



Berna, 20 settembre 2024

Modifica della legge sulla promozione dell'alloggio

Rapporto esplicativo
per l'avvio della procedura
di consultazione



Compendio

Conformemente all'articolo 108 della Costituzione federale, la Confederazione promuove la costruzione d'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 d'abitazioni a scopi d'utilità pubblica. La legge sulla promozione dell'alloggio attua questo mandato costituzionale. Le pigioni degli alloggi che beneficiano delle misure di promozione della Confederazione devono essere fissate in base ai costi. Per semplificare la procedura e garantire una maggiore trasparenza è stato elaborato un nuovo modello di pigione commisurata ai costi.

La legge sulla promozione dell'alloggio, posta in vigore nell'ottobre 2003, prevedeva una promozione sia diretta che indiretta di alloggi a pigioni e prezzi moderati. Nello stesso anno, le difficoltà finanziarie hanno indotto a sospendere il finanziamento diretto, che da allora non è più stato riproposto. La Confederazione ha deciso di concentrarsi sull'aiuto indiretto rafforzando le organizzazioni di utilità pubblica attive nella costruzione di abitazioni. Le risorse finanziarie disponibili sono quindi state riassegnate sotto forma di mutui a tassi d'interesse favorevoli, di fidejussioni o di fidejussioni al regresso con l'obiettivo di ampliare l'offerta di alloggi abordabili, in particolare nel settore locativo. L'edilizia abitativa di utilità pubblica, promossa solo in parte dalla Confederazione e da alcuni Cantoni, rappresenta poco meno dell'8 per cento delle abitazioni in locazione in Svizzera. Essa svolge un ruolo importante soprattutto nelle aree urbane. Fino ad oggi circa 65 000 abitazioni hanno beneficiato di misure di promozione indiretta della Confederazione.

La modifica proposta mira a introdurre un nuovo modello di pigione commisurata ai costi. Un gruppo di progetto istituito dall'Ufficio federale delle abitazioni e dalle organizzazioni mantello di operatori che svolgono un'attività di utilità pubblica nella costruzione di abitazioni ha infatti sviluppato un modello che semplifica le complesse regole di calcolo finora applicate agli alloggi a cui sono destinate le misure di promozione indiretta e che garantisce una maggiore trasparenza. Il nuovo modello si basa sui costi di finanziamento effettivi e su degli importi forfettari per le spese di gestione legati al valore assicurativo dell'edificio. Questo strumento dovrà consentire ai committenti della costruzione di utilità pubblica di fissare le proprie pigioni in modo responsabile e trasparente. Potrà inoltre essere utilizzato dalle autorità di conciliazione in caso di contestazione delle pigioni. Affinché le disposizioni della Confederazione in materia di promozione possano essere applicate in modo ottimale al nuovo modello di pigione commisurata ai costi, il presente avamprogetto intende creare una base giuridica per il modello a livello di legge e allo stesso tempo adeguare la base per il relativo controllo delle pigioni. Il nuovo modello in quanto tale non sarà però regolato dalla legge, ma da un'ordinanza.

1 Situazione iniziale

1.1 Necessità di agire nella promozione federale dell'alloggio

Conformemente all'articolo 108 della Costituzione federale (Cost.)¹ la Confederazione promuove la costruzione d'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 d'abitazioni a scopi d'utilità pubblica. Il mandato costituzionale conferito alla Confederazione è stato attuato con l'emanazione della legge sulla promozione dell'alloggio (LPrA)².

Quando la LPrA è entrata in vigore, il 21 marzo 2003, l'intenzione era di fornire due tipi di aiuti federali: principalmente un aiuto diretto e, in misura molto minore, un aiuto indiretto. Le misure di promozione diretta dovevano assumere in particolare la forma di mutui accordati direttamente dalla Confederazione per abitazioni in locazione o in proprietà offerti a pigioni e prezzi moderati (art. 12 e 24 LPrA).

Nel quadro del programma di sgravio del 2003 il Parlamento ha deciso di sospendere l'aiuto diretto fino alla fine del 2008 e di ridurre i fondi accordati a questo titolo (che rappresentavano la maggior parte degli aiuti destinati alla promozione dell'alloggio)³. Di conseguenza, la Confederazione non ha mai accordato mutui diretti. Nel febbraio 2007 il Consiglio federale ha deciso di tornare ad alimentare, a partire dal 2009, i fondi destinati alla promozione dell'alloggio, limitandosi però agli aiuti indiretti.

