

# Messaggio

numero	data	Dipartimento
<b>4625 / 2</b>	<b>21 marzo 1997</b>	<b>OPERE SOCIALI</b>

Concerne

**Proroga per il 1997 della durata del credito quadro valido per il periodo 1993-1996 relativo all'esecuzione della legge sull'abitazione previsto dal decreto legislativo 14 dicembre 1992 e dal successivo decreto legislativo del 16 febbraio 1993**

Onorevole signor Presidente,  
onorevoli signore e signori Consiglieri,

con il presente messaggio ci pregiamo sottoporre al vostro esame la richiesta di prorogare per l'anno 1997 la durata del credito quadro previsto per l'esecuzione della legge sull'abitazione del 22 ottobre 1985 nel periodo 1993-1996.

## **I. IL CREDITO QUADRO 1993-1996**

La disponibilità finanziaria per l'esecuzione della legge sull'abitazione è data dal decreto legislativo 14 dicembre 1992 che stanziava un importo di fr. 150'000'000.- e dal successivo decreto legislativo 16 febbraio 1993 che completava la disponibilità con ulteriori fr. 25'000'000.-, portando di conseguenza la dotazione a fr. 175'000'000.-.

La necessità di una completazione della disponibilità originariamente prevista derivava dalla modifica del modello di sussidiamento accolto dal Gran Consiglio il 16 febbraio 1993 allo scopo di attuare gli aumenti di pigione in rapporto alla cessazione degli aiuti federali.

Occorre aggiungere che se gli stanziamenti erano previsti sull'arco di 4 anni, i pagamenti si svilupperanno su un periodo di regola di 19 anni dal momento dell'inizio dei versamenti, in quanto il sistema si basa su contributi annui per la riduzione della pigione, rispettivamente degli oneri per l'alloggio in proprietà. I messaggi che accompagnavano i citati decreti legislativi forniscono informazioni di dettaglio sullo sviluppo degli stanziamenti e dei pagamenti.

## **II. I MOTIVI A SOSTEGNO DELLA RICHIESTA DI PROROGA**

La Confederazione attua gli interventi previsti dalla legge federale 4 ottobre 1974 con un credito quadro valido per il periodo 1993-1996. Considerate le disponibilità residue che derivano anche dal contenimento delle misure promozionali a seguito della necessità di riduzione delle uscite già attuata nel 1996, per l'anno 1997 si farà capo ancora al credito quadro inizialmente previsto per gli anni 1993-1996.

Nel 1997 l'Ufficio federale delle abitazioni può contare su mezzi finanziari che permettono di attuare:

- |                            |       |
|----------------------------|-------|
| - rinnovo alloggi locativi | 1'000 |
| - alloggi in proprietà     | 1'200 |

con una disponibilità estremamente ridotta, per nuovi alloggi locativi.

Per il Cantone Ticino i contingenti assegnati sono:

- |                            |     |
|----------------------------|-----|
| - rinnovo alloggi locativi | 200 |
| - alloggi in proprietà     | 100 |
| - nuovi alloggi locativi   | 0   |

Inoltre, per quanto riguarda gli alloggi in proprietà, i richiedenti che hanno un reddito e/oppure la sostanza superiore ai limiti fissati per ottenere l'aiuto a fondo perso, potranno fare capo in Ticino alla COTIFI (Cooperativa ticinese di fideiussioni immobiliari) istituita il 7 novembre 1994. Essa ha per scopo di facilitare l'acquisto di proprietà in appartamenti e di case familiari per uso proprio, tramite la concessione di fideiussioni solidali dei prestiti immobiliari.

In analogia a quanto praticato dalla Confederazione si propone pertanto, con il disegno di decreto legislativo allegato, di estendere la validità del credito quadro per l'anno 1997.

### **III. ELEMENTI A SOSTEGNO DELLA PROPOSTA**

La prosecuzione della politica dell'alloggio richiede una riflessione, anche se non conclusiva per i motivi che sono indicati al capitolo V., che consideri i seguenti elementi principali:

- il mercato dell'alloggio
- il fabbisogno di alloggi
- l'effetto sull'economia cantonale.

#### **1. Il mercato dell'alloggio**

La situazione del mercato può essere rappresentata sulla base di alcuni dati statistici.

Un primo indicatore riguarda il confronto a livello nazionale tra l'andamento della produzione di alloggi e l'evoluzione degli alloggi vuoti [allegato n. 1].

Lo stesso esame per il Cantone mostra che la relazione tra i due fenomeni è meno problematica [allegato n. 2]. La produzione di nuove abitazioni segue in modo abbastanza coerente l'evoluzione degli alloggi vuoti.

Un ulteriore elemento da considerare è il rapporto che esiste tra nuove abitazioni e produzione di alloggi sussidiati<sup>1</sup> e quello tra alloggi sussidiati e parco totale di residenze primarie [allegato n. 3].

