



MUNICIPIO

MESSAGGIO MUNICIPALE NO. 8973

Iniziativa popolare comunale "Per abitazioni accessibili a tutti"

All'Onorando
Consiglio Comunale

Lugano, 4 giugno 2014

Lugano

Onorevole Signor Presidente,
Onorevoli Signore e Signori Consiglieri Comunali,

il Municipio di Lugano sottopone a codesto lodevole consenso con il presente messaggio l'iniziativa popolare comunale denominata "Per abitazioni accessibili a tutti" con un controprogetto, di cui si dirà in seguito.

SOMMARIO

1.	L'INIZIATIVA E I SUOI OBIETTIVI	3
1.1	Il testo dell'Iniziativa (v. allegato 1)	3
1.2	Motivazioni e obiettivi dell'iniziativa	3
2.	ASPETTI FORMALI	4
3.	IL TEMA DELL'ALLOGGIO A PIGIONE MODERATA NEL CONTESTO NAZIONALE	5
4.	LA SITUAZIONE E LE TENDENZE IN ATTO A LUGANO	5
5.	LO STUDIO SULL'ALLOGGIO COMUNALE	6
5.1	Sintesi dell'analisi del mercato immobiliare a Lugano.....	7
5.2	Le attuali politiche della Città con ripercussioni sull'alloggio	9
5.3	Scenari di sviluppo del mercato immobiliare a Lugano	10
5.4	Esperienze altrui nella promozione dell'alloggio	13
5.5	Attori e attività esistenti nel mercato dell'alloggio a pigione moderata e sussidiata	14
6.	ALTRI STUDI SULL'ALLOGGIO E SUL MERCATO IMMOBILIARE.....	15
6.1	Mercato immobiliare di Lugano - Gruppo di lavoro Città di Lugano e Urs Keiser (Conim AG), agosto 2011.....	15
6.2	La construction de logements locatifs: à prix avantageux, est possible - Ufficio Federale delle Abitazioni UFAB, giugno 2012 (v. allegato X)	17
6.3	Promouvoir la construction de Logements d'utilité publique - ASPAN, gennaio 2010	17
6.4	Il Piano cantonale dell'alloggio - Canton Ticino, ottobre 2012	18
6.5	Aktuelle Wohnungsprobleme in der Schweiz - Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, febbraio 2014.....	19

7.	DIALOGO SULLA POLITICA DELL'ALLOGGIO CONFEDERAZIONE, CANTONI E CITTÀ (WOHNUNGSPOLITISCHER DIALOG BUND, KANTONE UND STÄDTE).....	19
8.	PIGIONI ACCESSIBILI - UN PRONTUARIO PER CITTÀ E COMUNI (PREISGÜNSTIGER WOHNRAUM - EIN BAUKASTEN FÜR STÄDTE UND GEMEINDEN)	24
8.1	Come può un Comune promuovere l'alloggio a pigione moderata?	25
8.2	Le misure a disposizione	26
8.3	Quali misure si prestano per quali Comuni?	26
8.3.1	Quali misure può attuare un Comune se sono date determinate circostanze?	28
8.3.2	Quali misure può attuare un Comune se persegue determinate intenzioni?	29
8.4	Riassunto delle possibili misure e caratteristiche principali di queste misure	30
9.	QUALE POLITICA PER L'ALLOGGIO A LUGANO?.....	37
9.1	Le condizioni quadro per una politica dell'alloggio a Lugano	38
9.1.1	Situazione finanziaria della Città	38
9.1.2	Disponibilità di terreni di proprietà pubblica da mettere a disposizione per la realizzazione di alloggi a pigione moderata.....	39
9.1.3	Possibilità di modifiche del Piano regolatore	39
9.1.4	Possibilità di assumersi ulteriori oneri organizzativi ed amministrativi	39
9.2	Le intenzioni di Lugano in materia di politica dell'alloggio.....	40
9.2.1	Realizzatore (chi realizza?).....	40
9.2.2	Orizzonte temporale.....	40
9.2.3	Mantenimento nel tempo	41
9.3	Le misure idonee per la Città di Lugano	41
10.	PROPOSTA DI CONTROPROGETTO ALL'INIZIATIVA POPOLARE "PER ABITAZIONI ACCESSIBILI A TUTTI"	43
11.	MISURE DI POLITICA DELL'ALLOGGIO A CORTO-MEDIO TERMINE	46
12.	CONCLUSIONI.....	47

1. L'INIZIATIVA E I SUOI OBIETTIVI

1.1 Il testo dell'Iniziativa (v. allegato 1)

L'iniziativa, consegnata il 3 dicembre 2012 alla Cancelleria comunale, presenta il seguente testo:

"Richiamati l'art. 76 della Legge Organica Comunale del 10 marzo 1987, nonché l'art. 42 del Regolamento comunale della città di Lugano, i sottoscritti cittadini e cittadine attivi del Comune di Lugano chiedono in via d'iniziativa che:

I. Il Regolamento comunale della Città di Lugano è completato con il seguente articolo:

Politica dell'alloggio e dei locali di attività a pigioni contenute

- 1. Il Comune promuove il mantenimento e lo sviluppo di abitazioni a pigioni accessibili alla maggioranza della popolazione (redditi medi e bassi), con particolare attenzione ai bisogni delle famiglie e delle persone anziane, come pure alla qualità ecologica delle abitazioni e alla loro distribuzione adeguata nel territorio della Città.*
- 2. Esso promuove pure la disponibilità di locali di attività a pigioni contenute, compatibili con il contesto residenziale.*
- 3. Il Municipio elabora un programma coerente con gli obiettivi dei cpv. 1 e 2 e riferisce annualmente al Consiglio comunale sulla realizzazione del programma.*
- 4. Per attuare questa politica, il Comune:*
 - a. istituisce un Ente autonomo di diritto comunale che persegue gli obiettivi e attua il programma di cui ai capoversi precedenti, segnatamente tramite acquisti, ristrutturazioni e nuove costruzioni. Esso può contrarre mutui ipotecari;*
 - b. sostiene iniziative di altri enti o persone giuridiche senza scopo di lucro che offrono abitazioni o locali di attività a pigioni che coprono i costi senza realizzare profitti;*
 - c. può sostenere anche iniziative della Cassa pensioni dei dipendenti della Città di Lugano se compatibili con gli obiettivi dei cpv. 1 e 2;*
 - d. può acquistare terreni da destinare alla costruzione di abitazioni e locali di attività a pigione moderata.*

II. Per l'attuazione della politica dell'alloggio e dei locali di attività a pigioni contenute:

È autorizzato un credito d'investimento iniziale di 20 milioni di Frs., di cui 10 da destinare al capitale proprio dell'Ente autonomo di cui al cpv. 4, lett. a) del nuovo articolo del Regolamento comunale.

III. Tempi di attuazione:

Il programma, gli strumenti e il credito iniziale per l'avvio della promozione di alloggi e locali di attività a pigione moderata sono adottati al più tardi entro due anni dall'adozione dell'iniziativa popolare.