Il sostegno indiretto ai committenti della costruzione di utilità pubblica comprende essenzialmente i tre strumenti seguenti (art. 34 segg. LPrA):

- La Confederazione mette a disposizione mezzi finanziari per un fondo di rotazione gestito a titolo fiduciario dalle due organizzazioni mantello di operatori che svolgono un'attività di utilità pubblica nella costruzione di abitazioni «Cooperative d'abitazione Svizzera» e «Wohnen Schweiz». Il fondo di rotazione permette di accordare ai membri di queste organizzazioni mutui a tassi d'interesse favorevoli per la costruzione, il rinnovo e l'acquisto di abitazioni da affittare a pigioni moderate.
- La Confederazione concede fideiussioni per i prestiti emessi dalla Centrale di emissione per la costruzione di abitazioni (CCA). Con i fondi così ottenuti a lungo termine sul mercato dei capitali, la CCA accorda ai suoi membri mutui a condizioni d'interesse favorevoli per finanziare la costruzione di alloggi a pigioni e prezzi moderati.
- La Confederazione concede fideiussioni al regresso per garantire le fideiussioni della cooperativa di fideiussione ipotecaria hbg (*Hypothekar-Bürgerschaftsgenossenschaft schweizerischer Bau- und Wohnbaugenossenschaften*). Ciò consente di ridurre l'onere degli interessi, facilitando in tal modo il finanziamento di abitazioni da affittare a pigioni moderate.

Da allora sono stati stanziati più volte al fondo di rotazione mezzi finanziari supplementari; l'aumento più recente è stato di 250 milioni di franchi su dieci anni nel quadro del controprogetto indiretto all'iniziativa popolare «Più abitazioni a prezzi accessibili», respinta da Popolo e Cantoni il 9 febbraio 2020.

Il capitale del fondo di rotazione ammonta attualmente a circa 600 milioni di franchi, il che consente di concedere mutui per un importo compreso tra 30 e 60 milioni di franchi all'anno. Dal 2003 al 2023 questi mutui hanno permesso di sostenere circa 27 000 abitazioni. Attualmente circa 38 000 abitazioni beneficiano di mutui vantaggiosi della CCA. Da quando la LPrA è entrata in vigore non è mai accaduto che la Confederazione abbia dovuto onorare una fideiussione accordata alla CCA. Inoltre, ad oggi la Confederazione garantisce oltre 14 milioni di franchi di fideiussioni accordate dalla hbg.

A livello nazionale l'edilizia abitativa di utilità pubblica rappresenta una quota di mercato limitata. Appena l'8 per cento delle abitazioni in locazione, ovvero circa 190 000 abitazioni, sono di proprietà di committenti della costruzione di utilità pubblica. Circa un terzo di queste beneficiano di un aiuto

¹ RS 101

² RS 842

³ FF 2003 4927 seg.; RU 2004 1645

federale indiretto. Il segmento dell'utilità pubblica occupa un posto più importante nelle città (p. es. a Zurigo, Basilea e Lucerna). È infatti soprattutto nelle aree urbane, dove il livello dei prezzi è elevato, che i committenti della costruzione di utilità pubblica puntano a creare alloggi abordabili per le persone meno abbienti; non di rado in questi casi le pigioni sono inferiori del 20–30 per cento rispetto al livello di mercato. A tal fine i committenti fissano generalmente le pigioni in base ai costi, come sono peraltro tenuti a fare secondo le disposizioni della LPrA in caso di aiuto indiretto accordato sotto forma di mutui del fondo di rotazione, e rinunciano a realizzare un vero e proprio reddito.

Nell'ottica dell'adempimento del mandato costituzionale, il rafforzamento della pigione commisurata ai costi permette alla Confederazione di sostenere in modo adeguato i committenti della costruzione di utilità pubblica. Per quanto riguarda le misure di promozione indiretta, l'obiettivo è quello di semplificare, aggiornare e sancire esplicitamente sul piano legislativo l'applicazione della pigione calcolata in base al nuovo modello.

