MESSAGGIO

del Consiglio di Stato al Gran Consiglio,
concernente il promovimento della costruzione di abitazioni economiche,
di abitazioni per persone anziane e di colonie di vacanza

(dell'8 marzo 1965)

Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,

Il disegno di legge che sottoponiamo alla vostra approvazione raggruppa tre ordini di interventi dello Stato in veste di ente promotore e sussidiante nei settori delle abitazioni economiche, delle abitazioni per persone anziane e delle colonie di vacanza. Le affinità di natura tecnico-amministrativa hanno consigliato l'emana-zione in un unico testo legislativo dei provvedimenti intesi a concedere il sussidio finanziario del Cantone per i tipi di abitazione sopracitati.

A. Abitazioni economiche

Il mercato degli alloggi denuncia la carenza di abitazioni di tipo economico. Questo fenomeno è manifesto in tutta la Svizzera. Esso assume particolare riguardo nel nostro Cantone quando si pensi che lo sviluppo edilizio (case plurifamiliari) si è verificato soltanto, con particolare intensità, da circa un decennio. L'iniziativa, in questo settore, è stata promossa in modo prevalente da parte di privati, e, tolta qualche rara eccezione, non si è manifestata da parte di enti pubblici.

Tra i fenomeni più importanti che stanno alla base della richiesta di nuove abitazioni di tipo economico citiamo quello dello sviluppo demografico, quello della presenza assai considerevole di mano d'opera estera e l'aumento generale dei redditi con conseguenti più avvertibili esigenze per alloggi più spaziosi, igienici, confortevoli.

Con la sensibile richiesta di alloggi si accompagna l'aumento del costo delle pigioni.

L'incidenza dell'aumento dei canoni locatizi è particolarmente sentita dai nuovi gruppi familiari ai quali è praticamente impossibile l'occupazione di alloggi vecchi, a miglior mercato.

Il fenomeno, nei centri della speculazione edilizia, ha portato d'altra parte all'eliminazione di case destinate ad alloggio, sostituite con abitazioni ad uso commerciale. La ricostruzione di case destinate all'alloggio è stata seguita da un rincaro del costo delle pigioni.

L'aumento medio generale in Svizzera dei canoni locatizi è passato da una base di 100 nel 1939 a una base di 168,2 nel 1963 per l'insieme degli alloggi e di 138,7 per i vecchi alloggi. Per la città di Bellinzona in soli dieci anni (1953 - 1963) l'indice medio dei canoni locatizi è passato, per l'insieme degli alloggi, da 100 a 127,5.

Per la città di Lugano l'indice medio per lo stesso periodo d'analisi è salito da 100 e 154,1.

L'aumento del costo delle pigioni è stato causato principalmente dall'aumento dei prezzi del terreno e del mercato fondiario, dall'aumento dei costi di costruzione, del mercato del lavoro, dei materiali di costruzione, dall'aumento degli interessi e del mercato dei capitali.

Una statistica comparativa degli alloggi costruiti in Svizzera con e senza l'intervento dei poteri pubblici, dimostra che nel 1961 su 100 alloggi costruiti 91 lo sono stati senza il concorso degli enti pubblici e 9 con il concorso di poteri pub-

blici. In cifre assolute, sempre per l'anno indicato, su 45.805 alloggi costruiti nei Comuni con più di 2.000 abitanti 41.773 sono stati edificati senza la partecipazione dell'ente pubblico, 3.080 con la partecipazione dell'ente pubblico.

Nel nostro Cantone l'azione alloggi economici effettuata in applicazione del decreto federale del 31 gennaio 1958 e relativo decreto legislativo del 17 dicembre 1958 si è verificata con una assai notevole partecipazione. Tra il 1959 e il 1964 sono stati sussidiati 2.077 alloggi con un concorso finanziario annuo complessivo (Confederazione, Cantone e Comune) di Fr. 2.000.000,—. Tale concorso avrà una durata di circa vent'anni e indica un investimento privato di oltre cento milioni.

