

zioni sulla limitazione del diritto di disdetta nel contratto di locazione (FF 1968 II 881).

2. Parte generale

2.1. Condizioni iniziarie

2.11. Possibilità d'aiuto giusta le disposizioni vigenti

La legge in vigore permette, direttamente o indirettamente, di promuovere la costruzione di abitazioni.

Aiuto indiretto

- a. la Commissione federale per la costruzione d'abitazioni è incaricata di coordinare e di stimolare gli sforzi dei privati, delle organizzazioni e delle corporazioni, come pure di porre particolare cura ad accrescere la produttività nella costruzione d'abitazioni e a garantire l'informazione in tale campo;
- b. i lavori di ricerca per aumentare la produttività nella costruzione d'abitazioni possono essere sostenuti con un aiuto federale; tali lavori possono essere ordinati dalla Confederazione stessa;
- c. la Confederazione promuove una conveniente colonizzazione a lungo termine e concede un contributo alle spese del piano di sistemazione nazionale e dei piani di sistemazione regionali e locali.

Aiuto diretto

- a. se le prestazioni cantonali raggiungono l'importo stabilito, la Confederazione assegna per un ventennio un contributo annuo alla remunerazione del capitale investito nella costruzione, a prezzo conveniente, di abitazioni semplici, ma solide, conformi allo scopo, progettate ed edificate razionalmente e destinate a famiglie di condizioni finanziarie relativamente modeste;
- b. nel caso di costruzioni per le quali sono assegnati contributi alla remunerazione del capitale — nel caso di grandi agglomerati è sufficiente un terzo delle abitazioni — la Confederazione può garantire l'ipoteca di secondo grado fino al 40 per cento dell'investimento totale;
- c. qualora la rarefazione del mercato dei capitali renda generalmente difficile la costruzione d'abitazioni, la Confederazione può concedere alle banche o ai Cantoni anticipazioni per il finanziamento di progetti d'abitazioni a tenore del testo legale.

Conformemente alla legge in vigore 10 milioni di franchi sono stati destinati ai lavori di ricerca per aumentare la produttività e altri 10 stanziati per il piano di sistemazione nazionale e per quelli regionali e locali.

320 milioni di franchi sono stati parimente concessi per la diminuzione delle pigioni che di regola può essere assicurata per 5000 abitazioni all'anno.

Nel merito, la Confederazione può farsi garante fino a una somma totale di un miliardo di franchi. La legge prevede infine che nel caso di rarefazione del mercato dei capitali i mutui concessi non devono superare complessivamente i 600 milioni di franchi; l'Assemblea federale, tuttavia, può, di sua esclusiva competenza, accordare un supplemento di 400 milioni.

Per quanto concerne la remunerazione del capitale, le prestazioni cantonali ammontano di regola al doppio di quelle federali; i Cantoni finanziariamente deboli concorrono tuttavia con contributi pari a quelli federali, purché anche il Comune nel quale è costruita la casa sia finanziariamente debole. In caso di fideiussione, il Cantone partecipa alla metà delle perdite eventuali.