Il calcolo della pigione commisurata ai costi si basa attualmente sulle disposizioni relative agli aiuti diretti (art. 8 segg. dell'ordinanza sulla promozione dell'alloggio [OPrA]⁴). Considerato che le condizioni dell'aiuto indiretto non sono esattamente le stesse, queste regole di calcolo non risultano del tutto appropriate. Inoltre, le prescrizioni sono in parte obsolete e il calcolo si rivela laborioso e poco trasparente. La complessità e la mancanza di chiarezza sono dovute in particolare alla concezione originaria della legge. Sotto il profilo legislativo, finora non si è tenuto sufficientemente conto del fatto che solo dopo l'entrata in vigore della legge la priorità del sostegno si è spostata dalle misure di promozione diretta alle misure di promozione indiretta. Le ambiguità non possono essere risolte unicamente a livello di ordinanza. Benché i dettagli relativi al nuovo modello di pigione commisurata ai costi possano essere precisati nell'OPrA ed eventualmente in un'ordinanza di un ufficio federale, è necessario creare basi giuridiche chiare anche nella LPrA.

1.2 Il nuovo modello di pigione commisurata ai costi

1.2.1 Sviluppo del modello

Considerate le esigenze del settore, l'Ufficio federale delle abitazioni (UFAB), in collaborazione con le due organizzazioni mantello esistenti, ha istituito un gruppo di progetto che ha avviato i propri lavori nel novembre 2020. L'obiettivo principale era quello di sviluppare un nuovo modello di pigione commisurata ai costi per semplificare notevolmente il relativo calcolo. Si trattava anche di fornire una maggiore sicurezza ai committenti della costruzione di utilità pubblica, dovendo essi fissare in modo autonomo le proprie pigioni, e di poterli consigliare meglio attraverso le organizzazioni mantello.

Per sviluppare il nuovo modello, nell'estate del 2021 il gruppo di progetto ha determinato le strutture dei costi dei committenti della costruzione di utilità pubblica che beneficiano di aiuti federali indiretti. Un dato fondamentale emerso da questa semplice valutazione è che esistono notevoli differenze nella contabilizzazione delle spese di gestione degli immobili, per cui si possono confrontare solo i rispettivi importi complessivi. Il nuovo modello di pigione commisurata ai costi deve quindi prevedere un importo forfettario per l'insieme delle spese di gestione e non per le singole voci.

Il gruppo di progetto ha in seguito elaborato una versione preliminare del nuovo modello e dall'agosto 2022 al febbraio 2023 ha svolto un sondaggio nel quale invitava a presentare un parere in particolare le parti coinvolte nella promozione dell'alloggio, come gli uffici competenti, i committenti della costruzione di utilità pubblica e le loro organizzazioni mantello. Nella maggior parte dei casi il nuovo modello ha raccolto giudizi positivi.

Sono però pervenuti anche suggerimenti e critiche. Molti partecipanti, ad esempio, hanno chiesto che i committenti della costruzione di utilità pubblica abbiano la possibilità, con il nuovo modello di pigione commisurata ai costi, di rafforzare il loro capitale proprio a medio e lungo termine per potersi sviluppare come organizzazione. A questo proposito è stato suggerito che i costi di finanziamento siano considerati in base al tasso d'interesse di riferimento (prevedendo tutt'al più un supplemento) e non ai

⁴ RS 842.1

costi d'interesse effettivi. Diversi partecipanti si sono inoltre espressi sulla questione degli importi forfettari per le spese di gestione. Da un lato è stata formulata la richiesta che l'importo forfettario sia legato a un solo valore di base anziché a due, e preferibilmente al valore assicurativo dell'edificio, dall'altro è stato messo in discussione l'ordine di grandezza degli importi, che alcuni vorrebbero ridurre e altri aumentare. Una parte dei pareri ha sottolineato che il nuovo modello potrebbe comportare pigioni irrealistiche, più elevate di quelle del mercato (p. es. se in certe regioni le pigioni di mercato sono piuttosto basse data la situazione periferica).

