

# Messaggio

---

numero **4394**  
data **22 marzo 1995**  
dipartimento **Finanze e  
economia**

---

## Relativo all'adozione di un decreto legislativo concernente l'allestimento di una statistica sulle abitazioni e sui locali industriali e commerciali vuoti

Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,

ci preghiamo di sottoporre alla vostra attenzione il presente messaggio concernente il Decreto legislativo per l'allestimento di una statistica sulle abitazioni e sui locali industriali e commerciali vuoti.

### 1. Introduzione

Il Ticino è un cantone di inquilini. Solo il 37,4% delle abitazioni è occupata dal proprietario stesso ( Edifici e abitazioni 1990, Documenti statistici 35, USTAT, Bellinzona, novembre 1993, p. 33 ). Il mercato dell'alloggio è influenzato da molteplici fattori. Giocano un ruolo diretto il costo della costruzione, quello dei terreni, le condizioni di finanziamento, i tassi di interesse. Giocano invece un ruolo indiretto le residenze secondarie e i locali industriali e commerciali che entrano in concorrenza, più o meno marcata a dipendenza dell'andamento economico, con il mercato dell'alloggio di abitazioni primarie. Seguire, con cognizione di causa, questo mercato richiede molteplici informazioni. L'Ufficio di statistica ( USTAT ), proprio per fornire agli operatori economici e politici ( Piano dell'alloggio sussidiato ) un insieme di dati coerenti che rispondano a queste esigenze, sta organizzando un dettagliato sistema di informazioni sul territorio ( parco alloggi, nuove abitazioni, mercato immobiliare, ecc. ). L'indicatore statistico che meglio sintetizza la situazione del mercato dell'alloggio è però il tasso di alloggi vuoti. Esso indica la proporzione del parco alloggi disponibile, in un determinato periodo, per chi volesse cercare una residenza primaria nel nostro cantone. Esso sintetizza l'eccedenza dell'offerta di abitazioni rispetto alla domanda e fornisce quindi una preziosa informazione sulle tensioni esistenti nel mercato dell'alloggio.

Questa informazione statistica esiste da molti anni ed è prodotta dall'Ufficio federale di statistica ( UST ). L'USTAT, nelle sue pubblicazioni, ha però sempre reso attenti gli utilizzatori sui limiti di un simile indicatore, sottolineando la necessità di un miglioramento del sistema di rilevamento dei dati. L'esecuzione corretta del rilevamento attuale esige infatti dai comuni un impegno importante, vuoi per il reperimento dei potenziali alloggi vuoti, vuoi per la raccolta dati e l'allestimento della statistica. Non sempre i comuni dispongono dei mezzi che una simile procedura richiederebbe, per cui la qualità del rilevamento varia da comune a comune. D'altro canto, la statistica non tiene conto della segmentazione del mercato dell'alloggio ( alloggi nuovi o vecchi ), né dell'importanza di certi aspetti qualitativi ( dimensione, pigione, confort, posizione, ecc. ), informazioni queste il cui ottenimento implica il coinvolgimento diretto, nell'inchiesta, del proprietario dell'abitazione.

Per il momento l'UST rinuncia a un miglioramento sostanziale di questo rilevamento. L'Osservatorio dell'alloggio ( Gruppo interdipartimentale di sostegno per le statistiche del mercato immobiliare ), considera invece -anche per evitare situazioni di disagio analoghe a quelle registrate nel Canton Neuchâtel, ove vi fu il boicottato da parte degli ambienti immobiliari dell'indagine federale considerata insoddisfacente indispensabile procedere in questa direzione, effettuando un'indagine più approfondita che coinvolga i proprietari o gli amministratori di stabili per l'ottenimento delle informazioni. Una simile procedura implica però un'adeguata base legale.

Per questi motivi e considerato come la nozione di bisogno, riferita alle abitazioni vuote, sia presente in diverse leggi cantonali e venga utilizzata da numerose unità dell'amministrazione per lo svolgimento della loro attività ( si veda capitolo seguente ), il

Consiglio di Stato propone di rivedere il sistema di rilevamento cantonale sulle abitazioni e i locali industriali e commerciali vuoti e, mediante il presente Decreto legislativo, di creare le necessarie basi legali.

## **2. L' interesse per il rilevamento sugli alloggi vuoti**

All' interno dell' Amministrazione cantonale l' interesse per il rilevamento e il suo miglioramento è stato sottolineato da tutte le Unità rappresentate nell' Osservatorio dell' alloggio.

