Rapporto

numero	data	Dipartimento
	3 luglio 2013	SANITÀ E SOCIALITÀ

Concerne

della Commissione della legislazione
sull'iniziativa parlamentare 18 dicembre 2003 presentata nella forma elaborata da Gianluigi Piazzini (ripresa da Fabio Regazzi e in seguito da Marco Passalia) per l'abrogazione della legge sull'abitazione

I. SCOPO DELL'INIZIATIVA

L'iniziativa elaborata del 18 dicembre 2003 chiede di abrogare la Legge cantonale sull'abitazione del 22 ottobre 1985 (LA). Con questo atto parlamentare il suo autore desidera, da un punto di vista generale, dare un contributo al *«lavoro di sfoltimento delle leggi»* proponendo di abrogare quelle *«palesamente superate»*.

Nel caso particolare, ciò si giustificherebbe col fatto che a livello federale è stata sospesa la promozione della costruzione di abitazioni. In effetti, nel testo dell'iniziativa si legge:

«*[L]a Confederazione e le Camere hanno infatti promosso un nuovo programma per l'edilizia convenzionata. Un programma ridotto ai minimi termini e indirizzato nella sua sostanza alle cooperative di costruzione d'interesse pubblico. Per quanto riguarda l'accesso alla proprietà, esso viene facilitato facendo perno su crediti agevolati. Per ambedue i comparti non vi saranno quindi più anticipi da restituire nel tempo e soprattutto contributi a fondo perso. Ricordo che anche l'azione indirizzata all'accesso alla proprietà è stata fortemente ridotta, se confrontiamo quella precedente, oggi esaurita. In poche parole, oggi il Cantone non è più chiamato a partecipare al sostegno dell'edilizia convenzionata, partecipazione fra l'altro a suo tempo facoltativa, che legittimava per l'appunto la legge che chiedo di abrogare.*»

II. CONTESTO

La Legge federale del 4 ottobre 1974 che promuove la costruzione d'abitazioni e l'accesso alla loro proprietà (LCAP) è entrata in vigore il 1° gennaio 1975. Scopo della LCAP era di «*promuovere la costruzione d'abitazioni e l'urbanizzazione dei terreni necessari, nonché di ridurre i costi d'abitazione, segnatamente le pigioni, e di agevolare l'accesso alla proprietà di appartamenti e case familiari*» (art. 1 cpv. 1 LCAP). Ai Cantoni era riservata la competenza «*di completare i provvedimenti della Confederazione*» (art. 1 cpv. 3 LCAP).

Tuttavia, a partire dal 31 dicembre 2001, per decisione del Parlamento federale, è stata sospesa la promozione della costruzione di abitazioni in virtù della LCAP. Con l'entrata in vigore della nuova Legge federale che promuove un'offerta di alloggi a pigioni e prezzi moderati, del 21 marzo 2003 (detta anche "Legge sulla promozione dell'alloggio"), l'aiuto federale in materia di promozione dell'alloggio è assegnato solo in base al nuovo diritto. Bisogna però sottolineare che la nuova legge federale, che avrebbe dovuto sostituire quella del 1974, è stata sì accettata dal Parlamento federale ma poi privata del necessario

finanziamento come conseguenza di provvedimenti di risparmio. Non è quindi mai entrata in funzione.

Comunque sia, la nuova legge non ha un impatto sugli aiuti già concessi tramite la LCAP: essi saranno versati fino alle scadenze previste, ossia fino al 2019 (per gli immobili locativi), rispettivamente fino al 2021 (per gli immobili in proprietà). Nel frattempo la LCAP era e rimane la base legale di riferimento. Il legislatore federale non l'ha mai abrogata, anzi, è stata aggiornata in quattro occasioni dopo il 2001, l'ultima volta il 20 marzo 2009[1].

In Ticino è stata varata la Legge [cantonale] sull'abitazione del 22 ottobre 1985. Il suo scopo, oltre ad *«assicurare un'offerta adeguata di abitazioni, nonché di ridurre i costi d'abitazione»* (art. 1 cpv. 1 LA), è anche quello di perseguire *«una politica regionale tendente a mantenere o ad aumentare convenientemente la popolazione nelle regioni economicamente deboli»* (art. 1 cpv. 3 LA).