Qualifica particolarmente il concorso del nostro Cantone all'azione promossa dalla Confederazione la constatazione che nel Ticino sono state costruite 1/5 circa di tutte le abitazioni edificate in Svizzera in virtù del citato decreto federale e si è ottenuto il quarto circa di tutti i sussidi concessi a tale titolo dalla Confederazione. Il divario fra la percentuale di costruzione e quella di sussidiamento è dovuto al fatto che fino al 31 dicembre 1963 il nostro Cantone ha potuto beneficiare, eccezionalmente, del fatto d'essere classificato fra i Cantoni finanziariamente deboli, donde un maggior aiuto finanziario della Confederazione a favore delle abitazioni costruite nei Comuni finanziariamente deboli.

Quarantacinque Comuni ticinesi hanno partecipato all'azione abitazioni economiche (17,1 %) per un numero corrispondente di 105.995 abitanti (60,2 %). Per quanto tocca i distretti è possibile fornire i dati seguenti:

<i>Distretto</i>	<i>No. alloggi</i>
Leventina	123
Riviera	239
Bellinzona	922
Locarno	313
Lugano	212
Mendrisio	268

Quasi il 60 % di questi alloggi è costituito da appartamenti di tre e quattro locali; gli appartamenti di due, due e mezzo, tre e mezzo, quattro e mezzo, cinque locali formano insieme il rimanente 40 % di alloggi sussidiati.

A fine anno 1964 quarantacinque Comuni che avevano aderito all'azione alloggi economici sono stati invitati a confermare la loro partecipazione all'azione: quattordici hanno assicurato la loro adesione, quattro hanno rinunciato, gli altri non si sono ancora pronunciati.

Di fronte alla necessità di promuovere ulteriormente la costruzione di abitazioni economiche per voler tener conto del probabile aumento di popolazione risidente, dovuto all'applicazione del concordato italo-svizzero in materia di mano d'opera, dell'aumento dei costi di costruzione e degli interessi bancari nonché per tener conto delle esigenze della richiesta di appartamenti delle classi finanziariamente deboli, si è giunti alla persuasione che lo Stato deve concorrere in misura maggiore. Va qui sottolineato che il tipo di abitazioni economiche sussidiate è praticamente il solo che soggiaccia, per un periodo di vent'anni, ad un autentico controllo delle pigioni le quali rimangono, per il tempo indicato, inalterabili ad eccezione di un eventuale generale e riconosciuto aumento dei tassi d'interesse.

Anche in tale ultima ipotesi in virtù delle disposizioni d'applicazione della legge sottopostavi sarà possibile mantenere inalterato il costo delle pigioni, oppure impedire ch'esso oltrepassi i limiti che possono già sin d'ora essere stabiliti.

A titolo di comparazione e per evidenziare l'incidenza sui canoni locatizi dell'aiuto suppletorio proposto, facciamo seguire due statistiche: la prima stabilisce, secondo gli anni di applicazione dell'aiuto concordato della Confederazione, del Cantone e dei Comuni, la crescita dei costi delle pigioni; la seconda, introducendo il criterio dell'aiuto suppletorio, dimostra le possibili riduzioni dei canoni locatizi.

STATISTICA

Costo di costruzione e limite di affitto per alloggi da due, tre e quattro locali

Alloggi da	Costo di costruz.	Oneri lordi	Sussidi cant. fed. e com. 2 %	Canone d'affitto Anno	Mese
1959 (3,75 % / 4 % interesse)					
2 locali	27.000,—			1.128,—	94,—
3 locali	36.000,—			1.504,—	125,—
4 locali	45.000,—			1.880,—	157,—
Totale	108.000,—	6.670,—	2.160,—		
1960 (3,75 % / 4 % interesse)					
2 locali	28.500,—			1.188,—	99,—
3 locali	38.000,—			1.584,—	132,—
4 locali	47.500,—			1.980,—	165,—
Totale	114.000,—	7.035,—	2.280,—		
1961 (3,75 % / 4 % interesse)					
2 locali	31.500,—			1.320,—	110,—
3 locali	42.000,—			1.760,—	147,—
4 locali	52.500,—			2.200,—	183,—
Totale	126.000,—	7.802,—	2.520,—		
1962 (3,75 % / 4 % interesse)					
2 locali	34.000,—			1.419,—	118,—
3 locali	45.000,—			1.892,—	157,—
4 locali	56.000,—			2.364,—	197,—
Totale	135.000,—	8.375,—	2.700,—		
1963 (3,75 % / 4 % interesse)					
2 locali	37.500,—			1.572,—	131,—
3 locali	49.500,—			2.096,—	175,—
4 locali	61.500,—			2.620,—	218,—
Totale	148.500,—	9.215,—	2.970,—		
1964 (4 % / 4 ½ % interesse)					
2 locali	40.000,—			1.818,—	151,—
3 locali	53.000,—			2.424,—	202,—
4 locali	66.000,—			3.030,—	252,—
Totale	159.000,—	10.455,—	3.180,—		

