circa 12 000 all'anno) rispetto al totale delle nuove abitazioni è rimasto stabile; la costruzione di abitazioni in proprietà è invece notevolmente aumentata. Tra due terzi e tre quarti di tutte le nuove abitazioni sono in proprietà. Il tasso di abitazioni in proprietà è passato dal 35 per cento nel 2000 a oltre il 40 per cento attuale. Tale evoluzione è riconducibile soprattutto al livello molto basso dei tassi ipotecari degli ultimi anni.

Nonostante il fervore edilizio nelle città e negli agglomerati urbani, dove si concentrano i posti di lavoro e le località residenziali più attrattivi, vi è penuria di alloggi: i tassi di abitazioni sfitte sono molto bassi e i prezzi alti. Dal 2003 il tasso di abitazioni sfitte a livello svizzero si aggira attorno all'1 per cento e nel 2009 è persino sceso sotto lo 0,5 per cento nei Cantoni di Ginevra, Vaud e Zugo e nella maggior parte dei centri più importanti. Da oltre nove anni i prezzi sono in aumento per tutte le categorie di abitazioni, in particolare per le case unifamiliari e le abitazioni in proprietà situate in posizione favorevole. Negli ultimi quattro anni, ad eccezione del 2008, gli aumenti delle pigioni sono stati nettamente superiori all'aumento dell'indice dei prezzi al consumo. Nel 2009, ad esempio, le pigioni sono aumentate in media del 2,5 per cento. Non sorprende, dunque, che negli ultimi anni la parte del reddito delle economie domestiche destinata alle pigioni e alle spese accessorie sia aumentata, specialmente nelle fasce della popolazione con redditi bassi.

Onere locativo medio per classe di reddito



Onere locativo medio per classe di reddito secondo l'Indagine sul reddito e sul consumo (IRC) e l'Indagine sul budget delle economie domestiche (IBED)

2.2 Ruolo dei committenti di utilità pubblica per l'offerta di alloggi

Nel 2000, in Svizzera circa l'8 per cento delle abitazioni occupate in modo permanente appartenevano a società per la costruzione di abitazioni di utilità pubblica. Le cooperative di costruzione di abitazioni possiedono oltre il 5 per cento dell'intero parco alloggi. Con questa quota, seppure in diminuzione, esse rappresentano i principali attori nel settore delle abitazioni di utilità pubblica. Le cooperative di costruzione edificano circa un migliaio di abitazioni all'anno: un numero assolutamente insufficiente per mantenere la loro quota di mercato.

I committenti di utilità pubblica gestiscono un parco alloggi le cui pigioni sono fissate in base ai costi. Si tratta quindi di abitazioni vantaggiose a lungo termine, che hanno anche l'effetto di attenuare l'aumento generale delle pigioni. I committenti di utilità pubblica pongono inoltre maggiormente l'accento sulla qualità abitativa, sulle infrastrutture comuni, sulle esigenze delle famiglie e sullo sviluppo sostenibile. Infine, essi promuovono la coesione sociale e una composizione equilibrata dei quartieri, l'impegno e il senso di responsabilità degli abitanti, conciliando i vantaggi delle abitazioni in proprietà (ad es. sicurezza dell'alloggio e codecisione) con quelli della locazione (ad es. maggiore mobilità).

Tradizionalmente, i committenti di utilità pubblica sono attivi nelle città. A Zurigo, Basilea, Lucerna, Bienne e Thun detengono una quota di mercato superiore al 10 per cento. Sono soprattutto queste città, oggi duramente colpite dalla penuria di alloggi e dalla lievitazione dei prezzi, a dover rafforzare un'offerta di qualità e vantaggiosa a lungo termine per evitare il rischio di segregazione sociale. La necessità di abitazioni di utilità pubblica è stata inoltre recentemente riconosciuta anche al là della cerchia

dei suoi tradizionali sostenitori. L'evoluzione del mercato dell'alloggio a livello locale desta preoccupazione soprattutto nei Comuni situati in una posizione favorevole e capaci di accogliere pendolari che occupano posti di lavoro ben remunerati nel settore dei servizi e nei Comuni turistici. L'arrivo di famiglie con redditi e patrimoni elevati gonfia i prezzi dei terreni, delle case e degli appartamenti, al punto che il ceto medio, da cui dipende il buon funzionamento dei Comuni, non può più permetterseli. Si moltiplicano di conseguenza le iniziative prese dalla popolazione o dalle autorità, con la collaborazione degli operatori che svolgono un'attività di utilità pubblica nella costruzione di abitazioni, per riequilibrare il mercato. Questa situazione non riguarda più soltanto le economie domestiche con redditi modesti e le persone particolarmente bisognose (ad es. gli anziani), ma anche il ceto medio.

