

Rapporto

numero	data	Dipartimento
4721 R	14 maggio 1998	OPERE SOCIALI

**della Commissione della gestione e delle finanze
sul messaggio 11 febbraio 1998 concernente lo stanziamento di un
credito quadro di fr. 25'000'000.-- per l'attuazione della Legge
sull'abitazione del 22 ottobre 1985 per il periodo triennale 1998-2000**

A. PREMESSA

La politica di promozione delle costruzioni di abitazioni e di agevolazione per l'accesso alla proprietà basata sull'art. 34 sexies della Costituzione federale e della relativa Legge federale del 4 ottobre 1974 (LCAP) ha formato oggetto di approfonditi esami e verifiche, sia a livello federale sia a livello cantonale.

Nell'ambito della sua indagine in merito alla legge che promuove la costruzione di abitazioni e l'accesso alla proprietà dal punto di vista degli obiettivi di politica sociale, l'organo parlamentare di controllo dell'amministrazione della Commissione della gestione del Consiglio Nazionale è giunto alle seguenti conclusioni:

"Dal 1975, la Confederazione ha concesso circa 2100 milioni di franchi sotto forma di contributi non rimborsabili a titolo di aiuti soggettivi (riduzioni suppletive I - IV) sotto forma di contributi a fondo perso e 11500 milioni di franchi a titolo di fidejussioni e debiti rimborsabili nell'ambito degli aiuti oggettivi.

Grazie al promovimento della costruzione delle abitazioni, tra il 1975 e il 1993 sono state costruite circa 37000 abitazioni locabili, ossia il 7 per cento circa di tutte le nuove abitazioni edificate in Svizzera nello stesso periodo.

Con l'esecuzione della legge, i gruppi a cui essa si rivolge, ossia le economie domestiche a reddito modesto, hanno potuto beneficiare in misura notevole degli aiuti da essa previsti.

Per quanto concerne il promovimento dell'accesso alla proprietà, tra il 1975 e il 1991 è stato possibile sostenere circa 10000 unità abitative, ossia una proporzione del 6, 7 per cento circa delle abitazioni costruite o acquistate nello stesso periodo.

Tra il 1970 e il 1990, la quota di proprietari di un'abitazione in Svizzera è salita dal 28 al 31 per cento circa. Tuttavia, oltre alla LCAP, anche altri fattori hanno contribuito a questo aumento percentuale, seppur contenuto nel confronto internazionale.

Circa la metà dei mezzi impiegati per il promovimento dell'accesso alla proprietà è andata a favore dei gruppi destinatari della legge, ossia delle economie domestiche a reddito modesto che, per mancanza di sostanza o a causa di un reddito troppo esiguo, non sono in grado di reperire il capitale proprio necessario all'acquisto di un alloggio; l'altra metà è stata erogata a persone che avrebbero potuto accedere alla proprietà di abitazioni anche senza gli aiuti della LCAP"

In Ticino l'utilizzo del credito quadro 1993-1996 ha dato i seguenti risultati statistici così come del resto riportati a pagina 7 del messaggio:

anno	alloggi locativi	alloggi in proprietà	totale
1993	460	161	621
1994	710	187	897
1995	433	159	592
1996	282	193	475
1997	138	106	244
	2023	806	2829

Il tasso di realizzazione di edifici mono e plurifamigliari a partire dal 1982 e fino al 1996 è stato il seguente