Molte abitazioni sono state costruite beneficiando dei sussidi cumulati di entrambe queste leggi, alcune solo in base alla legge federale (LCAP), perché costruite prima del 1985, mentre pochissime sono solo al beneficio del sussidio cantonale perché non riconosciute dalla Confederazione. I sussidi durano 19/25 anni, le ultime case sono state costruite attorno al 2000. Inoltre la Confederazione anticipava aiuti che andavano restituiti con gli interessi in base a un meccanismo complesso. Quel meccanismo dura 30 anni, dopo di che l'obbligo di restituzione per la parte rimanente decade. Da qui si deduce che sia la legge federale sia quella cantonale (LA) dovrebbero restare valide fino alle scadenze di sussidi (e restituzioni per quella federale).

III. LAVORI COMMISSIONALI E POSIZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO

- In data 2 aprile 2004 la Divisione dell'azione sociale (Dipartimento della sanità e della socialità) scritto al Consiglio di Stato proponendo di rinunciare a presentare un messaggio sull'iniziativa Piazzini, poiché la LA *«non può essere abrogata, mentre lo stralcio di alcuni suoi articoli è già previsto nell'ambito del progetto di alleggerimento delle leggi»*. Suggerimento, questo, fatto proprio dal Consiglio di Stato che di fatto non ha mai presentato un messaggio in merito.
- In data 8 ottobre 2008 la Commissione della legislazione ha sentito il deputato Fabio Regazzi, che aveva ripreso l'iniziativa in esame. In seguito a quest'audizione la Commissione ha deciso di approfondire la questione.
- In data 11 novembre 2008 il Consiglio di Stato ha scritto alla Commissione della legislazione ribadendo che rinunciava a presentare un rapporto in materia.
- In data 14 gennaio 2009 la Commissione della legislazione ha sentito l'iniziativista Gianluigi Piazzini, anche nella sua qualità di Presidente della Camera ticinese dell'economia fondiaria (CATEF), assieme alla segretaria della CATEF Renata Galfetti. In questa occasione la Commissione della legislazione ha deciso di inviare una lettera al Consiglio di Stato - lettera inviata in data 6 febbraio 2009 - con cui si chiedeva se non fosse possibile: (a) abrogare la LA, (b) adottare una base legale transitoria per la gestione corrente, (c) collocare altrove le norme riguardanti i sussidi per gli alloggi destinati a invalidi.
- In data 10 marzo 2009 il Consiglio di Stato ha risposto alle domande della Commissione trasmettendo una nota del 27 febbraio 2009 della Divisione dell'azione sociale e delle famiglie.

[1] v. http://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/19740232/history.html.

IV. CONSIDERAZIONI DELLA COMMISSIONE DELLA LEGISLAZIONE

Per quanto riguarda le tre domande poste al Consiglio di Stato in data 6 febbraio 2009, la Commissione della legislazione osserva quanto segue.

Abrogare la LA?

Un'abrogazione tout court della LA non è opportuna. Essa infatti *«rimane la base legale di riferimento per garantire la gestione degli oggetti sussidiati segnatamente il pagamento degli impegni assunti fino alle scadenze stabilite [2019/2021]»* (cfr. nota per il Consiglio di Stato del 27 febbraio 2009). In particolare, la LA regola il controllo degli affitti che non possono superare i valori autorizzati e stabilisce le possibilità assegnate ai Comuni per l'uso conforme dei terreni edificabili sussidiati.

