

# Messaggio

---

numero	4452
data	13 novembre 1995
dipartimento	Opere sociali

---

## Concernente la modifica della legge sull'abitazione del 22 ottobre 1985

Onorevole signor Presidente,  
onorevoli signore e signori Consiglieri,

con il presente messaggio ci preghiamo sottoporre al vostro esame la proposta per un cambiamento del sistema di sussidiamento per le istanze accolte prima dell' entrata in vigore della modifica della legge del 16 febbraio 1993, prolungandone la durata.

La proposta riguarda unicamente gli alloggi locativi.

Gli impegni finanziari che ne derivano sono assunti nell' ambito del credito quadro stanziato per l' esecuzione della legge sul periodo 1993-1996. Ciò implica una modifica dei decreti legislativi 14 dicembre 1992 e 16 febbraio 1993 che definivano l' ammontare a disposizione.

### I. ESPOSTO DEI MOTIVI A SOSTEGNO DEL PROVVEDIMENTO

#### 1. In generale

La legge nella formulazione originaria prevedeva per gli alloggi locativi un sussidio normale dell' 1,2% all' anno del costo d' impianto (costo di costruzione e terreno) per dieci anni; il messaggio e il rapporto commissionale giustificavano questa scelta.

Nel Messaggio n. 4028 del 24 novembre 1992 ( capitolo B ) sono indicati i limiti del modello di sussidiamento; i punti 2, 3 e 4 analizzano la situazione dal profilo dei sussidi a fondo perso in relazione alla scadenza del periodo decennale di sussidiamento.

Riassumiamo di seguito i concetti principali che definiscono il problema:

Il meccanismo della legge federale del 4 ottobre 1974 si basa su un affitto iniziale ridotto grazie a due interventi convergenti: un sussidio a fondo perso limitato nel tempo e un anticipo, da restituire con gli interessi (riduzione di base). L' intervento del Cantone si attua con la concessione di sussidi a fondo perso che riducono ulteriormente la pigione.

Per permettere la restituzione dell' anticipo federale è necessario che l' affitto aumenti fino a superare gli oneri (interessi del capitale di terzi e proprio, ammortamento, spese di manutenzione e di gestione). A questo scopo l' affitto di base (senza dedurre i sussidi a fondo perso) aumenta ogni due anni del 6%-7% (incremento annuo 3%-3,5%).

Un aumento che sarebbe solo nominale se corrispondesse al tasso di inflazione ma che, in questi anni di inflazione contenuta, è anche reale. Proprio per questo motivo la Confederazione ha deciso nel mese di agosto 1995, per il biennio 1996/1997, di ridurre l' incremento al 3% (1,5% annuo), rispettivamente di sospenderlo per un certo numero di istanze.

Un ulteriore aumento di una sola volta, ma molto più consistente, interviene quando vengono a cessare i sussidi a fondo perso.

Per tutte le istanze accolte prima del 1. gennaio 1993 (modifica della legge 16 febbraio 1993), i sussidi cantonali vengono interrotti dopo 10 anni e quelli federali dopo 11 anni, determinando, nel giro di due anni, degli aumenti d' affitto dell' ordine del 50% - 55% (vedi tabella a pagina 11 del Messaggio n. 4028).

Proprio per ovviare a questo grave inconveniente la legge è stata modificata prolungando e graduando i sussidi cantonali su quelli federali su un arco di 19 anni invece che di 10.

Non è stato tuttavia possibile applicare questa riforma, che prevedeva una riduzione iniziale del sussidio cantonale dall' 1,2% allo 0,6% del costo d' impianto per i primi 11 anni, per la maggior parte delle istanze decise prima della sua entrata in vigore, salvo che per le abitazioni in costruzione per le quali non essendo sottoscritti i contratti di locazione si è proposto ai proprietari di adottare il nuovo modello.

Il peggioramento iniziale (sussidio diminuito dall' 1,2% allo 0,6%) avrebbe infatti determinato un aumento d' affitto difficilmente giustificabile con gli inquilini già insediati o che avevano già firmato il contratto e avrebbe modificato in modo importante le previsioni del proprietario.

A partire dal 1996 per gli alloggi sussidiati nel periodo 1986-1992 (che rappresentano il 49,3% del totale degli alloggi costruiti o da costruire in base alla legge dell' 85<sup>1</sup>), mentre il 50,7% ha potuto o potrà usufruire

della riforma del 1993) incominceranno a scadere i sussidi a fondo perso cantonali e federali man mano che saranno trascorsi i 10 rispettivamente gli 11 anni di sussidiamento.

