

Rapporto di maggioranza

numero	data	Dipartimento
7964 R1	18 novembre 2021	SANITÀ E SOCIALITÀ
Concerne		

della Commissione sanità e sicurezza sociale

- **sulla mozione 24 gennaio 2011 presentata da Raoul Ghisletta per Gruppo PS "Varo di una legge cantonale sulla trasformazione e sulla ristrutturazione degli alloggi (misure a favore degli inquilini e dell'impiego)"**
- **sulla mozione 21 gennaio 2019 presentata da Raoul Ghisletta e cofirmatari "Per l'attuazione degli incentivi finanziari per i Comuni e gli enti attivi nella politica dell'alloggio a prezzi accessibili, conformemente alla decisione del Parlamento del 2011 e alle conclusioni del Piano cantonale dell'alloggio del 2015"**
- **sulla mozione 18 febbraio 2019 presentata da Massimiliano Ay e cofirmatari "Per una politica dell'alloggio incisiva per contrastare lo sfritto"**

(vedi messaggio 24 febbraio 2021 n. 7964)

1. RICHIESTE DELLE TRE MOZIONI E POSIZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO

1.1

La prima mozione del 2011 (n. 794), che è stata attribuita alla Commissione sanità e sicurezza sociale solamente nel marzo del 2021) chiede il varo di una legge sulla trasformazione e sulla ristrutturazione degli alloggi analoga a quella adottata da parte del Cantone Ginevra. Lo scopo di questa legge è di preservare i quartieri con alloggi a prezzi accessibili, di proteggere le condizioni di vita degli inquilini con redditi medio-bassi e di favorire il rinnovo degli alloggi per creare impieghi, con particolare attenzione alle imprese artigianali e alle imprese sociali radicate nel nostro territorio.

Queste le misure proposte:

- I) **misure per incoraggiare la manutenzione regolare e il rinnovo degli immobili abitativi (con consulenze, sussidi, bonus e deroghe per favorire il loro mantenimento a prezzi accessibili)**, in modo da sviluppare un parco alloggi con uno standing e con affitti conformi a quelli della maggioranza della popolazione (che ha redditi medio-bassi) e in modo da salvaguardare il patrimonio architettonico di qualità, come pure di sviluppare le competenze professionali e gli impieghi legati al rinnovo del parco immobiliare;
- II) **misure normative come ad es. il controllo degli affitti e dei prezzi di vendita dopo il rinnovo degli appartamenti a pigione moderata e degli oggetti a prezzi accessibili** affittati da piccole imprese, esercizi pubblici, commerci, imprese sociali, ecc.;

III) limitatamente alle zone critiche e ai momenti di tensione del mercato immobiliare il conferimento della facoltà per il Governo di: a) limitare le demolizioni, le trasformazioni e il cambiamento di destinazione degli alloggi e degli oggetti affittati da piccole imprese, esercizi pubblici, commerci, imprese sociali; b) sostenerne la manutenzione e il rinnovo in modo da mantenerne le caratteristiche; c) restringerne l'alienazione; d) regolare l'uso temporaneo di oggetti lasciati vuoti senza motivo

Il Governo respinge le richieste per motivi politici e finanziari. In particolare non ritiene necessari interventi alla luce anche del forte sfitto che si profila in Ticino (tasso del 2.3% superiore al 1.7% della media nazionale al 1.6.2019).

1.2

La seconda mozione del 2019 (n. 1347) chiede al Consiglio di Stato di presentare al più presto un messaggio per un credito quadro cantonale, che dovrà sostenere finanziariamente i Comuni e le Organizzazioni di utilità pubblica riconosciute ai sensi dell'art. 4, cpv. 2 e 3 della Legge federale sulla promozione dell'alloggio (LPrA) del 21.03.2013, che si attiveranno con iniziative concrete volte a mantenere e ad accrescere il numero di alloggi a prezzi accessibili per i ceti medi e bassi della popolazione.