2.12. Importanza e conseguenze dell'aiuto finora richiesto

- a. La tabella seguente mostra l'importanza dell'aiuto federale finora concesso, comprese le assegnazioni di sussidi per il 1966 a tenore del decreto federale del 31 gennaio 1958 concernente il promovimento, nell'interesse sociale, della costruzione di abitazioni economiche.
- b. Il bisogno annuo medio di 50 000 abitazioni, giusta il rapporto sul mercato locativo e la politica in materia d'abitazione redatto nel 1963 dalla Commissione per la costruzione d'abitazioni (72° quaderno della rivista «La vie économique»), è stato ampiamente superato dalla produzione effettiva di questi ultimi anni. Per il corrente anno d'altronde si può già prevedere un ulteriore incremento. Questi risultati soddisfacenti non si possono tuttavia attribuire con esattezza all'aiuto indiretto menzionato nella tabella allegata. I provvedimenti presi in questi ultimi anni non sono infatti intesi, per la loro stessa natura, al conseguimento di risultati a breve scadenza. D'altronde, i problemi posti presentemente dalla produzione e dal bisogno d'abitazioni sono già stati disaminati nel rapporto sull'iniziativa popolare per il diritto all'abitazione.
- c. Dalla tabella risulta che le assegnazioni di sussidi per l'alleggerimento delle pigioni sono state accordate per più di 12 700 abitazioni. Se non si è potuto usufruire completamente di tale possibilità (l'aiuto indiretto è previsto annualmente per 5000 abitazioni), ciò è dovuto in parte alle favorevoli condizioni economiche del momento e in parte alle difficoltà insorte generalmente nella costruzione d'abitazioni (sistemazione insufficiente dei terreni da costruzione, mancanza d'infrastrutture, ecc.). Se oltre alle abitazioni sovvenzionate in virtù della legge federale si tiene conto anche di quelle che hanno beneficiato d'un aiuto pubblico d'altro genere, la produzione annua nel settore edilizio, secondo la media di quest'ultimi anni, risulta di 6000 abitazioni, quindi circa il 10 per cento della produzione globale. I fondi messi a disposizione sotto forma di capitali o di fideiussioni sono stati utilizzati in parte relativamente piccola a causa della liquidità del mercato dei capitali.

Aiuto diretto	1966		1967		1968		gennaio-giugno 1969		Totale	
	Appar- amenti	Milioni di franchi	Appar- amenti	Milioni di franchi	Appar- amenti	Milioni di franchi	Appar- amenti	Milioni di franchi	Appar- amenti	Milioni di franchi
Contributi alla remunerazione del capitale										
Normali (art. 7, cpv. 1)	3163	28,77	3544	32,97	3091	29	738	7,48	10 536	98,22
Aumentati (art. 7, cpv. 2)	164	2,26	963	11,13	851	10	219	2,62	2 197	26,01
Totale	3327	31,03	4507	44,10	3942	39	957	10,10	12 733	124,23
Di cui per case monofami- liari	55		152		143		67		417	
Fidejussioni	634	6,90	261	6,41	1027	20	239	4,3	2 161	37,61
Raccolta di capitali		40		38,52		21,48		1,77		101,77
Aiuto federale indiretto	fr.	fr.	fr.	fr.	fr.	fr.	fr.	fr.	fr.	fr.
Piani di sistemazione locali e regionali	51 560		1 175 620		905 000		713 100		2 845 280	
Piano di sistemazione nazio- nale			766 710		975 000		453 400		2 195 110	
Ricerche edilizie	261 455		593 517		957 545		190 000		2 002 517	

2.2 Proroga e parziale modificazione della legge per promuovere la costruzione d'abitazioni

2.21. *Opportunità di prorogare la legge*

La produzione d'abitazioni, come già è stato esposto, è per lo più frutto dell'attività economica della sfera privata. Nondimeno, per potersi evolvere in modo razionale e completo, la costruzione d'abitazioni dovrebbe poter usufruire di determinate prestazioni pubbliche preliminari. Il processo d'urbanizzazione esige un riassetto e una più equilibrata sistemazione dei territori non compresi nelle zone d'agglomerazione. Il miglioramento delle condizioni per la produzione d'abitazioni esige pertanto un piano di sistemazione nazionale e un riordinamento dei terreni da costruzione come pure una razionalizzazione dell'edilizia (lavori di ricerca, conformazione, normalizzazione e adattamento alla legislazione) e un accertamento costante delle tendenze esistenti sul mercato locativo. L'aiuto indiretto accordato in virtù delle vigenti disposizioni (piano di sistemazione nazionale, piani di sistemazione regionali e locali, ricerche nel settore edilizio) è il primo provvedimento preso in tal senso. Se non si vuol compromettere l'esito soddisfacente dei lavori intrapresi occorre ora mantenere questa forma di aiuto. Si aggiunga d'altronde che un gruppo di lavoro della Commissione federale per la costruzione d'abitazioni è già stato incaricato di elaborare una politica a lungo termine per il mercato locativo. Questa problematica richiede un'attenta disamina delle cose e pertanto i lavori non saranno probabilmente ultimati in tempo utile per permettere, all'estinzione delle svariate forme d'aiuto previste nella legge federale vigente, l'attuazione dei nuovi provvedimenti; la necessità di mantenere l'aiuto indiretto appare dunque nella sua più chiara evidenza. D'altronde anche l'aiuto diretto deve essere però mantenuto. Il controllo delle pigioni è già stato sostituito con il regime più duttile della vigilanza e, alla fine del 1969, sarà pure abrogata l'intera disciplina. È proprio per allora che intendiamo migliorare la posizione del locatario sul mercato locativo libero, segnatamente per mezzo della modificazione del diritto di disdetta prevista nel Codice civile svizzero. I poteri pubblici dovranno tuttavia incrementare il loro aiuto in considerazione del miglioramento effettivo della domanda d'abitazioni, soprattutto a favore delle classi sociali di condizioni finanziariamente modeste. Il contributo statale, in quanto aiuto individuale, è compatibile con il principio dell'economia di mercato. Fondandoci su quanto precede ci permettiamo dunque di raccomandarvi l'accettazione della proroga della legge presentemente in vigore. Come già esposto nella nostra risposta all'interrogazione Trottmann del 3 ottobre 1968 come pure nel rapporto sulla gestione del medesimo anno si tratta, nella fattispecie, di un provvedimento temporaneo applicabile fino alla completa elaborazione di una nuova politica del mercato locativo.

