

MESSAGGIO

concernente la Legge sull'abitazione

dell' 8 febbraio 1983

Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,

con il presente messaggio ci preghiamo di sottoporre al vostro esame il disegno di legge sull'abitazione.

In un primo capitolo esporremo le misure adottate dal 1942 a livello federale e cantonale per favorire la costruzione di alloggi.

Il secondo capitolo analizza, sulla base dei dati più recenti, la situazione del mercato dell'alloggio in Ticino e presenta le previsioni del bisogno di alloggi per i prossimi anni.

Le principali caratteristiche dell'intervento cantonale proposte nel disegno di legge, saranno descritte nel terzo capitolo, mentre il quarto sarà riservato al commento alle principali disposizioni. Il quinto capitolo si propone una previsione degli impegni finanziari e le relazioni con le linee direttive, nel sesto capitolo si prende posizione sugli atti parlamentari inerenti alla materia oggetto del presente messaggio.

Sul disegno di legge e relativo progetto di messaggio si sono espresse le organizzazioni cantonali interessate alle quali la documentazione era stata trasmessa il 4 maggio 1981.

La Camera ticinese dell'economia fondiaria (CATEF) ha fatto conoscere la sua posizione il 7 ottobre 1981. Secondo questa Associazione il Cantone deve approfittare di questa occasione per inquadrare il problema dell'alloggio in un contesto più vasto favorendo soprattutto l'accesso alla proprietà e propone una serie di misure atte, a suo modo di vedere, a raggiungere questo obiettivo.

La Federazione ticinese inquilini (FTI), con lettera 5 maggio 1982, ritiene che l'adozione di norme legislative in materia di politica dell'alloggio si giustifichi a breve scadenza e ciò indipendentemente sia dalla gravità del problema dell'alloggio, sia dai problemi finanziari con i quali il Cantone è confrontato in questi tempi. La FTI propone di adottare delle misure atte a favorire l'accesso alla proprietà di inquilini mediante la creazione di cooperative ed un'estensione delle disposizioni relative alla creazione di aree edificabili di interesse comunale.

La Società svizzera degli impresari costruttori (SSIC) non si è espressa.

La Camera di Commercio dell'industria e dell'artigianato del Cantone Ticino ha chiesto il 29 luglio 1981 di poter esprimere il proprio parere sul progetto di Legge.

Con lettera 10 marzo 1982 invita il Consiglio di Stato a volere rinunciare, per il momento, a presentare al Gran Consiglio il messaggio su questo tema per ragioni finanziarie.

Il progetto di Legge, conformemente all'art. 1 della legge sulla pianificazione cantonale è pure stato sottoposto alle associazioni regionali dei Comuni.

Le Regioni del Locarnese e Valle Maggia, Valli di Lugano, Malcantone hanno dato la loro adesione.

La Regione delle Tre Valli non ha presentato contro osservazioni. Nella stesura definitiva del progetto si è tenuto conto, nella misura del possibile, delle osservazioni presentate dagli enti consultati.

CAPITOLO I

GLI INTERVENTI DELLA CONFEDERAZIONE E DEL CANTONE DAL 1942

Le misure di promovimento della costruzione di abitazioni da parte della Confederazione prendono consistenza nel 1942 con l'adozione del decreto concernente le misure destinate ad attenuare la penuria di alloggi ed a promuovere la costruzione di case. Le varie azioni che si susseguono possono per comodità essere raggruppate in tre distinti periodi. ¹⁾

1. Periodo 1942-1949

La politica perseguita nel corso del primo periodo (giugno 1942-ottobre 1949) comprende tre azioni distinte.

La prima, dal giugno 1942 all'ottobre 1945, si prefiggeva lo scopo di frenare la regressione nella costruzione di alloggi in un momento in cui l'offerta era insufficiente.

La seconda azione, valida dal novembre 1945 alla fine del 1947, oltre che a perseguire l'identico scopo della precedente era inserita nel programma destinato ad accrescere le occasioni di lavoro.

Era infatti diffusa la convinzione che nel periodo post-bellico si sarebbero verificate difficoltà nell'occupazione e di conseguenza la Confederazione adottò una serie di misure atte a contrastare questa tendenza.

La terza fase di questo primo periodo prende l'avvio con il decreto federale 8 ottobre 1947 nel quale, per la prima volta, si fa riferimento all'art. 34 quinquies cpv. 3 della Costituzione federale. Ne consegue che agli obiettivi delle azioni precedenti se ne aggiungono altri che si rifanno ai principi della politica sociale.

Nel gennaio del 1950 cadde in votazione popolare la proposta di prorogare la validità del decreto federale 8 ottobre 1947 e la Confederazione pose fine ai propri interventi nel settore dell'abitazione.

Il Cantone proseguì comunque il proprio intervento adottando i seguenti provvedimenti:

- il decreto legislativo 11 settembre 1950 concernente le misure intese a promuovere la costruzione di case d'abitazione;
- il decreto legislativo 22 maggio 1951 concernente la concessione di crediti suppletori per il sussidiamento delle costruzioni di case d'abitazione.

1) T. Angelini, P. Gurtner: *Marché et politique du logement en Suisse*, Berna 1978

2. Periodo 1958 - 1965

Il secondo periodo, 1958-1965, è caratterizzato da una nuova azione federale per la costruzione di alloggi a carattere sociale. 2)

L'obiettivo principale di queste misure era di mettere a disposizione di famiglie di condizioni economiche modeste degli alloggi a condizioni favorevoli. Infatti si verificava in quegli anni una penuria di abitazioni con pigioni sopportabili da famiglie a basso reddito e/o numerose.

Per queste ragioni, invece di un sussidio unico a fondo perso 3), sistema in vigore nelle precedenti azioni, si optò la soluzione del versamento per un periodo determinato, vent'anni, di contributi annui destinati a coprire parte degli oneri del capitale investito.

I Cantoni furono associati a questa azione e il Gran Consiglio promulgò il 17 dicembre 1958 il decreto di applicazione con il quale venivano concessi sussidi alla remunerazione del capitale fino ad un massimo dello 0,66% degli investimenti effettuati.

I Comuni parteciparono con il versamento di un sussidio pari a quello accordato dal Cantone.

Quest'azione ha dato luogo a una notevole partecipazione in quanto sono stati sussidiati 2077 alloggi.

A titolo di confronto si rileva che la quota del nostro Cantone sul totale di tutte le abitazioni edificate in Svizzera in base al decreto citato è del 20% circa e rappresenta grosso modo il 25% del totale dei sussidi concessi dalla Confederazione.

3. Periodo 1966-1974

Con l'adozione della legge federale 19 marzo 1965 per promuovere la costruzione di abitazioni inizia il terzo periodo. Vengono comunque perseguiti gli stessi scopi della legge precedente.

Infatti venne mantenuto lo stesso sistema di sussidiamento, la somma degli aiuti federali e cantonali non doveva eccedere il 2% del capitale investito, salvo il caso di costruzione di alloggi per persone anziane o invalidi e per famiglie numerose per i quali l'aiuto poteva raggiungere il 3%.

Inoltre potevano pure venire concesse fidejussioni sulle ipoteche di secondo rango al fine di facilitare l'accesso al mercato dei capitali.

Questa legge è rimasta in vigore fino al 31 dicembre 1974.

Il nostro Cantone, usufruendo della possibilità di cui all'art. 65 cpv. 4 della Legge federale 1974, ha prolungato la durata dell'azione fino alla fine del 1976.

2) Decreto federale concernente il promovimento nell'interesse sociale della costruzione di abitazioni economiche del 31.1.1958

3) Confronta anche il Messaggio del 28.6.1957, FF no. 28, pagina 143 e seguenti.

In applicazione della legge federale il Gran Consiglio emanò il 16 giugno 1966 la legge cantonale.

La legge cantonale venne modificata il 17 aprile 1973 a seguito dell'iniziativa presentata dall'on. G. Buffi e confermata.

L'aiuto cantonale venne incrementato e nel contempo fu abrogato l'art. 3 che subordinava l'aiuto dello Stato alla concessione di una prestazione non inferiore da parte del Comune. Nell'ambito dei provvedimenti di risanamento finanziario il Gran Consiglio il 23 dicembre 1980 reintrodusse il principio della partecipazione dei Comuni nell'identica misura prevista dalla legge cantonale prima dell'anzidetta modifica.

Durante il periodo di applicazione della legge furono costruiti 5094 alloggi sussidiati. In valore assoluto solo il Cantone Zurigo ha superato questa cifra costruendo 5891 alloggi. La quota parte del Cantone Ticino sul totale delle costruzioni realizzate è leggermente superiore al 12,5%.

4. Legge federale 4 ottobre 1974 che promuove la costruzione di abitazioni e l'accesso alla loro proprietà (LF 1974)

Nel marzo 1972 popolo e Cantoni hanno accettato l'art. 34 sexies della Costituzione federale in base al quale la promozione della costruzione di alloggi ed i provvedimenti intesi ad agevolare l'accesso alla proprietà non sono più compiti provvisori bensì una competenza permanente della Confederazione.

I Cantoni (cpv. 4 dell'articolo costituzionale citato) sono pure tenuti a dare un importante contributo nell'esecuzione di queste misure.

Su questo fondamento l'Assemblea federale ha emanato, in sostituzione della LF 1965, la legge che promuove la costruzione di abitazioni e l'accesso alla proprietà del 4 ottobre 1974 mediante la quale si perseguono principalmente le seguenti finalità:

- la riserva e l'urbanizzazione di aree destinate alla costruzione di alloggi;
- la riduzione della pigione ed in genere del costo dell'abitazione;
- l'accesso alla proprietà.

Separatamente, con ordinanza del 5 maggio 1976, in esecuzione dell'art. 43 della Legge, sono state emanate disposizioni speciali per incentivare il rinnovo di abitazioni.

Quest'azione è terminata nel giugno 1977 con l'esaurimento del credito di 50 milioni stanziati.

Per questa ragione e in considerazione dell'importanza del rinnovo di abitazioni il Gran Consiglio il 22 novembre 1978 diede la sua approvazione al decreto legislativo concernente il rinnovo di abitazioni.

La legge federale concepita in un periodo di forte crescita economica non ha dato i risultati sperati.

Il difetto principale del testo approvato dalle Camere risiede nel fatto che la Legge non era sufficientemente elastica per adattarsi alle mutate condizioni che si sono verificate

in seguito.

Significative a questo proposito sono le modifiche all'Ordinanza d'applicazione adottate il 25 gennaio 1978 e che rivedono sostanzialmente le condizioni relative l'accesso alla proprietà.

Il 30 marzo 1980 la Commissione federale dell'alloggio ha trasmesso al Dipartimento federale dell'economia pubblica delle proposte per meglio adeguare la normativa in vigore alla situazione attuale.

I principali suggerimenti formulati dalla Commissione sono:

1. rinuncia all'aumento fisso annuo delle pigioni, mediante un adattamento flessibile degli affitti che tenga conto dell'indice generale delle pigioni e dell'aumento medio dei salari;
 2. fissazione della riduzione di base (anticipazioni rimborsabili) al 20% degli oneri iniziali;
 3. aumento dei limiti dei costi di costruzione;
 4. aumento generale del limite di reddito a fr. 38'000.- per i beneficiari delle riduzioni suppletive;
 5. estensione, anche agli alloggi in locazione, della possibilità di beneficiare delle riduzioni suppletive (contributo a fondo perso) senza dover far capo alla riduzione di base.
- Le proposte della Commissione hanno dato luogo ad un'ulteriore modificazione con effetto 1. gennaio 1982, dell'ordinanza relativa alla Legge federale che promuove la costruzione di abitazioni e l'accesso alla loro proprietà.

Le perplessità sopra descritte sull'efficacia della legge federale 1974 sono anche suffragate dal numero di alloggi che hanno beneficiato dell'aiuto della Confederazione nel periodo 1. settembre 1975-31 dicembre 1979. 4)

Hanno beneficiato dell'aiuto nel Cantone Ticino 77 costruzioni che rappresentano 1,16% del totale. 5)

Complessivamente, in Svizzera, compresi 405 casi di rinnovo di abitazioni, hanno usufruito di aiuti 6364 alloggi (media annua 1590).