La richiesta della mozione richiama:

- a) **le conclusioni del rapporto n. 6368 del 1° febbraio 2011 della Commissione della gestione e delle finanze, approvato dal Parlamento il 14 marzo 2011:** *«Visti i dati presentati dagli uffici cantonali, sentiti gli attori attivi nella promozione di alloggi a pigione moderata, considerata la situazione attuale e futura dell'offerta del mercato dell'alloggio ticinese, la mozione e la petizione sono parzialmente accolte. Si dà incarico al Governo di elaborare entro fine 2011 un piano cantonale a sostegno dell'alloggio a pigione moderata, che contempra 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».*
- II) **le conclusioni del Piano cantonale dell'alloggio del marzo 2015:** *«In questo senso, con il presente Piano cantonale dell'alloggio è possibile raggiungere i seguenti obiettivi:*
- *monitorare il mercato dell'alloggio;*
 - *rinnovare il parco alloggi esistenti senza incrementare gli affitti in modo eccessivo;*
 - *ridurre l'influsso del costo dei terreni quale fattore di determinazione degli affitti;*
 - *incrementare il parco di alloggi di utilità pubblica (o collettiva);*
 - *favorire l'economia di scala per alloggi di nuova costruzione;*
 - *orientare l'insediamento di alloggi di utilità pubblica in luoghi strategici (entro il primo anello di periferia) e ben allacciati alla rete dei trasporti pubblici;*
 - *investire in alloggi di utilità pubblica quale tassello di ottimizzazione e riduzione degli investimenti pubblici complessivi (in particolare, nei settori della mobilità e della socialità).*

I prossimi passi potranno vedere la nascita di un Centro cantonale di competenza e lo stanziamento dei crediti quadro, cantonale e comunali, necessari a far partire le azioni pubbliche a sostegno del mantenimento e di realizzazione di nuovi alloggi a pigione sostenibile esistenti.

Il Piano è infine conforme ai dettami dell'art. 27 della Legge cantonale sull'alloggio in quanto:

- *coordina gli interventi del Cantone nel settore dell'alloggio sussidiato e dell'accesso alla proprietà; ; promuove un'adeguata attività di informazione;*
- *è coordinato con il piano direttore cantonale;*
- *indica la necessità di nuovi alloggi, di risanamento degli esistenti e dell'acquisto di aree da parte dei Comuni da destinare alla costruzione di abitazioni;*
- *specifica la distribuzione e la priorità degli interventi nelle singole regioni; stabilisce l'ammontare annuo delle spese per l'applicazione della legge».*

Il Governo, per giustificare il grosso ritardo nell'adempimento del mandato parlamentare, precisa che la versione finale del Piano cantonale dell'alloggio è del febbraio 2017 e che ha ritenuto prioritario istituire un Centro cantonale di competenza alloggio (CCAll), senza presentare già anche la richiesta di un credito quadro, in quanto non ritiene che quest'ultimo sia urgente vista la situazione del mercato dell'alloggio.

La creazione del CCAll presso la SUPSI (avvenuta nel secondo semestre 2019 e che ha fornito un primo rapporto intermedio stando al recente *Rendiconto del Consiglio di Stato 2020*, pag. 135) non è ancora definitiva, come indica il Governo a pagina 2 del messaggio n. 7964: *«In funzione dei risultati della prima fase d'attività del CCAll verrà valutata l'opportunità di un suo consolidamento per il tramite di uno specifico messaggio governativo attraverso il quale verrà formalizzata l'istituzione di un'unità che, sulla base di criteri scientifici, elabori scenari sullo sviluppo del mercato immobiliare, monitorando la situazione e proponendo misure d'intervento per ridurre eventuali situazioni di squilibrio tra esigenza e offerta, tenendo conto degli aspetti congiunturali e strutturali».*

Secondo il Consiglio di Stato *«L'eventuale richiesta di un credito quadro, così come auspicata dalla mozione, potrà essere formulata non appena saranno individuate misure d'intervento ritenute opportune ed adeguate a ridurre eventuali situazioni di squilibrio tra esigenze e offerta, tenendo conto degli aspetti congiunturali e strutturali. In questo senso si propone pertanto di respingere le proposte formulate nella presente mozione».*