2.22. Modificazioni dell'ordinamento vigente

Nel corso degli ultimi anni parecchie sono state le richieste intese alla modificazione della legge federale di cui si tratta:

- a. nel postulato del 18 settembre 1968 (n. 9730), il consigliere nazionale *Glasson* proponeva di promuovere la costruzione d'abitazioni a favore di persone anziane per mezzo di mutui, concessi a saggi ridotti, prelevati nel fondo di compensazione dell'AVS. Il postulato venne accettato con alcune riserve. In questo riguardo facevamo notare che il Fondo non disponeva di capitali sufficienti. Tali condizioni non sono ancora purtroppo mutate. Occorre inoltre evitare che il regime temporaneo vigente non pregiudichi nuovi provvedimenti a lunga scadenza. Ecco il motivo per cui, nell'ambito del presente disegno di legge, non possiamo tener conto del postulato;
- b. analoghe obiezioni vanno indirizzate al postulato *Haller* del 24 giugno 1968 (n. 9819) inteso al promovimento della costruzione d'abitazioni, di asili e di case di cura per persone anziane. Secondo l'articolo 7 capoverso 2 della legge vigente, nel caso d'abitazioni per vecchi, l'aiuto della Confederazione può essere aumentato fino all'1 per cento dell'investimento totale (fino all'1 e $\frac{1}{2}\%$ nei Cantoni finanziariamente deboli); ne risulta un alleggerimento dell'onere locativo di circa 50 per cento. Secondo il nostro parere non esiste un fondamento costituzionale alla concessione di contributi per la costruzione di asili e di case di cura per persone anziane. Nell'ambito degli studi a lunga scadenza si dovrà dunque esaminare in qual misura si possa tener conto di tale richiesta e segnatamente in qual modo si debbano ripartire i diversi compiti tra Comuni, Cantoni e Confederazione;
- c. nel postulato del 20 dicembre 1967 (n. 9745), il consigliere nazionale *Tschüppit* proponeva di esaminare se la Confederazione fosse in grado di sovvenire finanziariamente alla sistemazione delle zone da costruzione. Nel merito, il consigliere nazionale *Berger* di Zurigo, nel postulato del 3 ottobre 1967 (n. 9795), invitava il Consiglio federale a presentare un rapporto sulle possibilità concrete dell'istituzione di un fondo per compensare le spese di sistemazione dei terreni di grande o media superficie con prestiti senza interesse concessi ai committenti e ai Comuni con interessi edilizi. I due postulati auspicano che si prendano provvedimenti adeguati al promovimento di una costruzione d'abitazioni razionale e finanziariamente economica; essi si muovono quindi in quella linea politica del mercato locativo, di cui già intravediamo l'importanza futura. Indiscutibilmente, il promovimento della costruzione d'abitazioni richiede una pronta urbanizzazione dei centri abitati. Si veda in proposito il rapporto sull'iniziativa popolare per il diritto all'abitazione. Contrariamente ai due postulati menzionati nelle lettere a e b, per i quali s'impone un esame più attento, la concezione dei postulati