A titolo di confronto, avendo presente la diversità dei due momenti, l'azione 1965 nel periodo 1966-1976 ha permesso in media la costruzione, ogni anno, di circa 3670 alloggi nella Confederazione. In Ticino la produzione media annua era di 463 unità.

Si deve però riconoscere, a seguito delle sopraddette modifiche aventi per scopo di rendere la legge più attrattiva, che anche nel nostro Cantone il numero delle richieste è aumentato.

4) Ufficio federale dell'alloggio: Cinq ans de loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements, Un bilan, Berna, aprile 1980

5) Al 31 dicembre 1981 gli alloggi sussidiati in base alla legge federale 1974 sono 170 compresi i 48 appartamenti attualmente in costruzione a Biasca.

Secondo i dati dell'Ufficio federale delle abitazioni dal 1. gennaio 1975 al 30 settembre 1982 sono state accolte delle richieste per un totale di 257 alloggi. Nel corso dei primi 9 mesi del 1982 sono quindi state accettate richieste per 87 alloggi.

5. Motivi a sostegno di una legislazione cantonale compatibile con la Legge federale che promuove la costruzione di abitazioni e l'accesso alla loro proprietà del 4 ottobre 1974

L'atteggiamento della Confederazione negli ultimi anni si è radicalmente modificato nel quadro dello studio di una nuova ripartizione dei compiti e degli oneri tra Confederazione e Cantoni.

Il Dipartimento federale di giustizia e polizia nell'agosto del 1977 presentò un primo rapporto "Eléments pour l'étude d'une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les Cantons" ⁶⁾ al quale fecero seguito, nel luglio 1979, le prime proposte di una nuova ripartizione elaborata da una speciale commissione.

In particolare per quanto riguarda il problema del promovimento della costruzione di abitazioni ⁷⁾ si proponeva di assegnare questo compito ai Cantoni, la Confederazione riservandosi di intervenire nel settore della ricerca e della razionalizzazione delle costruzioni, così come, per ragioni attinenti all'ordine costituzionale, nella sorveglianza delle pigioni.

Il Consiglio di Stato nella risposta 9 luglio 1980 alla procedura di consultazione ritenne di poter accettare la proposta della Commissione di studio insistendo tuttavia perchè tale proposta valga unicamente in un'ottica futura. Inoltre il Consiglio di Stato era dell'opinione che nulla può essere toccato per quanto riguarda l'intervento federale a favore delle regioni di montagna.

Il Dipartimento delle opere sociali aveva allestito un progetto di legge d'applicazione alla Legge federale 1974, pronto per essere trasmesso al Consiglio di Stato nel mese di giugno 1980.

Il 28 settembre 1981 il Consiglio federale ha trasmesso alle Camere il Messaggio concernente le prime misure per una nuova ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni. Per quanto riguarda la promozione della costruzione di abitazioni è fatta la proposta di affidarla ai Cantoni (cfr. pagina 79 Messaggio).

E' quindi necessario modificare l'art. 34 sexies della Costituzione federale e introdurre una disposizione transitoria che consenta di trasferire ai Cantoni gli obblighi e diritti derivanti dalle Campagne del 1942, del 1947, del 1958 e del 1965 e

6)DFGP: "Eléments pour l'étude d'une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les Cantons" Berna, agosto 1977

7)Rapport de la Commission d'étude: "Premières propositions en vue d'une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les Cantons", Berna, luglio 1979, pagina 94

di adempiere ai compiti che restano affidati alla Confederazione in virtù della Legge federale 1974.

Nel frattempo la proposta di cantonalizzare i provvedimenti atti a promuovere la costruzione di abitazioni e l'accesso alla loro proprietà è stata parecchio criticata.

Nel corso del 1982 si è costituita una "Comunità d'azione per un incoraggiamento efficace della costruzione di alloggi" che ha raccolto molte adesioni anche tra i ranghi di parlamentari alle Camere federali.

La Commissione del Consiglio degli Stati, a maggioranza, ha deciso per la non entrata in materia sulla proposta del Consiglio federale di traslare questo compito ai Cantoni.

In data 1. dicembre 1982 il Consiglio degli Stati, con venti voti contro sedici, ha però dato la sua adesione al Messaggio del Consiglio federale.

Il dibattito politico su questo oggetto della ripartizione dei compiti sarà pertanto complesso e può essere ipotizzata un'eventuale entrata in vigore della proposta del Consiglio federale non prima del 1985 o eventualmente 1986.

Per questi motivi il secondo progetto di Legge sull'abitazione è stato rivisto allo scopo di renderlo compatibile con la Legge federale.

Ne deriva quale conseguenza d'ordine finanziario un importante contenimento degli oneri a carico del Cantone.

Qualora la Legge federale, nell'ambito della ripartizione dei compiti, venisse abrogata dovrebbe essere riformata la Legge cantonale anche dal profilo dei sussidi.

CAPITOLO II

LA SITUAZIONE DEL MERCATO DELL'ALLOGGIO NEL CANTONE TICINO

1. Situazione generale

I dati più recenti sulla situazione complessiva del mercato dell'alloggio si desumono dall'inchiesta effettuata il 1. dicembre 1981 dall'UFIAML. 8)

L'evoluzione dal 1976 è la seguente:

	<u>1976</u>	<u>1977</u>	<u>1978</u>	<u>1979</u>	<u>1980</u>	<u>1981</u>
-alloggi vuoti	5613	4428	3991	3445	3335	1965
- in % totale alloggi	4.37	3.39	3.02	2.57	2.46	1.43

Dalla tabella che precede si rileva che dal 1980 al 1981 il numero degli alloggi vuoti è diminuito del 41% circa.

Taluni autori preconizzano un coefficiente di alloggi vacanti compreso tra 1% e il 2% affinché non ci siano tensioni tra domanda e offerta. 9)

8) Vie Economique, no. 4, 1982

9) F. Angelini, P. Gurtner: opera citata, pagina 18

Secondo gli esperti della Commissione economica per l'Europa¹⁰⁾ la riserva di alloggi non occupati dovrebbe variare tra l'1% e il 3%.

Questo ventaglio è concepito in modo da tener conto, per il valore inferiore della situazione delle zone rurali, mentre invece il valore massimo è da riferire agli agglomerati urbani e suburbani.

Occorre infine sottolineare che queste riserve di alloggi devono effettivamente essere disponibili sul mercato e quindi, ad esempio, essere localizzate nelle regioni ove si concentra la popolazione e non in quelle in via di spopolamento.

Non si dovrebbero infine considerare, nelle zone urbane, i condomini offerti sul mercato alla stessa stregua di un normale appartamento.¹¹⁾

La situazione al 1. dicembre 1981 suddivisa per regioni è la seguente:¹²⁾

	1.12.1981		1.12.1979		1.12.1980
	Tot. alloggi	Vuoti	% vuoti	% vuoti	% vuoti
Luganese	46'391	1'083	2.33	4.37	4.21
Malcantone	8'683	159	1.83	1.75	2.18
Tre Valli	13'231	86	0.65	0.60	0.87
Bellinzonese	15'713	49	0.31	0.71	0.93
Locarnese e Valle Maggia	34'110	187	0.55	1.00	0.90
Mendrisiotto	19'130	401	2.10	4.21	3.46
	137'258	1'965	1.43	2.57	2.46

Un'analisi più approfondita per ogni singola regione mette in risalto i seguenti aspetti:

1) Luganese

- a) gli alloggi vuoti del Luganese, escluso il Malcantone, rappresentano all'incirca il 55% di tutti gli alloggi vuoti del Cantone;
- b) gli alloggi non occupati nei Comuni di Breganzona, Massagno, Paradiso, Pregassona, Pazzallo, Viganello e Lugano sono 881 e corrispondono all'81% circa del totale degli alloggi vuoti della regione;

10) Commission économique pour l'Europe; "La situation du logement et les prospectives a long terme des besoins dans les pays européens, Ginevra, 1968".

11) Si rinvia alle richieste elaborate dal Dipartimento opere sociali: A.Rossi, commenti all'inchiesta sul mercato degli alloggi nel Cantone Ticino, Zurigo-Bellinzona 1972; Dipartimento delle opere sociali, aspetti principali della situazione degli alloggi in Ticino, Bellinzona 1974

12) Si tiene conto delle regioni in cui i piani di sviluppo sono approvati dall'Autorità federale e cantonale.

2) Malcantone

- a) la maggior parte degli alloggi vuoti della regione è riscontrata nei Comuni del Basso Malcantone: Agno (63), Bioggio (2), Caslano (28), Ponte Tresa (26).
La somma di questi Comuni rappresenta il 75% degli alloggi vuoti della regione;
- b) gli alloggi vuoti nel resto del Malcantone sono 40, ossia lo 0,76% del totale degli alloggi disponibili corrispondenti (5'243).

3) Tre Valli

- a) gli alloggi vuoti non raggiungono neppure il minimo (1%) auspicabile dalla Commissione;
- b) il 52% circa degli alloggi vuoti è concentrato in un solo comune: Biasca.

4) Bellinzonese

- a) in questo caso si è nettamente al di sotto del limite minimo fissato;
- b) la distribuzione tra i Comuni, tenendo conto della loro dimensione, è abbastanza equilibrata;
- c) a Bellinzona la percentuale degli alloggi vuoti è dello 0,07%.

5) Locarnese e Valle Maggia

- a) il 66% di tutti gli alloggi vuoti è dovuto ai Comuni di Locarno, Brissago e Losone;
- b) gli alloggi vuoti della sola Valle Maggia (13) sono lo 0,48% degli alloggi della Valle (2'718).

6) Mendrisiotto

- a) la maggior parte degli alloggi vuoti è concentrata nel Comune di Chiasso (151 alloggi non occupati che rappresentano il 3.43% degli alloggi della città) a Stabio (51 alloggi non occupati, corrispondenti al 5,05% delle abitazioni del Comune), Vacallo (54 alloggi pari al 4.68%) e Morbio Inferiore (41 alloggi pari al 3.75% del parco delle abitazioni del Comune).

La distribuzione degli alloggi vuoti, a seconda del numero dei vani, indica al 1. dicembre 1980:

	<u>L o c a l i</u>						<u>Totale alloggi</u>	
	1	2	3	4	5	6+	vuoti	disponibili
Luganese	232	255	338	190	35	33	1'083	46'391
Malcantone	10	40	71	24	10	4	159	8'683
Tre Valli	8	13	30	25	10	-	86	13'231
Bellinzonese	1	10	20	11	5	2	49	13'713
Locarno e Valle Maggia	46	50	40	34	12	5	187	34'110
Mendrisiotto	52	67	149	78	30	25	401	19'130
	<u>349</u>	<u>435</u>	<u>648</u>	<u>362</u>	<u>102</u>	<u>69</u>	<u>1'965</u>	<u>137'258</u>
	===	===	===	===	===	==	=====	=====

La distribuzione degli alloggi vuoti sulla base del criterio del numero dei vani indica pure che in varie regioni sono carenti appartamenti di determinate dimensioni. Le due tabelle mettono in rilievo che esistono delle zone dove si riscontra un'effettiva penuria di alloggi (Bellinzonese, Regioni Tre Valli, Regione Locarnese e Valle Maggia) e altre zone ove, seppur il fenomeno è più contenuto, sarebbe certamente auspicabile poter disporre di una maggiore offerta. Un'ulteriore utile informazione è l'evoluzione dell'incidenza della pigione in rapporto alle spese di consumo nel corso degli ultimi anni e che è raffigurata nella tabella seguente:

Anno	Classe di reddito		
	Indice generale	24/36'000.-	36/48'000.-
	%	Incidenza in %	
1976	16.35	17.06	15.99
1977	15.86	17.37	16.28
1978	15.55	17.26	16.25
1979	15.28	17.28	16.58
1980	14.93	18.20	15.34

Fonte: Vie Economique, varie annate.

Nel corso degli ultimi anni la parte del reddito destinata al pagamento della pigione è aumentata specialmente per la classe di reddito compresa tra fr. 24'000.- e 36'000.-.

Prima di procedere a una valutazione dei bisogni sono da vagliare le tendenze in atto nel settore dell'alloggio sussidiato.

2. Dati sugli alloggi sussidiati

Le azioni federali e cantonali del 1958 e 1965 permisero la costruzione di 7'171 alloggi in Ticino.