1.2 Motivazioni e obiettivi dell'iniziativa

Le motivazioni alla base dell'iniziativa sono così riassunte dagli iniziativaisti:

- il mercato dell'alloggio a Lugano è orientato al lusso, non ai bisogni dei cittadini;
- a Lugano molti abitanti sono in condizioni economiche difficili;
- più abitazioni a prezzi accessibili in città potrebbero ridurre la mobilità intercomunale che pregiudica l'ambiente;

- vi è oggi una nuova sensibilità politica in materia di alloggio popolare.

Gli obiettivi, così come presentati dai suoi promotori alla conferenza stampa del 6 settembre 2012, sono i seguenti:

Obiettivo: promuovere abitazioni accessibili alla maggioranza della popolazione (redditi medi e bassi), come pure la disponibilità di locali di attività a pigione contenuta (attività economiche, sociali, culturali compatibili con la residenza e che non possono sopportare affitti eccessivi).

Strumenti: istituire un Ente autonomo di diritto comunale che possa muoversi tramite acquisti, ristrutturazioni e nuove costruzioni. Inoltre, è previsto il sostegno a iniziative di enti pubblici o privati senza scopo di lucro che perseguono lo stesso obiettivo. Il sostegno comunale può essere concesso anche a iniziative della cassa pensioni, purché conformi all'obiettivo.

Risorse: 10 milioni di Fr. per il capitale proprio dell'ente autonomo (che, grazie alla leva del credito, potrà investirne 100) e 10 milioni per altre misure.

Tempi: avvio della nuova politica dell'alloggio entro 2 anni dall'adozione dell'iniziativa.

2. ASPETTI FORMALI

Conformemente agli artt. 76 cpv. 5 LOC e 42 cpv. 5 RCom il Municipio ha dapprima esaminato la regolarità e la ricevibilità dell'iniziativa. La relativa decisione, adottata in data 12 dicembre 2012, è stata pubblicata agli albi comunali dal 17 dicembre 2012 al 1. gennaio 2013 (v. allegato 2).

Successivamente l'Esecutivo si è preoccupato del merito dell'iniziativa, esaminando la possibilità di trasmetterla a codesto consesso accompagnata da un controprogetto, così come previsto dall'art. 76 cpv. 5 LOC.

Il Municipio, come ha già avuto modo di enunciare attraverso il comunicato stampa del 12 dicembre 2012, condivide lo spirito di questa iniziativa, ma ritiene che vi siano alternative più valide rispetto alla costituzione di un ente autonomo e alla messa a disposizione da parte del Comune di risorse finanziarie per un importo complessivo di CHF 20 mio.

Si osserva che il controprogetto deve portare sul medesimo oggetto dell'iniziativa. Esso deve essere una reale alternativa quanto ai mezzi per conseguire le finalità.

Riportiamo qui di seguito alcuni estratti interessanti sulla natura formale e materiale di un controprogetto diretto (Etienne Grisel, Initiative et référendum populaires, Traité de la démocratie semi-directe en droit suisse, 3e édition, 2004, n. 752 e 753 a pag. 290-291):

752. (...) Le premier est de caractère formel: le contre-projet proprement dit est destiné à être opposé directement à l'initiative. (...)

753. Le second élément est de nature matérielle: le contre-projet vise le même objet que l'initiative. Cette condition s'applique partout, même si elle n'est pas énoncée en toutes lettres, car elle est inséparable de la définition de l'institution. Elle signifie que les deux textes doivent être "en étroit rapport (...) afin que l'électeur soit mis en présence d'une véritable alternative" (ATF 100 Ia 59).

Certes, le contre-projet peut, soit "proposer une version améliorée", soit "opposer à une idée jugée critiquable une autre idée plus acceptable". Il peut même viser une matière plus étendue que l'initiative (ATF 113 Ia 56). "Il ne doit cependant pas poser au peuple une autre question que le projet; tout ce qu'il peut faire, c'est proposer une autre réponse. (...) Si le but doit être le même et l'objet en rapport avec ce but, les

moyens sont susceptibles d'être différents, en ceci notamment qu'ils peuvent rester en deçà ou aller au-delà de ce que propose l'initiative." (ATF 101 Ia 496, cons. 4a). (...)

Sul controprogetto, nel dettaglio, si dirà al cap. 10 del presente Messaggio.

3. IL TEMA DELL'ALLOGGIO A PIGIONE MODERATA NEL CONTESTO NAZIONALE

La questione dell'alloggio a pigione moderata o sostenibile conosce oggi a livello nazionale, ed in particolare negli agglomerati urbani, un importante e serrato dibattito che si svolge a tutti i livelli istituzionali, accompagnato da atti parlamentari nei diversi livelli, e contraddistinto dall'adozione di innumerevoli misure ed iniziative a livello federale, cantonale e comunale.

L'evoluzione demografica ed i fenomeni di urbanizzazione del territorio elvetico, l'invecchiamento della popolazione, la crescita e la concentrazione delle attività e della residenza negli agglomerati urbani del Paese, l'evoluzione del mercato immobiliare ed i fenomeni più o meno speculativi ad esso correlati, il progressivo aumento degli standard qualitativi e delle superfici abitative pro capite, così come gli effetti della libera circolazione delle persone sono tra i fattori determinanti di un fenomeno di progressiva diminuzione del parco alloggi a pigione moderata in molti agglomerati e città svizzere.

La costante pressione della domanda di alloggi esercitata nei centri fa sì che in molti luoghi il tasso di alloggi vuoti si abbassi al di sotto dei limiti necessari al corretto funzionamento del mercato e vengano demolite vecchie abitazioni locative, sostituite da nuove abitazioni, solitamente più grandi e più costose. In questo modo le vecchie abitazioni a pigione moderata scompaiono dal mercato.

Secondo l'Ufficio federale dell'abitazione, va comunque osservato che la grande maggioranza della popolazione elvetica dispone ancora oggi di alloggi di buona qualità ed a costi sostenibili. Tuttavia, in alcune città ed agglomerati i prezzi e le pigioni, per i motivi indicati sopra, sono fortemente aumentati negli scorsi anni. Non solo Città grandi come Ginevra, Losanna, Basilea e Zurigo sono oggi confrontate al forte aumento dei prezzi, bensì anche Comuni più piccoli.

Con l'aumento dei prezzi, si modifica anche la struttura sociale e demografica dei Comuni: molti di essi giungono alla conclusione che il buon funzionamento di un Comune dipende, non da ultimo, anche da un'adeguata disponibilità di alloggi sostenibili per le cittadine ed i cittadini che dispongono di un reddito medio o basso.

4. LA SITUAZIONE E LE TENDENZE IN ATTO A LUGANO

Anche per la Città di Lugano, che non sfugge alle dinamiche socioeconomiche ed all'evoluzione urbanistica sopra descritte, il tema dell'alloggio a pigione moderata risulta di stretta attualità. I fenomeni di aumento progressivo dei prezzi e delle pigioni, le demolizioni o le trasformazioni di stabili vecchi in appartamenti in proprietà per piani od a pigione (fortemente) maggiorata, sono riconoscibili anche da noi e fanno sì che la Città ed il suo agglomerato siano contraddistinti da un mercato dell'alloggio che si può definire, anche a Lugano, surriscaldato.