I risultati del sondaggio hanno indotto il gruppo di lavoro a modificare determinati elementi del modello. In particolare, si è deciso di rivedere il calcolo della remunerazione del capitale proprio, di legare l'importo forfettario per le spese di gestione al solo valore assicurativo dell'edificio e di adeguarne l'ordine di grandezza (2,75–3,50 %). È invece stata respinta la richiesta di alcune cerchie di remunerare il capitale mutuato al tasso d'interesse di riferimento; di conseguenza, verranno sempre presi in considerazione i costi d'interesse effettivamente pagati per questo capitale.

Nel gennaio 2024 l'UFAB ha inoltre commissionato alla società Wüest Partner AG la realizzazione di uno studio che doveva permettere di valutare meglio dove si situano le pigioni commisurate ai costi secondo il nuovo modello rispetto alle pigioni delle abitazioni convenzionali e stabilire se risultano vantaggiose. In altre parole, occorreva chiarire se il nuovo modello soddisfa i requisiti costituzionali e legali della LPrA. L'esito è positivo: le pigioni fissate in base ai costi secondo questo modello sono nettamente inferiori alle pigioni di mercato, sia per gli alloggi offerti in locazione che per quelli già affittati, in particolare nelle aree urbane.

1.2.2 Campo d'applicazione

Il nuovo modello di pigione commisurata ai costi sarà valido per tutti gli aiuti indiretti all'alloggio concessi dalla Confederazione (art. 35 segg. LPrA).

L'applicazione del nuovo modello è prevista in primo luogo in caso di contestazioni delle pigioni dinanzi all'UFAB. Questo modello mira a semplificare i calcoli e implica quindi per sua natura alcune generalizzazioni. Costituisce pertanto uno strumento particolarmente indicato per consentire all'UFAB di effettuare, dopo l'avvio della procedura, una verifica rapida e sommaria delle pigioni contestate, e di sottoporre alle parti su tale base una proposta di conciliazione. Non è escluso che il modello possa ancora servire nel seguito della procedura. Tuttavia, soprattutto in vista dell'emanazione di una decisione, l'UFAB dovrà ancora avere la possibilità di scostarsi dal modello e di effettuare un calcolo più dettagliato della pigione commisurata ai costi se in tal modo può raggiungere un risultato più adeguato alle circostanze specifiche (p. es. ubicazione, condizioni).

Al di là delle procedure di contestazione, il modello offre ai committenti della costruzione di utilità pubblica uno strumento di controllo periodico delle pigioni.

1.2.3 Componenti del modello

Il nuovo modello di pigione commisurata ai costi comprende i tre elementi seguenti:

Costi di finanziamento	
Interessi sul capitale mutuato	Costi effettivi
Interessi sul capitale proprio	Capitale proprio x tasso d'interesse di riferimento <u>oppure</u> Quote sociali x (tasso d'interesse di riferimento + 1,50 %)
Canone del diritto di superficie	Costi effettivi
Importo forfettario per le spese di gestione	Dal 2,75 % al 3,50 % ca. del valore assicurativo dell'edificio

La prima componente del nuovo modello è costituita dai costi di finanziamento, intesi come costi d'interesse per il capitale mutuato e il capitale proprio dell'immobile che beneficia di una misura di promozione. Per quanto riguarda il capitale mutuato vengono considerati i costi d'interesse effettivi (p. es. per le ipoteche). Per il capitale proprio, invece, si effettua in linea di principio un calcolo fondato sul tasso ipotecario di riferimento determinante per le pigioni (art. 12a dell'ordinanza concernente la locazione e l'affitto di locali d'abitazione o commerciali [OLAL]⁵). Tenendo conto degli interessi sull'intero capitale proprio è possibile assicurare una certa protezione contro le perdite di valore risultanti dall'inflazione e offrire ai committenti della costruzione di utilità pubblica un margine di manovra (p. es. per lo sviluppo della cooperativa). È inoltre consentito un calcolo alternativo, secondo cui i costi d'interesse effettivi possono essere considerati se il committente versa interessi effettivi per le quote sociali o distribuisce un dividendo. In questo caso la remunerazione del capitale può raggiungere al massimo il tasso d'interesse di riferimento maggiorato di 1,50 punti percentuali, a condizione che il limite stabilito all'articolo 6 della legge federale sulle tasse di bollo (LTB)⁶, attualmente del 6 per cento, non sia superato (cfr. anche art. 37 cpv. 1 lett. b OPrA).