Al 31 dicembre 1978 ne risultavano disponibili 7'072, mentre che alla fine di marzo del 1980 ne furono recensiti 6'712 e cioè 360 in meno.

Il 31 dicembre 1981 gli alloggi sussidiati disponibili erano 6'462.

In altre parole da una disponibilità teorica di 7'171 alloggi, a seguito di casi di rinuncia e/o di cambiamento di destinazione, gli alloggi effettivamente a disposizione di inquilini che rispettano i requisiti posti dalle leggi e che quindi possono essere sussidiati sono scesi, al 31 dicembre 1981, a 6'462.

Le ragioni delle rinunce ai sussidi sono di due ordini. In primo luogo, soprattutto per le abitazioni costruite con l'azione 1958, la rinuncia è una conseguenza del non rispetto da parte degli inquilini, a seguito di mutamenti nella loro situazione finanziaria, delle disposizioni concernenti i limiti di reddito o di sostanza.

In secondo luogo a contare dal 1. luglio 1978 sono entrati in vigore i primi provvedimenti di risparmio decisi dalla Confe-

derazione e che per il settore dell'abitazione prevedono:

- a) azione 1958: soppressione dell'aiuto federale con effetto 1. luglio 1978;
- b) azione 1965: riduzione dell'aiuto federale nella misura del 50% dopo otto anni, nuovamente del 25% dopo undici anni e soppressione dopo 14 anni.

Fanno eccezione le abitazioni per invalidi e persone anziane ed eventuali casi di rigore.

Infine, rilievi effettuati a fine aprile 1982 mostrano che su 6'462 alloggi sussidiati disponibili 5'097 sono occupati da famiglie o persone aventi diritto al sussidio.

Infine, per completezza, si indicano i dati degli alloggi sussidiati sfitti confrontando i dati di dicembre 1980 con quelli corrispondenti dell'anno seguente.

Totale alloggi sussidiati vuoti

<u>1979</u>	<u>1980</u>
123	131

Il 61% degli alloggi sussidiati sfitti a fine 1980 è localizzato a Chiasso, ma in questo Comune la situazione del mercato dell'alloggio è anomala in generale.

Quanto detto precedentemente mostra che il numero degli alloggi vuoti nel Cantone diminuisce pur tenendo conto che il totale degli alloggi a disposizione aumenta leggermente, da 132'363 nel 1978 a 133'902 nel 1979 con un incremento dell'1.16%.

Contemporaneamente diminuiscono gli alloggi sussidiati disponibili e resta più o meno stabile il numero degli alloggi sussidiati sfitti. Nei prossimi anni il numero degli alloggi sussidiati diminuirà gradualmente venendo a scadenza il periodo ventennale di sussidiamento.

Queste conclusioni giustificano la proposta di promuovere la costruzione di nuovi alloggi sussidiati nel Cantone tenendo però conto dei fabbisogni regionali e di dimensione degli appartamenti, disincentivando per contro la costruzione di alloggi sussidiati in zone ove non se ne riscontri la necessità.

In questo senso il progetto di legge che vi sottoponiamo si differenzia sostanzialmente dalle azioni descritte in precedenza, prevedendo degli strumenti che permettano di valutare le reali esigenze e di evitare in tal modo una sovrabbondanza in determinate zone o regioni.

Infine, data la limitatezza dei mezzi finanziari a disposizione, pure tra le zone in cui c'è un bisogno di alloggi sussidiati si dovranno stabilire delle priorità.

3. Previsioni sui bisogni

L'Ufficio delle ricerche economiche nel 1975 aveva elaborato uno studio previsionale ¹³⁾ sul fabbisogno di nuovi alloggi che dava le seguenti risultanze:

- 13) Linee direttive 1976-1979: stima del fabbisogno di nuovi alloggi dal 1975 al 1980, allegato C, pagina 47

<u>1975</u>	<u>1976</u>	<u>1977</u>	<u>1978</u>	<u>1979</u>	<u>1980</u>
3159	2536	2579	2628	2654	2706

La costruzione di alloggi nel periodo 1975-1981 è stata:

	<u>1975</u>	<u>1976</u>	<u>1977</u>	<u>1978</u>	<u>1979</u>	<u>1980</u>	<u>1981</u>
totale	4013	2598	1803	1645	1410	1406	1665
di cui sussidiati							
	801	240	14	12	27	17	107

Fonte: Annuario statistico, Ufficio abitazioni economiche

NB. Per l'anno 1976 sono compresi 24 alloggi sussidiati unicamente in base alla Legge federale 1974. Pure per gli alloggi sussidiati costruiti nel periodo 1977-1981 interviene unicamente la Legge federale.

L'andamento di questo periodo settennale è stato indubbiamente influenzato dalla situazione congiunturale.

H. Triner,¹⁴⁾ per conto della Commissione federale per la ricerca dell'alloggio, stima il fabbisogno annuo totale di alloggi per il periodo 1976-1990 per il Ticino tra le 3450 e le 3800 unità a seconda della variante scelta basata sull'evoluzione della popolazione cantonale.

Nell'ultimo decennio i valori medi di produzione annua di alloggi, ivi comprese le sostituzioni e le residenze secondarie, sono riassunti nella seguente tabella; si aggiungono a titolo di confronto i dati per gli alloggi sussidiati.

	<u>alloggi in totale</u>	<u>alloggi sussidiati</u>
	<u>1970-1975</u>	<u>1976-1979</u>
	4'240	1'864
		<u>1970-1976</u>
		581

Fonte: Annuario statistico, Ufficio abitazioni economiche

NB. per gli alloggi sussidiati si considera solo il periodo 1960-1976 poichè in seguito non c'è più stato un intervento diretto da parte del Cantone.

Sulla scorta di questi dati e fatto riferimento alle conclusioni del paragrafo precedente si ritiene verosimile la costruzione di circa 350 nuovi alloggi sussidiati all'anno.

Nel periodo 1982-1990, a seguito della scadenza del ventennale periodo di sussidiamento delle azioni citate in precedenza, l'offerta di alloggi sussidiati subirà una contrazione in media di 240 alloggi all'anno. Nel decennio successivo la riduzione media annua è di 410 unità (vedi tabella seguente). E' pure da tenere presente che questa evoluzione non considera i casi di rinuncia volontaria al sussidiamento.

Il sussidiamento di 350 alloggi all'anno in base al progetto di legge (numero di alloggi che si è dovuto fissare tenendo conto della situazione finanziaria: cfr. cap. V, pagina 30 e

14) H. Triner: Regional Wohnungsbedarf in der Schweiz, Berna 1978

seguenti) permette di incrementare, in modo ragionevole, nei prossimi anni, l'offerta di alloggi sussidiati.

Situazione alloggi sussidiati al 31 dicembre di ogni anno a dipendenza delle scadenze dei ventennali periodi di sussidiamento

	<u>Totale alloggi</u>	<u>Alloggi in meno</u>
al 31.12.1981	6462	-
al 31.12.1982	6440	22
al 31.12.1983	6306	134
al 31.12.1984	6170	136
al 31.12.1985	5999	171
al 31.12.1986	5523	476
al 31.12.1987	5079	444
al 31.12.1988	4786	293
al 31.12.1989	4510	276
al 31.12.1990	4085	425
al 31.12.1991	3850	235
al 31.12.1992	3636	214
al 31.12.1993	3277	359
al 31.12.1994	2810	467
al 31.12.1995	2140	670
al 31.12.1996	1222	918
al 31.12.1997	689	533
al 31.12.1998	496	193
al 31.12.1999	114	382
al 01.01.2000	-	114

CAPITOLO III

PRINCIPALI CARATTERISTICHE DEL DISEGNO DI LEGGE

1. In generale

Il disegno di legge persegue un duplice scopo: da un lato quello di assicurare un'offerta adeguata di abitazioni a pigione moderata mediante la costruzione e il rinnovo di abitazioni, l'accesso alla loro proprietà e l'acquisizione di terreni di riserva.

Dall'altro, in sintonia con gli obiettivi della politica regionale, quello di cercare di mantenere o aumentare in modo conveniente la popolazione nelle regioni economicamente deboli. Queste finalità presuppongono l'adozione di un mezzo: il piano cantonale dell'alloggio, che integri e coordini i vari interventi settoriali tenendo conto delle risorse a disposizione.

2. Provvedimenti per ridurre le pigioni

Gli aiuti previsti per ridurre le pigioni ricalcano quelli adottati nelle precedenti azioni federali e cantonali di sussidiamento e rientrano nella definizione di aiuto oggettivo. La forma dell'aiuto oggettivo è caratterizzata dai seguenti

due elementi: ¹⁵⁾

- a) i contributi versati dall'ente pubblico sono garantiti per un oggetto (l'appartamento) e non vanno a beneficio di un soggetto particolare (l'inquilino);
- b) contrariamente al caso dell'aiuto soggettivo, cioè di un aiuto diretto all'inquilino, i beneficiari dell'aiuto oggettivo non hanno in diritto nessuna pretesa alle prestazioni dell'ente pubblico.

Una delle differenze essenziali tra le due forme di aiuto è relativa all'offerta di alloggi: "... contrariamente all'aiuto soggettivo, l'aiuto oggettivo può influire sulla produzione di abitazioni a pigione moderata rispetto alla produzione totale: inoltre esso consente di conseguire talune finalità in materia di occupazione del territorio in consulto con gli organi della pianificazione del territorio". ¹⁶⁾

Il confronto tra gli svantaggi e vantaggi impliciti nei due modi di sussidiamento, avuto riguardo alla situazione del mercato dell'alloggio, determina la scelta della forma dell'aiuto oggettivo.

In modo schematico i vantaggi e gli svantaggi dei due sistemi possono essere così riassunti:

a) aiuto soggettivo:

1. vantaggi: - le persone o famiglie che secondo i criteri adottati soddisfano alle condizioni, sono al beneficio di una pretesa fondata in diritto;
- il sistema permette di adattare le prestazioni ai bisogni dei beneficiari.
2. svantaggi:- l'effetto debole sull'offerta di alloggi;
- l'intervento finanziario dell'ente pubblico è elevato. Secondo una stima effettuata da P. Gurtner "... l'adozione di un sistema d'aiuto soggettivo implicherebbe, già al primo anno, una spesa complessiva per la Svizzera di circa 400 milioni di franchi, prezzi al 1971. A titolo di confronto nel 1978 i sussidi versati nella Confederazione ammontano a 3,54 mio, nel 1979 a 2,71." ¹⁷⁾
- le spese amministrative sono importanti.

15) T. Angelini: moyens d'action possibles en matière de politique du marché du logement, permettant aux cantons de compléter la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logement - St. Gall 1975

16) Messaggio del Consiglio federale all'assemblea federale concernente la Legge federale sul promovimento della costruzione di abitazioni e dell'accesso alla loro proprietà, 17 dicembre 1973, pagg. 39-40

17) P. Gurtner: Alternativmodelle der Wohnbauförderung, Berna 1973, pagg. 440-442

b) aiuto oggettivo

1. vantaggi: - oltre a quello sopra accennato relativo all'offerta di alloggi è da fare risaltare che soprattutto con le azioni di rinnovo di abitazioni migliora pure la qualità dell'offerta;
- per l'ente pubblico l'impegno finanziario può essere determinato e programmato;
- le spese amministrative sono contenute entro limiti ragionevoli.
2. svantaggi: - il numero dei beneficiari è limitato dalla quantità di alloggi sussidiati di cui si dispone;
- contrariamente all'altra forma di aiuto le prestazioni non sono facilmente adattabili ai bisogni dei beneficiari.

Il disegno di legge prevede pertanto il versamento di contributi che rientrano nella categoria dell'aiuto oggettivo incidendo in tal modo sulla produzione di alloggi a pigione moderata pur delimitando l'impegno dell'ente pubblico.

Il progetto propone il versamento di sussidi di un ammontare annuo costante e per un periodo determinato 18). Questa variante concorda con il sistema finora adottato dalla Confederazione. Inoltre l'ammontare annuo dei sussidi può essere pronosticato con una buona precisione.

Questo sistema dà anche garanzie di elasticità, infatti se i costi di costruzione degli alloggi aumentano l'ammontare dei contributi può essere adattato.