1.3

La terza mozione del 2019 (n. 1353) chiede al Consiglio di Stato il varo di **norme per l'istituzione di un obbligo di affitto a pigione moderata degli appartamenti sfitti per più di 12 mesi oppure, in alternativa, la proposta di una legge che vada a tassare, dopo un determinato lasso di tempo, gli immobili destinati ad abitazione che vengono lasciati sfitti.**

Per quanto riguarda la prima proposta il Consiglio di Stato nel messaggio ritiene che non vi siano i margini legali per intervenire visto lo sfitto attuale: nella situazione attuale risultano preminenti la garanzia della proprietà (art. 26 Costituzione federale) e la libertà economica (art. 27 Costituzione federale).

Per quanto riguarda la seconda proposta una legge che tassi - dopo un determinato lasso di tempo - gli immobili abitativi sfitti sarebbe contraria alla Legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID), in quanto quest'ultima prevede esaustivamente i proventi che possono essere oggetto di imposizione nelle legislazioni tributarie cantonali.

2. CONSIDERAZIONI COMMISSIONALI

Nel nostro Cantone si assiste da alcuni anni a un costante aumento delle abitazioni vuote. Nel messaggio governativo si parla di un dato di sfritto, al 1° giugno 2019, del 2.29%. La situazione è andata peggiorando anche nei mesi successivi e il dato statistico per le abitazioni vuote è salito al 2.83% a contare con il 1° giugno 2021. Siamo nettamente sopra la media nazionale che si fissava all'1.54%. Nel corso dell'ultimo anno, il Ticino registra l'aumento più marcato delle abitazioni vuote disponibili sul mercato (+ 378 unità).

La maggioranza della Commissione concorda con il Consiglio di Stato che l'obiettivo è quello di passare da un approccio settoriale a uno interdisciplinare, facendo a capo a competenze tecniche specifiche e qualificate al fine di poter garantire un'adeguata e attenta gestione della tematica dell'alloggio.

La costituzione del Centro cantonale di competenza alloggio (CCAI) presso la SUPSI permetterà di poter disporre di una base informativa aggiornata così da poter approfondire e valutare possibili misure volte a favorire il mantenimento e lo sviluppo adeguato di alloggi a pigione moderata.

La direzione strategica del progetto è assunta dal Dipartimento della sanità e della socialità, mentre la direzione tecnica è composta da collaboratori della Divisione dell'azione sociale e delle famiglie (DASF) e della Sezione dello sviluppo territoriale (SST), con il supporto dell'Ufficio cantonale di statistica (USTAT).

In funzione dei risultati della prima fase d'attività del CCAI verrà valutata l'opportunità di un suo consolidamento per il tramite di uno specifico messaggio governativo attraverso il quale verrà formalizzata l'istituzione di un'unità che, sulla base di criteri scientifici, elabori scenari sullo sviluppo del mercato immobiliare, monitorando la situazione e proponendo misure d'intervento per ridurre eventuali situazioni di squilibrio tra esigenza e offerta, tenendo conto degli aspetti congiunturali e strutturali.

La maggioranza della Commissione ritiene pertanto che sia prioritario, in questo momento, attendere le valutazioni che scaturiranno dalla prima fase d'attività del Centro cantonale di competenza alloggio e quindi non aderisce alla proposta della **mozione n. 1347** che propone che sia approntato già ora un credito quadro cantonale per l'attuazione degli incentivi finanziari per i Comuni e gli enti attivi della politica dell'alloggio a prezzi accessibili.