Il confronto mostra che negli ultimi anni la parte di alloggio sussidiato in rapporto alle nuove costruzioni è aumentata di molto, arrivando a sfiorare, in media nel periodo 1993-1995, il 50%. Ciò non è dovuto all'aumento della produzione di alloggi sussidiati, che anzi

<sup>1</sup> I dati sono ripresi dai rendiconti dipartimentali.

a causa della diminuzione drastica del contingente federale è diminuita in modo importante, ma alla riduzione della messa sul mercato di nuove abitazioni a seguito della situazione economica e delle incertezze che ne conseguono.

La quota di alloggi sussidiati locativi in rapporto al parco totale di abitazioni fuga ogni dubbio sulla politica attuata in quanto non implica effetti strutturali sproporzionati; il valore massimo del 1996 (stato: ottobre 1996) è del 2,73%. Inoltre le realizzazioni sono state effettuate in massima parte da operatori privati.

Con il credito quadro 1993-1996 sono stati promossi i seguenti quantitativi:

	Alloggi locativi	Alloggi in proprietà	Totale
1993	460 *	192	652
1994	710	187	897
1995	433	159	592
1996**	<u>339</u>	<u>193</u>	<u>532</u>
Totale	<u>1'942</u>	<u>731</u>	<u>2'673</u>

\* In confronto al dato di rendiconto sono tolti gli alloggi (365) finanziati con il credito quadro 1989/1991.

\*\* Dati provvisori (stato: ottobre 1996).

Nota: i rinnovi sono ripartiti nelle due categorie principali di alloggi.

Il costo d'impianto sussidiabile, che comprende il costo di costruzione e quello del terreno, è di fr. 871'000'000.-.

La produzione totale di 2'673 alloggi va confrontata con la previsione alla base del credito quadro di 3'120 .

L'allegato n. 4 fornisce il quadro dell'esecuzione della legge dall'entrata in vigore dal 1° gennaio 1986 fino al 1996 compreso.

Sul tema degli alloggi vuoti va fatta una ulteriore osservazione. I dati 1995 mostravano una stabilizzazione sia in valori assoluti che in termini percentuali. Nel 1996 si ha una diminuzione; la percentuale si fissa all'1,9%. I dati sono ancora considerati provvisori in quanto l'Ufficio cantonale di statistica ha in corso ulteriori verifiche.

In merito al significato delle percentuali di alloggi vuoti occorre tenere conto dei seguenti criteri:

- penuria si ha quando il tasso di sfritto scende al disotto dell'1,5%;
- il funzionamento normale del mercato richiede un tasso di alloggi vuoti che si situi attorno al 2%.

## **2. Il fabbisogno di alloggi**

In relazione alla necessità, prevista dalla legge sull'abitazione, di aggiornare il Piano cantonale dell'alloggio sussidiato (PCAS) è stato dato mandato alla ditta Wüest & Partner Rauminformation di Zurigo di prevedere il fabbisogno di alloggi primari per il periodo 1995-2000. L'incarico è stato affidato a questa ditta in quanto un'analoga operazione era stata eseguita per l'Ufficio federale delle abitazioni. Ciò forniva garanzie di affidabilità e la possibilità di confronto tra le prognosi.

Il rapporto finale è stato consegnato il 7 agosto 1995.

La differenza in rapporto allo studio effettuato a livello svizzero è nella stima dell'evoluzione della popolazione; a livello svizzero si è fatto capo ai dati dell'Ufficio federale di statistica, per il Ticino si è operato sulla base dell'aggiornamento delle previsioni già utilizzate per la precedente stima. Questa scelta obbedisce a criteri di uniformità nel senso che gli studi previsionali effettuati in Ticino in vari settori d'attività devono avere la stessa base di riferimento per quanto riguarda la popolazione.

Il rapporto evidenzia che la situazione attuale nel nostro Cantone è caratterizzata da una forte diminuzione della domanda (superiore alla media nazionale); si è scesi da 2'800 alloggi nel 1990 ai 1'900 circa nel 1994.

La stima si basa su tre scenari di sviluppo, espansione, crescita moderata e ristagno. Le previsioni a medio termine del fabbisogno di alloggi sono condizionate da due fattori principali; lo sviluppo economico (specialmente il reddito dell'economia domestica) e lo sviluppo demografico (soprattutto le migrazioni e l'evoluzione della struttura d'età; in misura minore anche correnti sociali quali i divorzi, le separazioni e la nuclearizzazione).

La domanda di alloggi primari negli anni ottanta si era attestata su una media di circa 1'800 unità abitative.

Se si considera lo scenario "crescita moderata" anche la domanda per i prossimi anni si situerà attorno alle 1'800 unità/anno. Questa scelta è stata ritenuta la più verosimile dai periti con i quali è stata discussa.

Occorre tenere conto che verso il 2000 si assisterà ad un calo della domanda e quindi si assume una previsione di 1'500 unità/anno che si situa a metà strada tra lo scenario di crescita moderata e quello di ristagno.