I benefici sociali ed economici citati in precedenza giustificano il proseguimento del sostegno indiretto della Confederazione alla costruzione di abitazioni di utilità pubblica e del suo contributo all'aumento, o perlomeno al mantenimento, della modesta quota detenuta da questo settore sul mercato. Ampliare l'offerta non è tuttavia sufficiente, occorre anche sostenere il rinnovo e il risanamento energetico dei vecchi edifici. Altrimenti, le economie domestiche più modeste rischiano di dover lasciare le loro abitazioni a causa degli aumenti di prezzo conseguenti ai rinnovi; inoltre le migliorie urgenti di cui abbisognano gli edifici non sarebbero forse realizzate poiché il livello delle pigioni nei vecchi quartieri non permetterebbe di riversare i costi, neppure in minima parte, ai locatari.

2.3 Importanza della CCA quale strumento di finanziamento per la costruzione di abitazioni di utilità pubblica

Come già rilevato, il Consiglio federale non intende proporre nuovi crediti per mutui a favore dei committenti di utilità pubblica. L'aiuto indiretto accordato loro prevede invece lo stanziamento di un nuovo credito quadro per garantire impegni eventuali. L'attuale credito quadro si esaurirà nel 2011. Vi è quindi un urgente bisogno di fondi, che serviranno essenzialmente a garantire i prestiti della CCA. Una minima parte del credito sarà ancora riservata alla garanzia di fidejussioni al regresso per cooperative di fideiussione ipotecaria.

Il credito quadro a favore della CCA è volto a mantenere uno strumento di finanziamento comprovato per gli operatori che svolgono un'attività di utilità pubblica nella costruzione di abitazioni. Grazie alla fideiussione della Confederazione, la CCA può raccogliere fondi per i suoi membri direttamente sul mercato finanziario e metterli a loro disposizione a condizioni favorevoli a lungo termine. In tal modo il Consiglio federale rispetta l'obbligo della Confederazione di impegnarsi a favore della costruzione di abitazioni a pigioni e prezzi moderati e, allo stesso tempo, conferma la politica avviata con la LPrA. La promozione dell'alloggio non deve più essere intesa come un incoraggiamento a costruire un maggior numero di abitazioni, bensì come un aiuto mirato destinato ai committenti di utilità pubblica, che si impegnano in particolare a soddisfare il fabbisogno di alloggi delle fasce della popolazione economicamente e socialmente meno favorite.

2.4 Attività della CCA

2.4.1 Organizzazione e prestiti

La CCA è uno strumento di promozione di cui si è dotato il settore della costruzione di abitazioni di utilità pubblica. La CCA è stata fondata nel 1990, dopo che i tassi ipotecari erano saliti in breve tempo all'8 per cento, dalle organizzazioni mantello di operatori che svolgono un'attività di utilità pubblica nella costruzione di abitazioni e da 26 committenti di utilità pubblica. Questa cooperativa raccoglie fondi per i suoi membri tramite prestiti direttamente sul mercato finanziario allo scopo di promuovere, mediante finanziamenti a tassi d'interesse favorevoli, la costruzione di abitazioni a pigioni e prezzi moderati. Ad aprile 2010 la CCA contava 361 membri.

Dall'entrata in vigore della LPrA, la CCA ha effettuato 26 emissioni di prestiti, di una durata generalmente compresa tra 8 e 12 anni. Grazie alla fideiussione della Confederazione prevista all'articolo 35 LPrA, la CCA gode di una buona solvibilità che si riflette nei suoi tassi d'interesse favorevoli. Per finanziare i loro immobili, i committenti ricevono una quota di un prestito della CCA. Quest'ultima non finanzia crediti di costruzione.

2.4.2 Valutazione

La fideiussione accordata dalla Confederazione per prestiti in obbligazioni della CCA è stata recentemente sottoposta, conformemente all'articolo 48 LPrA, a una valutazione da parte di specialisti esterni⁷. Lo studio, basato tra l'altro sulla banca dati della CCA, su colloqui con esperti e su un sondaggio scritto presso i membri della CCA, si riferisce al periodo compreso tra il primo prestito effettuato dopo l'entrata in vigore della LPrA, nel dicembre 2003, e il mese di giugno 2009. Le sue principali conclusioni sono riassunte qui di seguito.