Il canone d'affitto è calcolato in base all'onere lordo dei tre alloggi dedotti i sussidi federali, cantonali e comunali ammontanti complessivamente al 2 % del costo di costruzione.

4 *Calcolo di diminuzione delle pigioni mediante concessione di un sussidio cantonale suppletorio del 0,5 % e 1 %*

Alloggi da	Costo di costruz.	Oneri lordi 4 % e 4 ½ %	Sussidi cant. fed. e com. 2 %	Canone d'affitto con 2% sussidio annuale / mensile		Diminuzione mediante concess. di suss. suppl.	
						+ 0,5 %	+ 1 %
2 locali	40.000,—			1.818,—	151,—	1.620,—/135,—	1.420,—/119,—
3 locali	53.000,—			2.424,—	202,—	2.160,—/180,—	1.895,—/158,—
4 locali	66.000,—			3.030,—	252,—	2.700,—/225,—	2.368,—/198,—
<i>Totali</i>	159.000,—	10.455,—	3.180,— 2 %				
			795,— 0,5 % a carico Cantone				
			1.590,— 1 % a carico Cantone				

*Presunto aumento dei limiti di costo di costruzione nel 1965 in rapporto al previsto aumento delle paghe
(Fr. 2.000,— in più per alloggi di tre locali)*

2 locali	41.000,—			1.887,—	158,—	1.681,—/141,—	1.474,—/123,—
3 locali	55.000,—			2.516,—	210,—	2.241,—/187,—	1.966,—/164,—
4 locali	69.000,—			3.145,—	272,—	2.802,—/233,—	2.458,—/205,—
<i>Totali</i>	165.000,—	10.850,—	3.300,— 2 %				
			825,— 0,5 % a carico Cantone				
			1.650,— 1 % a carico Cantone				

Le mozioni degli onorevoli Rossi - Bertoni e confirmatari del 16 aprile 1962 e onorevole Gallino e confirmatari del 7 luglio 1964 invitavano allo studio e all'emanazione di disegni di legge intesi ad incoraggiare la costruzione di abitazioni economiche e ad assicurare canoni locatizi discreti a favore dei ceti economicamente meno forti della popolazione e dei lavoratori stranieri, nonché ad offrire alle famiglie numerose alloggi a modica pigione; di tali mozioni si è tenuto conto nei concetti informatori della legge ed esse avranno ulteriore sviluppo nelle norme d'applicazione. Con le proposte misure legislative le citate mozioni devono ritenersi evase.

B. *Abitazioni per persone anziane*

In virtù delle disposizioni federali riguardanti la costruzione di abitazioni economiche sono sussidiabili gli alloggi soltanto a partire da due locali.

Venivano così ad essere escluse quelle costruzioni con alloggi di un locale e di un locale e mezzo le cui caratteristiche risultano di particolare interesse per le persone anziane.

Con il decreto legislativo 21 novembre 1961 il Cantone si era già preoccupato di assegnare un aiuto finanziario annuo ricorrente per questo tipo di alloggi nella misura dell'1,5 % della somma globale investita.

Identica norma è ripresa nel proposto disegno di legge con la modificazione che per i Comuni finanziariamente deboli lo Stato può assumersi la metà della quota a loro carico.

Nel verificato caso il contributo totale a carico del Cantone raggiungerebbe l'importo del 2 % annuo. Va ancora detto che tale norma verrà a cadere nel momento in cui entreranno in vigore (probabilmente l'1 gennaio 1966) le nuove norme proposte dalla Confederazione in materia di abitazioni economiche.