Si noti che il livello del fabbisogno dello studio (1'800 unità/anno) risulta essere superiore a quello previsto dal PCAS in vigore e calcolato dallo studio Hornung & Gabathuler<sup>2</sup>. Questa stima si è rivelata prudentiale, infatti nel periodo 1984-1993 le nuove costruzioni sono state in media 2'330 all'anno. Le ragioni sono da ricercare principalmente nell'andamento della struttura d'età e nelle migrazioni che hanno indotto una crescita sostenuta all'inizio degli anni novanta.

Il fabbisogno stimato riguarda alloggi di media grandezza.

Nella valutazione del fabbisogno non si tiene spesso conto di una variabile che solo di recente è stata messa in risalto. In uno studio della Metron Aménagement du Territoire

---

<sup>2</sup> Le stime H & G davano 1'100 unità anno per la variante 1, rispettivamente 1'660 per l'alternativa. Il PCAS ha considerato la variante 2 ritenuto che per la zona del Luganese si è scelta una variante intermedia.

SA<sup>3</sup> del novembre 1995 si evidenzia come la Svizzera presenti un tasso di rotazione elevato, pari al 15% circa, superiore a quello che si osserva nei Paesi vicini.

Il tasso di mobilità elevato è certamente correlato con l'alto tasso di inquilini nel nostro paese. La mobilità degli occupanti degli alloggi in proprietà è ovviamente molto bassa, pari al 4% in Svizzera.

Ciò indica comunque che un tasso ragionevole di alloggi vuoti è funzionale a questa caratteristica del mercato.

### **3. Il fabbisogno di alloggi a pigione moderata**

Una stima del fabbisogno di alloggi a pigione moderata può essere derivata dallo studio di F. Gerheuser "Loyer et revenu"<sup>4</sup>. La popolazione per cui l'incidenza della pigione in rapporto al reddito lordo supera il 25% rappresenta la fascia che sopporta un onere eccessivo per la pigione. Lo studio indica che si tratta di 1/5 della popolazione.

Se si ipotizza che il Ticino non si discosti dai dati validi a livello nazionale una previsione di fabbisogno di 300 unità/anno di alloggi a pigione moderata può essere considerata corretta.

Si tenga inoltre conto che entro il 1999 scadrà l'azione di sussidiamento federale e cantonale che ha interessato il periodo 1964-1974 e che entreranno sul mercato libero altri 800 alloggi che erano sussidiati a fine giugno 1996.

L'obiettivo dovrebbe quindi tendere a consolidare il parco esistente di alloggi a pigione moderata con la messa a disposizione di 300 unità/anno per far fronte ai bisogni indicati dallo studio Gerheuser ed alla perdita di quelli che verranno a scadere. Evidentemente questo obiettivo va commisurato alle disponibilità finanziarie ed alla prosecuzione delle azioni federale e cantonale di sussidiamento.

L'evoluzione del parco alloggi locativo sussidiato è riportata nell'allegato n. 5. Si osserva che nel corso dei prossimi anni senza una prosecuzione dell'azione di sussidiamento federale e cantonale il livello del parco scenderà al disotto della metà di quello esistente nella seconda metà degli anni ottanta e si estinguerà nel 2016.

### **4. L'effetto anticiclico**

La produzione di alloggi a pigione moderata in questi ultimi anni ha rappresentato, come è già stato indicato, fino al 50% della produzione totale annua di nuove abitazioni. E' quindi chiaro che se si interrompesse del tutto l'azione di sussidiamento il settore edilizio, in senso allargato, subirebbe un forte contraccolpo.

Gli effetti benefici a sostegno dell'economia cantonale della politica dell'alloggio sono stati evidenziati a più riprese nei messaggi del Consiglio di Stato e nei rapporti allestiti dalle Commissioni del Gran Consiglio e non è quindi necessario riprendere dati già noti.

Per l'anno 1996 il costo d'impianto globale degli alloggi locativi e degli alloggi in proprietà ammonta a circa fr. 178'000'000.-. A pagina 3 è indicato il volume globale promosso sull'arco di validità del credito quadro in vigore.

---

3 Metron Aménagement SA: Droit de bail, frais de transaction et marché suisse du logement, studio effettuato per l'Ufficio federale delle abitazioni, 1995, non pubblicato.

4 F. Gerheuser: Loyer et revenu, Bulletin du logement volume 58, Berna 1995.

A fronte di una situazione di mercato che presenta, specie in alcune zone, una quota di alloggi vuoti superiore all'auspicabile, occorre evitare che la politica dell'alloggio implichi degli effetti perversi. In altre parole, il livello delle pigioni iniziali delle abitazioni sussidiate, tenuto basso grazie agli anticipi e ai sussidi a fondo perso, può concorrenziare in modo eccessivo alloggi occupati e non sussidiati, malgrado una tendenza al ribasso degli affitti.

Di conseguenza la prosecuzione dell'azione di sussidiamento di alloggi locativi deve essere contenuta e limitata al rinnovo di abitazioni locative.