Dal profilo delle finanze cantonali questa soluzione è vantaggiosa rispetto ad altre poiché permette di delimitare l'onere su un numero determinato di anni mentre che, ad esempio, un versamento unico a fondo perso accrescerebbe i problemi di liquidità.

La soluzione proposta nel disegno di legge, sussidio annuo pari all'1,2% dell'investimento necessario compreso il costo del terreno per un periodo di dieci anni, influenza la pigione nel modo che descriviamo con l'ausilio dell'esempio che segue.

Si considera un appartamento tipo di 3½-4½ locali, con un costo di costruzione secondo i limiti in vigore per la Legge federale 1974, aggiornamento luglio 1982.

Gli oneri ipotecari sono calcolati ai tassi in vigore per le nuove ipoteche (valuta maggio 1982).

Appartamento tipo per famiglia media

Esempio: 4 PCD (3½ - 4½ vani)
limite di costo di costruzione luglio 1982

Costo di costruzione	186'000.-	
+ terreno	<u>22'000.-</u>	<u>208'000.-</u>

18) Le varie forme di aiuto sono descritte da T. Angelini, opera citata pag. 23 e seguenti

Ipoteca di 1 ^o grado (104'000.- al 6%)	6'240.-
Mezzi propri (104'000.- al 6½%)	6'760.-
Manutenzione e amministrazione (0.7%)	1'456.-
Ammortamento (30% in 25 anni)	2'496.-
	<u>16'952.-</u>
	=====

Aiuti federali

- anticipi rimborsabili (37%ca degli oneri lordi)	6'272.-
- sussidio federale (suppl.I)	<u>1'248.-</u>
Totale	7'520.-
	=====

Oneri residui 9'432.-

- sussidio cantonale pari al 1.2% (dell'investimento 208'000.-) (di cui ⅓ a carico dei Comuni)	<u>2'496.-</u>
--	----------------

locazione 6'936.-
=====

pari a fr. 578.- al mese

Limiti dei costi di costruzione in vigore per la Legge federale 1974, aggiornati al luglio 1982, stabiliti dall'Ufficio federale per l'abitazione.

3. Promovimento dell'accesso alla proprietà

La presa di coscienza dell'importanza della proprietà dell'abitazione e delle misure atte a favorire l'accesso è uno dei principi innovatori introdotti nella Legge federale 1974 (art. 47 e seguenti).

Il Consiglio federale nel messaggio che accompagnava il progetto di legge così si esprimeva:

"... Da una società moderna si ha il diritto di ritenere che essa sia in grado di offrire a ciascuno la possibilità di accedere alla proprietà di un'abitazione sempre che vi sia un interesse e l'attuazione non sia dipendente dalla situazione economica

Una scissione tra proprietà e utenza sul mercato delle abitazioni o in altri termini una situazione in cui la proprietà è accessibile soltanto alle persone giuridiche o a una categoria di cittadini privilegiati può provocare tensioni e condurre a decisioni politiche sfavorevoli alla soluzione del problema dell'abitazione. Il promovimento dell'accesso alla proprietà è parimenti auspicabile per motivi inerenti allo sforzo inteso ad equilibrare l'economia nazionale. Infatti, chiunque aspiri alla proprietà di un'abitazione è indotto a risparmiare per costituire un patrimonio che sarà poi garantito da valori reali..." 19)

19) Messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente la legge federale sul promovimento della costruzione d'abitazioni e dell'accesso alla loro proprietà del 17 settembre 1973 - pagina 70

Queste argomentazioni sottolineano la necessità di disporre di uno strumento che permetta di allargare la cerchia di persone che abitino la propria casa.

La problematica del promovimento dell'accesso alla proprietà ha fatto oggetto di studio da parte di una commissione paritetica di esperti nominata dal Dipartimento federale dell'economia pubblica nel marzo 1979 e presieduta dal Consigliere di Stato friburghese F. Masset.

Il rapporto commissionale è stato consegnato nel dicembre 1979. Gli obiettivi principali che il rapporto considera sono:²⁰⁾

- a) l'ente pubblico deve favorire la proprietà dell'alloggio abitativo in proprio;
- b) in via principale occorre favorire chi accede per la prima volta alla proprietà dell'abitazione;
- c) in ogni caso il beneficiario di aiuti deve disporre di mezzi propri che corrispondano almeno al 10% del prezzo di costo o d'acquisto dell'abitazione.

La Commissione ha analizzato questa complessa materia da tre punti di vista: quello del finanziamento, quello della fiscalità e quello della costruzione e della pianificazione. Le conclusioni sono formulate nella forma di raccomandazioni rivolte a tre istanze: La Confederazione, i Cantoni e Comuni, il settore privato.

Reputiamo utile riportare i principali suggerimenti rivolti al Cantone ed ai Comuni rilevando che nelle grandi linee queste proposte ci trovano consenzienti, tenendo presente che per quanto riguarda l'aspetto fiscale, il Gran Consiglio ha accettato il 13 marzo 1979 le proposte elaborate dalla sua Commissione a seguito dell'iniziativa generica il settembre 1978 presentata dall'on. F. Felder.

Con riguardo all'aspetto relativo al finanziamento, particolare attenzione dev'essere accordata all'investimento di capitali provenienti dalle assicurazioni incentivando il concorso degli istituti di previdenza, nell'ambito della Legge sulla previdenza professionale approvata dalle Camere federali.

I punti chiave, a mente della Commissione d'esperti, sono le questioni che riguardano la costruzione e la pianificazione. Gli obiettivi da raggiungere sono: messa a disposizione di terreno a un prezzo vantaggioso, diminuzione del prezzo di costo e semplificazione della procedura.

Questi principi sono recepiti nel progetto di Legge che vi sottoponiamo.

L'obiettivo di un contenimento dei costi può essere raggiunto mediante disposizioni semplici per quanto attiene ai criteri costruttivi pur tenendo conto delle altre regolamentazioni vigenti a livello cantonale e con il versamento di contributi a fondo perso (art. 12 del disegno di legge).

La messa a disposizione di terreni da parte di Comuni costituisce una delle proposte importanti della presente Legge. Questa proposta è descritta in modo particolareggiato al punto 5. del presente capitolo.

20) Rapporto citato pagine 12/13

Delle altre raccomandazioni di dettaglio della Commissione di esperti si terrà conto nell'elaborazione del regolamento, compatibilmente con la Legge federale e relative ordinanze.

4. Rinnovo di abitazioni

Il Gran Consiglio il 22 novembre 1978 approvava il decreto legislativo concernente il rinnovo di abitazioni. Non si ritiene quindi di dover descrivere in modo completo le motivazioni a sostegno della necessità di favorire il rinnovo di abitazioni. Il decreto entrato in vigore il 1. gennaio 1979 nel corso dei primi tre anni di applicazione ha favorito il risanamento di 281 alloggi per un volume di costruzione di fr. 27'174'375.-. I sussidi stanziati ammontano a fr. 5'553'176.-.

Il costo medio per rinnovo è di circa fr. 96'700.-.

Gli scopi principali a sostegno di un aiuto dell'ente pubblico per il rinnovo di abitazioni, e tuttora attuali, sono riassunti nel rapporto della Commissione della legislazione sul messaggio 22 novembre 1977 riguardante il disegno di decreto legislativo concernente il rinnovo di abitazioni:

"Il progetto di decreto proposto si prefigge di adeguare l'attuale legislazione cantonale alle condizioni di necessità di carattere sociale, in particolare nei centri rurali, quindi un rinnovo di vecchie abitazioni, a condizioni di abitabilità più decorose, ciò per favorire, in particolare, gli strati di popolazione finanziariamente più deboli.

Indirettamente il decreto proposto potrebbe anche costituire un freno all'abbandono delle località rurali e di montagna; potrebbe quindi essere un incentivo alla salvaguardia e alla conservazione del patrimonio paesaggistico dei piccoli centri rurali."

L'esperienza nell'applicazione del decreto sul rinnovo suggerisce di introdurre alcuni correttivi.

L'entità dell'intervento, ora proposto, non differisce sostanzialmente da quello in vigore, è invece modificata, soprattutto per questioni di praticità, la forma dell'aiuto adottando un sistema analogo a quello in vigore per il miglioramento delle condizioni nelle abitazioni di montagna.

Il decreto sul rinnovo di abitazioni prevede il versamento di un sussidio annuo del 4,5% dei costi di rinnovo, limitati ad un massimo di fr. 50'000.- per alloggio su un periodo di dieci anni.

Il sussidio massimo attribuibile, a valori nominali, è pertanto di fr. 22'500.- (fr. 2'250.- all'anno per 10 anni).

Si intende semplificare questo sistema di versamenti ricorrenti corrispondendo un sussidio unico pari al 20% dei costi di rinnovo, ritenuto un massimo di fr. 20'000.-.

In questo modo si eleva a fr. 100'000.- l'ammontare dei lavori sussidiabili.

Le risultanze dell'applicazione del decreto sul rinnovo mostrano infatti che i costi sussidiabili ammontano in media a fr. 96'700.- per abitazione e che più dei 3/4 dei rinnovi effettuati prevedono una spesa superiore ai fr. 50'000.-.

5. Acquisto di terreni di riserva da parte di Comuni

La costruzione di abitazioni a pigione moderata e l'accesso alla proprietà presuppone la disponibilità di terreno edificabile.

In molti Comuni, in particolare periferici e rurali, si pongono degli ostacoli di varia natura che impediscono in particolare la possibilità di costruire la propria abitazione. Tra queste difficoltà segnaliamo come principali la polverizzazione o la concentrazione della proprietà fondiaria, la limitazione di mezzi propri e/o gli oneri troppo elevati che derivano da un indebitamento eccessivo, la vendita di terreni - soprattutto ove si riscontri una domanda turistica - per la costruzione di residenze secondarie.

Una politica, nel tempo medio, da parte dell'ente pubblico risulta pure indispensabile per raggiungere l'obiettivo di politica demografica e cioè combattere lo spopolamento demografico incentivando l'insediamento di giovani famiglie.

Ma altri vantaggi sono connessi all'acquisizione di aree di riserva.

I Comuni con l'acquisto di terreni da destinare alla costruzione di abitazioni possono contenere l'estensione delle zone edificabili e questa concentrazione delle possibilità di insediamento a scopo abitativo si rifletterà in modo positivo sui costi di urbanizzazione e indirettamente sulle finanze cantonali essendo queste opere sussidiate.

Parallelamente si dovrebbe poter raggiungere l'obiettivo della salvaguardia delle effettive idoneità territoriali, specie per le zone agricole.

D'altro canto non è da escludere che la delimitazione di aree di riserva destinate alla costruzione di abitazioni possa fare divenire più realistica la prospettiva di un approvvigionamento energetico in comune con l'utilizzo di energie alternative e con la distribuzione a distanza di energia calorica. L'esigenza di una politica fondiaria è pure prevista dalla Legge federale 1974, articoli 21 e seguenti.

Nel Messaggio a pagg. 4-7 sono ampiamente analizzate le interconnessioni tra la pianificazione del territorio e il promovimento della costruzione di abitazioni.

Infine, nel citato rapporto della Commissione d'esperti, tra le altre raccomandazioni indirizzate ai Cantoni e ai Comuni ha particolare risalto quella di mettere a disposizione terreno in misura sufficiente ed a prezzi interessanti per la costruzione di case unifamiliari. 21)

Il Consiglio di Stato con lettera 11 luglio 1980 al Gran Consiglio in merito al progetto di revisione della Legge edilizia cantonale chiedeva che fosse esaminata l'opportunità tecnico-politica e i modi di applicazione di altri istituti tra i quali per l'appunto la creazione di zone edificabili di interesse comunale "la cui mancanza viene sempre maggiormente avvertita a livello comunale, come un vero impedimento ad una pianifica-

21) Rapporto della Commissione d'esperti (pagina 67)

zione corrispondente ai reali bisogni delle collettività locali" (lettera del Consiglio di Stato al Gran Consiglio del 12 luglio 1980, pag. 3).

Dagli studi regionali effettuati o in corso in Ticino e approvati dal Consiglio di Stato e dall'autorità federale emerge infatti in modo chiaro che molti Comuni ritengono essenziale disporre di terreni di riserva.