La seconda componente del modello è costituita dal canone del diritto di superficie. Come per i costi d'interesse sul capitale mutuato, anche in questo caso si considerano i costi effettivi.

La terza e ultima componente del modello è costituita dalle spese di gestione. Queste non vengono calcolate in base alle spese di gestione effettive dell'immobile, ma su base forfettaria, a partire dal valore assicurativo dell'edificio e applicando un tasso che può variare dal 2,75 al 3,50 per cento circa. Il tasso per le spese di gestione è stato determinato a partire dai calcoli effettuati dall'UFAB ed è avvalorato dallo studio di Wuest Partner.

1.2.4 Attuazione giuridica

Ai fini di un'attuazione giuridica chiara del nuovo modello di pigione commisurata ai costi nel quadro delle misure di promozione indiretta, è necessario introdurre un'apposita base a livello di legge. La forma concreta del modello sopra descritto dovrà invece essere regolata a livello di ordinanza. Allo stesso tempo, risulta opportuno precisare le competenze dell'UFAB in materia di controllo delle pigioni. La formulazione delle basi giuridiche attuali lascia alcuni interrogativi in sospeso; va però rilevato che la competenza dell'UFAB in materia di controllo delle pigioni delle abitazioni che beneficiano di un aiuto federale indiretto non è mai stata respinta dai tribunali e non è praticamente mai stata rimessa in discussione dai committenti della costruzione di utilità pubblica nell'ambito di procedure di contestazione.

⁵ RS 221.213.11

⁶ RS 641.10

1.3 Alternative esaminate

Il gruppo di progetto ha esaminato diversi modelli; se si fosse optato per un'altra variante sarebbe comunque stata necessaria una base legale. La variante scelta riprende l'approccio adottato dal modello di pigione commisurata ai costi della città di Zurigo⁷, già utilizzato da tempo con riscontri generalmente positivi.

1.4 Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario, nonché con le strategie del Consiglio federale

Il progetto non è annunciato né nel messaggio del 24 gennaio 2024⁸ sul programma di legislatura 2023–2027 né nel decreto federale del 24 gennaio 2024⁹. L'adeguamento della LPrA è tuttavia opportuno. Il principio della pigione commisurata ai costi e le relative competenze di controllo riguardano disposizioni centrali in materia di aiuti federali indiretti.

2 Punti essenziali del progetto

Al fine di garantire un'integrazione ottimale del nuovo modello di pigione commisurata ai costi nelle disposizioni federali relative alla promozione dell'alloggio, il progetto prevede le due misure seguenti:

- Creazione di una base giuridica chiara per fissare in base ai costi le pigioni degli alloggi che beneficiano di misure di promozione secondo la sezione 4 LPrA (nuovo art. 38a).
- Creazione di una base giuridica chiara per il controllo da parte dello Stato delle pigioni degli alloggi che beneficiano di misure di promozione secondo la sezione 4 LPrA (modifica dell'art. 54 cpv. 1).

3 Commento ai singoli articoli

Art. 38a Pigione commisurata ai costi

Questo nuovo articolo crea una base giuridica chiara per l'applicazione del nuovo modello di pigione commisurata ai costi nel caso specifico delle misure di promozione indiretta secondo la sezione 4 della legge. Vengono presi in considerazione tutti gli strumenti di promozione nella misura in cui il loro impiego sostiene la costruzione o l'acquisto di abitazioni da affittare a pigioni moderate (art. 35 segg. LPrA). Sono quindi interessati in particolare gli alloggi di committenti della costruzione di utilità pubblica che hanno ricevuto un mutuo dal fondo di rotazione o che sono stati parzialmente finanziati con l'aiuto di un prestito della CCA. Sono considerati di utilità pubblica i committenti che soddisfano le condizioni previste all'articolo 37 OPrA e che, secondo i loro statuti, perseguono in particolare lo scopo di fornire alloggi a pigioni e prezzi moderati, limitano la distribuzione di dividendi, vietano il versamento di tantièmes e assegnano al suddetto scopo la parte restante del patrimonio.