In questo modo si conserva il parco degli alloggi a pigione moderata disponibile, conformemente all'obiettivo indicato al punto precedente, si interviene valorizzando l'esistente, il finanziamento concerne operazioni che hanno un rischio economico ridotto e per le quali normalmente gli istituti di credito già intervengono. Inoltre si favorisce un'attività che produce occasioni di lavoro importanti per il settore artigianale dell'edilizia.

Oltre a ciò va osservato ad esempio che la Banca dello Stato per i rinnovi concede mutui ad un tasso inferiore a quello per le nuove ipoteche.

A completazione di questo intervento continuerà ad essere perseguito l'obiettivo di aumentare l'accesso alla proprietà. Si dovrà favorire anche l'acquisto dell'appartamento (PPP), il rinnovo della propria abitazione, oltre che l'acquisto e la costruzione di un'abitazione.

In Ticino l'acquisto in PPP rimane una possibilità poco utilizzata come pure il rinnovo è inferiore a quanto si verifica nel resto della Svizzera.

Questi due obiettivi, rinnovo locativi e alloggi in proprietà, sono quelli che si intendono perseguire con la proroga della validità del credito quadro in vigore.

In una visione a medio termine non si potrà tralasciare la valutazione della necessità di nuovi alloggi locativi.

Occorrerà verificare se esistono zone nel Cantone che denotano una penuria di alloggi a pigione moderata sulla base di due criteri che attestino il rapporto degli alloggi a pigione moderata con il parco totale e la situazione di reddito degli inquilini in rapporto alle pigioni medie e adottare i correttivi, a medio termine, con la produzione di nuove costruzioni a pigione moderata. Parallelamente dovrà essere analizzata l'evoluzione e la composizione degli alloggi vuoti.

#### **IV. CONSEGUENZE FINANZIARIE**

La dotazione fissata dai citati decreti legislativi 14 dicembre 1992 e 16 febbraio 1993 era di franchi 175'000'000.-.

L'utilizzazione è indicata nel prospetto che segue:

	<u>mio di franchi</u>
- dotazione iniziale	175.00
- utilizzo 1993-1995	96.60
- utilizzo 1996 (dato provvisorio)	<u>25.50</u>
sub totale	52.90
- modifica Lab 12 marzo 1996 (prolungo periodo di sussidiamento)	<u>20.00</u>
Disponibilità residua	<u>32.90</u>

La stima degli impegni relativi al 1997 è la seguente:

- alloggi in proprietà (costo d'impianto medio 1996: fr. 475'000.-)	6.60
- rinnovi locativi (costo d'impianto medio 1996: fr. 220'000.-)	<u>8.30</u>
sub totale	14.90
- recuperi per rispetto delle condizioni di sussidiamento *	<u>1.70</u>
<b>totale</b>	<b><u>16.60</u></b>

\* Si tratta di persone che maturano il diritto ai sussidi dopo alcuni anni dall'acquisto o dalla costruzione della propria abitazione e che, a suo tempo, hanno presentato l'istanza di sussidiamento.

Di conseguenza, pur con il prolungo di un anno del periodo di utilizzazione del credito quadro, rimane una quota di 16.30 mio di franchi.

Va precisato che nei prossimi anni si avranno nuovi casi di "recuperi". Si ritiene che sotto l'aspetto finanziario essi rientreranno nella corrispondente voce contabile relativa al pagamento dei contributi a fondo perso. Le verifiche delle condizioni di sussidiamento modificano la cerchia dei beneficiari nel senso che si dovrebbe quindi verosimilmente verificare una compensazione tra i "recuperi" ed i casi di cessazione del diritto al sussidio.

L'effetto di cassa per l'azione 1997, per il periodo di validità del piano finanziario è, in milioni di franchi, il seguente:

	1998	1999	Totale
- alloggi in proprietà	0.142	0.284	0.426
- rinnovi locativi	<u>0.000</u>	<u>0.352</u>	<u>0.352</u>
<b>Totale</b>	<b><u>0.142</u></b>	<b><u>0.636</u></b>	<b><u>0.778</u></b>

L'inizio dei pagamenti per gli accessi alla proprietà è previsto per metà l'anno successivo (casi di acquisto); l'altra metà per il secondo anno dopo lo stanziamento. Per gli alloggi locativi lo sfasamento è di due anni.

## V. CONCLUSIONE

Il Dipartimento delle opere sociali, nel corso dei mesi di giugno-agosto 1996, ha esaminato con gli ambienti interessati (Associazione bancaria ticinese, CATEF, SSIC e Associazione svizzera fiduciari immobiliari Sezione Ticino) la situazione del mercato dell'alloggio. La consultazione ha messo in risalto che è quasi unanime la richiesta di non proseguire l'azione di sussidiamento di alloggi locativi nuovi.

Per contro è auspicata una prosecuzione dell'azione di promovimento dell'accesso alla proprietà ed un'accentuazione del rinnovo di abitazioni locative.  
Le proposte contenute nel presente Messaggio vanno quindi nella direzione auspicata dalle parti interessate.