Tschäppät e Berger appare già attuabile, nei suoi tratti più generali, nel disciplinamento transitorio. In questo ordine di idee abbiamo deciso d'inserire nel disegno di legge — tra i provvedimenti d'aiuto indiretto — un articolo 4 *bis* che permetta alla Confederazione di assegnare ai Comuni prestiti per l'urbanizzazione delle zone d'abitazione, indipendentemente dai contributi concessi alle spese dei piani di sistemazione nazionale, regionali e locali. Trattandosi di un nuovo genere d'aiuto federale, il legislatore non deve limitarne l'esecuzione; anzi, egli deve facilitare l'acquisizione di un'esperienza completa e pertanto affidare al Consiglio federale la competenza necessaria per stabilirne le condizioni.

2.3. Proposta

Fondandoci su quanto precede, vi proponiamo da un lato di modificare la legge federale del 19 marzo 1965 al fine d'assicurare fino al 31 dicembre 1973 il mantenimento dell'aiuto assegnato e dall'altro di prevedere una nuova disposizione parimenti applicabile sino alla fine dell'anno suddetto, che permetta di assegnare ai Comuni prestiti intesi all'urbanizzazione delle zone d'abitazione. Su altre modificazioni concernenti segnatamente l'aumento degli importi massimi previsti nella legge vigente, riferiamo più oltre.

3. Parte speciale

Commento alle singole disposizioni

Articolo 3 capoverso 4: si è visto che l'aumento della produttività a tenore dell'articolo 3 della legge federale è subordinato all'assegnazione sistematica dei lavori di ricerca, indipendentemente dall'iniziativa di terzi. Secondo l'articolo 6 dell'ordinanza d'esecuzione I, la ricerca è consegnata in un piano specificante il grado d'urgenza dei lavori. Nella primavera 1968, il piano suddetto è stato sottoposto, a scopo informativo, ai membri delle Camere federali. La continuazione dei lavori di ricerca comporta un aumento, pari a 5 milioni di franchi, della somma originariamente prevista.

Articolo 4 capoverso 4: I piani di sistemazione nazionale, regionali e focali sono stati costantemente promossi in virtù dell'articolo 4 della legge federale. In particolare, l'Istituto del piano di sistemazione locale, regionale e nazionale della Scuola politecnica federale di Zurigo ha provveduto di continuo alla pianificazione ed esecuzione dei lavori previsti negli articoli 12-17 dell'ordinanza d'esecuzione I, come pure all'elaborazione di una politica nazionale per la sistemazione del territorio, come già ricordato nella nostra risposta all'interrogazione del consigliere nazionale Bächtold del 20 giugno 1968.

Per la continuazione dei lavori di sistemazione occorreranno, contrariamente al testo legale vigente, altri 10 milioni di franchi.

Articolo 4 bis: Quanto alla motivazione di questo nuovo provvedimento vi rimandiamo alle argomentazioni esposte nel numero 2.22, lettera c.

Articolo 7 capoverso 4: L'aiuto diretto, di cui beneficia circa un decimo delle nuove abitazioni, sarà certamente ancora indispensabile, in una forma o in un'altra, al momento in cui l'aiuto indiretto dovrà essere ampliato per sovvenire ai bisogni dell'urbanizzazione; tenuto conto infatti dei costi odierni di costruzione e dei prezzi dei terreni, una parte della popolazione non sarebbe più in grado di far fronte all'aumento delle pigioni determinato dalle condizioni del mercato locativo. Verso la metà del 1969 l'aiuto assegnato per 12 733 abitazioni ammontava a 124,23 milioni di franchi, sui 320 previsti nella legge. Se i contributi medi dovessero restare immutati, grazie ai fondi tuttora disponibili, le 5000 abitazioni annue previste nella legge federale potrebbero subire, fino alla metà del 1973, una diminuzione dell'onere locativo. Occorreranno circa 50 milioni di franchi per la continuazione dell'aiuto sino alla fine del 1973.