Sebbene la pigione commisurata ai costi corrisponda alla prassi generale, nel caso degli aiuti federali indiretti ha dovuto finora essere desunta dalla LPrA e dalla Carta statutaria dei committenti di abitazioni di utilità pubblica in Svizzera¹⁰. Senza una modifica della legge, la pigione commisurata ai costi rimarrebbe priva di una base giuridica sufficientemente solida e, soprattutto, il nuovo modello non potrebbe essere utilizzato in modo efficace.

Il capoverso 1 della nuova disposizione consolida il principio secondo cui le pigioni di alloggi che sono oggetto di misure di promozione indiretta ai sensi della LPrA devono essere calcolate in base ai costi. L'applicazione delle disposizioni del Codice delle obbligazioni (CO)¹¹ sulla contestazione delle pigioni abusive è in gran parte esclusa. In linea di principio entra in considerazione soltanto l'articolo 269 CO

⁷ AS Stadt Zürich 841.150

⁸ FF 2024 525

⁹ FF 2024 526

¹⁰ www.bwo.admin.ch > Promozione dell'alloggio > Aiuti federali secondo la LPrA (dal 2003) > Promozione della costruzione di abitazioni di utilità pubblica > Documenti

¹¹ RS 220

relativo al reddito sproporzionato per quanto riguarda la determinazione delle pigioni di questo tipo di abitazioni (cfr. art. 253b cpv. 3 CO in combinato disposto con l'art. 2 cpv. 2 OLAL). Il riferimento all'articolo 269 CO va inteso in senso generale, in quanto volto unicamente a consolidare la determinazione delle pigioni in base ai costi, senza considerare la situazione del mercato. Si vuole così sancire un elemento centrale della protezione contro le pigioni abusive iscritta nella Costituzione federale (art. 109 cpv. 1 Cost.) anche per il settore che beneficia del sostegno dello Stato. Ciò non significa tuttavia che i committenti della costruzione di utilità pubblica o l'UFAB, nel calcolo delle pigioni degli alloggi che sono oggetto di aiuti federali indiretti, debbano tenere conto, oltre che delle prescrizioni di diritto pubblico della LPrA, anche di quelle del CO relative al reddito sproporzionato. Un tale doppio calcolo (e controllo) delle pigioni non servirebbe a garantire la certezza del diritto e non risponderebbe neppure al requisito dell'economia delle procedure.

La formulazione scelta sottolinea la responsabilità dei committenti della costruzione di utilità pubblica nel fissare le pigioni. Il compito primario di queste organizzazioni è quello di calcolare le pigioni in base ai costi. Non è previsto che la pigione sia fissata e decretata dall'UFAB all'inizio dell'aiuto. Durante le misure di promozione l'UFAB procede alla verifica delle pigioni in primo luogo su richiesta dei locatari (art. 54 cpv. 2 LPrA). L'applicazione della pigione commisurata ai costi si estende in particolare agli alloggi che beneficiano di misure di promozione. Tuttavia, considerato che normalmente tutti i locali d'abitazione di un immobile beneficiano di un aiuto, la pigione commisurata ai costi deve essere perlopiù rispettata per tutti gli alloggi dell'immobile. In virtù dell'articolo 253a capoverso 1 CO, si applica anche alle cose concesse in uso con questi locali, come ad esempio garage, locali per il bricolage e cantine.

Per contro, in determinate situazioni l'applicazione della pigione commisurata ai costi secondo la LPrA è esclusa. Da un lato, nel caso di locali commerciali situati all'interno di immobili comprendenti alloggi che beneficiano di misure di promozione; poiché la LPrA non prevede aiuti per i locali commerciali, l'applicazione della pigione commisurata ai costi secondo la stessa legge sarebbe in contrasto con l'articolo 253b capoverso 3 CO. Dall'altro, nel caso di certi alloggi che non rispondono ai criteri richiesti e per i quali non possono quindi essere accordati aiuti indiretti (p. es. attici troppo grandi). La determinazione delle pigioni dei locali esclusi è retta dalle disposizioni del CO relative alla contestazione delle pigioni abusive conformemente all'articolo 253b capoverso 3 CO ed è di competenza delle istanze giudiziarie civili. Lo stesso vale per oggetti quali garage, locali per il bricolage o cantine affittati a terzi indipendentemente dal rapporto di locazione per un alloggio che beneficia di misure di promozione.