La prosecuzione degli interventi dal 1998 in avanti è condizionata dalla politica che adotterà la Confederazione.

Il Dipartimento federale dell'economia pubblica ha sottoposto al Consiglio federale un messaggio per la prosecuzione dell'azione di sussidiamento nel periodo 1998-2000. Si tratta di un messaggio ponte nel senso che proseguendo l'azione di sussidiamento, seppure con un volume ridotto, in particolare per le nuove costruzioni locative, permetterà di esaminare, prima dell'adozione di un successivo credito quadro, delle proposte che meglio considerino la situazione del mercato, le esigenze finanziarie e i correttivi da eventualmente introdurre nel modello di sussidiamento.

D'altro lato l'Ufficio federale competente intende proporre nei prossimi mesi una revisione dell'ordinanza di esecuzione della legge federale 4 ottobre 1974 ed una nuova ordinanza specifica per il rinnovo di abitazioni.

Per queste ragioni una prognosi sulla futura politica cantonale nel settore è ora prematura.

Questo Consiglio ritiene di conseguenza che la revisione del PCAS potrà avvenire con l'eventuale presentazione di proposte d'intervento per il periodo 1998-2000. In questa occasione si riprenderanno i temi connessi con l'evoluzione del mercato, del fabbisogno e si forniranno indicazioni sulle misure promozionali della legge federale e sul modello di sussidiamento.

Vi invitiamo quindi a dare l'adesione al disegno di decreto legislativo.

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

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, P. Martinelli  
p.o. Il Cancelliere, G. Gianella

Allegati: citati

Disegno di

## **DECRETO LEGISLATIVO**

**che modifica la durata dei crediti quadro per l'attuazione della legge sull'abitazione del 22 ottobre 1985 concessi con i decreti legislativi del 14 dicembre 1992 e 16 febbraio 1993**

Il Gran Consiglio  
della Repubblica e Cantone del Ticino

visto il messaggio 21 marzo 1997 n. 4625 / 2 del Consiglio di Stato,

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

### **Articolo 1**

La durata del periodo di concessione dei sussidi previsti dai decreti legislativi 14 dicembre 1992 e 16 febbraio 1993 per l'attuazione della legge sull'abitazione del 22 ottobre 1985, è prorogata fino alla fine del 1997.