C. *Abitazioni destinate a colonie di vacanza*

Le colonie di vacanza riconosciute a mente dell'art. 16 della legge per la protezione della maternità, dell'infanzia, della fanciullezza e dell'adolescenza, sono trentacinque di cui otto marine e ventisette montane. Nel 1963 quattromilatrecentouno ragazzi hanno beneficiato del sussidio cantonale per un importo complessivo di Fr. 253.714,—. La partecipazione alle colonie marine è stata di 1.328 tra ragazzi e ragazze, quella montana di 2.973. Il 69,15 % delle partecipazioni si è registrato nelle colonie montane, il 30,85 % nelle colonie marine.

Nel 1964 il numero totale di ragazzi e ragazze è stato di 5.075 per un importo di sussidiamento di Fr. 277.442,—.

La partecipazione alle colonie marine è stata di 1.575 ragazzi, quella montana di 3.500. Il 68,9 % delle partecipazioni si è registrato nelle colonie montane e il 31,10 % nelle colonie marine.

Seicentoquattro richieste d'iscrizione sono state complessivamente rifiutate nel 1964 da parte delle colonie riconosciute.

Sulla scorta di un'inchiesta promossa dal Dipartimento delle opere sociali, Divisione dell'igiene, si è potuto accertare che su iniziativa delle colonie riconosciute è prevista la costruzione di sette nuove colonie per un importo di Fr. 3.500.000 circa e spese per lavori di ingrandimento e trasformazione per un importo di Fr. 250.000.

L'evoluzione nel settore delle vacanze consente ragionevolmente di presumere che la distribuzione delle stesse si verificherà in due distinti periodi: quello estivo e quello invernale. Nel settore scolastico esistono i presupposti per introdurre il criterio di trasferimento di classi o gruppi di classi con alunni bisognosi di cura, di convalescenti, puberi, gracili, ecc., durante certi periodi dell'anno in zone discoste dalla sede normale.

Lo sviluppo di attività sportive scolastiche e la riorganizzazione nel settore medico-scolastico faranno sorgere necessità d'ordine logistico.

Queste ragioni giustificano, oltre quelle dovute alla sempre crescente affluenza di ragazzi nelle colonie tradizionali, di promuovere, nel nostro Cantone, il sussidiamento per la costruzione di nuove colonie di vacanza, le quali, per situazione e condizioni edilizie, permettano la locazione a scopi profilattici, sportivi, scolastici di giovani in età scolastica. Va fatta infine menzione della mozione 7 giugno 1963 degli onorevoli D. Wyler e N. Rossi-Bertoni, nella quale si chiedeva che lo Stato intervenisse finanziariamente per consentire il rapido ampliamento delle colonie di vacanza, con l'assegnazione di un prestito senza interessi: la misura da noi proposta tanto per il sussidiamento quanto per la fidejussione incoraggerà sicuramente la costruzione di nuove colonie. Tale mozione è perciò da ritenersi evasa.

Conclusioni

A. Abitazioni economiche

L'art. 2 della legge sancisce il criterio generale della partecipazione del Cantone nella misura del 0,66 % al finanziamento delle abitazioni economiche, identiche percentuali sono a carico della Confederazione (decreto federale 31 gennaio 1958) e del Comune. Secondo l'art. 3 le modalità per il calcolo figurano nelle citate disposizioni federali; nella procedura di decisione intervengono per gli aspetti tecnici l'Ufficio cantonale lavori sussidiati (controllo preventivi) e l'Ufficio federale per la costruzione di alloggi (controllo generale e concessione sussidio federale).

L'art. 4 ha importanza dal profilo dell'azione: parecchi Comuni non hanno aderito all'azione in virtù dell'onere finanziario a loro carico.

L'art. 5 introduce il criterio della possibilità di obbligare i Comuni a concorrere all'azione: la possibilità è legata al criterio basilare di impostazione che non è più soltanto quello di un semplice concorso finanziario, ma anche di promozione di uno sviluppo edilizio nelle regioni ove la richiesta di alloggi è più forte e vuol tener conto di considerazioni di sviluppo urbanistico.

L'art. 6 fissa l'aiuto suppletorio del Cantone fino ad un massimo dell'1 % e chiarisce che tale aiuto va ad esclusiva diminuzione dei canoni locatizi.

Il Cantone cioè contribuisce nella misura del 0,66 % a' sensi dell'art. 2, può sopportare la metà dell'onere comunale secondo l'art. 4 (0,33 %) ed inoltre può essere chiamato a concorrere in virtù di questo articolo fino all'1 %, ciò che nel caso estremo porterebbe l'intervento cantonale al 2 %.