Il capoverso 2 conferisce al Consiglio federale la competenza di stabilire le modalità di attuazione della pigione commisurata ai costi conformemente alla LPrA nel quadro delle misure di promozione indiretta. Questa norma di delega crea la base necessaria per l'introduzione e la definizione del nuovo modello a livello di ordinanza. Si tratta di fissare i costi immobiliari e i tassi forfettari computabili. Allo stesso tempo, devono essere disciplinate anche altre modalità strettamente legate alla pigione commisurata ai costi e al modello, come i requisiti materiali e formali per gli adeguamenti delle pigioni durante l'aiuto. La nozione di costi immobiliari è utilizzata in considerazione del fatto che la contabilità dei committenti della costruzione di utilità pubblica presenta solitamente i costi per immobile e non per alloggio.

Art. 54 cpv. 1

L'articolo 54 capoverso 1 LPrA è completato con la precisazione esplicita che l'UFAB controlla anche le pigioni degli alloggi che beneficiano di misure di promozione indiretta secondo la sezione 4 della legge.

La legge garantisce così in modo trasparente che le organizzazioni di utilità pubblica attive nella costruzione di abitazioni applichino correttamente il nuovo modello di pigione commisurata ai costi e assicura nel contempo l'armonizzazione dell'attività di controllo dell'UFAB affinché venga attuata secondo gli stessi criteri per tutti gli alloggi, indipendentemente dal tipo di aiuto indiretto. Finora il controllo derivava dalle disposizioni sulle misure di promozione diretta e si concentrava principalmente sugli immobili che beneficiavano di mutui del fondo di rotazione. Lo Stato non controllava gli alloggi

che ricevevano un finanziamento della CCA o fideiussioni della hbg garantite da fideiussioni al regresso della Confederazione, a meno che non fosse stata conclusa con l'UFAB una particolare convenzione.

L'assunzione del controllo delle pigioni da parte dell'UFAB appare adeguata e ragionevole. In quanto unità amministrativa incaricata dell'esecuzione della LPrA, l'UFAB dispone delle conoscenze tecniche necessarie e di un'esperienza di lunga data in materia. La valutazione delle pigioni degli alloggi che sono oggetto di misure di promozione secondo la sezione 4 della legge viene inoltre effettuata in conformità con le disposizioni di diritto pubblico della LPrA e dell'OPrA. Per contro, l'applicazione delle disposizioni di diritto privato del CO sulla contestazione delle pigioni abusive è esclusa se, come nella fattispecie, gli alloggi beneficiano di misure di promozione da parte dei poteri pubblici e le pigioni sono sottoposte al controllo di un'autorità. Di conseguenza, le autorità di conciliazione in materia di locazione e i tribunali civili non sono competenti per la valutazione delle pigioni degli alloggi promossi ai sensi della LPrA (art. 253b cpv. 3 CO).

Come per l'applicazione della pigione commisurata ai costi (cfr. art. 38a LPrA), il controllo delle pigioni nel quadro dell'aiuto indiretto si estende sia agli alloggi che sono oggetto di misure di promozione sia alle cose concesse in uso con questi locali. Il controllo è però escluso qualora non venga applicata la pigione commisurata ai costi, ad esempio nel caso di locali commerciali e di certi locali d'abitazione che non soddisfano i criteri di ammissibilità e per i quali non è stato quindi accordato alcun aiuto indiretto.

4 Ripercussioni

4.1 Ripercussioni per la Confederazione

In relazione all'aiuto federale indiretto, il progetto implica una maggiore trasparenza e una semplificazione nell'ambito della determinazione delle pigioni. Non vi è da attendersi un forte aumento delle domande di sostegno; l'attrattiva delle misure di promozione indiretta dipende anche da altri fattori, come l'andamento generale del mercato, le condizioni di prestito o i requisiti in campo edilizio.