Nella Regione Tre Valli 20 Comuni (43%) ritengono importante una politica di acquisto di aree, 16 (35%) non la ritengono importante mentre 26 Comuni su 46 e cioè il 57% ritengono che una politica fondiaria dell'ente pubblico sia necessaria e sono disposti ad appoggiarla a livello cantonale. 22)

Ventun Comuni su ventisei (80%) della Regione Malcantone, come il 57% dei Comuni della Regione Tre Valli, ha necessità di una politica fondiaria da parte dell'ente pubblico.

I Comuni che considerano come importante l'acquisto di aree sono 19 (73%). 23)

Nella Regione Locarno e Valle Maggia non è stata esperita un'inchiesta ma nel capitolo relativo all'alloggio si afferma la necessità di "...incentivare una politica fondiaria da parte dell'ente pubblico per facilitare l'accesso all'abitazione primaria". 24)

Nel rapporto "Sintesi dell'analisi della situazione e proposte preliminari di intervento" 25) della Regione Valli di Lugano si propone di "...prevedere, secondo un piano coordinato per tutta la Regione Valli di Lugano, la possibilità di acquisire o riservare fondi nelle zone edificabili per favorire l'accesso alla proprietà degli abitanti residenti".

Due condizioni devono essere adempiute per poter raggiungere gli scopi sopra descritti: la prima è di natura giuridica, la seconda di natura finanziaria.

Di quest'ultima verranno date indicazioni nel capitolo V.

La possibilità giuridica di riserva nei piani regolatori, delle zone da destinare alla costruzione di alloggi a pigione moderata, è stabilita all'art. 16 della Legge edilizia cantonale. L'art. 6 stabilisce il principio che i Comuni possono acquistare terreni da destinare ad uso pubblico o a un demanio di aree fabbricabili.

Sul problema della realizzazione di aree demaniali edificabili la Sezione della pianificazione urbanistica ha fatto allestire dall'avv.dott. Emilio Catenazzi una perizia.

Per questo aspetto rinviamo al rapporto del Dr. Catenazzi. 26)

-
- 22) Programma di sviluppo della Regione Tre Valli, III 126
 - 23) Associazione Comuni Regione Malcantone, Programma di promozione, doc. 3, pagina 191 e seguenti
 - 24) Programma di sviluppo della Regione del Locarnese e Valle Maggia, doc.n. 4, pagina 209
 - 25) Regioni Valli di Lugano "Sintesi dell'analisi della situazione e proposte di intervento", volume 5
 - 26) Dipartimento ambiente: "Pianificazione locale, aree edificabili d'interesse comunale" Bellinzona, ottobre 1980

Il sussidio è commisurato alla capacità finanziaria del Comune richiedente secondo lo schema previsto dalla legge d'applicazione alla Legge federale contro l'inquinamento delle acque, art. 117.

6. Piano cantonale

I motivi che giustificano di accompagnare la legge con un programma (piano) di realizzazione sono di diversa natura e, tra i principali, citiamo:

- a) la necessità di integrare e coordinare gli obiettivi della costruzione di alloggi in affitto e in proprietà, del rinnovo di abitazioni e dell'acquisto di terreni di riserva.
- b) l'esigenza di coordinare gli interventi ai diversi livelli in particolare:
 - compatibilità con il piano direttore per quanto concerne la componente territoriale;
 - definizione della ripartizione regionale degli interventi;
 - definizione dell'utilizzo delle disponibilità finanziarie.
- c) l'importanza di articolare il piano secondo tre principi:
 - impostazione concettuale nel tempo medio e lungo nell'ambito del rapporto sugli indirizzi;
 - impostazione programmatica sull'arco di quattro anni (linee direttive);
 - livello esecutivo, sull'arco di un anno e cioè nel quadro dei preventivi annuali, al fine di mantenere sufficiente elasticità modificando, se del caso, il modo di distribuzione degli aiuti cantonali.

Il piano cantonale è definito dai seguenti contenuti:

- a) previsioni quantitative e qualificative degli obiettivi.

In altre parole si tratta di determinare i fabbisogni definendo ove è auspicabile intervenire sostenendo gli sforzi del settore privato o degli enti pubblici.

Di conseguenza il piano dovrà pure indicare le regioni escluse dall'aiuto.

Si deve qui far presente che non si intende, nell'ambito delle disponibilità di bilancio, delimitare a livello di regioni il rinnovo di abitazioni o la costruzione della propria casa.
 - b) definizione delle priorità, sia per quanto riguarda il tipo di intervento da promuovere, sia sotto l'aspetto della distribuzione nel territorio.
- Da questo punto di vista il piano cantonale dev'essere caratterizzato da una buona elasticità in modo da permettere in tempi brevi di adeguarlo secondo le mutate condizioni che si dovessero riscontrare.
- Trattandosi inoltre di un piano settoriale relativo a degli interventi promozionali, riteniamo che esso debba essere approvato dal Consiglio di Stato.
- Il Gran Consiglio sarà informato almeno ogni quattro anni con un rapporto del Consiglio di Stato sui risultati e sull'efficacia delle misure adottate e sulle eventuali necessità di aggiornamento del piano.
- In sede di presentazione del disegno di legge crediamo pure

opportuno fornire alcune indicazioni su come si intende procedere per valutare i bisogni a livello regionale e locale. A pagine 11-13 abbiamo indicato quelle che sono le previsioni globali a lungo termine.

Il piano cantonale dovrà invece disporre di criteri di valutazione atti a selezionare gli interventi e di conseguenza a valutare le richieste di sussidi.

Due sono i tipi di errori che possono essere commessi:

- produzione di alloggi che rimangono vuoti
- produzione di alloggi che pur essendo occupati liberano altri alloggi precedentemente occupati.

Prioritario è evitare il primo tipo di errore in quanto il secondo può anche essere considerato in modo diverso se si pone mente al fatto che gli alloggi liberati possono anche non più corrispondere agli standard abitativi attuali.

Inoltre dal profilo delle finanze cantonali il secondo tipo di errore non crea, di regola, conseguenze immediate.

La necessità di disporre di mezzi che permettano di valutare le richieste di sussidi si è fatta sentire nel corso degli ultimi anni quando da una situazione di penuria di alloggi si è passati al fenomeno inverso.

Si ritiene che, con le opportune modificazioni, lo strumento adottato dall'Ufficio federale dell'alloggio per la Legge federale 1974 sia valido per il Cantone. 27)

Parallelamente a questi criteri che considerano l'aspetto quantitativo dovrà essere allestito un sistema di valutazione qualitativo degli alloggi al fine di verificare se le abitazioni da ammettere al beneficio degli aiuti cantonali corrispondono per concezione, caratteristiche e per costo ai bisogni della popolazione.

Anche in quest'ambito saranno un utile ausilio le direttive dell'Ufficio federale sulle esigenze riguardanti i progetti di costruzione.

Dal profilo metodologico si partirà da un'analisi della situazione a livello comunale, ma si terrà conto delle interdipendenze regionali.

Pertanto la delimitazione dei comprensori dovrà fare oggetto di uno studio particolare. A tale scopo sarà interessata anche l'autorità federale che già utilizza criteri analoghi. Inoltre si dovrà tenere conto di altri fattori importanti che incidono sul fabbisogno di alloggi, si pensi a titolo di esempio alla situazione del mercato del lavoro.

Questa valutazione sarà eseguita in collaborazione con i settori dell'amministrazione, dell'economia e degli enti pubblici interessati.

CAPITOLO IV: COMMENTO DEGLI ARTICOLI

1. Principi generali

Articolo 1 (scopo)

Questa disposizione definisce lo scopo della legge e fornisce alcune indicazioni particolari sul modo di interpretarla.

27) H. Triner: opera citata, pagina 287 e seguenti

Fra i tratti caratteristici della normativa in questione deve essere evidenziata l'attenzione a che l'entità, la natura e la distribuzione territoriale degli interventi previsti, siano adattabili a esigenze spesso mutevoli nel tempo e nello spazio. Così concepita la legge si presta facilmente ad essere usata come un duttile strumento di politica sociale, economico-congiunturale e pianificatoria.

In base al disegno di legge non è previsto alcun intervento particolare a favore dell'urbanizzazione di terreni edificabili poichè, considerato che a livello cantonale il settore è già disciplinato dalla legge edilizia e dal decreto esecutivo d'applicazione dell'ordinanza d'esecuzione III della Legge federale per promuovere la costruzione di abitazioni, aiuto per l'urbanizzazione del 10 ottobre 1972, un'ulteriore promozione non è auspicabile. Si aggiunge inoltre che un solo Comune ha fatto capo agli aiuti federali.

Oltre che ad incentivare la costruzione di alloggi e l'accesso alla proprietà è stata avvertita la necessità di favorire il rinnovo di abitazioni, integrando in questa legge il decreto legislativo sul rinnovo, allo scopo soprattutto di impedire il deterioramento e l'abbandono del patrimonio abitativo esistente e, parallelamente ad altri provvedimenti, evitare lo spopolamento delle zone rurali.

E' pure prevista la possibilità da parte di Comuni di acquisire terreni di riserva (vedi cap. III cifra 5.).

Il secondo capoverso precisa espressamente l'impegno dello Stato a garantire, mediante interventi nel settore dell'alloggio, il mantenimento o l'aumento della popolazione nelle regioni economicamente meno favorite.

Attraverso l'esame degli obiettivi è facilmente intuibile l'intervento del legislatore. In effetti con il disegno di legge si intendono realizzare nel settore dell'alloggio i presupposti di un evento a carattere sociale senza peraltro interferire, anzi sfruttando le leggi dell'economia di mercato.

Art. 2 (Campo d'applicazione)

Questa disposizione definisce l'oggetto dei provvedimenti previsti dal progetto. Sono esclusi da ogni aiuto le abitazioni secondarie e di vacanza.

Art. 3 (Requisiti delle abitazioni)

L'articolo considera le condizioni normalmente richieste affinché le abitazioni esistenti o progettate possano usufruire dei sussidi.

Si richiede sostanzialmente di rispondere dal profilo qualitativo agli standard oggi in vigore.

In particolare, lett. c), si sottolinea la necessità, a causa dei costi per l'energia, di favorire il risparmio energetico.

Art. 4 (Ricerca)

La ricerca nel settore dell'abitazione costituisce un compito prevalente della Confederazione. Anche nel caso dell'adozione delle proposte di riarticolazione dei compiti tra Confederazione e Cantoni, alla prima incomberà il compito della ricerca.

Tuttavia questa disposizione consente al Cantone oltre che di fornire la collaborazione richiesta, di promuovere studi e rilevazioni in proprio. Da questa ricerca non si può prescindere, considerando che la legge impone di tenere conto dei vari aspetti del mercato dell'alloggio. Solo in questo modo sarà pertanto possibile una valutazione della realtà sulla quale si inseriscono gli interventi.

2. Promovimento della costruzione di abitazioni

Articolo 5 e 6 (sussidi ordinari e supplementari)

Con questo articolo inizia l'elencazione e la descrizione dei tipi di intervento previsti dal disegno di legge. Si tratta in questo caso di sussidi a fondo perso: 1,2% dell'investimento necessario compreso il costo del terreno, concessi per un periodo di 10 anni. L'esempio a pagine 15/16 dà un'indicazione concreta degli effetti di questa misura.

Per favorire la costruzione di alloggi per anziani ed invalidi, misura che era già presente nelle precedenti azioni federali e cantonali e che riteniamo di dover riproporre, può essere concesso (art. 6) un sussidio supplementare dello 0,5% dell'investimento totale.

Tuttavia questa disposizione non offre di per sé la garanzia che i fabbisogni di alloggi per invalidi ed anziani siano soddisfatti.

Da qui la necessità (art. 5 cpv. 2) di attribuire al Consiglio di Stato il potere di subordinare la concessione dei sussidi alla realizzazione di un certo numero di alloggi destinati alle categorie socialmente meno favorite.

L'uso da parte del Consiglio di Stato del potere conferitogli con questa disposizione dipenderà dalle indicazioni del piano cantonale.

Articolo 7 (Aiuti comunali)

Il Gran Consiglio, il 23 dicembre 1980, nell'ambito del Messaggio su alcuni provvedimenti di risanamento finanziario, ha fatto propria la proposta del Consiglio di Stato di far partecipare i Comuni alle spese assunte dal Cantone per gli alloggi sussidiati nella misura di un terzo.