L'ordinanza di esecuzione dovrà fissare gli affitti massimi degli alloggi sussidiati, e, allorché tali massimi dovrebbero essere superati, interverrà il Cantone a mantenerli fissi grazie all'aiuto suppletorio. Ciò permetterà di limitare i massimi di reddito che consentono di occupare gli alloggi sussidiati. L'indice dei costi di costruzione essendo in rapida evoluzione conviene affidare al regolamento di applicazione (facilmente modificabile) la precisazione dei canoni d'affitto massimi.

L'art. 7 introduce due condizioni per la concessione dell'aiuto suppletorio: la prima è volta ai criteri già citati di un razionale sviluppo delle abitazioni e può servire ad intensificare o a frenare la costruzione a seconda delle regioni; la seconda vuole che per ogni otto alloggi costruiti uno sia composto almeno di cinque locali e sia destinato a famiglie numerose. Sono considerate famiglie numerose a sensi delle disposizioni federali quelle con almeno tre figli minorenni o persone a loro carico.

B. Abitazioni per persone anziane

Gli art. 8, 9 e 10 concernono la costruzione di abitazioni economiche con appartamenti di un locale e di un locale e mezzo destinati a persone anziane.

Secondo le vigenti norme federali tali abitazioni non possono essere sussidiate, lo potranno invece essere con l'introduzione del nuovo decreto federale per il sussidiamento di abitazioni economiche.

La durata perciò di queste disposizioni sarà limitata fino all'entrata in vigore del citato decreto federale (probabilmente 1. gennaio 1966).

Rispetto alle norme cantonali abrogate sono qui introdotti i criteri di cui agli articoli 4 e 5 della presente legge.

C. *Abitazioni destinate a colonie di vacanza*

L'art. 11 può trovare vasta applicazione ove i Comuni o consorzi comunali uniscano i loro sforzi a quelli delle colonie di vacanza esistenti per affrontare la costruzione, nel Cantone, di centri di vacanza. Il richiamo all'art. 16 della legge per la protezione della maternità, dell'infanzia, della fanciullezza e dell'adolescenza è necessario in quanto si pretende che, oltre ad essere dal profilo edilizio idonee, tali colonie garantiscano:

1. l'impegno di accogliere in relazione al sussidio ottenuto e nel rispetto della libertà di coscienza e di credenza, le persone designate dal Dipartimento (Dipartimento opere sociali);
2. la presenza di personale direttivo, educativo e di cura in numero sufficiente e avente requisiti morali e professionali.

Due condizioni vengono inoltre richieste: la prima è volta alla possibilità di uso della colonia durante tutto l'anno a scopi scolastici, sportivi, educativi, profilattici; la seconda, legata alla prima, tende a promuovere la costruzione di colonie in regioni ed ubicazioni che consentano tale loro uso. Se a primo avviso le citate condizioni possono sembrare gravi, la loro analisi più attenta dimostrerà il loro aspetto positivo. Infatti può essere relativamente redditizio l'investimento finanziario per tipi di colonie che possono essere utilizzate durante tutto l'anno e non solo, come capita nella maggior parte dei casi, unicamente per due mesi.

L'art. 12 consente la prestazione di fideiussioni da parte dello Stato, ciò che in momenti di penuria di capitali è condizione indispensabile.

Vogliate gradire, onorevoli signori Presidente e Consiglieri, l'espressione del migliore ossequio.

Per il Consiglio di Stato,

Il Presidente :
A. Lafranchi

p. o. Il Cancelliere :
G. Beati

Disegno di

LEGGE

concernente il promovimento della costruzione di abitazioni economiche, di abitazioni per persone anziane e di colonie di vacanza

(del)

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone del Ticino

richiamato il decreto federale concernente il promovimento nell'interesse sociale della costruzione di abitazioni economiche del 31 gennaio 1958 e la relativa ordinanza dell'11 luglio 1958 (qui menzionati: norme federali);

visto il messaggio 8 marzo 1965 n. 1282 del Consiglio di Stato,

decreta:

I. Generalità

Art. 1

Lo Stato promuove:

- a) la costruzione di abitazioni economiche secondo le norme federali;
- b) la costruzione di abitazioni per persone anziane;
- c) la costruzione di abitazioni destinate a colonie di vacanza.