Articolo 12: La legge non permette presentemente di compensare i contributi con crediti verso l'assegnatario. Le condizioni pertanto sono abbastanza spiacevoli: le assegnazioni della Confederazione non possono per esempio compensare le pretese al rimborso di sovvenzioni concesse per abitazioni distratte dal loro scopo primitivo. Per evitare il ripetersi di tali o di analoghi casi, si è dunque previsto un nuovo articolo inteso al miglioramento della posizione dell'assegnante nei confronti dell'assegnatario.

Articolo 16 capoverso 1: Nel testo vigente sono menzionati gli articoli 3, 4 e 7 a 9. Per motivi di completezza si propone di aggiungere anche l'articolo 6; non si tratta tuttavia di una modificazione materiale.

Articolo 18 bis: Questa disposizione è già contemplata nelle vigenti ordinanze d'esecuzione, ma a nostro parere essa deve essere posta nella legge stessa per poterle ridare la sua giusta importanza e far fronte in tal modo ad eventuali obiezioni di natura giuridica. Detta disposizione come pure quella dell'articolo 20 corrispondono a quelle degli articoli 16 e 21 del disegno di legge federale per il miglioramento delle condizioni d'abitazione nelle regioni di montagna (cfr. il messaggio del 7 maggio 1969, I-F 1969 I 798).

Articolo 20: Il disciplinamento proposto per l'attribuzione delle competenze è una semplificazione delle complicatissime norme procedurali applicabili ai casi di rimborso. A questo proposito si è voluto tener conto del nuovo ordinamento della giurisdizione amministrativa previsto nella legge federale del 20 dicembre 1968.

Articolo 21 capoverso 2: Questa disposizione stabilisce un termine all'aiuto previsto nel presente messaggio.

4. Conseguenze finanziarie

Come già esposto nel numero 3 occorrono ancora nuovi capitali per una somma totale di 65 milioni di franchi. Un aumento della fideiussione a tenore dell'articolo 13 della legge non è tuttavia indispensabile. Finora infatti l'impiego di questo tipo d'aiuto è stato assai limitato. Quanto alla raccolta di capitali di cui all'articolo 14, nel frattempo si è venuto creando un allentamento sul mercato ipotecario e pertanto anche in questo riguardo si è utilizzato soltanto una piccola parte dei fondi disponibili; un incremento in questo settore sarebbe quindi superfluo. Per contro, l'aiuto finanziario previsto nell'articolo 4 *bis* creerà nuovi impegni finanziari, sotto forma di mutui rimborsabili, esenti tuttavia da interessi o con analoghe facilitazioni che implicheranno necessariamente una perdita corrispondente. La portata dell'aiuto non è stata ancora stabilita.

5. Fondamento costituzionale

La legge federale di cui si propone la proroga si fonda sull'articolo 34 *quinquies* capoverso 3 della Costituzione federale.

6. Cancellazione di postulati

Il presente disegno non permette di dar seguito ai postulati Glasson e Haller menzionati nel numero 2.22 lettere *a* e *b*. Essi saranno tuttavia disaminati nel corso dell'elaborazione del futuro ordinamento legale previsto per l'inizio del 1974 e pertanto non si possono ancora classificare. Per contro, sono cancellati i postulati Tschäppät e Berger (numero 2.22 lettera *c*) in quanto richiedevano la concessione di prestiti per l'urbanizzazione delle zone d'abitazione.

Fondandoci su quanto precede, ci pregiamo di raccomandarvi l'accettazione del presente disegno di legge che modifica quella per promuovere la costruzione d'abitazioni.

Vogliate gradire, onorevoli Signori Presidente e Consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

Berna, 3 settembre 1969.

In nome del Consiglio federale svizzero,

Il presidente della Confederazione:

L. von Moos

Il cancelliere della Confederazione:

Huber

Messaggio del Consiglio Federale all'Assemblea federale concernente la modificazione della legge federale per promuovere la costruzione d'abitazioni (Del 3 settembre 1969)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1969
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	37
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	10354
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	19.09.1969
Date	
Data	
Seite	265-273
Page	
Pagina	
Ref. No	10 156 682

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.