Per analogia, non essendosi tra l'altro modificate la situazione e le ragioni che erano alla base della proposta di ripartizione di oneri, riproponiamo questa misura nel presente disegno: il Comune partecipa a un terzo dell'onere totale.

Facciamo rilevare che nel quadro dell'elaborazione del programma cantonale i Comuni saranno consultati.

Articolo 8 (Alloggi per motulesi)

Con Messaggio 24 maggio 1977 il Consiglio di Stato, in accoglimento di una mozione dell'on. Storelli e confirmatari, propose l'inserimento nella legge edilizia di un nuovo articolo 34 bis tendente all'eliminazione delle barriere architettoniche negli stabili pubblici o di uso pubblico.

Detta proposta veniva accolta in data 19 giugno 1978.

Il Messaggio prendeva inoltre atto della mozione di conferire al Governo il potere di subordinare il rilascio di autorizzazioni a costruire stabili di appartamenti, all'esecuzione di un numero adeguato di alloggi per invalidi motulesi, secondo le norme del CRB, rinviando tuttavia l'esame di questo postulato all'esame di un progetto di legge sull'abitazione. Lo spirito di questa richiesta è recepito da questa norma che nell'ambito delle facilitazioni previste per la riduzione delle pigioni (ed in seguito per l'accesso alla proprietà, art. 12) riserva un sussidio a fondo perso destinato a coprire gli eventuali maggiori costi conformemente alle citate norme CRB. Ovviamente le maggiori spese coperte da sussidio non potranno essere computate per il calcolo della pigione.

Art. 9 (Condizioni soggettive)

Vale il principio che il sussidio può essere concesso solo per alloggi occupati da persone residenti nel Cantone. Rientrano tra queste, oltre ai domiciliati, indipendentemente dalla loro nazionalità, gli stranieri in possesso di un permesso di dimora o di stagionale. Inoltre dovranno pure essere ossequiate le disposizioni del Consiglio federale attinenti ai limiti di reddito e di sostanza dei beneficiari.

Art. 10 (Soppressione del sussidio) e Art. 11 (Sospensione del sussidio)

Si riprende nell'art. 10, per chiarezza, la disposizione in vigore (art. 32 Ordinanza relativa alla Legge federale 4 ottobre 1974 del 30 novembre 1981). Siccome la pigione comprende una quota destinata alla manutenzione dello stabile i sussidi sono sospesi se detta manutenzione non viene effettuata.

3. Promovimento dell'accesso alla proprietà

Articolo 12 (Sussidi)

Per facilitare l'accesso alla proprietà è concesso lo stesso tipo di aiuto previsto dal capo precedente.

In questo caso i contributi vanno in diminuzione degli oneri del proprietario.

L'aiuto è concesso sia per case di abitazione monofamiliari sia per l'abitazione in condominio.

Il sussidio non è accordato unicamente per la costruzione di nuove abitazioni, ma anche per l'acquisto di quelle già esistenti a condizioni che ottemperino ai requisiti della Legge. Non si è ritenuto di creare le basi per un intervento particolare a favore di cooperative in quanto questo istituto è praticamente inutilizzato nel nostro Cantone.

Infatti nell'ambito delle azioni 1965 e 1974 solo due casi sono stati promossi da cooperative.

Anche nell'accesso alla proprietà è previsto il versamento di un sussidio unico a fondo perso per i maggiori costi derivanti dall'adozione di accorgimenti per invalidi motulesi membri della famiglia secondo le norme CRB.

Articolo 13 (Aiuto comunale)

Vedi articolo 7.

Articolo 14 (Condizioni soggettive)

In considerazione del fatto che l'aiuto è volto a favorire l'accesso alla proprietà si ritiene di dover restringere la cerchia dei beneficiari ai cittadini maggiorenni svizzeri o stranieri, che però siano in possesso del permesso di domicilio e che rispettano le condizioni finanziarie stabilite dal diritto federale.

Art. 15 (Soppressione del sussidio)

Vedi articolo 10.

4. Rinnovo di abitazioni

Articoli da 16 a 20

Il rinnovo di abitazioni esistenti assume particolare importanza nella realtà socio-economica del nostro Cantone. Ben il 54,5% del parco delle abitazioni disponibili risale a prima del 1947 (Dati censimento 1970). Nel capitolo terzo sono adottati i motivi a sostegno delle modifiche che vengono apportate al decreto sul rinnovo per cui non riteniamo di dover fornire altre spiegazioni su questo particolare intervento.

5. Acquisto di terreni di riserva

Articoli 21 e 22

Vedi capitolo III, cifra 5.

Articolo 23 (Condizioni)

L'acquisto di terreni di riserva non dovrà essere effettuato dai Comuni sulla base di esclusive considerazioni di carattere economico, ma dovrà essere inserito nell'ambito di un'ordinata pianificazione del territorio comunale e basarsi su indicazioni relative alle previsioni di sviluppo. Di conseguenza la condizione per l'ottenimento dei sussidi sarà costituita dall'esistenza di una pianificazione comunale e da indicazioni precise sui reali bisogni, viste anche in prospettiva. La verifica per quanto riguarda la coincidenza tra obiettivi stabiliti dal programma cantonale con gli intendimenti dei Comuni che intendono riservare aree, sarà volta anche ad evidenziare compatibilità o conflitti con gli altri Comuni del comprensorio. L'esame considererà inoltre le caratteristiche delle abitazioni che si intendono costruire.

Articolo 24 (Utilizzazione dei terreni)

A carico del Comune che riserva terreni da destinare alla costruzione di abitazioni beneficiando dei sussidi cantonali è stabilito l'impegno a promuovere sollecitamente le realizzazioni previste.

Tale impegno è sottolineato dal cpv. 3 della disposizione in esame che prevede la restituzione dei sussidi qualora i terreni non sono utilizzati nel termine di dieci anni.

Per quanto riguarda l'impiego dei terreni si osserva che ai sensi dei primi due capoversi sono dati i seguenti modi di utilizzazione al fine di evitare qualsiasi possibilità di favorire interessi particolari.

- a) il Comune costruisce in proprio delle abitazioni sussidiate
In tal caso è data la possibilità di beneficiare dei sussidi previsti dal capo II del disegno di legge.
- b) Il Comune cede a terzi, enti pubblici o privati, in diritto di superficie per realizzazioni di abitazioni sussidiate
Anche in questo caso vale quanto detto sub a).
- c) il Comune può cedere in proprietà il terreno
a coloro che intendono beneficiare degli aiuti previsti dal capo III nell'ambito del promovimento dell'accesso alla proprietà.
In tal caso il prezzo di vendita praticato dal Comune non dovrà superare il prezzo d'acquisto maggiorato da eventuali altri oneri, ad esempio interessi su un mutuo contratto da parte del Comune, dedotti i sussidi.

Articolo 25 (Concessione del sussidio)

In conformità dell'art. 60 della Costituzione il Consiglio di Stato decide la concessione dei sussidi fino a fr. 200'000.-.

6. Finanziamento

Art. 26

Il Messaggio concernente il preventivo 1983 del 26 ottobre 1983 (no. 2645) a pagina 29 annota:

"Il preventivo 1983 non prevede nessun onere supplementare a carico del Cantone per l'eventuale entrata in vigore della nuova legge sulle abitazioni, che prescriverà il finanziamento degli oneri supplementari..."

La soluzione proposta con l'art. 26 ricalca quella che già era stata adottata da altri Cantoni, Ginevra ad esempio, o in via di adozione dal Cantone Lucerna.

Essa prevede un prelievo speciale sul gettito complessivo delle imposte dirette delle persone fisiche e giuridiche onde sopprimere ai fabbisogni definiti nel capitolo V di questo Messaggio.

Il prelievo così definito non può essere destinato ad altri scopi all'infuori di quelli previsti dal disegno di legge.

Da qui la necessità di istituire un fondo.

Se poi si pone mente al fatto che tra promesse di sussidi (periodo di competenza) e versamento effettivo degli stessi (contabilità di cassa) si verificano delle divergenze, appare ancora più opportuno l'istituzione del fondo.

Inoltre il metodo del fondo permette di ridestinare, secondo gli scopi della Legge, gli importi che saranno restituiti qualora si rendesse necessaria l'applicazione degli articoli previsti a tale proposito.

7. Piano cantonale

Art. 27 e 28

Vedi capitolo III, cifra 6, e capitolo V, cifra 1, per quanto riguarda la previsione dell'ammontare annuo delle spese per l'applicazione della Legge (art. 27, cpv 4).

Art. 29 (Durata e modificazione)

Il piano ha durata indeterminata. Per evitare che il piano diventi troppo statico perdendo quegli elementi di dinamicità che costituiscono una premessa per una funzionale distribuzione degli interventi è opportuno che esso sia aggiornato almeno una volta per legislatura alle mutevoli esigenze congiunturali, economico-sociali e pianificatorie. Ovviamente per i motivi già detti tali modificazioni dovranno essere apportate sentendo le Regioni ed i Comuni. Si riserva la facoltà del Consiglio di Stato di introdurre delle modificazioni di poco conto consultando in tal caso solo i comuni interessati.

8. Controllo delle pigioni

Art. 30 (Principio) art. 31 (Riduzione della pigione)

L'aiuto è concesso al proprietario che si obbliga a sottostare alle norme previste dalla Legge federale (art. 45), rispettivamente dell'ordinanza d'esecuzione (art. 17) e a non maggiorare le pigioni oggetto degli aiuti federali e cantonali (art. 31 del disegno di legge).

In base al diritto federale l'Ufficio federale fissa la pigione iniziale al 4,95% dei costi di costruzione, indipendentemente dal livello dei tassi ipotecari.

La differenza tra gli oneri del proprietario e la pigione effettivamente pagata dall'inquilino è coperta dalle anticipazioni della Confederazione - da rimborsare - e dagli aiuti a fondo perso federali e cantonali.

La pigione viene poi aumentata ogni due anni di circa il 6% af finchè dopo circa dieci anni la pigione copra gli oneri effettivi del proprietario.

A partire dal decimo anno circa la pigione continuerà ad aumentare ad un tasso che verrà stabilito a quel momento. In tal modo le anticipazioni vengono rimborsate sull'arco di circa 25 anni.

L'aumento biennale del 6% della pigione è indipendente dall'evoluzione dei tassi ipotecari. L'andamento dei tassi ipotecari viene neutralizzato adattando l'ammontare delle anticipazioni. Lo stesso sistema vale per gli oneri in caso di accesso alla proprietà, ed anche nei casi di rinnovo, ritenuto che il sussidio a fondo perso cantonale (art. 17) va in diminuzione dei costi di costruzione, rispettivamente degli oneri del proprietario.

Art. 32 (Contratto tipo)

Il contratto tipo ha per scopo di regolare nello stesso modo le condizioni per proprietari e inquilini di stabili sussidia

ti, affinché non sussistano disparità di trattamento a vantaggio di una o dell'altra parte a dipendenza di un diverso contratto.

D'altra parte poiché questi stabili beneficiano di aiuti da parte dell'ente pubblico non è lesivo della libertà contrattuale il fatto che lo Stato regolamenti le condizioni di utilizzo degli stessi.

Contratti-tipo del genere sono previsti da leggi di altri Cantoni (Cantone Ginevra: Loi générale sur le logement et la protection des locataires, del 4 dicembre 1977, art. 47) o sono stati adottati dopo accordo tra le parti sociali.

E' ad esempio del 1980 il contratto del Canton Basilea Città tra l'Associazione dei proprietari e degli inquilini.

Il contratto-tipo verrà redatto tenendo in considerazione i pareri delle Associazioni cantonali interessate nel rispetto della legislazione federale.

9. Conservazione della destinazione

Art. 33 (Principio e distrazione dalla destinazione) Art. 34 (Conseguenze)

In base al diritto federale vi è distrazione dalla destinazione se un'abitazione viene destinata a scopi diversi dall'abitazione oppure se viene utilizzata quale alloggio secondario. Questa definizione è ripresa testualmente al cpv 2 dell'art. 33.

La Confederazione, a garanzia del mantenimento della destinazione, ha il diritto legale di compera e prelazione al prezzo di costo, cedibili ai Cantoni, Comuni ed alle organizzazioni di imprenditori (art. 46 Legge federale).