Si ricorda che di recente il Gran Consiglio ha confermato questa visione delle cose accogliendo, nella sessione del 14 marzo 2011, il rapporto della Commissione della gestione e delle finanze del 1° febbraio 2011 sul messaggio n. 6368 dell'8 giugno 2010[2]. Nel rapporto della Commissione della gestione e delle finanze si legge infatti che *«la [LA] rimane tuttavia la base legale per il versamento degli aiuti ricorrenti per gli impegni assunti fino alle scadenze stabilite»*. Nella conclusione di quel rapporto il Governo è stato incaricato *«di elaborare entro fine 2011 un piano cantonale a sostegno dell'alloggio a pigione moderata, che contempli le varianti di un maggiore impegno cantonale in ATISA, un credito-quadro per aiuti a sostegno delle famiglie con figli e per anziani autosufficienti nella politica attiva a sostegno delle pigioni moderata, sottoforma di aiuti diretti ai beneficiari LAPS e AVS/AI»*. La prima parte dello studio è già stata effettuata, la seconda è in fase di realizzazione.

Inoltre, si osserva che non tutte le norme della LA sono legate all'applicazione della legge federale. In effetti, il legame fra le norme cantonali e quelle federali è stabilito, in particolare, negli articoli 30 e 44 LA, mentre gli articoli 24, 25 e 26 LA potrebbero essere attivati anche autonomamente. Sulla base dell'art. 25, per esempio, il Cantone partecipa al capitale di Alloggi Ticino SA.

Adattare una base legale transitoria per la gestione corrente?

Questa potrebbe essere una soluzione. Tuttavia, vi è da chiedersi se il santo vale la candela. La LA, come specificato poc'anzi, ha tutt'ora una valenza legale. L'elaborazione e l'adozione di una legge transitoria, che dovrebbe avere almeno una ventina di articoli, non sarebbe un esercizio razionale e proporzionato allo scopo (cfr. nota per il Consiglio di Stato del 27.2.2009).

Collocare altrove le norme riguardanti i sussidi per alloggi destinati a invalidi?

La LA prevede, quale sussidio supplementare, un aiuto speciale per gli invalidi. Essa prevede infatti (art. 8) *«un sussidio a fondo perso pari ai maggiori costi di costruzione»*, concesso allo scopo di *«favorire la costruzione di alloggi per motulesi»*. Questo sussidio, tuttavia, presupponeva l'ottenimento degli aiuti ricorrenti per la promozione della costruzione di abitazioni locative (artt. 5 e 6 LA) e per la promozione dell'accesso alla proprietà (art. 11 LA). Ma questa promozione, per l'appunto, è stata sospesa definitivamente il 31 dicembre 2001. *«Non è quindi possibile collocare altrove questa norma»*[3].

---

[2] Rapporto del Consiglio di Stato sulla mozione 20 aprile 2009 presentata da Raoul Ghisletta per il Gruppo PS "Studio sull'utilizzo di capitale in esubero della Banca dello Stato allo scopo di promuovere l'offerta di oggetti a pigione moderata in Ticino".

[3] Cfr. nota per il Consiglio di Stato del 27 febbraio 2009.

V. CONCLUSIONI

La Commissione della legislazione riconosce che l'iniziativa pone una domanda legittima vista la sospensione della promozione della costruzione di abitazioni a livello federale. Si apprezza pure il tentativo di sfoltire la legislazione cantonale, cercando di abrogare leggi superate. In questo caso, tuttavia, la Commissione è giunta alla conclusione che non è opportuno abolire, al momento attuale, la LA perché verrebbe a cadere una base legale tuttora necessaria.

Infine, si ricorda che negli scorsi anni il Consiglio di Stato ha fatto eseguire uno studio per un *"piano cantonale a sostegno dell'alloggio a pigione moderata"* (prima parte già eseguita, seconda parte in elaborazione). L'attuazione di quel piano necessiterà verosimilmente una nuova base legale: a quel momento sarà opportuno verificare se abrogare la vecchia legge (LA) oppure precisare nella nuova legge che solo i determinati articoli della LA rimangono in vigore fino all'esaurimento dei sussidi di cui rappresenta la base legale.

La Commissione della legislazione invita quindi il Gran Consiglio a respingere l'iniziativa parlamentare 18 dicembre 2003 per l'abrogazione della legge sull'abitazione.

Per la Commissione della legislazione:

Nenad Stojanovic, relatore
Caverzasio - Celio - Cereghetti - Corti -
Galusero - Mellini - Paparelli - Ponzio-Corneo -
Rückert - Viscardi