Questa situazione era già nota nel gennaio del 1991, quando rispondendo a una interrogazione Staffieri-Pinoja questo Consiglio ebbe a scrivere:

"Sul tema, noto, dell' aumento delle pigioni alla scadenza del periodo decennale di sussidiamento a fondo perso previsto dalla legge sull' abitazione in sede di esame del progetto di legge sull' abitazione ed anche in successive occasioni si è avuto modo di affermare che eventuali possibili soluzioni sarebbero analizzate al momento opportuno qualora le paventate difficoltà finanziarie diventassero un fenomeno reale e diffuso."

Questa citazione è stata ripresa anche nel Messaggio 4028 aggiungendo:

"Per le istanze accolte negli anni 1986-1992 ... questo Consiglio valuterà pertanto a tempo opportuno se occorrerà adottare un provvedimento di durata temporanea per attutire l' aumento delle pigioni. Una valutazione che dipenderà dall' inflazione intercorsa nel frattempo, dalla congiuntura, dal mercato."

Ora appare chiaro che né l' evoluzione dell' inflazione, né quella dei salari hanno dato luogo a incrementi tali da poter assorbire, senza effetti inaccettabili nello spirito della legge sull' abitazione, l' aumento della pigione determinato dall' interruzione sull' arco di due anni di sussidi pari all' 1,8% rispettivamente al 2,4% del costo d' impianto.

Le situazioni che richiedono l' adozione di correttivi riguardano due varianti del modello federale di sussidiamento che si sono succedute nel tempo:

- livello della pigione con riduzione di base<sup>2)</sup>: 5,1%
- sussidio a fondo perso federale: 0,6%
- sussidio a fondo perso cantonale 1,2%.

La seconda si basa sui seguenti parametri:

- livello della pigione con riduzione di base: 5,6%
- sussidio a fondo perso federale: 1,2%<sup>3)</sup>
- sussidio a fondo perso cantonale 1,2%.

Il passaggio dal modello a pigione con la riduzione di base a livello 5,1 % dei costi d' impianto a quello a 5,6 %, introdotto il 1° dicembre 1990 a seguito della modifica del 21 novembre dello stesso anno dell' Ordinanza d' esecuzione, si giustificò a causa dell' evoluzione dei tassi ipotecari e della conseguente necessità di contenere il periodo di rimborso degli anticipi (riduzione di base) entro trent' anni.

Parallelamente la Confederazione mantenne stabile la pigione raddoppiando il proprio sussidio, in caso di prestazione almeno equivalente da parte del Cantone. La pigione iniziale, dedotti i sussidi federali e cantonale nel modello 5,1 % ammontava al 3,3% dei costi d' impianto, con il modello a 5,6 % si fissava al 3,2%.

La situazione specifica si presenta diversa a seconda che si tratti di alloggi tipo oppure del caso particolare di alloggi occupati da persone anziane e/o invalidi.

## 2. Alloggi tipo

La situazione che si presenta considerando per ogni variante di modello federale un appartamento di 4 locali è la seguente:

Modello 5,1%				Modello 5,6%		
Pigione	Anno	% annuo sul costo d' impianto	Affitto mensile fr.	Anno	% annuo sul costo d' impianto	Affitto mensile fr.
1° anno	1986	3,15 %	686.-	1991	3,20 %	857.-
10° anno	1995	4,47 %	974.-	2000	4,33 %	1'159.-
11° anno	1996	6,11 %*	1'331.-	2001	5,93 %	1'589.-*
12° anno	1997	6,71 %**	1'461.-	2002	7,13 %	1'911.-**
13° anno	1998	7,18	1'564.-	2003	7,56 %	2'026.-

\* Oltre all' aumento per lo scatto biennale viene a cadere il sussidio cantonale dell' 1,2%.

\*\* Viene a cadere il sussidio federale dello 0,6% (modello 5,1 %) rispettivamente 1,2% (modello 5,6%) Dedotti i sussidi (0.6 %/O + 1.2 %). si ottiene 3.15 %. In seguito il modello è stato adeguato al 5.1 %/O.

Il costo d' impianto per l' alloggio modello 5,1% è di fr. 261'300.--, rispettivamente di fr. 321'500.-- per quello di riferimento per il modello 5,6%. L' aumento è ancor più marcato, tra il 10° e 1'11° anno, per gli alloggi occupati ad esempio da invalidi per i quali i sussidi federale e cantonale sono maggiorati, mentre non c' è l' effetto al 12° anno dovuto alla perdita del sussidio della Confederazione che si protrae per 25 anni.