Art. 35 (Alienazione)

Le condizioni per l'alienazione di un'abitazione sono definite agli art. 18 e 38 dell'Ordinanza federale 30 novembre 1981.

Art. 36 (Conversione)

Si rinvia all'art. 49 della Legge federale che prevede al cpv 1 il caso della conversione di abitazioni locabili in proprietà e la situazione contraria al successivo capoverso.

10. Competenze e procedure

Art. da 37 a 41

Queste disposizioni definiscono le competenze e le procedure di applicazione. In base ad uno schema ormai acquisito spetta al Consiglio di Stato la vigilanza sull'applicazione della Legge, la designazione del Dipartimento competente e l'emana-zione delle necessarie disposizioni esecutive.

Considerata la complessità della materia l'art. 48 specifica i principali oggetti che saranno materia di regolamento. Come nei precedenti testi legislativi cantonali disciplinanti l'intervento dello Stato nel settore dell'abitazione è in particolare attribuita al Consiglio di Stato la competenza a decidere sulle domande di sussidio.

L'art. 49 regola alcune condizioni particolari nell'ambito della procedura di sussidiamento per quanto riguarda l'inizio dei lavori e l'acquisto di un alloggio in proprietà per piani o di una casa unifamiliare già esistente o in costruzione.

Queste norme non sono volte a complicare la procedura di sussidiamento che dev'essere semplice e celere, ma sono necessarie per verificare se l'oggetto sussidiabile corrisponde ai requisiti della Legge.

Per quanto riguarda le procedure ricorsuali esse trovano applicazione nei principi generali della Legge di procedura per le cause amministrative del 19 aprile 1966 in base ai quali contro le decisioni dipartimentali è dato ricorso al Consiglio di Stato.

Tuttavia in deroga a quanto stabilito in via generale dall'art. 55 di detta Legge, è dato ricorso al Tribunale amministrativo contro le decisioni del Consiglio di Stato ad eccezione di quelle concernenti le domande di sussidiamento.

Infine l'art. 41 stabilisce che i sussidi non possono essere cumulati con altri cantonali ad eccezione per quelli previsti dal decreto legislativo sulla protezione delle bellezze naturali.

Inoltre, per evitare il cumulo di due forme particolari di intervento, non si ritiene opportuno combinare gli aiuti di cui al capo IV con quelli previsti al capo precedente, soluzione che tra l'altro andrebbe normalmente a sfavore di coloro che acquistano un'abitazione e nel contempo procedono al rinnovo della stessa.

11. Norme finali e abrogative

Articolo da 42 a 46

Tali articoli non suscitano osservazioni particolari ad eccezione dell'art. 44 che prescrive l'ottenimento dei sussidi federali qualora si intenda fare capo agli aiuti previsti da questa Legge. Per le motivazioni di tale abbinamento si rinvia al capitolo I., cifra 5.

CAPITOLO V

CONSEGUENZE FINANZIARIE E RELAZIONE CON LE LINEE DIRETTIVE

Le previsioni dei fabbisogni si suddividono in contributi ricorrenti concessi in base al capo II e III e di sussidi "una tantum" giusta l'art. 17 per il rinnovo di abitazioni e per l'acquisto di terreni di riserva (art. 22):

	<u>1984</u>	<u>1985</u>	<u>1986</u>	<u>1987</u>	<u>Totale</u>
costruzione alloggi		0.580	1.165	1.745	3.490
rinnovo		1.600	1.600	1.600	4.800
terreni di riserva	0.500	1.000	1.000	1.000	3.500
	0.500	3.180	3.765	4.345	11.790

=====

a) Gestione corrente

Per la valutazione dell'onere a carico dell'ente pubblico si considera quale riferimento l'appartamento tipo di 3½ - 4½ vani (4PCD) che richiede un contributo cantonale di fr. 1'664.- (vedi pag. 15/16).

La costruzione di alloggi sussidiati anche dal Cantone dal 1960 in poi ha avuto il seguente andamento:

<u>1960</u>	<u>1961</u>	<u>1962</u>	<u>1963</u>	<u>1964</u>	<u>1965</u>	<u>1966</u>	<u>1967</u>
171	254	514	418	627	394	271	642
<u>1968</u>	<u>1969</u>	<u>1970</u>	<u>1971</u>	<u>1972</u>	<u>1973</u>	<u>1974</u>	<u>1975</u>
435	173	104	397	576	776	1202	801
	<u>1976</u>	<u>1977</u>	<u>1978</u>	<u>1979</u>	<u>1980</u>	<u>1981</u>	
	216	14	12	27	17	107	

Fonte: Ufficio abitazioni economiche

Si deve inoltre tenere conto della contrazione dell'offerta di alloggi sussidiati descritta a pag. 13 e che sarà in media di 240 unità all'anno nel periodo 1982-1990.

Si propone pertanto di sussidiare ogni anno al massimo 350 alloggi per una spesa di fr. 580'000.-

Per il periodo 1984-1987, prevedendo di iniziare i pagamenti nel 1985, la spesa complessiva è di 3'490 mio di franchi.

b) Investimenti

- rinnovo di abitazioni

Giusta l'art. 17 il sussidio è del 20% dei costi, massimo fr. 20'000.- per singolo caso.

L'applicazione del decreto sul rinnovo ha permesso finora di sistemare in media 80 alloggi all'anno.

Prevedendo di continuare a questo ritmo e ipotizzando il versamento del massimo del sussidio 28), al fine di disporre di qualche riserva, l'onere annuo per lo Stato è di 1,6 mio di franchi.

Per il periodo 1984-1987 l'impegno finanziario è di 4.80 mio di franchi in quanto i pagamenti inizieranno nel 1985.

- acquisto di terreni di riserva

Questa valutazione non può essere troppo precisa in quanto non esistono esperienze precedenti, salvo le indicazioni delle regioni sui fabbisogni precedentemente citate, che permettono di trarne utili indicazioni.

Si è ipotizzato l'acquisto da parte di Comuni di 250'000 m² sull'arco di 10 anni, valutando in fr. 100.- al m² il prezzo del terreno e un sussidio medio del 40%.

La spesa complessiva, per 10 anni è di 10 milioni di franchi

28) La media dei costi di rinnovo per alloggio nel periodo 1979/1982 è di fr. 96'700.-

suddivisi in quote di 1.0 mio all'anno.

Si suppone inoltre che iniziando l'applicazione della legge nel 1984 la quota prevista per tale anno sarà verosimilmente la metà, e di conseguenza l'onere complessivo per il periodo 1984-1987 sarà di 3,5 mio di franchi.

L'intervento finanziario globale per la gestione corrente e gli investimenti è di 11.790 mio di franchi.

L'effetto sulle finanze cantonali sarà comunque nullo in quanto il finanziamento della legge è assicurato tramite un prelievo speciale (cfr. art. 26).²⁹⁾

2. Relazione con le linee direttive

Queste proposte corrispondono a quanto previsto nelle linee di rettive 1980-1983 (pag. 536).

CAPITOLO VI

PROPOSTA DI CLASSIFICAZIONE DI ATTI PARLAMENTARI

L'iniziativa parlamentare presentata nella forma generica dagli onorevoli F. Perucchi e confirmatari il 16 aprile 1973 chiede l'istituzione di un ente di diritto pubblico per l'attuazione di una politica dell'alloggio.

Dal rapporto 8 febbraio 1974 della Commissione della legislazione sull'iniziativa si rileva che essa tende a raggiungere i seguenti scopi.

In genere:

- il promovimento e l'attuazione di una politica dell'alloggio;
- l'applicazione delle leggi federali e cantonali per promuovere la costruzione di abitazioni.

In particolare:

- la costruzione di abitazioni direttamente o in collaborazione con altri enti pubblici o privati;
- l'acquisizione di aree di riserva da destinare alla costruzione di stabili.

Gli obiettivi dell'iniziativa sono considerati nel disegno di legge sottopostovi per approvazione e conseguentemente questa proposta è soddisfatta.

Il 5 novembre dello stesso anno il Gruppo del Partito socialista autonomo presentò un'iniziativa parlamentare nella forma elaborata per una legge sulla casa, alla quale iniziativa si rimanda per brevità.

Nel limite delle competenze si sono considerate le finalità degli atti parlamentari di cui sopra con il presente testo di legge e secondariamente con il decreto legislativo sul rinnovo delle abitazioni del 12 settembre 1978.

29) vedi inoltre: Messaggio concernente il preventivo 1983 del 26 ottobre 1982, pag. 29

Infine, il 7 maggio 1979, l'on. F. Felder e confirmatari presentavano un'iniziativa parlamentare concernente l'emanazione di una legge d'applicazione alla legge federale che promuove la costruzione di alloggi e l'accesso alla loro proprietà.

Nel capitolo I sono illustrati i motivi a sostegno di un progetto di legge cantonale autonomo da quella federale.

In caso di accettazione del progetto di legge anche questa iniziativa dovrebbe essere considerata evasa.

L'8 novembre 1982 il Gran Consiglio ha accolto l'iniziativa parlamentare presentata il 28 marzo 1977 dagli on. Krähenbühl e confirmatari per proporre l'assunzione da parte dello Stato del sussidio non più versato dalla Confederazione per la costruzione di alloggi a pigione moderata.

Conformemente ai disposti dell'art. 46 del Regolamento del Gran Consiglio il Consiglio di Stato propone quale controprogetto alla citata iniziativa la presente legge, facendo rilevare che l'accettazione della iniziativa comporterebbe per gli anni 1978/1998 un onere di complessivi fr. 33 milioni circa, senza tuttavia la costruzione di nuovi alloggi a pigione moderata.

Vogliate gradire, onorevoli signori Presidente e Consiglieri, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, C. Speziali
p.o. Il Cancelliere, A. Crivelli

Disegno di

LEGGE SULL'ABITAZIONE

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone del Ticino

visto il messaggio 8 febbraio 1983 n. 2679 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a :

CAPITOLO I - PRINCIPI GENERALI

Articolo 1

Scopo

¹Lo Stato, allo scopo di assicurare un'offerta adeguata di abitazioni a pigione moderata, promuove una politica attiva e coordinata intesa a favorire:

- a) la costruzione e il rinnovo di abitazioni;
- b) l'accesso alla loro proprietà;
- c) l'acquisizione di terreni di riserva da parte di Comuni.

²La legge persegue altresì lo scopo di una politica regionale tendente a mantenere o ad aumentare convenientemente la popolazione nelle regioni economicamente deboli.

Articolo 2

*Campo di
applicazione*

Questa legge si applica alle case unifamiliari ed agli appartamenti abitati durevolmente, escluse le abitazioni secondarie e di vacanza, ed ai terreni riservati dai Comuni per la costruzione di abitazioni.

Articolo 3

*Requisiti delle
abitazioni*

¹Gli aiuti previsti dalla presente legge possono essere assegnati per le abitazioni che soddisfano i seguenti requisiti:

- a) rispondere per la loro concezione e caratteristiche ai bisogni della popolazione;
- b) essere dotati di attrezzature confortevoli;
- c) essere costruiti o rinnovati conformemente alle regole dell'arte e con l'utilizzazione di materiale di buona qualità atti anche a favorire il risparmio energetico.

² Gli immobili devono costantemente essere mantenuti in buono stato.

Articolo 4

Ricerca

In collaborazione con la Confederazione il Cantone favorisce la ricerca sul mercato dell'abitazione.

CAPITOLO II - PROMOVIAMENTO DELLA COSTRUZIONE DI ABITAZIONI

Articolo 5

Sussidi

a) ordinari

¹ Per favorire la costruzione di abitazioni a pigione moderata lo Stato può concedere un sussidio annuo pari all'1,2% dell'investimento necessario compreso il costo del terreno, per un periodo di 10 anni.

² Il sussidio può essere subordinato alla costruzione di un adeguato numero di alloggi per invalidi e persone anziane.

Articolo 6

Supplementari

Per le abitazioni occupate dagli anziani e invalidi, compreso il personale necessario per la loro assistenza, lo Stato può concedere un sussidio supplementare pari allo 0,5% dell'investimento totale.

Articolo 7

Aiuto

comunale

I Comuni partecipano alle spese annue assunte dallo Stato in base agli art. 5 e 6, nella misura di un terzo.