	Monofamiliari					Plurifamiliari					Totale				
	Pro- gettati	Var.% ²	Rea- lizzati	Var.% ²	Tasso di realizz.	Pro- gettati	Var.% ²	Rea- lizzati	Var.% ²	Tasso di realizz.	Pro- gettati	Var.% ²	Rea- lizzati	Var.% ²	Tasso di realizz.
1982	1.009	--	770	--	--	258	--	257	--	--	1.267	--	1.027	--	--
1983	1.245	23,4	735	-4,5	72,9	316	22,5	201	-21,8	77,9	1.561	23,2	936	-8,9	73,9
1984	1.266	1,7	702	-4,5	56,4	324	2,5	180	-10,4	57,0	1.590	1,9	882	-5,8	56,5
1985	1.153	-8,9	755	7,5	59,6	246	-24,1	216	20,0	66,7	1.399	-12	971	10,1	61,1
1986	1.053	-8,7	818	8,3	70,9	308	25,2	243	12,5	98,8	1.361	-2,7	1.061	9,3	75,8
1987	1.145	8,7	768	-6,1	72,9	385	25,0	238	-2,1	77,3	1.530	12,4	1.006	-5,2	73,9
1988	1.233	7,7	950	23,7	83,0	409	6,2	269	13,0	69,9	1.642	7,3	1.219	21,2	79,7
1989	1.142	-7,4	844	-11,2	68,5	435	6,4	311	15,6	76,0	1.577	-4,0	1.155	-5,3	70,3
1990	935	-18,1	856	1,4	75,0	384	-11,7	276	-11,3	63,4	1.319	-16,4	1.132	-2,0	71,8
1991	720	-23,0	659	-23,0	70,5	321	-16,4	327	18,5	85,2	1.041	-21,1	986	-12,9	74,8
1992	660	-8,3	509	-22,8	70,7	255	-20,6	254	-22,3	79,1	915	-12,1	763	-22,6	73,3
1993	650	-1,5	446	-12,4	67,6	255	--	197	-22,4	77,3	905	-1,1	643	-15,7	70,3
1994	552	...	550	...	...	273	...	294	...	...	825	...	844	...	...
1995	581	5,2	656	19,3	112,9	249	-8,7	337	14,6	123,4	830	0,6	993	17,7	120,4
1996	650	11,8	695	5,9	119,6	246	-1,2	320	-0,5	128,5	896	7,9	1.015	2,2	122,3

1. Tasso di realizzazione: proporzione di stabili/appartamenti costruiti rispetto a quelli progettati l'anno prima
2. Rispetto all'anno precedente
3. Il cambiamento di metodo nel 1994 non permette il calcolo della variazione e del tasso di realizzazione

Non da ultimo, anche perché i recenti segnali congiunturali attestano una certa ripresa anche del settore edilizio, anzitutto con riguardo alla presentazione di domande di costruzione per case monofamigliari, si può senz'altro concludere che appare opportuno continuare l'obiettivo perseguito dal legislatore consistente comunque oggi, non tanto nell'aumento dell'offerta di abitazioni a pigione moderata per gli strati della popolazione a reddito modesto, poiché attualmente si assiste quasi ad un esubero di offerta, quanto invece ad un ulteriore aumento della quota di proprietari di abitazioni sulla popolazione totale: ciò per il tramite di aiuti sia per la costruzione e l'acquisto di nuove abitazioni sia per il rinnovo di quelle esistenti.

A questi obiettivi se ne aggiungono alcuni di importanza minore, come quelli concernenti le disposizioni per l'urbanizzazione dei terreni e l'acquisto di terreni da costruzioni di riserva.

Nemmeno va sottovalutata, in un momento particolarmente difficile come quello che stiamo attraversando, la necessità di soddisfare anche obiettivi di politica congiunturale quale stimolo al settore dell'edilizia, rispettivamente strutturale per assicurare la necessità di nuove abitazioni nel settore delle costruzioni.

B. NUOVO CREDITO QUADRO CANTONALE 1998-2000

La Commissione della gestione condivide l'impostazione del Consiglio di Stato e la decisione di impiegare il residuo di 25 milioni dei precedenti crediti per un nuovo programma triennale di promozione dell'abitazione sussidiata e dell'accesso alla proprietà.

Essa ritiene tuttavia, come già menzionato, che attualmente si dovrebbero soprattutto privilegiare le procedure che favoriscono l'accesso alla proprietà: non da ultimo perché sembra qui esserci una certa domanda, favorita in parte sia dal basso costo del denaro sia dai prezzi contenuti dovuti alla forte concorrenzialità del mercato degli imprenditori edili particolarmente "affamati".

Tenuto conto dell'alta percentuale di abitazioni sfitte, la Commissione della gestione ritiene corretto che gli interventi previsti dalla legge federale e cantonale per le abitazioni locative vengano limitati al rinnovo di abitazioni esistenti, rispettivamente all'acquisto ad opera di enti pubblici o di organizzazioni di pubblica utilità di abitazioni da mettere in locazione a pigione sussidiata.