La Divisione dell' azione sociale è interessata al rilevamento degli alloggi vuoti in quanto elemento costitutivo per la stima del fabbisogno previsto dal Piano cantonale dell' alloggio sussidiato ( legge dell' abitazione, capitolo VII ). Oltre alla definizione quantitativa e territoriale del fabbisogno, per l' analisi delle necessità occorre conoscere anche gli aspetti qualitativi.

A titolo illustrativo e non esaustivo si citano la pigione, la superficie, lo standard, l'anno di costruzione.

Per la Divisione della giustizia i dati sul rilevamento degli alloggi vuoti servono per determinare se sia data la condizione di "penuria di abitazioni", che consentirebbe al Consiglio di Stato di eventualmente dichiarare obbligatorio, ai sensi dell' art. 16 cpv. 3 della Legge cantonale di applicazione delle norme federali statuenti in materia di locazione di locali d' abitazione e commerciali e di affitto, l' uso del modulo ufficiale per la conclusione di un nuovo contratto di locazione. A questo proposito va rilevato che presso il Governo è attualmente pendente un' istanza dell' Associazione svizzera degli inquilini, Federazione della Svizzera italiana, volta all' introduzione di un siffatto obbligo.

I citati dati costituirebbero inoltre un elemento importante a disposizione dei Comuni per l' applicazione sul loro territorio del Decreto legislativo concernente la ristrutturazione degli immobili del 25 aprile del 1990 e del Decreto legislativo concernente le disdette-vendita di alloggi a pigione moderata del 21 giugno 1993 rispondendo anche per un' eventuale legge che riunisca tali disposizioni qualora dovesse essere accolta la relativa iniziativa parlamentare presentata il 7 novembre 1994 dagli Ono C. Verda e cofirmatari. A questo proposito sono in corso di elaborazione, da parte di un apposito gruppo di lavoro interdipartimentale, delle direttive all' intenzione dei Comuni, che fanno capo ai citati dati.

Per la Sezione della pianificazione urbanistica una statistica degli alloggi vuoti che sia, contrariamente a quella attuale, affidabile, rappresenta un importante dato sintetico sulla dinamica e sulle eventuali tensioni del mercato dell' abitazione. Essa sarebbe di indubbio interesse per la pianificazione del territorio, in quanto fornirebbe un valido supporto all' analisi e all' orientamento delle politiche comunali e regionali di sviluppo insediativo.

Qui di seguito citiamo alcuni esempi contenuti nel Decreto legislativo concernente l' adozione degli obiettivi pianificatori cantonali del Piano direttore del 12 dicembre 1990, per i quali l' interesse di disporre di una valida statistica sugli alloggi vuoti è evidente:

- per quanto riguarda la promozione del Modello gerarchico degli insediamenti ( obiettivi A.IO.a.1 ) e A.IO.a ) del DL citato ), la localizzazione e la quantificazione del grado di tensione sul mercato dell' alloggio offrirebbe un' importante informazione sugli ostacoli che si contrappongono alla piena realizzazione del Modello stesso ( ricordiamo che altri obiettivi pianificatori, come l' obiettivo A.5.f ) che persegue la riduzione degli spostamenti con veicoli privati, sono strettamente legati alla gerarchia degli insediamenti );
- per quanto riguarda il dimensionamento delle zone edificabili da basare sulla prognosi di sviluppo dei prossimi 15 anni ( obiettivo A.IO.d ), la statistica sugli alloggi vuoti può servire in modo indiretto, permettendo di interpretare in modo più completo gli indicatori dell' evoluzione demografica utilizzati abitualmente;
- per quanto riguarda infine gli obiettivi a tutela della residenza primaria ( citiamo i seguenti obiettivi: A.IO.e ) sulla densificazione razionale e la tutela delle funzioni legate alla residenza primaria; A.IO.f ) sull' acquisto di aree edificabili da parte dei comuni; A.IO.g ) sulla limitazione delle residenze secondarie ) la statistica offrirebbe un elemento di valutazione importante e diretto della scelta delle misure da adottare.