Articolo 8

Alloggi per motulesi

¹ Un sussidio a fondo perso pari ai maggiori costi di costruzione è concesso allo scopo di favorire la costruzione di alloggi per motulesi. Gli alloggi devono essere conformi alle norme tecniche del Centro per la razionalizzazione della costruzione (CRB).

² La maggior spesa non è computabile ai fini del calcolo dei sussidi di cui agli art. 5 e 6 e delle pigioni.

Articolo 9

Condizioni soggettive

I sussidi di cui agli art. 5 e 6 possono essere concessi unicamente per alloggi occupati da persone residenti nel Cantone e il cui reddito o sostanza non superano i limiti stabiliti dal diritto federale.

Articolo 10

*Soppressione
del sussidio*

¹ Il sussidio è soppresso fintanto che un'abitazione rimane vuota o è utilizzata da persone che non soddisfano o non soddisfano più le condizioni personali o finanziarie.

² E' fatta riserva per il personale necessario per l'assistenza alle persone anziane o invalide di cui all'articolo 6.

Articolo 11

*Sospensione
del sussidio*

Il sussidio è sospeso qualora l'immobile non sia mantenuto in buono stato.

CAPITOLO III - PROMOVIAMENTO DELL'ACCESSO ALLA PROPRIETA'

Articolo 12

Sussidi

¹ Lo Stato promuove l'accesso alla proprietà di appartamenti e di case familiari con la concessione di un sussidio annuo pari all'1.2% dell'investimento necessario, compreso il costo del terreno, ed eventuali provvedimenti per invalidi motulesi, per un periodo di 10 anni.

² Il sussidio è accordato per la costruzione o l'acquisto di un'abitazione già esistente.

Articolo 13

Aiuto comunale

I Comuni partecipano alle spese annue assunte dallo Stato in base all'articolo precedente, nella misura di un terzo.

Articolo 14

*Condizioni
soggettive*

L'aiuto è concesso soltanto a cittadini maggiorenni Svizzeri o stranieri in possesso del permesso di domicilio ed il cui reddito o sostanza non superano i limiti stabiliti dal diritto federale.

Articolo 15

*Soppressione
del sussidio*

E' applicabile per analogia l'articolo 10 cpv. 1.

CAPITOLO IV - RINNOVO DI ABITAZIONI

Articolo 16

Principio

¹ Allo scopo di salvaguardare gli spazi abitativi e di migliorare la qualità delle condizioni di abitazione, possono essere concessi sussidi per il rinnovo di abitazioni costruite almeno 25 anni prima della richiesta del sussidio.

² Sono sussidiati anche i soli provvedimenti intesi a favorire il risparmio energetico.

³ Il costo del rinnovo non deve superare quello di una costruzione a nuovo sostitutiva.

Articolo 17

Ammontare

¹ Il sussidio ammonta al 20% dei costi del rinnovo ma al massimo a Fr. 20'000.- per alloggio.

² Non sono sussidiabili rinnovi di costo inferiore a Fr. 10'000.- per alloggio.

Articolo 18

Beneficiari

Il sussidio di cui all'articolo 17 può essere concesso per il rinnovo di abitazioni occupate da persone o famiglie residenti nel Cantone ed il cui reddito o sostanza non superano i limiti stabiliti dal diritto federale.

Articolo 19

Restituzione dei sussidi

¹ Il sussidio è rimborsato pro-rata quando un'abitazione rinnovata è utilizzata da persone che non soddisfano le condizioni personali o finanziarie.

² Il sussidio è pure rimborsato pro-rata nel caso in cui l'abitazione rimane vuota per oltre sei mesi.

Articolo 20

Manutenzione

E' applicabile per analogia l'articolo 11 per gli alloggi locati.

CAPITOLO V - ACQUISTO TERRENI DI RISERVA

Articolo 21

Principio

Lo Stato sostiene con la concessione di sussidi l'acquisto, da parte di Comuni, di terreni di riserva da destinare alla costruzione di abitazioni.

Articolo 22

Sussidio

Il sussidio può ammontare:

- per i Comuni finanziariamente forti:
 - al 10% (gruppo I zona superiore)
 - al 20% (gruppo I zona inferiore);
- per i Comuni finanziariamente medi:
 - al 30% (gruppo II zona superiore)
 - al 40% (gruppo II zona inferiore);
- per i Comuni finanziariamente deboli:
 - al 50%;

del costo del terreno.

Articolo 23

Condizioni

¹ Il Comune deve fornire indicazioni sulle previsioni pianificatorie e di sviluppo, sui bisogni e sulle caratteristiche delle abitazioni che si intendono realizzare.

² Il regolamento di applicazione stabilisce condizioni particolari.

Articolo 24

Utilizzazione dei terreni

¹ I terreni possono essere utilizzati dal Comune per la costruzione di abitazioni a pigione moderata secondo gli articoli 5 e seguenti della presente legge, oppure concessi a terzi con diritto di superficie per la realizzazione dello stesso scopo.

² I terreni possono essere venduti, ad un prezzo non superiore agli oneri sopportati dal Comune, unicamente per favorire l'accesso alla proprietà secondo gli articoli 12 e seguenti della presente legge.

L'acquirente è tenuto alla retrocessione del terreno, allo stesso prezzo, in caso di mancata realizzazione dell'abitazione entro due anni dall'acquisto.

³ I sussidi, aumentati degli interessi, devono essere restituiti se i terreni non sono utilizzati nel termine di 10 anni dalla loro concessione.

Articolo 25

Concessione del sussidio

I sussidi sono concessi dal Consiglio di Stato fino all'ammontare di Fr. 200'000.-; dal Gran Consiglio per somme superiori.

CAPITOLO VI - FINANZIAMENTO

Articolo 26

Finanziamento

¹ E' costituito un fondo mediante la devoluzione dell'importo necessario per l'esecuzione della legge.

² Le spese per l'esecuzione della legge sono coperte per il tramite di un prelievo speciale sul gettito complessivo delle imposte dirette delle persone fisiche e giuridiche.

³ Il Gran Consiglio stabilisce annualmente in sede di preventivo l'ammontare del prelievo speciale.

CAPITOLO VII - PIANO CANTONALE

Articolo 27

Scopo e contenuto

¹ Il piano cantonale ha per scopo di coordinare gli interventi del Cantone nel settore dell'alloggio e di promuovere un'adeguata attività di informazione.

Il piano direttore tiene conto del piano cantonale dell'alloggio, conformemente alla pianificazione cantonale.

² Esso indica, in particolare, la necessità di nuovi alloggi, di risanamento degli esistenti e dell'acquisto di aree da parte dei Comuni da destinare alla costruzione di abitazioni.

³ Il piano specifica la distribuzione degli interventi nelle singole regioni.

⁴ Il piano stabilisce l'ammontare annuo delle spese per l'applicazione della legge.

Articolo 28

Elaborazione e approvazione

Il piano è elaborato ed approvato dal Consiglio di Stato previa consultazione dei Comuni e delle Regioni.

Articolo 29

Durata e modificazioni

¹ Il piano ha durata indeterminata.

² Esso deve essere costantemente aggiornato e riesaminato almeno ogni quattro anni.

³ Le modificazioni sono introdotte osservando la procedura per l'elaborazione e l'approvazione; modificazioni secondarie possono essere intro-

dotte dal Consiglio di Stato, sentiti i Comuni direttamente interessati.

CAPITOLO VIII - CONTROLLO DELLE PIGIONI

Articolo 30 Le abitazioni in locazione sussidiate con questa legge sono sottoposte al controllo delle pigioni in base al diritto federale.
Principio

Articolo 31
Riduzione della pigione Il proprietario di abitazioni in locazione sussidiate con questa legge è tenuto a ridurre le pigioni in misura corrispondente agli aiuti percepiti.

Articolo 32
Contratto tipo Il Consiglio di Stato, sentito l'avviso delle Associazioni cantonali interessate, stabilisce un contratto tipo per gli alloggi sottoposti al controllo delle pigioni secondo questa legge.

CAPITOLO IX - CONSERVAZIONE DELLA DESTINAZIONE

Articolo 33
Principio e distrazione dalla destinazione ¹Le abitazioni sussidiate in base a questa legge non possono essere sottratte alla loro destinazione per il periodo stabilito dal diritto federale.

²Vi è distrazione dalla destinazione se un'abitazione viene destinata a scopi diversi dall'abitazione oppure se viene utilizzata quale residenza secondaria.

Articolo 34
Conseguenze ¹Qualora vi sia distrazione dalla destinazione per le abitazioni sussidiate in base al capo II e capo III, il versamento del sussidio è sospeso.

²Per le abitazioni sussidiate in base al capitolo IV è chiesto il rimborso pro-rata del sussidio.

Articolo 35
Alienazione L'alienazione di abitazioni sussidiate con questa legge è ammissibile alle condizioni stabilite dal diritto federale.

Articolo 36

Conversione

La conversione di abitazioni è regolata dalle disposizioni del diritto federale.

CAPITOLO X - COMPETENZE E PROCEDURA

Articolo 37

Autorità competente

Il Consiglio di Stato vigila sull'applicazione della legge, designa il Dipartimento competente, elabora il regolamento e decide sulle domande di sussidio.

Articolo 38

Regolamento

In particolare il regolamento definisce:

- a) le esigenze minime costruttive;
- b) i limiti di costo delle costruzioni;
- c) le condizioni personali e finanziarie dei beneficiari;
- d) le procedure per le domande di sussidio;
- e) i criteri applicabili per l'acquisto di abitazioni già esistenti;
- f) le modalità di controllo del rispetto delle condizioni di sussidiamento;
- g) il tasso di occupazione degli alloggi in locazione;
- h) le abitazioni destinate agli anziani e invalidi;
- i) il contratto tipo.

Articolo 39

Condizioni particolari

¹I sussidi sono concessi solo per lavori iniziati dopo l'accoglimento dell'istanza di sussidio.

²L'inizio anticipato è permesso previa autorizzazione del Dipartimento.

³L'acquisto di un alloggio in proprietà per piani o di una casa unifamiliare già esistente o in costruzione prima che sia emanata la decisione di sussidiamento, dev'essere preventivamente autorizzato dal Dipartimento.

Articolo 40

Ricorsi

¹ Contro le decisioni del Dipartimento è dato ricorso al Consiglio di Stato.

² Le decisioni del Consiglio di Stato sulle domande di sussidio sono definitive; contro le altre decisioni è dato ricorso al Tribunale cantonale amministrativo.

³ La procedura è retta dalla Legge di procedura per le cause amministrative.

Articolo 41

Cumulo con altri sussidi cantonali

¹ I sussidi concessi in base alla presente legge non sono cumulativi con altri sussidi cantonali, fatta eccezione per quelli concessi secondo il decreto legislativo sulla protezione delle bellezze naturali.

² Nel caso di accesso alla proprietà tramite l'acquisto ed il contemporaneo rinnovo di un'abitazione il sussidio è concesso unicamente in base al capitolo III.

CAPITOLO XI - NORME FINALI E ABROGATIVE

Articolo 42

Obbligo di informare

Chi chiede un aiuto previsto nella presente legge deve fornire qualsiasi informazione e, su domanda, consentire l'esame dei libri, conteggi ed altri documenti.

Articolo 43

Rifiuto, revoca e restituzione dei sussidi

¹ Il Consiglio di Stato può rifiutare, revocare od ordinare la restituzione dei sussidi quando:

- a) il beneficiario non ottempera alle disposizioni di questa legge o non fornisce le informazioni richieste;
- b) il sussidio è stato versato per uno scopo diverso da quello per cui fu concesso;
- c) il sussidio è stato ottenuto con informazioni inveritiere.

² È riservata l'azione penale.

Articolo 44

*Cumulo con
gli aiuti
federali*

¹La concessione degli aiuti cantonali in base agli art. 5, 6, 12 e 17 della presente legge è vincolata all'ottenimento delle riduzioni suppletive stabilite dal diritto federale.

²Qualora la legislazione federale venisse abrogata vengono concessi unicamente i sussidi previsti da questa legge.

Articolo 45

Norme transitorie

¹Con l'entrata in vigore di questa legge non sono più concessi sussidi in base al decreto legislativo concernente il rinnovo di abitazioni del 12 settembre 1978.

²Rimangono riservati i sussidi già promessi.

Articolo 46

*Entrata in
vigore*

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum la presente legge sarà pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.