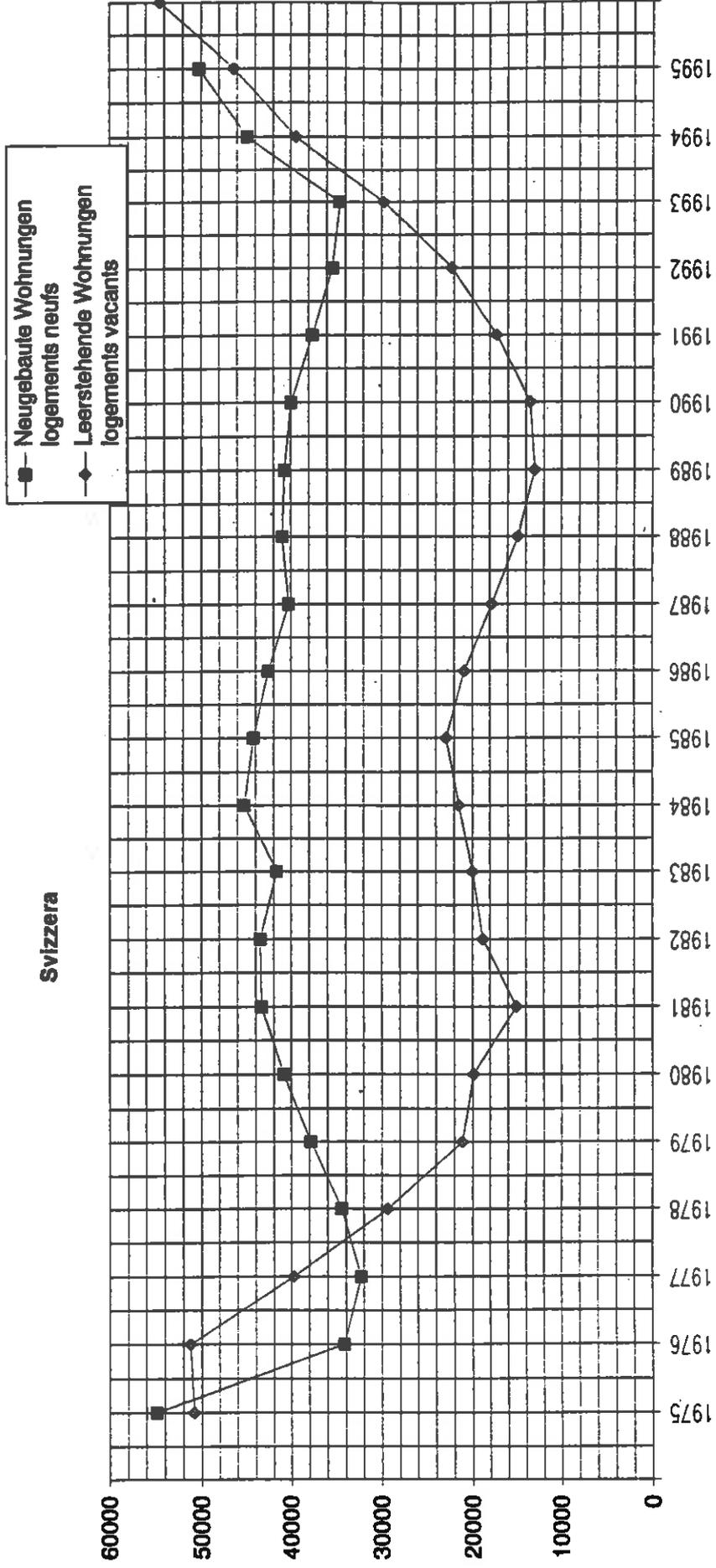
### **Articolo 2**

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 1997.

All. n. 1

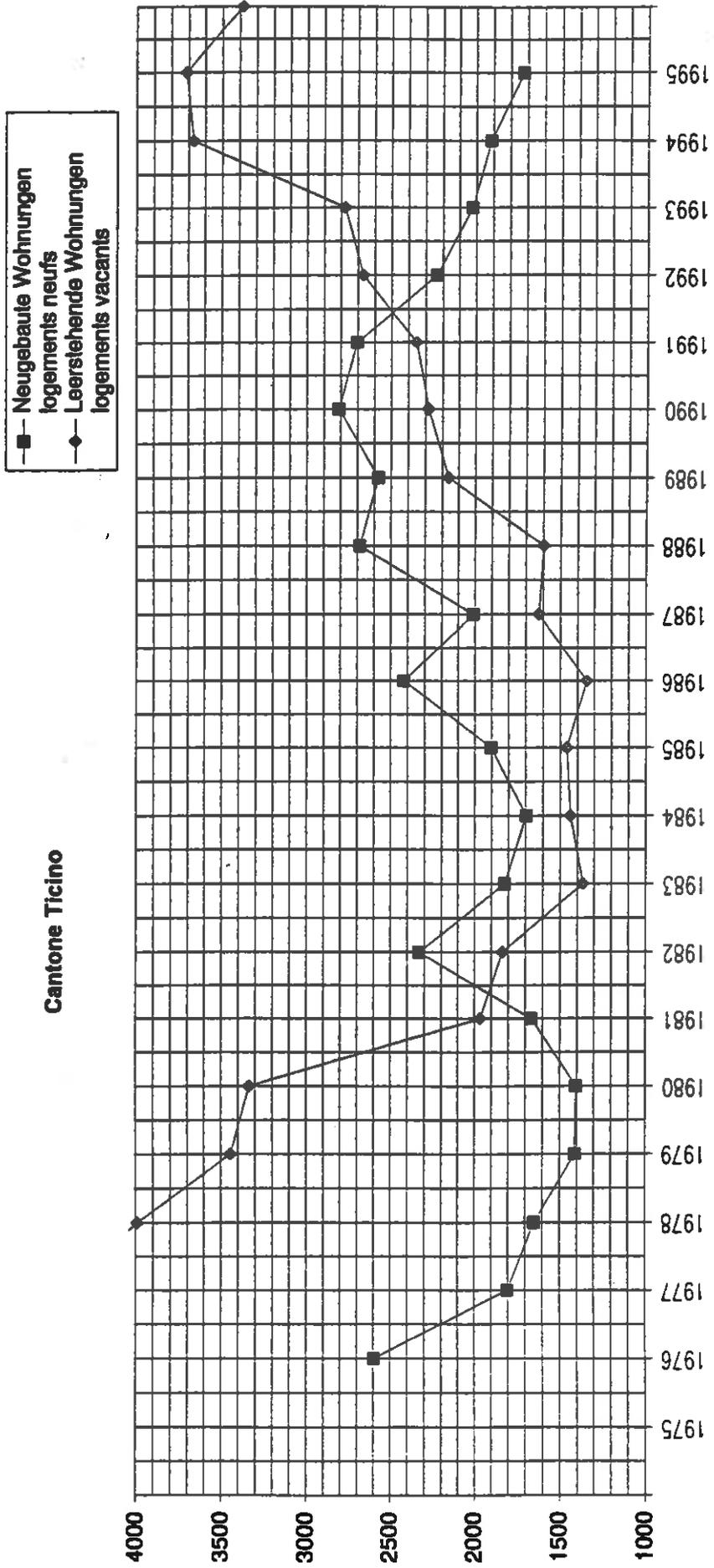
Neugebaute und leerstehende Wohnungen seit 1975 im Vergleich  
Comparaison entre les logements neufs et les logements vacants depuis 1975

Svizzera



All. n. 2

Neugebaute und leerstehende Wohnungen seit 1975 im Vergleich  
Comparaison entre les logements neufs et les logements vacants depuis 1976