Visto quanto sopra, risulta che una statistica affidabile degli alloggi vuoti costituirebbe una fonte preziosa ed essenziale di informazioni concernente il tema degli insediamenti. Pertanto detta statistica sarebbe utilizzata in modo diretto dagli operatori

privati, comunali e cantonali impegnati nella pianificazione del territorio. L' USTAT è interessato nella misura in cui queste informazioni gli vengono richieste. Le domande sono numerose e provengono dagli ambienti più svariati. L' USTAT rende sempre attenti gli utilizzatori sui limiti del rilevamento. Sovente però le raccomandazioni non vengono ascoltate, per cui diventa importante che il dato statistico sia affidabile.

Il fatto di disporre di dati dettagliati sulle caratteristiche degli alloggi vuoti ( superficie, periodo di costruzione, affitto, confort, ecc. ) incoraggerà sicuramente le utilizzazioni di questa statistica da parte degli operatori privati: progettisti, agenzie immobiliari, associazioni di categoria ( Inquilini, CATEF, ASFI, ecc. ).

In conclusione, l' interesse per questa informazione è considerevole. L' utilizzazione di questi dati statistici può essere molto importante, poiché il tasso di alloggi vuoti ha anche assunto il valore di indicatore dell' evoluzione della situazione economica, in particolare di quella legata al settore delle costruzioni. Per quanto concerne in particolare l' Amministrazione cantonale si rileva come il miglioramento della statistica interessi direttamente quattro Dipartimenti, ciò che giustifica la gestione del problema da parte dell' Osservatorio dell' alloggio, un organismo interdipartimentale appositamente creato per affrontare questo genere di problemi e la cui gestione incombe all' USTAT.

### **3. Le nuove modalità di rilevamento**

Anche altri cantoni hanno optato per un rilevamento più approfondito sugli alloggi vuoti

Preoccupati di coordinare le strategie, sotto la responsabilità dell' UST, questi cantoni si riuniscono regolarmente. Si tratta del Canton Neuchâtel, che ha già effettuato un rilevamento in quest' ottica e la cui esperienza è seguita con particolare interesse, di Vaud, Lucerna, Basilea Città, ai quali si aggiunge anche il Ticino

Il nuovo rilevamento implica la raccolta di dati sulle caratteristiche dell' abitazione ( superficie, affitto, confort, ecc. ), come pure sullo stabile nel quale si trova ( anno di costruzione/riattazione, ecc. ). La raccolta di questi dati implica il coinvolgimento degli amministratori ( agenzie immobiliari, professionisti del ramo immobiliare in genere ), oppure dei proprietari stessi di stabili. L' operazione richiede quindi delle basi legali che regolino tutti gli aspetti di un rilevamento ufficiale ( obbligo di risposta, protezione della sfera privata, sanzioni ).

Viste le comprensibili difficoltà dei comuni nell' allestire tabelle statistiche, l' USTAT prevede di coinvolgerli esclusivamente per il reperimento delle potenziali abitazioni vuote, secondo le modalità già previste per il rilevamento federale ( controllo abitanti, aziende elettriche, ecc. ). Sulla base degli indirizzi dei proprietari, segnalati dai Comuni, l' USTAT effettuerà il rilevamento vero e proprio, dal quale ricaverà i dati necessari all' indagine federale, come pure quelli necessari alle esigenze cantonali. Le agenzie e i professionisti del ramo immobiliare verranno invitat , direttamente dall' USTAT a fornire i dati sugli alloggi vuoti, alleggerendo ulteriormente il compito dei comuni. A tale scopo l' USTAT prevede di realizzare, in collaborazione con i Comuni, un archivio degli indirizzi degli interessati con le indicazioni necessarie all' indagine.

### **4. Gli aspetti legali**

La problematica alloggi vuoti interessa alcune leggi cantonali e più particolarmente:

- Legge sull' abitazione del 22 ottobre 1985,
  - Legge cantonale di applicazione delle norme federali statuenti in materia di locazione di locali d' abitazione e commerciali e di affitto del 9 novembre 1992,
  - Decreto legislativo concernente la ristrutturazione degli immobili del 25 aprile del 1990,
  - Decreto legislativo concernente le disdette-vendita di alloggi a pigione moderata del 21 giugno 1993,
  - Legge cantonale di applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio del 23 maggio 1990,
  - Piano direttore, con particolare riferimento al Decreto legislativo concernente l' adozione degli obiettivi pianificatori cantonali del Piano direttore del 12 dicembre 1990.
- La modifica di una legge esistente permetterebbe di risolvere solo settorialmente il problema. Questa strategia richiederebbe la modifica delle leggi di cui sopra, cosa che risulterebbe oltremodo onerosa. Si porrebbero poi problemi legati all' applicazione

delle nuove norme e alle eventuali sanzioni per violazione delle stesse. Non appare infine razionale ancorare questo nuovo compito in leggi speciali, la cui esecuzione è affidata a unità amministrative specifiche, delegando contemporaneamente tale nuova mansione ad un' unità centrale come l' USTAT che nulla ha a che vedere con le citate leggi.