Modello 5,1%				Modello 5,6 %		
Pigione	Anno	% annuo sul costo d' impianto	Affitto mensile fr.	Anno	% annuo sul costo d' impianto	Affitto mensile fr.
1° anno	1986	2,05%	447.-	1991	2,10 %	562.-
10° anno	1995	3,37 %	734.-	2000	3,22 %	864.-
11° anno	1996	5,51 %	1'200.-	2001	5,33 %	1'428.-
12° anno	1997	5,51 %	1'200.-	2002	5,33 %	1'428.-
13° anno	1998	5,98 %	1'303.-	2003	5,76 %	1'543.-

\* Oltre all' aumento per lo scatto biennale viene a cadere il sussidio cantonale dell' 1,7%.

In termini reali è utile presentare il confronto tra la pigione, senza l' adozione del correttivo, ipotizzando un aumento dell' indice dei prezzi al consumo del 5%<sup>5)</sup> e l' aumento effettivamente registrato ipotizzando per il 1996 lo stesso incremento che si verifica da maggio 1 994 a maggio 1995.

Il confronto è effettuato per l' alloggio del modello 5,1% di 4 locali al beneficio del sussidio normale

	Pigione nominale fr.	Pigione incremento 5 % fr.	Pigione incremento reale fr.
10° anno	974.-	627.-	742.-
11° anno	1'331.-	817.-	994.-

Il livello assoluto con l' incremento al 5% ( fr. 817.-- ) avrebbe mitigato l' incidenza dell' aumento a fr. 190.-- al mese. L' evoluzione reale mostra una pigione di quasi fr. 1'000.- con un aumento di fr. 252.-- mensili.

Le abitazioni che usufruiscono del modello con un sussidio complessivo del 13,8% su 19 anni, adottato con la riforma del 16 febbraio 1993, non necessitano di correttivi.

Il provvedimento si limita agli alloggi locativi in quanto nel caso d' accesso alla proprietà i beneficiari degli aiuti, ai quali il problema era noto, hanno avuto modo di prevedere per tempo le conseguenze della cessazione del versamento dei sussidi cantonali.

### 3. Alloggi occupati da anziani

Per gli alloggi fino a tre locali occupati da anziani (e da invalidi) il sussidio a fondo perso della Confederazione è maggiorato e versato per 25 anni. L' incremento che si verifica alla scadenza decennale riguarda quindi unicamente il sussidio cantonale.

Modello 5,1%				Modello 5,6 %		
Pigione	Anno	% annuo sul costo d' impianto	Affitto mensile fr.	Anno	% annuo sul costo d' impianto	Affitto mensile fr.
1° anno	1986	2,06	218.-	1991	2,10	352.-
10° anno	1995	3,38	358.-	2000	3,22	541.-
11° anno	1996	5,51	584.-	2001	5,33	895.-
12° anno	1997	5,51	584.-	2002	5,33	895.-
13° anno	1998	5,98	634.-	2003	5,76	967.-

\* Oltre all' aumento per lo scatto biennale viene a cadere il sussidio cantonale dell' 1,7%.

Il costo d' impianto per l' alloggio modello 5,1% è di fr. 127'200.--, rispettivamente di fr. 201'500.-- per quello di riferimento per il modello 5,6%.

In considerazione dell' ammontare della pigione aumentata si è esaminata la situazione in funzione dei limiti ammessi per la spesa dell' alloggio dalle prestazioni complementari.

Le prestazioni complementari ammesse ammontano annualmente a fr. 11'200.-- per singolo beneficiario e fr.12'660.-- per coppia.

Si potrebbe immaginare di non adottare correttivi in quanto il ricorso alle prestazioni complementari permetterebbe di fare fronte al maggior onere che sarebbe interamente assorbito dall' adeguamento di detta prestazione.

A questo scopo si è verificata la situazione degli occupanti in rapporto alla concessione delle prestazioni complementari.

Il totale degli alloggi interessati dal provvedimento ammonta a 2'271. Quelli liquidati, sui quali si basa la verifica, sono 1962; quelli occupati da anziani e/oppure invalidi sono 579. Di questi ultimi, 240 pari al 41.45%, beneficiano di prestazioni complementari.

L' accertamento è stato effettuato a fine maggio 1995.

La quota di occupanti anziani e/oppure invalidi al beneficio delle prestazioni complementari è troppo ristretta per non considerare questa cerchia nell' ambito dell' adozione di correttivi, pur tenendo conto che le richieste di prestazioni complementari si accrescerebbero verosimilmente a seguito dell' aumento delle pigioni.

## II. IL PROVVEDIMENTO PROPOSTO

Per attuare l' aumento delle pigioni descritto nel capitolo precedente si propone di prolungare l' azione di sussidiamento per un periodo di 5 anni attribuendo annualmente i seguenti sussidi.