In questa dinamica di sviluppo è evidente che nascono da più parti interrogativi e preoccupazioni circa la tutela e la promozione di un parco immobiliare adeguato a tutte le fasce della popolazione. Conseguentemente, il tema dell'alloggio è stato oggetto a partire dal 2008, di preoccupazioni trasversali ai partiti rappresentati nel Legislativo della Città, sfociate in diversi atti parlamentari, tra i quali citiamo:

- **mozione PPD** (marzo 2008) che propone al comune di **vendere alcune palazzine e ville** di cui è proprietario è **investire il ricavato nell'acquistare stabili di edilizia popolare;**

- **mozione PS** (maggio 2008) che, in attesa della concretizzazione del rilancio necessario dell'edilizia popolare, promuove un **aiuto transitorio al pagamento delle pigioni** che superano il livello rimborsato dalle prestazioni sociali federali e cantonali, **a favore di anziani e invalidi con PC e di famiglie con assegni integrativi** per i figli;
- **mozione PS** (settembre 2008) che propugna un **“progetto esemplare per salvare le case del ‘48”** con una ristrutturazione “dolce” e destinazione sociale mista: anziani, famiglie a reddito modesto, studenti;
- **mozione PS** (febbraio 2009) che chiede alla Città di elaborare un **piano di indirizzo a favore dell'alloggio a pigioni moderate** e lo stanziamento di un **credito quadro** per realizzare questo piano;
- **mozione PLR** (febbraio 2011) che promuove la costruzione, su terreni del Comune, di **alloggi a pigione moderata adatti a ospitare anziani** solo parzialmente autosufficienti, coinvolgendo anche Fondazioni private;
- **mozione PPD** (marzo 2012) che propone la **costruzione di alloggi a pigione moderata** su un terreno comunale in **Via Lambertenghi**;
- **mozione interpartitica** (maggio 2012) che chiede una **riqualifica generale con alloggi a pigione moderata, spazi per artigiani / piccoli negozi ed aree verdi in un comparto di Molino Nuovo** (Via Ferri-Via Marco da Carona);
- **iniziativa popolare comunale PS**, “Per abitazioni accessibili a tutti” (dicembre 2012), oggetto del presente rapporto.

A fronte di queste dinamiche, preoccupazioni e sollecitazioni, va comunque osservato che la Città non disponeva, fino ad oggi, di una fotografia chiara della situazione e delle tendenze in atto in materia di alloggio, né di una vera e propria politica sull'alloggio calibrata sull'attuale situazione e tendenza evolutiva ed integrata nelle politiche di sviluppo della Città.

Per la definizione di una politica dell'alloggio e per l'adozione di misure concrete volte a favorire l'alloggio a pigione moderata che non siano estemporanee, non integrate nella politiche di sviluppo della Città e, in definitiva, inefficaci, occorre innanzitutto analizzare nel dettaglio il mercato dell'alloggio e disporre di dati sufficientemente precisi ed attuali sul suo stato e sulla sua evoluzione.

Solo successivamente è possibile definire una vera e propria politica in materia, definendo innanzitutto gli obiettivi, che possono essere assai differenziati a seconda dell'indirizzo politico, della situazione del mercato dell'alloggio e della sua tendenza evolutiva.

Una volta determinati gli obiettivi, occorre definire ed adottare le misure che, come vedremo, sono altrettanto differenziate a seconda degli obiettivi perseguiti.

Segue, come sempre, una fase di monitoraggio e verifica del raggiungimento degli obiettivi, rispettivamente l'eventuale adozione di correttivi ed ulteriori misure.

Per questo motivo, il Municipio ha innanzitutto deciso l'allestimento di uno studio sull'alloggio a livello comunale, mediante il quale ottenere una fotografia attuale e precisa dello stato e delle tendenze evolutive del mercato dell'alloggio nella Nuova Lugano, con particolare riferimento al settore degli alloggi a pigione moderata o sostenibile, del quale si riferirà nel capitolo successivo.

5. LO STUDIO SULL'ALLOGGIO COMUNALE

Nel maggio del 2013, il Municipio ha deciso l'allestimento di uno studio sull'alloggio comunale. Scopo dello studio è quello di fornire delle serie e concrete basi decisionali al Municipio della Città. Esso si prefigge quindi di illustrare l'evoluzione recente e la situazione attuale del mercato

dell'alloggio, l'andamento sociodemografico, gli impatti territoriali e sociali e, non da ultimo, il reperimento e la comparazione di esperienze altrui nel campo della promozione dell'alloggio.

Lo studio, che si è concluso nel novembre del 2013 e che è allegato al presente Messaggio (v. allegato 3), fornisce una serie di chiare indicazioni sulla situazione attuale e sulle tendenze evolutive del mercato dell'alloggio della Nuova Lugano, sulla base di dati attuali. Esso è suddiviso in cinque capitoli:

- l'analisi della **situazione del mercato immobiliare attuale** con approfondimento degli elementi che incidono sul mercato dell'alloggio in Città;
- la descrizione delle **attuali politiche** della Città con ripercussioni sull'alloggio;
- l'elaborazione di **scenari di sviluppo** che si basano sull'analisi delle principali tendenze individuate con lo studio della situazione attuale;
- il reperimento e la comparazione di **esperienze altrui** con Enti di promozione dell'alloggio;
- conclusioni.

Vi sono nella prassi numerose definizioni di alloggio a pigione moderata: nel capitolo 1.3 dello studio sono indicate le diverse definizioni attinenti al mercato dell'alloggio sulle quali si è basato lo studio.

Quale alloggio a pigione moderata si intende un alloggio con un livello di affitto nella media oppure leggermente al di sotto della media. Esso può essere definito anche come affitto che non supera un terzo del reddito lordo dell'inquilino.

Ciò significa che un alloggio può essere considerato a pigione moderata anche quando la pigione è tale da realizzare commisurati profitti, e non solo se la pigione permette la sola copertura dei costi.

5.1 Sintesi dell'analisi del mercato immobiliare a Lugano

La tabella seguente illustra una sintesi dell'analisi del mercato dell'alloggio a Lugano.