- Durante il periodo in rassegna, 201 committenti di utilità pubblica hanno contratto almeno una quota di un prestito. Questi operatori detenevano circa un terzo di tutte le abitazioni di utilità pubblica. Le quote di prestiti della CCA hanno permesso loro di finanziare oltre 15 100 abitazioni. I committenti di piccola e media dimensione (con un parco immobili inferiore a 100 abitazioni) costituiscono i due terzi dei beneficiari di quote di prestiti. Le abitazioni che hanno beneficiato di questo sostegno sono distribuite in 22 Cantoni, fra cui principalmente Vaud, Zurigo, Lucerna e Berna.
- Il tasso d'interesse applicato ai prestiti, tutte le spese incluse, era inferiore dell'1 per cento in media al tasso delle ipoteche fisse di una durata equivalente. Questo è equivoale a un risparmio di circa 119 milioni di franchi di interessi sull'intero periodo in rassegna che ha reso le abitazioni più convenienti del 6 per cento circa.
- Quasi la metà delle quote di prestiti è servita a rifinanziare prestiti giunti a scadenza ai quali i committenti avevano partecipato. Quasi tutta l'altra metà ha permesso di modificare le modalità di finanziamento (sostituzione di cre-

⁷ Daniel Hornung, Thomas Röhliberger, *Evaluation Emissionszentrale für gemeinnützige Wohnbauträger EGW*, aprile 2010 (in tedesco; un riassunto del rapporto in francese è disponibile sul sito dell'UFAB, all'indirizzo www.ufab.admin.ch).

diti di costruzione o di ipoteche). Il saldo restante è stato destinato ad acquisti.

- I committenti partecipano ai prestiti della CCA principalmente in considerazione delle condizioni di finanziamento favorevoli e della lunga durata dei prestiti, che offrono loro una maggiore sicurezza nella pianificazione e una stabilità a lungo termine delle pigioni.
- In generale, i committenti sono molto soddisfatti delle prestazioni della CCA e la maggior parte intende partecipare anche a futuri prestiti. Tuttavia, si lamentano dell'onere amministrativo che implica il trattamento della domanda. Nel frattempo la CCA lo ha ridotto allo stretto necessario. I miglioramenti suggeriti riguardano tra l'altro la scadenza degli interessi, la durata dei prestiti e l'importo minimo di una quota di prestito (attualmente 0,5 milioni di franchi).

Considerato che la CCA risponde a un'esigenza comprovata, che le sue attività permettono innegabilmente di ridurre le pigioni e i prezzi di un numero elevato 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 della CCA. Se la Confederazione non si impegnasse più quale garante, la solvibilità della CCA ne risentirebbe a tal punto che, non potendo più proporre tassi d'interesse favorevoli, sarebbe costretta a interrompere 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 avrebbero difficoltà a rimborsare le quote giunte a scadenza se i nuovi creditori fissassero limiti di prestito più bassi. L'8 per cento dei committenti con un rating relativamente cattivo potrebbe ritrovarsi in questa situazione. Anche nel caso in cui questi proprietari versino gli interessi dovuti, la Confederazione sarebbe costretta a onorare la fideiussione, senza che ve ne sia una reale necessità, per coprire la lacuna di finanziamento alla scadenza del prestito.

2.5 Rapporti con il diritto europeo

La politica dell'alloggio è di competenza dei singoli Stati dell'UE. Quasi tutti i Paesi dell'UE dispongono di basi legali che regolano la promozione dell'offerta di alloggi per le fasce della popolazione economicamente sfavorite.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni per la Confederazione

3.1.1 Ripercussioni finanziarie

L'ammontare 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 una fideiussio-

ne dovesse essere onorata. Come precisato al numero 1.2.2, finora ciò non è mai successo per le fideiussioni accordate nell'ambito della LPrA.