### a) Alloggi locativi normali

a1) per i primi 3 anni: 0,8% all' anno del costo d' impianto;

a2) per i successivi 2 anni: 0,4% all' anno del costo d' impianto.

Il sussidio complessivo ammonta pertanto al 3,2%.

### b) Alloggi locativi per anziani e/oppure invalidi

b1) per i primi 3 anni: 1,2% all' anno del costo d' impianto;

b2) per i successivi 2 anni: 0,6% all' anno del costo d' impianto.

Il sussidio complessivo ammonta pertanto al 4,8%.

I grafici, allegato n.1 da A) a F) mostrano l' evoluzione della pigione senza e con l' effetto del correttivo<sup>6)</sup>.

I punti caratteristici che evidenziano le conseguenze proposte, considerato come riferimento l' appartamento di 4 locali "caso normale" del modello al 5,1 % sono indicati nel prospetto:

	Aumento pigione senza correttivo in franchi	Aumento pigione con correttivo in franchi	Pigione nominale con correttivo	% del valore del costo d' impianto
10° anno			974.-	4,47
11° anno	357.-	183.-	1'157.-	5,31
12° anno	130.-	130.-	1'287.-	5,91
13° anno	103.-	103.-	1'390.-	6,38
14° anno	.-	87.-	1'477.-	6,78
15° anno	109.-	109.-	1'586.-	7,28
16° anno	.-	87.-	1'673.-	7,68
17° anno	117.-	117.-	1'790.-	8,22
18° anno	.-	.-	1'790.-	8,22
19° anno	126.-	126.-	1'916.-	8,80

L' undicesimo anno corrisponde al 1996 .

L' adozione del provvedimento implica l' inserimento nella legge di due nuovi articoli, 45c e.

45d il cui tenore non necessita di particolare commento, ribadito che la modifica si applica.

Agli alloggi locativi sussidiati in base al Capitolo II relativo al promovimento della costruzione di abitazioni e al Capitolo IV che regola il rinnovo di abitazioni della legge. La collocazione dei due nuovi articoli tra le norme transitorie risponde ad esigenze di carattere formale e di sistematica, poiché si tratta di disposizioni ordinarie riferite ad articoli abrogati e che non hanno più riscontro diretto nel testo in vigore. Oltre tutto le nuove norme avranno una durata limitata nel tempo. La comprensione delle disposizioni richiede il richiamo alle norme in vigore prima della modifica del modello di sussidiamento intervenuta il 16 febbraio 1993. E' esclusa per i motivi indicati in precedenza un' estensione dei sussidi per il Capitolo III che riguarda il promovimento dell' accesso alla proprietà e per la parte del Capitolo IV inerente al rinnovo in proprietà. La modifica di legge entra in vigore il 1. gennaio 1996 poiché le prime scadenze del periodo decennale di sussidiamento si verificano con la fine del mese di marzo 1996.

## III. CONSEGUENZE FINANZIARIE

Gli alloggi toccati dal provvedimento suddivisi per modello di sussidiamento sono:



		<b>Rimanenza complessiva</b>			<b>61.02</b>

L'impiego della disponibilità nei termini descritti del credito quadro 1933-1996 risulta da tre cause principali:

- a) la non attuazione dell' incremento dei costi di costruzione previsti dal calcolo del fabbisogno del credito quadro;
- b) introduzione di limiti di costo cantonali che sono rimasti inalterati;
- c) la riduzione del contingente federale a disposizione del Cantone per gli anni 1995 e 1996 a seguito dei provvedimenti di risparmio decisi dalla Confederazione.

Rimangono a disposizione 61.02 mio, 54,32 di pertinenza del credito quadro 1993-1996, ampiamente sufficienti per far fronte all' onere derivante dalla proposta modifica di legge anche nel caso, ipotetico, di un utilizzo superiore del contingente federale.

L'evoluzione dei pagamenti nel periodo 1996-1999 è la seguente:

	<b>Alloggi (numero)</b>	<b>Costo d' impianto fr.</b>	<b>Onere cumulato fr.</b>
1996	34	6'463'700.-	33'023.-
1997	168	40'318'600	187'960.-
1998	25	5'149'400	383'850
1999	361	78'404'500	809'395
<b>Onere per il periodo 1996 - 1999</b>			<b><u>1'414'228</u></b>

Nel periodo considerato il prolungamento dell' azione di sussidiamento riguarda unicamente il modello 5,1%, i primi casi per il modello 5,6% iniziano con l' anno 2000.

Lo sviluppo complessivo degli oneri è quindi presentato nell' allegato n. 2.