	Numero di abitanti (giugno 2013)	Costo affitto 2011	Tipo di occupazione prevalente 2011	Tipologia di edificio prevalente 2013	Potenziale di rinnovo 2013 *	Dimensione dell'alloggio prevalente 2013
Besso	5'057	fr. 1'256	Affittuari - 83%	Plurifamiliare - 44%	852 ed. (52%)	3 locali - 32%
Breganzona	5'453	fr. 1'214	Affittuari - 56%	Unifamiliare - 55%	528 ed. (30%)	3 locali - 30%
Carona	855			Unifamiliare - 75%	191 ed. (58%)	5 o più locali - 46%
Cassarate	3'641	fr. 1'230	Affittuari - 82%	Utilizz. accessoria - 45%	244 ed. (19%)	3 locali - 35%
Centro	5'488	fr. 1'391	Affittuari - 79%	Parz./ non abitativo - 54%	590 ed. (30%)	3 locali - 31%
Loreto	3'362	fr. 1'161	Affittuari - 74%	Plurifamiliare - 41%	255 ed. (34%)	2 e 3 locali - 28%
Molino Nuovo	9'298	fr. 1'110	Affittuari - 81%	Plurifamiliare - 38%	1282 ed. (41%)	3 locali - 43%
Pregassona	9'354	fr. 1'254	Affittuari - 64%	Plurifamiliare - 50%	698 ed. (26%)	3 locali - 33%
Viganello	7'483	fr. 1'169	Affittuari - 74%	Plurifamiliare - 43%	558 ed. (24%)	3 locali - 37%
Comparto Boglia	6'407			Unifamiliare - 70%	762 ed. (37%)	5 o più locali - 38%
Comparto Brè	4'095	fr. 1'338	Proprietari - 51%	Unifamiliare - 64%	195 ed. (22%)	5 o più locali - 36%
Pian Scairolo	5'093	fr. 1'280	Affittuari - 58%	Unifamiliare - 57%	212 ed. (14%)	4 locali - 36%
Valcolla	1'004			Unifamiliare - 88%	324 ed. (73%)	4 locali - 32%

*) Sono considerati solo gli edifici costruiti prima del 1980 e mai rinnovati

Tabella 1 – Sintesi dell'analisi del mercato dell'alloggio di Lugano

Dall'analisi si evince che la maggior parte della popolazione luganese risiede in un alloggio in locazione. Quest'ultimo è prevalentemente di tipo unifamiliare più ci si allontana dal centro, mentre è di carattere plurifamiliare nel cuore del territorio della Città. Si conferma inoltre che un'importante fetta del parco immobiliare del centro è dedicata alle attività di servizio. Nei settori

collinari vi è una preponderanza di appartamenti di grandi dimensioni (cinque locali o più) mentre praticamente in tutti i quartieri della Città si registra una prevalenza di alloggi di media dimensione (tre locali). Sempre in questi settori centrali si evidenziano anche delle imminenti esigenze di rinnovo del parco immobiliare che sovente è stato realizzato prima degli anni '80, ma mai ristrutturato. Il rinnovo degli immobili ha spesso come conseguenza l'aumento del costo dell'alloggio.

Un tema fondamentale che è stato altresì approfondito è quello del livello delle pigioni: si rileva come quest'ultimo sia in crescita costante, contrariamente alle entrate delle economie domestiche. L'ammontare della pigione è influenzato dagli oneri derivanti dal costo del terreno, della costruzione, del rinnovo, delle spese accessorie (energia, riscaldamento, acqua, ecc.) e dal tasso degli interessi ipotecari. Questi ultimi hanno registrato una leggera diminuzione nel corso degli anni.

Per contro, l'evoluzione di tutti gli altri elementi è all'aumento e si sottolinea come l'abbassamento dell'indice ipotecario di riferimento sia una causa dell'aumento della domanda di terreni e dunque di un'ulteriore crescita dei prezzi degli stessi. Ciò detto, le analisi hanno permesso di osservare che la pigione media di Lugano è simile a quella nazionale ma più elevata della media cantonale.

Le differenze a livello di quartiere sono importanti, con differenze superiori al 20%.

I locatari di lunga durata spendono mediamente meno di chi occupa il proprio appartamento da meno tempo. Nel 2008 il costo dell'alloggio si attestava attorno al 25% del reddito mensile per i locatari e a circa il 19% per i proprietari. Queste proporzioni diventano più importanti per le persone anziane singole e le famiglie monoparentali. Progressivamente ed entro il 2025 verranno a scadere anche i sussidi elargiti tramite la vecchia Legge federale per la costruzione d'abitazioni e l'accesso alla loro proprietà del 1974 (LCAP).

Per quanto concerne invece gli scenari demografici, secondo l'Ufficio cantonale di statistica la popolazione del Luganese aumenterà di circa il 21% dal 2008 al 2040 grazie alla crescita naturale, al saldo migratorio positivo e all'invecchiamento della popolazione. L'atomizzazione dei nuclei famigliari e l'invecchiamento della popolazione sono ulteriori fattori con conseguenze sulla domanda di alloggi e sulla superficie abitativa procapite, anche questa in aumento.

Il capitolo 2 dello studio sull'alloggio espone nel dettaglio una fotografia dei diversi parametri analizzati (offerta di alloggi, dimensione, occupazione, età e obsolescenza, numero di alloggi vuoti, costi d'affitto, costi di rinnovo e del terreno, situazione e tendenze socio-demografiche, evoluzione della mobilità, ecc.) ed illustra gli attori oggi presenti sul mercato dell'alloggio a pigione moderata e sussidiata in Ticino e a Lugano. Per economia di esposizione si rimanda allo studio per i dettagli.

Dalla fotografia della situazione attuale della Città di Lugano e dalle tendenze di sviluppo emerse dallo studio, si può comunque desumere, a titolo riassuntivo, che:

- **ad oggi la situazione a Lugano non è allarmante, ma diversi indicatori mostrano che già a medio termine vi potrebbe essere una mancanza di alloggi a pigione sostenibile;**
- **determinante per garantire un'offerta sufficiente di alloggi a pigione sostenibile è il mantenimento - con rinnovo - degli alloggi esistenti attualmente caratterizzati da prezzi accessibili;**
- **la struttura della società, demografica e delle economie domestiche è in evoluzione e di ciò bisogna tenere conto per individuare la migliore tipologia e localizzazione degli alloggi. In questo senso, l'offerta attuale di alloggi non corrisponde appieno alle esigenze della domanda. Per esempio, il 45% della popolazione sono persone singole, ma solo il 25% degli alloggi in locazione sono di uno o due locali.**

- **Risulta fondamentale creare le condizioni per attrarre possibili investitori istituzionali e non, interessati alla realizzazione di alloggi a pigione sostenibile.**
- **Pure determinante è la creazione di condizioni quadro, incentivi e vincoli di natura pianificatoria per favorire lo sviluppo ed il mantenimento di abitazioni a pigione moderata. Dalle informazioni raccolte ed analizzate nello studio si può giungere alla conclusione che per avere un mercato dell'alloggio sano è necessario disporre di un'offerta di alloggi di utilità pubblica costante nel tempo. Si ritiene che questo debba corrispondere a circa un quarto dell'offerta complessiva di alloggi in affitto. A titolo di paragone, nella Città di Zurigo gli alloggi di utilità pubblica sono il 25% del totale degli alloggi, con l'obiettivo politico, deciso in votazione popolare, di portare questa percentuale al 30%.**

5.2 Le attuali politiche della Città con ripercussioni sull'alloggio

La partire dagli anni '40 del secolo scorso, a livello nazionale e cantonale, sono state promosse varie azioni e misure in favore della costruzione di nuovi alloggi ed in particolare di quelli a carattere sociale. Si può per esempio rilevare il Decreto federale concernente il promovimento nell'interesse sociale della costruzione di abitazioni economiche del 31 gennaio 1958 che ha permesso la sovvenzione di circa 2'000 alloggi durante gli anni '60. In seguito (marzo 1972) viene accettata una modifica della Costituzione in base alla quale la promozione della costruzione di alloggi ed i provvedimenti intesi ad agevolare l'accesso alla proprietà sono state definite quali misure di competenza della Confederazione.