Per ciò che attiene invece alla promozione dell'accesso alla proprietà, la Commissione della gestione e delle finanze chiede invece espressamente che gli interventi vengano nuovamente estesi anche alla costruzione di nuove abitazioni su terreno privato.

Si ritiene infatti che si cadrebbe in una situazione di disparità di trattamento se si dovessero unicamente finanziare le costruzioni di nuove abitazioni solo su terreni già acquistati dal comune con il sussidio concesso dalla legge e si ostacolasse invece la costruzione su un terreno acquistato o magari ereditato.

Le costruzioni di nuove abitazioni su terreni già acquistati dal comune verrebbero in sostanza sussidiate due volte, quelle su terreni privati verrebbero invece escluse da qualsiasi aiuto.

Sembra del resto oggi fondamentale anche promuovere una politica di tipo familiare, stimolando giovani coppie a voler beneficiare degli aiuti per l'acquisto e la costruzione di alloggi in proprietà (qui si pensa in particolare naturalmente alle case monofamigliari).

Alla scadenza del primo termine per la presentazione delle istanze, fissato al 31 marzo 1998, le domande di sussidiamento presentate erano particolarmente ridotte:

Acquisto immobili locativi esistenti

dotazione	n. istanze	n. alloggi	RESTO alloggi
40	1	30	10

Rinnovo immobili locativi

dotazione	n. istanze	n. alloggi	RESTO alloggi
50	2	6	44

Si dovrebbe pertanto procedere ad un nuovo comunicato sul Foglio Ufficiale che annuncerà la riapertura del contingente fino a esaurimento dello stesso.

Alloggi in proprietà

dotazione	n istanze	istanze ricevibili	istanze non ricevibili	RESTO alloggi
63	28	16	12	47

In collaborazione con il Dipartimento delle opere sociali e in particolare con l'Ufficio dell'abitazione si è pertanto elaborata la seguente proposta di riapertura del contingente per alloggi in proprietà, tenendo anche conto di un certo criterio di priorità per ordine di importanza, rispettivamente di fabbisogno di alloggi secondo il piano cantonale dell'alloggio sussidiato (PCAS).

"Il contingente residuo (47 unità) dovrebbe essere riaperto per il periodo di due mesi (nel caso di ulteriore residuo, fino ad esaurimento) **anche alle nuove abitazioni da costruire su terreno privato.**

Anche in questo caso verrà pubblicato un nuovo comunicato sul Foglio Ufficiale.

Priorità per l'assegnazione degli alloggi in proprietà

Priorità relative all'alloggio (in ordine d'importanza):

1. ripescaggio delle istanze (6-7) escluse alla prima tornata perché presentate incomplete, se saranno completate entro il prossimo termine (ad ognuna sarà inviata una lettera);
2. costruzione nuova abitazione su terreni sussidiati ai comuni;
3. costruzione nuova abitazione su terreni non sussidiati venduti dai comuni;
4. rinnovo abitazioni esistenti;
5. acquisto abitazioni esistenti;
6. costruzione nuove abitazioni su terreno privato.

Le richieste secondo le priorità da 1 a 5 sono aperte a tutto il territorio cantonale.

I casi secondo l'ultima priorità (n. 6 costruzione nuove abitazioni su terreno privato) saranno considerati secondo la seguente ripartizione territoriale:

1.a priorità / zone periferiche del Cantone secondo il Piano cantonale dell'alloggio sussidiato (PCAS)

Sono considerate zone periferiche del Cantone secondo il PCAS quelle dei gruppi di comuni:

Gruppo 1	Montagna
Gruppo 2	Tre Valli Piano
Gruppo 5	Fondo Vallemaggia
Gruppo 9	Basso e Medio Malcantone
Gruppo 10	Alta Capriasca e Vedeggio

2.a priorità / i rimanenti gruppi di comuni secondo PCAS

Gruppo 3	Bellinzona P. Magadino
Gruppo 4	Sponda destra LM
Gruppo 6	Gambarogno
Gruppo 7	Lugano Centro
Gruppo 8	Lugano Periferia
Gruppo 11	Chiasso Mendrisio

Come chiaramente indicato nel messaggio, il credito quadro da impegnare dal 1998 al 2000 e da utilizzare sull'arco dei successivi 19 anni ammonta complessivamente a 25 milioni di franchi.