Per quanto riguarda la **mozione n. 794**, bisogna tenere presente che, come indica il messaggio, in merito alla questione sollevata nella mozione in oggetto, lo scorso 9 febbraio 2020 si è espresso anche il popolo svizzero. L'iniziativa popolare sulla quale il popolo è stato chiamato alle urne era intitolata "Più abitazioni a prezzi accessibili", il cui progetto chiedeva "[...] che la Confederazione e i Cantoni promuovano maggiormente l'offerta di alloggi in locazione a prezzi moderati. Almeno il 10 per cento delle nuove abitazioni costruite in Svizzera dovrebbero appartenere a committenti di utilità pubblica - di regola si tratta di cooperative edilizie. Per promuovere l'edilizia abitativa di questo tipo, i Cantoni e i Comuni dovrebbero avere la possibilità di introdurre a proprio favore un diritto di prelazione. Otterrebbero inoltre questo diritto per i terreni appartenenti alla Confederazione o ad aziende vicine alla Confederazione. Infine l'iniziativa intende impedire che i sussidi per i risanamenti energetici siano impiegati per interventi di lusso e gli alloggi aumentino eccessivamente di prezzo"¹. Sia il Consiglio federale sia il Parlamento avevano raccomandato di respingere l'iniziativa, sostenendo l'efficacia della politica di promozione dell'alloggio già in atto, raccomandazione che il popolo svizzero ha seguito bocciando l'iniziativa con il 57.1% di voti contrari (55.4% per il Ticino).

¹ <https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/votazioni/20200209.html>.

Tenuto conto dell'attuale contesto regionale e di quanto attualmente in corso per quanto riguarda il Centro cantonale di competenza alloggio (CCAll) istituito presso la SUPSI e illustrato nell'introduzione, sarebbe prematuro adottare ora ulteriori misure di "protezione" senza un'effettiva e comprovata necessità. Occorre inoltre considerare il significativo dispendio amministrativo che l'adozione di tali atti legislativi comporterebbe, con costi non indifferenti per la comunità.

La **mozione n. 1353** prevede l'istituzione di un obbligo di affitto a pigione moderata degli appartamenti sfitti per più di 12 mesi che, come si legge nel Messaggio, potrebbe ledere alcuni diritti fondamentali previsti dalla Costituzione federale della Confederazione svizzera del 18 aprile 1999 (Cost., RS 101): la garanzia della proprietà (art. 26) e la libertà economica (art. 27). La garanzia della proprietà è un'istituzione fondamentale dell'ordinamento giuridico svizzero. I privati devono essere in grado di acquisire, detenere, utilizzare e disporre dei propri beni e dei propri diritti. La libertà economica di cui all'art. 27 Cost. comprende la libera scelta della professione, il libero accesso a un'attività economica lucrativa privata e il suo libero esercizio. Tale libertà protegge ogni attività economica privata, esercitata a titolo professionale, il cui scopo è quello di realizzare un profitto oppure un reddito (DTF 131 I 333, consid. 4). Una persona fisica o giuridica proprietaria di un immobile ha pertanto diritto di disporre di tale bene liberamente. La locazione di un bene immobile a fini economici costituisce un'attività economica privata ai sensi dell'art. 27 Cost. L'istituzione di un obbligo di affitto a pigione moderata degli appartamenti sfitti per più di 12 mesi costituisce una restrizione della libertà economica e della garanzia della proprietà».

Al punto 2 si chiede l'adozione di una legge che vada a tassare, dopo un determinato lasso di tempo, gli immobili destinati ad abitazione che vengono lasciati sfitti.

Vale la pena chiarire le modalità legali in questo ambito.

Modalità di imposizione degli immobili

Per ciò che concerne le persone fisiche, il reddito di immobili appartenenti alla sostanza privata è imponibile in virtù dell'art. 20 della Legge tributaria (LT) per le imposte cantonali e in virtù dell'art. 21 della Legge federale sull'imposta federale diretta (LIFD) per le imposte federali dirette, mentre il reddito di immobili appartenenti alla sostanza commerciale è imposto in base all'art. 17 LT per le imposte cantonali ed in base all'art. 18 LIFD per le imposte federali dirette.

Per ciò che riguarda le persone giuridiche, il reddito immobiliare appartiene sempre alla sostanza commerciale e viene imposto ai sensi dell'art. 67 LT per le imposte cantonali e ai sensi dell'art. 58 LIFD per le imposte federali dirette.

Qualora l'immobile appartenga alla sostanza commerciale, le pigioni vengono registrate nel conto economico in ossequio al principio di realizzazione, ovvero allorquando il proprietario (persone giuridica o persona fisica) acquista un diritto giuridico fermo e suscettibile di esecuzione nei confronti della controparte (CdT 80.2015.255).