Poste queste basi, nel 1974 entra in vigore la Legge federale che promuove la costruzione d'abitazioni e l'accesso alla loro proprietà (LCAP) che, su un arco temporale di poco più di 25 anni, ha favorito la costruzione in Svizzera di oltre 75'000 alloggi in locazione.

In parallelo, in Ticino è stata adottata una legge cantonale sull'abitazione (LA,1985) che ha permesso la realizzazione di 5'038 alloggi in affitto. Oltre a ciò, altri 2'769 alloggi in proprietà hanno beneficiato di un sussidio. All'inizio del XXI secolo si contavano circa 4'700 alloggi sussidiati sull'insieme del territorio cantonale, dei quali 1'383 si trovavano a Lugano (nella configurazione di quel periodo).

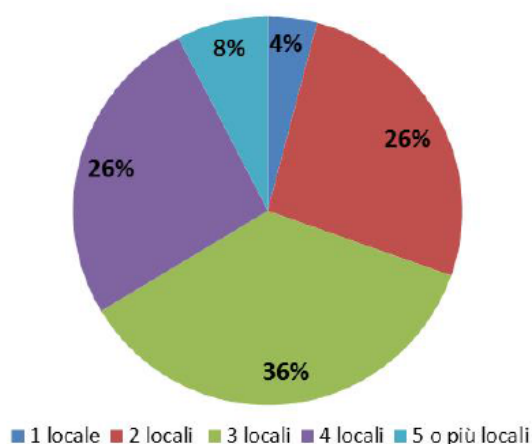
A fine 2001 la LCAP viene sospesa e poi sostituita, nel 2003, dalla nuova Legge federale che promuove un'offerta di alloggi a pigioni e prezzi moderati, anche detta Legge sulla promozione dell'alloggio (LPrA). Il sostegno di nuovi alloggi di utilità pubblica avviene tramite un fondo di rotazione della LPrA, che permette di ottenere mutui a interessi favorevoli per la costruzione ed il rinnovo e l'acquisto di abitazioni a pigione moderata.

L'accesso a questo fondo viene dato esclusivamente a promotori (cooperative e fondazioni in primis) iscritti a delle associazioni di promozione dell'alloggio di utilità pubblica. Di fatto, in Ticino l'unico attore che può attingere a questi aiuti è oggi ATISA (AlloggiTicino SA), considerate anche le poche e piccole cooperative e fondazioni che promuovono l'alloggio di utilità pubblica.

A Lugano, nel 2012, circa 950 alloggi in locazione erano ancora sussidiati secondo la LCAP (5% del parco alloggi in affitto). Questi sussidi scadranno progressivamente: entro il 2019 quelli cantonali e entro il 2025 quelli federali.

La Città è proprietaria di 342 alloggi a pigione moderata (1,7% del parco alloggi in affitto), a cui si aggiungono 709 alloggi della Cassa Pensioni della Città di Lugano (CPCL), per lo più anche a pigione moderata (cfr. figura seguente). Gli appartamenti messi a disposizione sono soprattutto di media grandezza (tre locali), seguiti da una quota minore ma simile di due e quattro locali. Appartamenti di piccole dimensioni o atti ad accogliere famiglie numerose rappresentano delle percentuali minime (12% per la Città di Lugano e 7% per la CPCL).

Alloggi abitativi della Città di Lugano



Alloggi abitativi della CPCL a Lugano

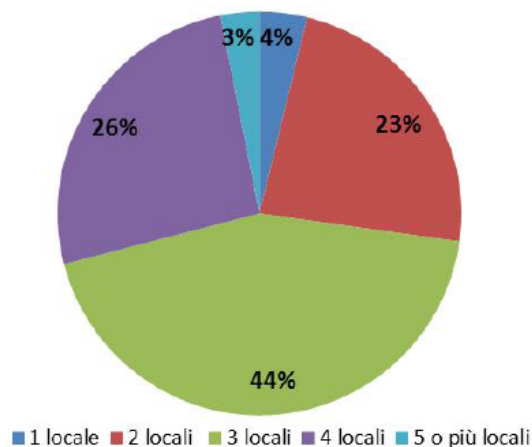


Immagine 1 – Alloggi abitativi della Città di Lugano e della CPCL situati a Lugano

La politica dell'alloggio a Lugano si è concentrata fino a qualche decennio fa soprattutto sulla costruzione di alloggi a pigione moderata. Non sono state intraprese misure o forme di promozione destinate ai privati, come avvenuto in altre realtà svizzere (per esempio la cessione di diritti di superficie agevolati, fideiussioni, mutui, ecc.).

Dove si è intervenuti maggiormente, in collaborazione con il Cantone, è nel sostegno dei cittadini in assistenza per il pagamento della pigione. A fine settembre 2012, a Lugano, 1'276 nuclei familiari venivano sostenuti tramite le prestazioni di assistenza: il 45% di questi erano persone sole con un affitto medio di Fr. 759.-, il 30% coppie con figli (affitto medio di Fr. 1'208.-), il 23% persone sole con figli (affitto medio di Fr. 1'118.-) ed il 3% coppie senza figli (affitto medio di Fr. 939.-).

Va inoltre sottolineato come la Città, basandosi sul Regolamento per la concessione di contributi comunali in ambito sociale, del 12 febbraio 2007, sia comunque molto attiva in ambito sociale e concede sussidi ed aiuti in materia di alloggio per le fasce finanziariamente più deboli della popolazione, quali:

- il deposito cauzionale;
- il pagamento delle spese accessorie;
- il pagamento di alcune mensilità.

La Città ha erogato nel 2012 quasi Fr. 320'000.-- a favore dell'alloggio mediante questo genere di sussidi.

5.3 Scenari di sviluppo del mercato immobiliare a Lugano

A livello sociodemografico, nei prossimi anni, è previsto un ulteriore aumento della popolazione. Secondo le ipotesi utilizzate per lo sviluppo dello scenario centrale la popolazione residente permanente del Ticino passerà dalle circa 334'000 persone del 2010 a circa 380'000 persone nel 2040, con un aumento di quasi 14 punti percentuali e prolungando quindi la crescita degli ultimi due-tre decenni, ma con un'intensità leggermente minore. L'aumento concerne in primo luogo la popolazione anziana, infatti gli over 80 faranno segnare un aumento pari all'82%. Se consideriamo l'attuale età pensionabile come soglia per il confronto, notiamo che dal 2015 al 2040 gli over 65 incrementeranno del 55.6%. Questo a fronte di una popolazione giovane (0-19 anni e 20-39 anni) che resterà stabile e non subirà mutamenti.