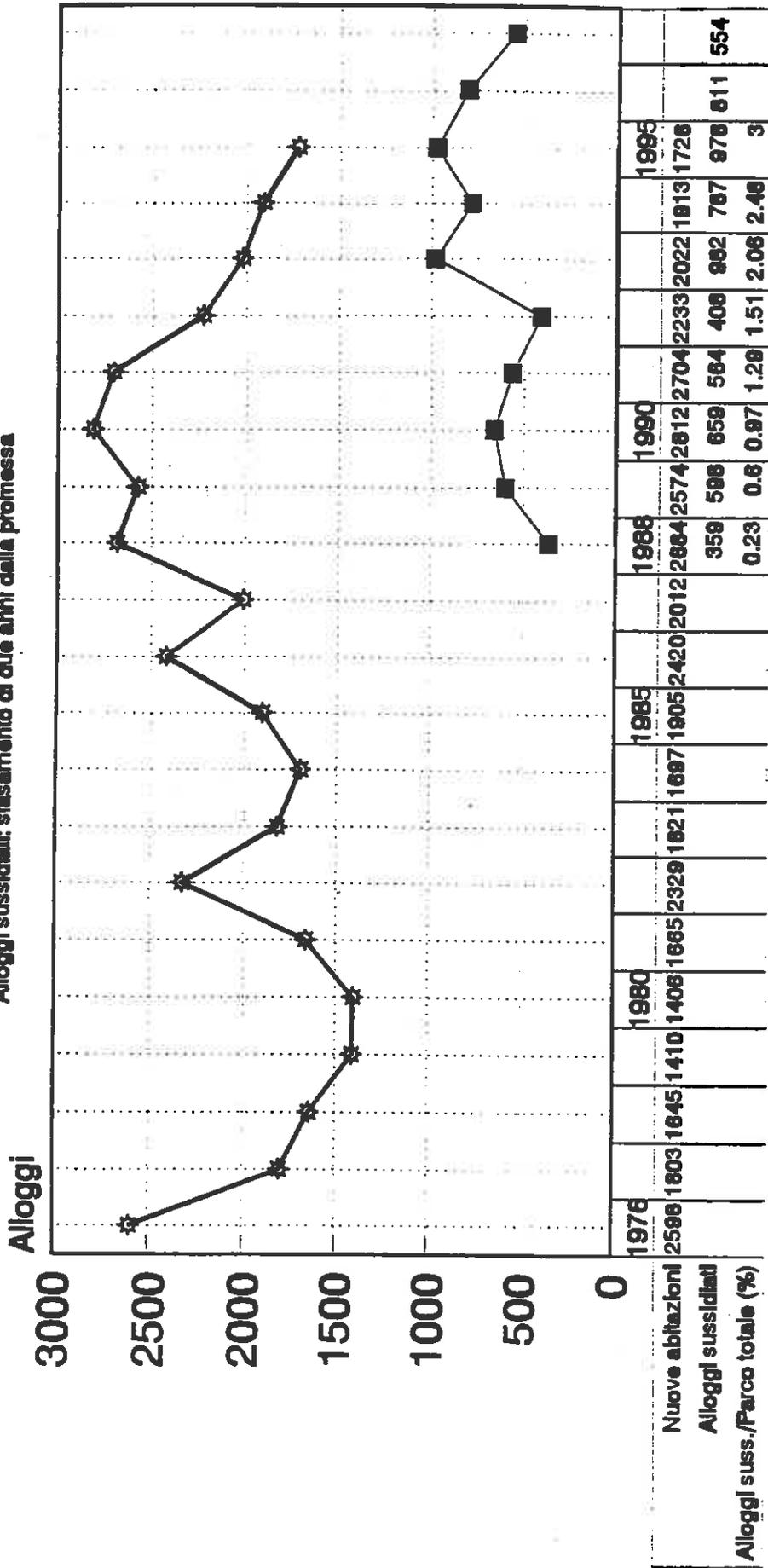


# Alloggi sussidiati e nuove abitazioni

All. n. 3

Ticino 1976-1996

Alloggi sussidiati: sfasamento di due anni dalla promessa



Nuove abitazioni
  Alloggi sussidiati

NB: Nuove abitazioni corrisponde alle abitazioni nuove realizzate, non si tiene conto delle demolizioni e delle trasformazioni.  
 Alloggi sussidiati [nuove costruzioni] stanziamenti: locativi e in proprietà in base alla Legge sull'abitazione del 22 ottobre 1985