L'adozione del correttivo risulta quindi essere finanziariamente neutra in quanto rientra nei crediti già votati dal Gran Consiglio se si fa capo, come proposto, alla quota non utilizzata del credito quadro 1993-1996.

I decreti legislativi di stanziamento del credito quadro vanno di conseguenza adeguati alla proposta destinazione.

Le conseguenze sulla dotazione di personale per l' attuazione della presente modifica saranno valutate in funzione dell' evoluzione dei casi oggetto del provvedimento, ritenuto che per l' Ufficio dell' abitazione è già previsto il potenziamento di una unità da reperire all' interno del Dipartimento, a seguito dell' evoluzione dell' attività corrente.

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

**Per il Consiglio di Stato:**

Il Presidente, A. Pedrazzini  
p.o. Il Cancelliere, G. Gianella

della Repubblica e Cantone Ticino

- visto il messaggio 13 novembre 1995 n. 4452 del Consiglio di Stato,

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

**I.**

La legge sull' abitazione del 22 ottobre 1985 è così modificata:

**Art. 45c (nuovo)**

<sup>1</sup> Per le abitazioni locative che hanno beneficiato del sussidio decennale dell' 1,2% all' anno in base all' art. 5 prima della modifica del 6 febbraio 1993, è concesso un sussidio complementare del 3,2% dell' investimento necessario, così ripartito:

- a) 0,8% dall' 11° al 13° anno;
- b) 0,4% dal 14° al 15° ann.

<sup>2</sup> Per gli alloggi occupati da anziani e invalidi che hanno beneficiato del sussidio decennale dell' 1,7% all' anno in base all' art. 6 prima della modifica del 16 febbraio 1993, è concesso un sussidio complementare del 4,8% dell' investimento necessario, così ripartito:

- a) 1,2% dall' 11° al 13° anno;
- b) 0,6% dal 14° al 15° ann.

**Art. 45d (nuovo)**

Per le abitazioni locative rinnovate che hanno beneficiato del sussidio decennale in base all' art. 15 prima della modifica del 16 febbraio 1993, è concesso un sussidio complementare del 3,2% dei costi d' investimento, così ripartito:

- a) 0,8% dall' 11° al 13° anno;
- b) 0,4% dal 14° al 15° ann.

**II. Entrata in vigore**

Trascorsi i termini per l' esercizio del diritto di referendum la presente modifica di legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi del Cantone Ticino ed entra in vigore con effetto 1 gennaio 1996.

Disegno di

**DECRETO LEGISLATIVO**

credito quadro di fr. 150'000'000.-- per la concessione nel periodo 1993-1996 di sussidi per l' attuazione della legge sull' abitazione del 22 ottobre 1985 e del decreto legislativo 16 febbraio 1993 concernente lo stanziamento di un supplemento di un credito quadro di fr. 25'000'000.-- per la concessione nel periodo 1993-1996 di sussidi per l' attuazione della legge sull' abitazione, alla modifica della legge sull' abitazione del 22 ottobre 1995, del.....

Il Gran Consiglio

della Repubblica e Cantone Ticino

- visto il messaggio 13 novembre 1995 n. 4452 del Consiglio di Stato,

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

**Articolo 1**

Il credito quadro di fr. 175'000'000.-- concesso in base ai decreti legislativi 14 dicembre 1992 e 16 febbraio 1993 può essere utilizzato per la concessione dei sussidi previsti dagli articoli 45c (nuovo) e 45d (nuovo) della legge sull' abitazione del 22 ottobre 1985.

**Articolo 2**

Trascorsi i termini per l' esercizio del diritto di referendum il presente decreto legislativo è pubblicato nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi del Cantone Ticino ed entra in vigore con effetto 1. gennaio 1996.

N.all.	.	Costo suss	Iniz. sus. com.	PAG. 1996		PAG. 1997	PAG. 1998	PAG. 1999	PAG. 2000	PAG. 2001
34	fr	6'463'700.00	1996	33023	51710	51710	35198	25855	93044	
168	fr	40'318'600.00	1997		136251	322549	322549	254423	161274	
25	fr	5'149'400.00	1998			9591	41195	41195	36400	
361	fr	78'404'500.00	1999				410453	627236	627236	
245	fr	63'624'700.00	2000					284421	508998	
263	fr	75'938'500.00	2001						302309	
252	fr	72'134'900.00	2002							
582	fr	171'831'000.00	2003							
226	fr	71'616'500.00	2004							
115	fr	33'956'300.00	2005							
2271	fr	619'438'100.00		33'023	187'960	383'850	809'395	1'233'131	1'645'560	