Gli scenari di evoluzione della popolazione elaborati dall'Ufficio federale di statistica sono in grado di proiettare, sia a livello svizzero sia cantonale, l'evoluzione del numero e del tipo di economie domestiche. Gli scenari per il Ticino prevedono una riduzione del numero medio di persone per

famiglia: si passerà da 2.22 unità del 2005 a 2.01 unità nel 2030, con un aumento delle famiglie composte da una o due persone ed una riduzione delle famiglie composte da tre o più persone. Le famiglie composte da una sola persona aumenteranno di circa 18'000 unità e quelle con due persone di circa 13'500 unità. Più o meno stabile sarà il numero delle economie domestiche composte da tre o quattro persone. Per contro diminuiranno quelle con cinque o più persone.

Probabilmente a Lugano questo effetto sarà ancora più accentuato, dato che si parte da un'occupazione media degli alloggi inferiore alla media cantonale. Se da una parte i dati indicano la necessità di avere più alloggi poiché le persone tendono a vivere in modo più autonomo (atomizzazione dei nuclei familiari), dall'altra la superficie abitativa media di una famiglia aumenterà ancora (a parità degli attuali alloggi).

Dal profilo dello sviluppo territoriale, nei prossimi anni, il Ticino sarà teatro di ulteriori grandi cambiamenti: vi saranno dei netti miglioramenti delle infrastrutture della mobilità con l'inaugurazione di diverse infrastrutture ferroviarie e stradali. Queste opere incideranno sulle scelte di mobilità dei ticinesi e, parzialmente, anche sulla scelta del luogo del domicilio e del posto di lavoro. Determinanti saranno i cambiamenti dei tempi di percorrenza in treno tra i principali centri del Cantone e delle province italiane limitrofe, che verranno in parte dimezzati e saranno anche più attrattivi rispetto agli spostamenti con l'automobile. Per esempio, Lugano sarà raggiungibile in 12 minuti da Bellinzona (oggi 25 min.), 22 minuti da Locarno (oggi 52 min.), 24 minuti da Como (oggi 46 min.) e 31 minuti da Varese (oggi 75 min.).

Il miglioramento delle infrastrutture della mobilità permetterà quindi di muoversi in modo più veloce all'interno del Cantone, ma anche verso nord (apertura del tunnel di base del San Gottardo) e verso sud. Questi cambiamenti avranno delle forti ripercussioni sullo sviluppo territoriale e, in considerazione dei trend osservati negli ultimi decenni e dell'aumento della popolazione previsto, lasciano presagire i seguenti scenari:

- aumento l'attrattività residenziale delle aree vicine alle stazioni delle linee TILO, in particolare di quelle con importanti riserve edificatorie;
- grazie alla migliore accessibilità della periferia, potranno rafforzarsi le attività economiche nei centri forti del Cantone (soprattutto Lugano e Valle del Vedeggio);
- la maggiore attrattività farà aumentare i prezzi dei terreni nei pressi delle stazioni e delle aree circostanti. Per accedere agli alloggi a pigione moderata sarà necessario spostarsi maggiormente in periferia (Tre Valli, Media Vallemaggia, Valcolla, Alto Malcantone, ecc.) a meno che si attuino delle politiche di tutela degli alloggi a pigione moderata;
- il pendolarismo tenderà ad aumentare non solo tra i principali centri ma anche tra le periferie delle aree urbane e dei centri;
- delle ulteriori trasformazioni potrebbero aver luogo per il mercato delle residenze secondarie esistenti. In seguito all'accettazione dell'iniziativa "Basta con la costruzione sfrenata di abitazioni secondarie!" e la migliore accessibilità da Oltralpe, il loro valore potrebbe ulteriormente crescere escludendo di fatto la possibilità di trasformarle in residenze primarie (e ancora meno in residenze a pigione moderata);
- se non gestita oculatamente, l'applicazione dell'Ordinanza sulle residenze secondarie potrebbe avere delle ripercussioni importanti sul mercato delle residenze primarie esistenti dei centri urbani a forte richiesta di residenze secondarie (in particolare Locarnese e Luganese).
- l'effetto generato dall'invecchiamento della popolazione potrebbe portare ad un aumento delle richieste di abitazioni nei centri in grado di offrire quei servizi necessari a soddisfare i bisogni degli anziani.

Tutti questi elementi portano a pensare al rischio di creare un circolo vizioso dello sviluppo territoriale, con un consumo ulteriore di territorio sia per soddisfare le esigenze insediative, sia di ulteriori infrastrutture di mobilità. Infatti, con la realizzazione di nuove infrastrutture vi sarà un

aumento dei costi dei terreni e dell'alloggio nelle aree centrali e meglio servite. In mancanza di misure di contenimento dei prezzi nei centri, ciò costringerà la popolazione a cercare alloggi accessibili dove disponibili, quindi in periferia, contribuendo di fatto a creare nuovi flussi pendolari e ad accrescere il consumo di suolo. Spostamenti più lunghi significheranno nuove esigenze di mobilità e nuovi congestionamenti sui principali assi di collegamento che richiederanno ulteriori interventi sulle reti ferroviarie e stradali.

In questo contesto, al fine di correggere il circolo vizioso sopra descritto, sarà quindi determinante garantire anche l'offerta di alloggi a pigione moderata in Città.

A titolo riassuntivo, per quanto attiene agli scenari di sviluppo del mercato immobiliare a Lugano si possono quindi identificare le tendenze riassunte nella tabella seguente.

Costi	<ul style="list-style-type: none"> . Affitti: i costi degli affitti effettivi sono nettamente sotto il costo degli affitti sul mercato (differenze del 30-40%). Più l'alloggio è nuovo (o rinnovato), maggiore è il suo costo. Da più tempo un inquilino abita nello stesso alloggio, più è basso il costo dell'affitto . Terreni: raddoppio dei prezzi negli ultimi dieci anni . Costi di costruzione: aumento del 30% negli ultimi 13 anni . Energia: forte aumento (in particolare dell'olio combustibile)
Parco alloggi	<ul style="list-style-type: none"> . Edifici/alloggi: perlopiù datati con importanti differenze anche a livello di quartiere. Tanti alloggi di grandi dimensioni occupati da poche persone. I quartieri più centrali hanno un tasso di inquilini superiore all'80% . Ristrutturazione: difficoltà di carattere legislativo tra proprietari e inquilini. Succede che viene scelta la via più diretta e facile: disdetta del contratto e successivo aumento dell'affitto a ristrutturazione avvenuta
Situazione socio-demografica	<ul style="list-style-type: none"> . Popolazione: aumento del numero di anziani. Saldo migratorio positivo, ma gli arrivi sono internazionali e le partenze intercomunali . Economie domestiche: diminuzione del numero di persone per economia domestica e rispettivo aumento delle superfici abitabili pro capite
Situazione socio-familiare	<ul style="list-style-type: none"> . Aumentano i divorzi, famiglie più disgregate (raddoppio dei . Aumentano le famiglie monoparentali
Sviluppo territoriale	<ul style="list-style-type: none"> . Sub-/peri-urbanizzazione: aumento della migrazione verso la periferia . Mobilità: aumento delle esigenze di mobilità
Legislazione	<ul style="list-style-type: none"> . LCAP(1974): scadenza dei sussidi secondo la vecchia legge . LPrA(2003): accesso ai sussidi difficoltoso in Ticino, perché ci sono poche cooperative

Tabella 2 – Tendenze in atto nel mercato immobiliare

5.4 Esperienze altrui nella promozione dell'alloggio

Il capitolo 4 dello studio sull'alloggio riferisce circa diversi strumenti ed esperienze a livello nazionale ed internazionale nella promozione dell'alloggio.