# RIEPILOGO 1986 - 1996 \*

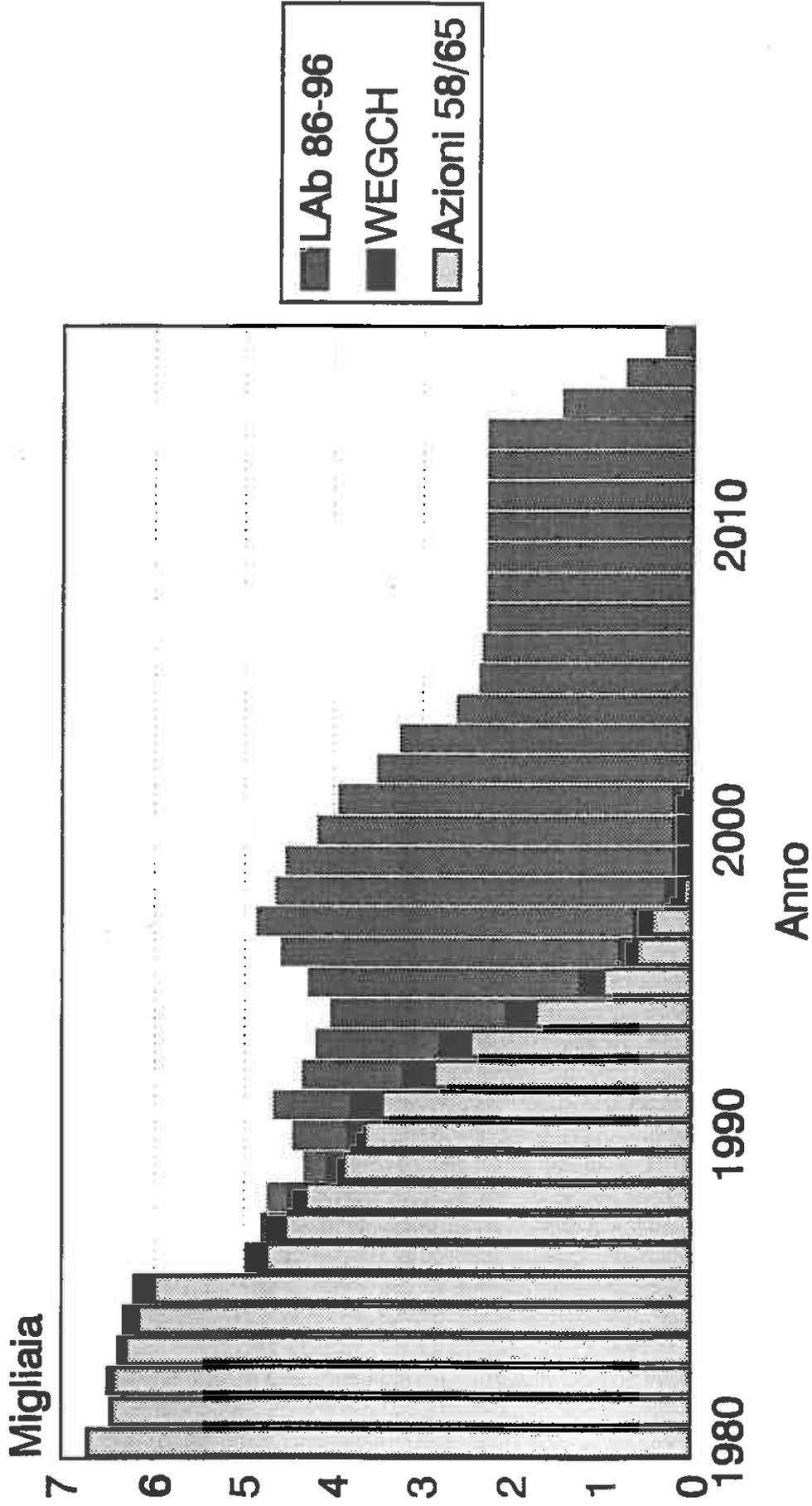
Allegato n. 4

	CASI SUSS.	ALLOGGI SUSS.	PARCO ALLOGGI	% SUSS.	ALL. VUOTI	% VUOTI
G 1 - MONTAGNA	27	179	20675	0.87%	55	0.27%
G 2 - TRE VALLI PIANO	34	354	8439	4.19%	160	1.90%
G 3 - BELLINZONESE/P. MAGADINO	49	981	19962	4.91%	316	1.58%
G 4 - SPONDA DESTRA LM	48	934	32404	2.88%	453	1.40%
G 5 - FONDO VALLE MAGGIA	6	34	3311	1.03%	7	0.21%
G 6 - GAMBAROGNO	7	71	4289	1.66%	21	0.49%
G 7 - LUGANO CENTRO	17	601	29228	2.05%	910	3.11%
G 8 - LUGANO PERIFERIA	30	703	27085	2.60%	442	1.63%
G 9 - BASSO E MEDIO MALKANTONE	1	1	4100	0.02%	19	0.46%
G 10 - ALTA CAPRIASCAVEDEGGIO	7	58	5101	1.14%	28	0.55%
G 11 - CHIASSO/MENDRISIO	53	939	23499	4.00%	971	4.13%
<b>ALLOGGI IN PROPRIETA'</b>		<b>2378</b>		<b>2.73%</b>		<b>1.90%</b>
<b>TOTALE GENERALE</b>		<b>7233</b>				

\* Stato ottobre 1996

# Evoluzione parco alloggi locativi sussidiati

All. n. 5



StimaWEG.Doc