Se si considera la prassi attuale della CCA, che emette in media tre o quattro prestiti all'anno per un importo totale di circa 350 milioni di franchi, il credito di fideiussione necessario per quattro nuove rate annuali dovrebbe ammontare a 1400 milioni di franchi. A seconda di come saranno utilizzati i crediti ancora disponibili e i nuovi crediti, il fabbisogno dovrebbe essere coperto almeno fino alla fine del 2015. Nello stesso periodo, le fideiussioni diminuiranno di circa 600 milioni di franchi in seguito ai rimborsi dei prestiti giunti a scadenza. L'importo totale degli impegni eventuali presi dalla Confederazione passerebbe allora, con il nuovo credito quadro, da circa 1990 milioni di franchi nel 2011 a circa 2790 milioni di franchi nel 2015.

3.1.2 Ripercussioni per il personale e l'informatica

Il credito quadro proposto non comporterà alcun onere supplementare per quanto riguarda il personale e l'informatica.

3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

Il nuovo credito quadro non avrà alcuna ripercussione diretta per i Cantoni e i Comuni.

3.3 Ripercussioni per l'economia

3.3.1 Ripercussioni per l'economia in generale

La fideiussione di prestiti in obbligazioni della CCA è uno strumento efficace e vantaggioso di promozione dell'alloggio. Proseguendo la politica adottata, la Confederazione consentirà a molti committenti di utilità pubblica di continuare a finanziare in modo vantaggioso una parte non indifferente del loro parco immobiliare e di contribuire così alla stabilità delle pigioni in questo segmento del mercato. La rinuncia a garantire i prestiti comporterebbe un aumento delle pigioni. Solo per le economie domestiche delle oltre 15 100 abitazioni finanziate dalle quote di prestiti della CCA dall'entrata in vigore della LPrA ne risulterebbero oneri supplementari per circa 12 milioni di franchi all'anno.

L'attività della CCA rappresenta soltanto lo 0,25 per cento di tutti i mutui ipotecari accordati dalle banche in Svizzera: essa non provoca quindi distorsioni della concorrenza e non contribuisce a mantenere strutture indesiderate sul mercato del credito. Per lo stesso motivo, non comporta praticamente alcun effetto di spiazzamento. Tuttavia, non è da escludere che alcune piccole banche regionali possano risentire della disdetta di mutui ipotecari di committenti che decidono di finanziarsi con l'aiuto della CCA. Le conseguenze sarebbero in tal caso proporzionali al volume di questi mutui. Anche le banche però possono trarre profitto dall'attività della CCA, in quanto hanno la possibilità di concludere affari supplementari finanziando progetti che non sarebbero realizzabili senza i prestiti della CCA. Inoltre, l'efficienza del

mercato aumenta se le banche, trovandosi in concorrenza con la CCA, migliorano nettamente le offerte di finanziamento per i committenti di utilità pubblica.

Le abitazioni sostenute in modo indiretto devono soddisfare standard energetici elevati nonché i criteri di qualità del sistema di valutazione degli alloggi. Esse fungono quindi da esempio per la costruzione di abitazioni a pigioni e prezzi moderati, di qualità, adatte alle persone con una mobilità ridotta e conformi ai criteri dello sviluppo sostenibile.

Occorre infine rilevare che, per la Confederazione, la cessazione delle attività di prestito della CCA comporterebbe una perdita di entrate in tasse d'emissione. Dall'entrata in vigore della LPrA queste sono ammontate a circa 16 milioni di franchi.

3.3.2 Ripercussioni per i destinatari dell'aiuto federale

A differenza dei mutui a tassi d'interesse favorevoli, la fideiussione dei prestiti della CCA non contribuisce prioritariamente ad abbassare le pigioni, ma 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 occupate in modo proporzionalmente maggiore da famiglie, pensionati e, in generale, da economie domestiche il cui reddito è relativamente modesto, l'aiuto federale sostiene indirettamente le fasce di popolazione cui è destinata la politica dell'alloggio. Poiché le pigioni di queste abitazioni sono commisurate ai costi, questi gruppi beneficiano infatti di una pigione che è generalmente inferiore del 10–20 per cento a quelle di abitazioni paragonabili di locatori privati o istituzionali.

4 Programma di legislatura

Il progetto è stato annunciato nel messaggio del 23 gennaio 2008⁸ sul programma di legislatura 2007–2011.

5 Aspetti giuridici

5.1 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. L'articolo 108 Cost. prevede anche che la Confede-

razione prenda in considerazione in particolare gli interessi delle famiglie, degli anziani, degli indigenti e dei disabili.

5.2 Forma dell'atto

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

5.3 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 proposto supera questi limiti, il suo stanziamento è subordinato al freno alle spese.