In quest'ambito la Commissione della gestione e delle finanze si chiede se non sia il caso di esaminare la possibilità di prorogare il termine di cui all'art. 23 cpv. 4 della Legge sull'abitazione del 22 ottobre 1995 che fissa in 10 anni il termine per il rimborso dei sussidi concessi ai comuni per l'acquisto di terreni edificabili da destinare alle costruzioni di abitazioni.

Come si evince dalla tabella che si allega al presente rapporto, in parecchi comuni i terreni messi a disposizione vengono venduti solo a lungo termine.

Si tratta di un processo in definitiva prevedibile ed in sintonia con l'andamento economico attuale: in particolare nei piccoli comuni l'offerta di vendita di terreni potrà essere esaurita soltanto a lungo termine.

Ciò non toglie che le iniziative intraprese dai comuni appaiono sempre ancora idonee a raggiungere gli obiettivi che si erano prefissati.

C. CONCLUSIONI

Il credito quadro richiesto è sicuramente in sintonia anche con quanto previsto nel rapporto al Gran Consiglio sulle Linee direttive e sul Piano finanziario 1996-1999: il mercato medesimo sembra in grado di limitare la costruzione di nuove abitazioni locative e invece di ulteriormente promuovere l'accesso alla proprietà.

A maggior ragione, proprio perché il mercato immobiliare medesimo già tiene conto dei fabbisogni delle diverse regioni: nessuno si mette a costruire in località ove vi è un alto tasso di locazioni o anche di case d'abitazione sfitte.

Come indicato nel messaggio, per i due rimanenti anni del piano finanziario 1996-1999 la variazione di spesa conseguente all'accettazione del nuovo credito quadro si riduce all'importo di fr. 170'000.-- da erogare nel 1999.

* * * * *

Fatte queste considerazioni, la Commissione della gestione e delle finanze preavvisa favorevolmente lo stanziamento di un credito quadro di fr. 25'000'000.-- per la concessione nel periodo 1998-2000 di sussidi per l'attuazione della Legge sull'abitazione del 22 ottobre 1985, postulando tuttavia che, per quanto riguarda l'accesso alla proprietà, si abbia ad estendere la possibilità di beneficiare del sussidio, tenendo comunque conto di un preciso ordine di priorità, anche alla costruzione di nuove abitazioni su terreno privato.

Per la Commissione gestione e finanze:

Gabriele Gendotti, relatore

Beltraminelli – Bignasca – Bonoli – Brenni –

Carobbio Guscelli – Donadini – Ferrari Mario –

Lombardi – Lotti – Merlini – Pezzati – Pini –

Poli – Simoneschi-Cortesi - Verda

SUSSIDIAMENTO TERRENI EDIFICABILI

Anno	Comune	Mappale	Costo terreno Fr.	Percentuale sussidio	Sussidio promesso decis. CdS / Fr.	Sussidio pagato Fr.	Anno	mq.
1. 1986	* Cevio	385 RT	141'600.--	40	56'640.--	56'640.--	1987	1'770
2. 1986	* Cevio	382 RT	33'660.--	40	13'464.--	13'464.--	1986	612
3. 1987	* Cevio	108 RFP	87'500.--	40	35'000.--	35'000.--	1987	1'250
4. 1987	* Cevio	107 RFP	154'000.--	40	61'600.--	61'600.--	1987	1'810
5. 1987	Corzonese	828	22'880.--	40	9'152.--	9'152.--	1988	416
		259	102'450.--	40	40'980.--	40'800.--	1988	1'366
6. 1988	* Novazzano	1169	1'600'000.--	30	480'000.--	480'000.--	1988	8'000
7. 1988	Chironico	diversi	159'030.--	40	63'612.--	63'612.--	1990	5'301
8. 1988	Maggia	1038/344	944'490.--	40	377'796.--	377'796.--	1989	4'971
9. 1988	Aquila	19	124'040.--	40	49'616.--	49'616.--	1989	1'772
10. 1989	Bedigliora	82/92	452'281.--	40	180'912.--	179'428.--	1992	6'065
11. 1989	Montagnola	553/2005	1'150'000.--	10	115'000.--	115'000.--	1991	9'205
12. 1990	Novaggio	97	474'230.--	40	189'692.--	189'692.--	1990	5'312
13. 1990	Chironico	1640	11'250.--	40	4'500.--	4'500.--	1991	375
14. 1990	Riva S. Vitale	diversi	3'035'682.--	30	910'705.--	625'867.--	1991	**14'783
15. 1991	Meride	diversi	553'300.--	40	221'320.--	205'781.--	1992	4'350
16. 1991	Biasca	diversi	3'235'000.--	30	970'500.--	970'500.--	1992	10'772
17. 1992	Locarno	5567	1'500'000.--	20	300'000.--	300'000.--	1997	1'132
18. 1992	Chironico	diversi	166'718.--	40	66'687.--	66'687.--	1992	2'682
19. 1993	Giornico	2356	160'080.--	40	64'032.--	SOSPESA		2'001
20. 1993	Corzonese	254	326'340.--	40	130'536.--	130'536.--	1994	2'331
21. 1993	Mairengo		215'000.--	40	84'000.--	84'000.--	1995	4'610
22. 1993	Lodrino	147	1'250'000.--	30	375'000.--	375'000.--	1993	11'282
23. 1994	Aquila	423/24	253'344.--	40	101'337.--	101'337.--	1994	4'368
24. 1994	Brissago	2543	240'000.--	10	24'000.--	24'000.--	1995	3'715
25. 1995	Torre	251	570'000.--	40	228'000.--	228'000.--	1995	5'626
					5'154'081.--	4'788'008.--		

* terreni per alloggi locativi

** pagati solo fr. 625'867.-- per mq. 12'112

SUSSIDIAMENTO TERRENI EDIFICABILI

Anno	Comune	Sussidio pagato Fr.	mq.	superficie utilizzata %	superficie restante %	OSSERVAZIONI
1. 1986	* Cevio	56'640.--	1'770	100%	-	-
2. 1986	* Cevio	13'464.--	612	100%	-	-
3. 1987	* Cevio	35'000.--	1'250	-	100%	vedi all. 3
4. 1987	* Cevio	61'600.--	1'810	-	100%	vedi all. 3
5. 1987	Corzonese	9'152.--	416	100%	-	-
		40'800.--	1'366	100%	-	-
6. 1988	* Novazzano	480'000.--	8'000	-	100%	vedi all. 6
7. 1988	Chironico	63'612.--	5'301	100%	-	-
8. 1988	Maggia	377'796.--	4'971	30%	70%	vedi all. 8
9. 1988	Aquila	49'616.--	1'772	100%	-	-
10. 1989	Bedigliora	179'428.--	6'065	36%	64%	vedi all. 10
11. 1989	Montagnola	115'000.--	9'205	-	100%	vedi all. 11
12. 1990	Novaggio	189'692.--	5'312	100%	-	-
13. 1990	Chironico	4'500.--	375	100%	-	-
14. 1990	Riva S. Vitale	625'867.--	**14'783	-	100%	vedi all. 14
15. 1991	Meride	205'781.--	4'350	100%	-	-
16. 1991	Biasca	970'500.--	10'772	-	100%	vedi all. 16
17. 1992	* Locarno	300'000.--	1'132	-	100%	vedi all. 17
18. 1992	Chironico	66'687.--	2'682	100%	-	-
19. 1993	Giornico	SOSPESA	2'001	-	100%	sussidio non ancora pagato
20. 1993	Corzonese	130'536.--	2'331	27%	73%	vedi all. 20
21. 1993	Mairengo	84'000.--	4'610	24%	76%	vedi all. 21
22. 1993	Lodrino	375'000.--	11'282	14%	86%	vedi all. 22
23. 1994	Aquila	101'337.--	4'368	37%	63%	vedi all. 23
24. 1994	Brissago	24'000.--	3'715	-	100%	vedi all. 24
25. 1995	Torre	228'000.--	5'626	9%	81%	vedi all. 25
		4'788'008.--	115'877			

* terreni per alloggi locativi

** pagati solo fr. 625'867.-- per mq. 12'112

6 aprile 1998