Per quanto riguarda gli strumenti a disposizione, nel capitolo 4.1. si evidenzia innanzitutto come una possibilità concreta di promozione dell'alloggio a pigione moderata è offerta dagli strumenti di pianificazione del territorio. Si tratta dei dispositivi incitativi o vincolanti (con base legale) seguenti:

- bonus sull'indice di sfruttamento del suolo qualora il progetto prevedesse degli alloggi a pigione moderata (esempio di Zugo, Zurigo e Gland);
- proporzione minima di appartamenti a pigione moderata iscritta nel piano delle zone (esempio di Zugo e Bülach);
- cambiamento della destinazione, e dunque passaggio in zona edificabile, o aumento degli indici di sfruttamento autorizzati (esempio di Gland);
- numero di residenze secondarie limitate in certi settori;
- tassa sul plusvalore prelevata nel momento in cui un terreno diventa edificabile o vi si aumenta l'indice di sfruttamento del suolo (Zugo, Bülach, Zurigo, Gland).

Qui di seguito si indicano le principali caratteristiche legate all'applicazione di questi cinque strumenti:

Bonus sull'indice di sfruttamento del suolo	<ul style="list-style-type: none"> • Più la superficie a disposizione è importante, maggiori saranno gli effetti positivi del bonus. Il potenziale di questa misura è proporzionale al beneficio che può trarne in proprietario fondiario.
Cambiamento della destinazione, e dunque passaggio in zona edificabile, o aumento degli indici di sfruttamento autorizzati	<ul style="list-style-type: none"> • Aumentare le superfici edificabili permette di diminuire progressivamente le pigioni. • Il passaggio a zona edificabile di superfici troppo importanti potrebbe essere in conflitto con il principio di un utilizzo misurato del suolo. • La densificazione non dev'essere promossa a scapito della qualità architettonica, urbanistica e paesaggistica. • Una riduzione generalizzata del costo dell'affitto rischia di portare ad un aumento del consumo di superfici abitabili pro capite.
Proporzione minima di appartamenti a pigione moderata iscritta nel Piano delle Zone	<ul style="list-style-type: none"> • Buoni risultati laddove il mercato immobiliare è dinamico: il proprietario sarà incitato a realizzare degli alloggi a pigione moderata se il beneficio totale è a suo favore.
Numero di residenze secondarie limitate in certi settori	<ul style="list-style-type: none"> • Misura scarsamente efficace nei centri urbani.
Tassa sul plusvalore prelevata nel momento in cui un terreno diventa edificabile o vi si aumenta l'indice di sfruttamento del suolo	<ul style="list-style-type: none"> • Il potenziale di questa misura è notevole. • Nei centri urbani sarà però difficile costituire un fondo finanziario sufficientemente importante poiché i terreni sui quali prelevare la tassa sono sempre più rari.

Tabella 3 – Strumenti per la promozione della pigione moderata

Ogni disposizione possiede un'efficacia propria che va valutata caso per caso in funzione degli obiettivi da raggiungere e dei mezzi a disposizione dell'ente pubblico.

Su questi strumenti, si rimanda pure al seguente cap. 8 del presente Messaggio, nel quale si illustra il recentissimo opuscolo *Pigioni accessibili - Un prontuario per Città e Comuni (Preisgünstiger Wohnraum - Ein Baukasten für Städte und Gemeinden)*, edito dall'Ufficio federale dell'abitazione.

Nel capitolo 4.2 dello studio sono inoltre descritte:

- le diverse esperienze attuate con la promozione dell'alloggio integrata all'amministrazione cittadina (Città di Zurigo, Cantone e Città di Ginevra, Lucerna, Winterthur, Baden, Friburgo).

Si evidenzia in particolare che le Città svizzero-tedesche hanno in comune la forte presenza di cooperative ed il forte sostegno ad esse, quali attori determinanti per la realizzazione di alloggi di pubblica utilità.

- le esperienze attuate nella promozione dell'alloggio con strumenti finanziari (Amburgo, DE);
- le possibilità offerte dai fondi immobiliari e pensionistici, che si occupano di offrire ai propri investitori una rendita immobiliare attraverso l'acquisto, la costruzione ed il rinnovo di immobili reperiti sul libero mercato. La redditività degli immobili si aggira attualmente attorno al 5%. Quel che qui importa è che questi fondi normalmente non sono indirizzati verso operazioni speculative di realizzazione/vendita o disdetta/vendita. Il loro interesse è in un investimento a lungo termine con relativo reddito pianificabile nel tempo.

Questi fondi, di fatto, intervengono in modo che gli alloggi in affitto rimangano tali ed operano nel segmento "medio", ossia non nel segmento del "lusso", per semplici ragioni di riduzione del rischio. Si potrebbe sostenere che si tratta dell'obiettivo e del segmento in cui anche l'ente pubblico vorrebbe poter operare per mantenere/realizzare alloggi di utilità pubblica.

Di fatto, è proprio con una politica di investimento e reddito a lungo termine (e dunque non speculativa) che è possibile mettere sul mercato e mantenere alloggi di utilità pubblica.

5.5 Attori e attività esistenti nel mercato dell'alloggio a pigione moderata e sussidiata

Nel capitolo 2.6 dello studio si osserva come il principale attore sul mercato ticinese dell'alloggio a pigione moderata è la Alloggi Ticino SA (in seguito ATISA), già Logis Suisse (Ticino) SA, una società anonima di interesse pubblico costituita nel 1987 di cui il Canton Ticino (38%) e l'Ufficio federale dell'alloggio (35.5%) detengono il 73.5% del pacchetto azionario.

Lo scopo statutario di ATISA è quello di favorire, con l'acquisto di terreni, immobili e costruendo appartamenti, l'edilizia residenziale economica in Ticino e di ostacolare la speculazione nel mercato delle abitazioni. In totale, ATISA gestisce circa 1'000 appartamenti in Ticino, in massima parte abitazioni ancora sussidiate. Solo una piccola parte di questi alloggi si trova a Lugano. Oltre ad ATISA, negli ultimi decenni ci sono stati altri attori che hanno promosso la pigione moderata in Ticino, accedendo, in parte, anche ai sussidi federali e cantonali. In tal senso si sono adoperati alcuni Comuni, alcune casse pensioni, delle fondazioni e degli imprenditori privati.

Rispetto ad altre realtà, a Lugano si sono insediate pochissime cooperative abitative. Nonostante il loro esiguo numero, è interessante citare alcune società cooperative attive a Lugano con gli scopi di "offrire e garantire ai suoi membri alloggi di buona qualità a prezzi vantaggiosi", "promuovere abitazioni di pubblico interesse", "mettere a disposizione dei propri soci servizi di carattere tecnico, logistico e finanziario per la realizzazione di operazioni e promozioni immobiliari", "procurare appartamenti sani e a pigione moderata a persone anziane che abbiano raggiunto i limiti di età per beneficiare dell'AVS". Questi obiettivi possono generalmente essere perseguiti tramite la realizzazione di nuove costruzioni, l'acquisto di case e appartamenti, la ristrutturazione di immobili presenti sul territorio o ancora la gestione di stabili.