La soluzione più idonea sarebbe quella di inserire gli articoli necessari a questo rilevamento in una Legge sulla statistica cantonale. Vista l' assenza di una simile legge quadro che presuppone tempi lunghi per la sua elaborazione, viene proposta l' adozione di un decreto legislativo della durata limitata di 5 anni.

La durata limitata del DL si giustifica per i seguenti motivi:

- innanzitutto l' esperienza, limitata per il momento ad alcuni cantoni, potrebbe in futuro essere generalizzata e gestita dall' Ufficio federale. In tal caso sarebbe la Legge sulla statistica federale la base di riferimento;

- con la realizzazione del progetto di movimento della popolazione sul territorio cantonale, di cui all' art. 4 del Reg. controllo abitanti dell' 11.12.90 ( 31b ) si dovrà valutare se il rilevamento non potrà essere integrato nella banca dati sugli edifici, che dovrebbe fornire regolarmente diverse informazioni sugli alloggi vuoti e le loro caratteristiche.

## **5. Relazione con le Linee direttive e il Piano finanziario**

Le Linee direttive 1992-95 menzionano esplicitamente, al punto 3.5.2, l' importanza primaria del problema dell' abitazione quale esigenza individuale e sociale. Si precisa che lo Stato deve intervenire sul mercato dell' alloggio con una funzione equilibratrice e, quale provvedimento operativo, prevede appunto la costituzione dell' Osservatorio dell' alloggio, conformemente alle indicazioni del Piano cantonale dell' alloggio.

La presente proposta di DL si inserisce nella filosofia della riforma dell'

Amministrazione. Argomenti come quello delle abitazioni vuote, che coinvolgono ben quattro dipartimenti, di interesse generale, vanno affrontati e gestiti con strumenti adeguati, che coordinino le varie ottiche. L' attività dell' Osservatorio dell' alloggio, quale istanza di coordinamento, va in questa direzione.

Il nuovo rilevamento non comporta alcun aumento di personale. L' operazione può essere gestita con una revisione interna delle priorità delle attività.

Per i motivi sopra addotti ci pregiamo di raccomandare l' approvazione del disegno di Decreto legislativo allegato.

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

**Per il Consiglio di Stato Stato:**

Il Presidente, R. Respini

p.o. Il Cancelliere, G. Gianella

Disegno di

### **DECRETO LEGISLATIVO**

**concernente l' allestimento di una statistica sulle abitazioni e sui locali industriali e commerciali vuoti**

Il Gran Consiglio

della Repubblica e Cantone Ticino

- visto il messaggio 22 marzo 1995 n. 4394 del Consiglio di Stato,

**d e c r e t a :**

#### **Art. 1**

<sup>1</sup> Il Consiglio di Stato fa allestire ogni anno, in collaborazione con i Comuni, una statistica sulle abitazioni e sui locali industriali e commerciali vuoti.

<sup>2</sup> A tal fine i proprietari e gli amministratori di immobili, come pure qualsiasi altra persona in grado di fornire indicazioni utili, sono tenuti a informare l' autorità sul numero e le caratteristiche delle abitazioni e dei locali vuoti, come pure sulle caratteristiche dell' edificio e su ogni altro elemento che interessa la statistica.

#### **Art. 2**

<sup>1</sup> Chiunque, in occasione di una rilevazione statistica di cui al presente decreto, fornisce intenzionalmente informazioni false o, nonostante diffida, non soddisfa l' obbligo di informazione o non lo soddisfa correttamente, è punito con una multa fino a fr. 5' 000.--.

<sup>2</sup> Sono applicabili le norme di procedura previste dalla Legge sulle contravvenzioni del

19 dicembre 1994.

**Art. 3**

Trascorsi i termini per l' esercizio del diritto di referendum, il presente decreto è pubblicato nel Bollettino Ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi del Cantone Ticino, entra immediatamente in vigore e decade dopo cinque anni.