L'introduzione di un modello semplificato di pigioni commisurate ai costi dovrebbe rendere più efficiente il controllo delle pigioni, perlomeno nella procedura di conciliazione. L'adozione di misure di comunicazione come un promemoria o uno strumento online di facile utilizzo (calcolatore della pigione) potrebbe perfino prevenire un certo numero di contestazioni. Con l'estensione del controllo a tutti gli alloggi che beneficiano di misure di promozione indiretta, il numero di abitazioni sottoposte al controllo delle pigioni da parte dell'UFAB è destinato a raddoppiare, per cui anche le potenziali contestazioni aumenteranno considerevolmente. È difficile stimare in che misura i guadagni di efficienza compenseranno il potenziale aumento delle contestazioni. Sulla base dell'attuale volume di contestazioni e tenendo conto dei guadagni di efficienza attesi, si prevede un fabbisogno supplementare di personale pari a un massimo di uno o due equivalenti a tempo pieno.

4.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le Città, gli agglomerati e le regioni di montagna

Il ruolo svolto dall'edilizia abitativa di utilità pubblica nell'offerta di alloggi a pigioni e prezzi moderati è importante, soprattutto in mercati dell'alloggio particolarmente tesi come quelli dei centri urbani o dei Comuni turistici di montagna. Il progetto non ha tuttavia conseguenze rilevanti per i Cantoni, i Comuni, le Città, gli agglomerati e le regioni di montagna. È possibile che le istanze giudiziarie cantonali siano leggermente sgravate dal momento che in futuro la competenza per tutte le contestazioni di pigioni di alloggi che beneficiano di misure di promozione indiretta spetterà all'UFAB. Poiché la promozione dell'alloggio è una competenza parallela di Confederazione e Cantoni, questi ultimi restano liberi di sviluppare la propria legislazione in materia di aiuti in funzione delle esigenze locali, come del resto alcuni di essi hanno già fatto.

4.3 Ripercussioni sull'economia, sulla società e sull'ambiente

A livello nazionale l'edilizia abitativa di utilità pubblica rappresenta una quota di mercato limitata; appena l'8 per cento delle abitazioni in locazione è di proprietà di committenti della costruzione di utilità pubblica. Tuttavia, l'offerta di alloggi a pigioni moderate contribuisce alla coesione sociale ed è importante anche per lo sviluppo economico. Il nuovo modello di pigione commisurata ai costi nell'ambito dell'aiuto indiretto è introdotto a scopo di semplificazione, certezza del diritto e trasparenza. Le ripercussioni sull'economia, sulla società e sull'ambiente sono quindi minime.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

Garantire in tutta la Svizzera la soddisfazione di un bisogno fondamentale come quello dell'alloggio è un obiettivo sociale sancito dalla Costituzione. La Confederazione ha il mandato di agire affinché ognuno possa trovare, per sé stesso e per la sua famiglia, un'abitazione adeguata e a condizioni sopportabili (art. 41 cpv. 1 lett. e Cost.). La Costituzione federale precisa questo obiettivo conferendo tra l'altro alla Confederazione la competenza di promuovere la costruzione d'abitazioni e l'accesso alla proprietà (art. 108 cpv. 1 Cost.). Questa competenza in materia di aiuti rappresenta per la Confederazione un mandato vincolante, che essa ha adempiuto adottando la LPrA.

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

La Svizzera non ha assunto alcun impegno internazionale che limiti il suo margine di manovra interno in materia di promozione dell'alloggio. La modifica della legge è pertanto conforme alle norme di diritto internazionale vincolanti per la Svizzera.

5.3 Forma dell'atto

Il progetto prevede disposizioni importanti contenenti norme di diritto che in virtù dell'articolo 164 capoverso 1 Cost. vanno emanate sotto forma di legge federale. L'atto sottostà a referendum facoltativo.

5.4 Delega di competenze legislative

In virtù dell'articolo 38a capoverso 2 LPrA, il Consiglio federale può stabilire le modalità di attuazione della pigione commisurata ai costi nel quadro dell'aiuto indiretto (v. sopra). Per il resto, il progetto non prevede altre deleghe di competenze legislative al Consiglio federale.

5.5 Subordinazione al freno alle spese

Il progetto non comporta né nuove disposizioni in materia di sussidi né nuovi crediti d'impegno o limiti di spesa. Non sottostà pertanto al freno alle spese (art. 159 cpv. 3 lett. b Cost.).

5.6 Protezione dei dati

La presente modifica della LPrA non ha alcuna incidenza per quanto riguarda il trattamento dei dati personali.