Nel caso in cui l'immobile appartenga alla sostanza privata, viene imposto quale reddito da sostanza immobiliare il valore locativo di immobili o di parti di essi che il contribuente ha a disposizione per uso proprio in forza del suo diritto di proprietà o di un usufrutto ottenuto a titolo gratuito (art. 20 cpv. 1 LT rispettivamente art. 21 cpv. 1 LIFD). Per adempiere la condizione dell'uso proprio è necessario che il bene immobile sia a disposizione permanente del proprietario, anche qualora il contribuente non utilizzi del tutto l'immobile in questione (CdT 80.2016.125). Tuttavia, se l'abitazione rimane vuota e non viene occupata a causa di circostanze esterne, quindi indipendenti dalla volontà del contribuente - ad esempio se il proprietario non ha trovato un locatario o se malgrado la messa in vendita dell'immobile il proprietario non ha individuato un acquirente nonostante gli sforzi compiuti - il valore locativo

non dev'essere colpito dall'imposta (CdT 80.2017.219). Il valore locativo, tenuto conto della promozione dell'accesso alla proprietà e della previdenza personale, è stabilito al 60%-70% del valore di mercato delle pigioni. Tale agevolazione non è tuttavia ammessa per gli immobili utilizzati prevalentemente a scopo di vacanza, i quali vengono imposti al 100%.

Modalità di imposizione degli immobili sfitti

Qualora l'immobile appartenga alla sostanza commerciale, i locali che non vengono dati in affitto, in ossequio al principio della realizzazione, non soggiacciono a imposizione poiché non producono nessun reddito. Se una persona giuridica o una persona fisica i cui fondi appartengono alla sostanza commerciale non loca i propri immobili, non è giustificato imporre un reddito, in quanto in base ai principi che regolano la tenuta della contabilità nessun ricavo può essere iscritto nel conto economico della società o della persona fisica. Nel caso in cui l'immobile appartenga alla sostanza privata viene imposto il valore locativo, in misura ridotta se trattasi di abitazione primaria (60%-70% del valore di mercato), mentre viene imposto al valore pieno per le residenze secondarie e le case di vacanza. Gli immobili (ad esempio appartamenti) che la persona fisica non è riuscita a locare vengono imposti al loro valore pieno qualora quest'ultima non riesca a dimostrare di avere intrapreso seri sforzi volti a locare o a vendere l'immobile. Tuttavia se l'oggetto resta vuoto nonostante i necessari sforzi compiuti, non è possibile imporre il valore locativo.

Per quanto attiene alla proposta di adottare una legge che tassi - dopo un determinato lasso di tempo - gli immobili abitativi sfitti, si rileva che l'eventuale introduzione di una norma volta a colpire gli immobili sfitti sarebbe contraria ai principi che reggono la contabilità sanciti nel Codice delle obbligazioni (CO) nonché alla Legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID), in quanto la summenzionata legge quadro federale prevede esaustivamente i proventi che possono essere oggetto di imposizione nelle legislazioni tributarie cantonali.

Per questi motivi, la maggioranza commissionale invita il Gran Consiglio a voler respingere anche la mozione n. 1353 del 21 gennaio 2019.

Crediamo sia corretto segnalare che in una prima bozza di rapporto, la minoranza commissionale, che ora invita ad accogliere tutte e tre le mozioni (seconda richiesta della mozione n. 1353 esclusa), proponeva di respingere le mozioni n. 794 e n. 1353.

3. CONCLUSIONI

Per le considerazioni suesposte, la maggioranza della Commissione sanità e sicurezza sociale invita il Parlamento a voler respingere le mozioni n. 794, n. 1347 e n. 1353.

Per la maggioranza della Commissione sanità e sicurezza sociale:

Giorgio Galusero, relatore
Agustoni - Alberti - Cedraschi - Filippini
Fonio - Gianella Alex - Jelmini - Ortelli -
Polli - Quadranti - Robbiani - Tonini