Scopo della legge

II. Abitazioni economiche

Art. 2

Per la costruzione di abitazioni economiche secondo le norme federali l'aiuto del Cantone consiste nel pagamento degli interessi del capitale investito nella misura dei 2/3 % degli investimenti necessari alla costruzione di un'abitazione e per un periodo massimo di venti anni.

Natura dell'aiuto cantonale

Art. 3

L'aiuto dello Stato è subordinato alla concessione di una prestazione uguale da parte del Comune.

Aiuto comunale

Art. 4

Lo Stato può assumere la metà della prestazione a carico dei Comuni finanziariamente deboli.

Comuni finanziariamente deboli

Art. 5

Allo scopo di promuovere un razionale sviluppo edilizio o di favorire la costruzione di abitazioni economiche in maniera adeguata alle necessità locali in tutte le regioni del Cantone i Comuni possono essere obbligati dallo Stato a concorrere all'azione nei limiti stabiliti dai precedenti articoli tenuto conto della loro capacità finanziaria.

Concorso obbligatorio dei Comuni

Art. 6

- 1 Per la costruzione di abitazioni economiche secondo le norme federali lo Stato concede un aiuto suppletorio fino al massimo dell'1 %.
- 2 Tale aiuto è destinato esclusivamente alla diminuzione dei canoni di locazione.

Aiuto suppletorio
a) ampiezza e
destinazione

Art. 7

- 1 L'aiuto suppletorio è concesso tenuto conto di un razionale sviluppo delle abitazioni in tutte le regioni del Cantone e particolarmente delle esigenze di coordinamento o della pianificazione urbanistica.
- 2 Per ogni otto alloggi sussidiati dev'essere prevista la costruzione di un appartamento di almeno cinque locali destinato a famiglia numerosa.

b) condizioni

III. Abitazioni per persone anziane

Art. 8

Per la costruzione di alloggi da parte di enti pubblici o società cooperative non sussidiati dalla Confederazione e destinati a persone anziane, l'aiuto dello Stato consiste nel pagamento di un interesse del 2 % degli investimenti necessari alla costruzione e per un periodo massimo di venti anni.

Aiuto cantonale

Art. 9

L'aiuto dello Stato è subordinato alla concessione di un contributo dell'1 % da parte del Comune.

Aiuto comunale

Art. 10

Sono inoltre applicabili le norme degli articoli 4 e 5 della presente legge.

Comuni finanziariamente deboli ;
concorso obbligatorio

IV. Abitazioni destinate a colonie di vacanza

Art. 11

Per la costruzione, la ricostruzione, l'ampliamento nel Cantone, da parte di enti pubblici o di privati, di abitazioni destinate a colonie di vacanza riconosciute secondo l'art. 16 della legge per la protezione della maternità, dell'infanzia, della fanciullezza e dell'adolescenza del 15 gennaio 1963 è concesso un sussidio a fondo perso fino al 25 % degli investimenti necessari alla costruzione, tenuto conto della loro situazione e della possibilità di utilizzazione, durante l'intero anno, per corsi scolastici, sportivi, ecc.

Natura e ampiezza dell'aiuto

Art. 12

In caso di necessità lo Stato può prestare fideiussione agli interessati per l'ottenimento dei capitali necessari al finanziamento della costruzione.

Garanzia dello Stato

V. Norme finali

Art. 13

I crediti necessari all'attuazione della presente legge sono iscritti annualmente nel bilancio ordinario dello Stato.

Crediti

Art. 14

**Norme
d'applicazione**

Il Consiglio di Stato fissa le norme d'applicazione della presente legge.

Art. 15

**Norme abrogative
e finali**

1 La presente legge abroga il decreto legislativo concernente il movimento della costruzione di abitazioni economiche del 17 dicembre 1958, il decreto legislativo concernente la concessione di un aiuto suppletorio per incrementare la costruzione di alloggi economici da parte di Comuni, patriziati e società cooperative destinate a persone anziane e a famiglie di modeste condizioni del 21 novembre 1961.

2 Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi. Il Consiglio di Stato fissa la data dell'entrata in vigore.