Di seguito una lista delle cooperative già attive a Lugano:

- Ceresio, società cooperativa di costruzione;
- Cooperativa Bell'Abitare;

- Cooperativa immobiliare svizzera 2011;
- Cooperativa immobiliare svizzera 2012;
- Residenza Emmy Società Cooperativa.

Vi sono inoltre timidi segnali che indicano la volontà di istituire a livello locale ulteriori cooperative.

6. ALTRI STUDI SULL'ALLOGGIO E SUL MERCATO IMMOBILIARE

Nella definizione di possibili strategie in materia di alloggio, ci si può pure riferire a diversi contributi e studi che si sono susseguiti negli anni a livello federale, cantonale e comunale.

Il Gruppo di lavoro ha analizzato e considerato i più recenti studi specialistici disponibili sul tema dell'alloggio, tra i quali citiamo:

- Mercato immobiliare di Lugano, gruppo di lavoro Città di Lugano e Urs Keiser (Conim AG), agosto 2011;
- La construction de logements locatifs “à prix avantageux” est possible, Ufficio Federale delle Abitazioni UFAB, giugno 2012;
- Promouvoir la construction de Logements d'utilité publique, ASPAN, gennaio 2010.
- Piano cantonale dell'alloggio, Canton Ticino, ottobre 2012.

Di seguito si riportano le sintesi degli studi menzionati, quale contributo ad una migliore comprensione del tema.

Una bibliografia più completa della documentazione e degli studi di riferimento è riportata al Capitolo 6 dello studio sull'alloggio della Città, allegato.

6.1 Mercato immobiliare di Lugano - Gruppo di lavoro Città di Lugano e Urs Keiser (Conim AG), agosto 2011

Gli obiettivi di questo studio, promosso dalla Città di Lugano in collaborazione con Urs Keiser dell'azienda Conim AG di Zugo sono:

- delineare l'attuale situazione delle superfici abitative e commerciali;
- delineare la potenziale domanda abitativa e commerciale;
- delineare la necessità di intervento per uno sviluppo immobiliare sostenibile.

Tra i risultati di maggior rilievo per il tema che ci occupa, si citano in particolare quelli esposti nei cap. 4.3 “Contesto residenziale” e del cap. 5 “Sviluppo della domanda e dell'offerta sul mercato immobiliare di Lugano”.

Per quanto attiene al "Contesto residenziale", emerge come il principale motore della domanda del mercato immobiliare di Lugano è l'immigrazione internazionale. Sono soprattutto le persone che guadagnano meglio o quelle di origine straniera che vivono oltre la distanza pendolare ad alimentare la domanda di abitazioni nel Luganese.

A medio termine questo sviluppo persisterà, anche se presumibilmente a un livello lievemente inferiore. Molti immigranti stranieri, grazie al loro profilo, dispongono di un potere d'acquisto relativamente superiore a quello della popolazione locale per affittare ed acquistare immobili in posizioni centrali. I nuovi immigranti stranieri in età attiva hanno il più delle volte una maggiore affinità per la proprietà immobiliare rispetto agli Svizzeri della stessa età. In un primo momento, spesso affittano un appartamento in Città e, dopo l'ambientamento e a causa della situazione dell'offerta, acquistano un immobile di proprietà nell'agglomerato vicino al centro. Il reddito medio pro capite comparativamente inferiore rappresenta un ostacolo all'affitto o all'acquisto di immobili di proprietà da parte della popolazione locale.

La Città, a causa della struttura della popolazione, dispone di una quota di abitazioni in affitto relativamente alta. Per i lavoratori pendolari provenienti dalla Svizzera tedesca, Lugano è troppo

distante come luogo di residenza. I frontalieri, a causa delle loro radici locali e del costo della vita inferiore, preferiscono vivere nell'area italiana del confine.

Malgrado il potenziale turistico della regione, attualmente solo pochi anziani stranieri sembrano scegliere Lugano come luogo di residenza dopo il pensionamento.

Per quanto riguarda lo "Sviluppo della domanda e dell'offerta sul mercato immobiliare di Lugano", lo studio indica come Lugano disponga di 33'000 unità abitative di cui i 2/3 sono in affitto; nel Luganese sono invece 77'000 le unità abitative, ma la quota di appartamenti in affitto è notevolmente inferiore rispetto alla Città (49%).

Nel Luganese, in base al numero di licenze edilizie rilasciate, nei prossimi anni ci saranno sul mercato (in percentuale) molti meno immobili in affitto rispetto a quelli di proprietà.

Negli ultimi anni l'offerta di nuovi appartamenti nella regione è stata assorbita bene, soprattutto grazie all'immigrazione dall'estero. Tuttavia, sussiste il rischio di un nuovo boom di progettazioni che potrebbe eccedere la domanda di spazi abitativi.

Il mercato locale dell'edilizia residenziale è relativamente liquido; la Città di Lugano ha una media annuale di 2.600 immobili residenziali offerti, Zurigo ha un patrimonio 7 volte superiore però la liquidità è solo di 2.5 volte superiore. Si ipotizza che a breve termine il dato dell'offerta nella regione dovrebbe mantenersi sullo stesso valore o registrare un lieve incremento.

Un ulteriore criterio importante per capire l'andamento del settore è il concetto di appartamento vuoto. La legge federale definisce una carenza di appartamenti quando il valore di vuoto è inferiore all'1.5%. In base ai dati statistici sia la Città che il Cantone ma anche l'intera Svizzera negli ultimi 10 anni il valore medio è stato nettamente inferiore a questo importo. Per quanto riguarda la Città in base ai dati USTAT questo importo era di 0.7%, a Zurigo (0.0). In base ad un'analisi, i dati del Ticino non sarebbero attendibili e la loro qualità è da ritenersi pessima, perciò si è dovuto procedere con lo studio di un campione, in base al quale il totale degli appartamenti non occupati rappresenta circa l'11% di tutto lo stock di appartamenti e l'8% sono residenze secondarie.

In base alle indicazioni di *Wuest & Partner* la differenza di costo tra un appartamento a Lugano e nella regione luganese è minimo. Il valore mediano di affitto al m² a Lugano è di Fr. 220.--, invece nella regione di Lugano Fr. 210.--.

Il prezzo di transazione di un appartamento standard nel luganese è mediamente superiore dell'80% rispetto al 2000. Si calcola che per poter acquistare un appartamento nella regione di Lugano è necessario un reddito compreso, tra Fr. 115'000.-- e Fr. 130'000.--. A Lugano il valore medio annuale del costo di affitto al m² è Fr. 220.-- netto invece a Zurigo Fr. 280.--.

A causa della liquidità del mercato, a breve e medio termine si prevede una tendenziale stabilità degli affitti e il mercato immobiliare è in buone condizioni. Anche se c'è un lieve eccesso d'offerta di alloggi in PPP.

Il canone di affitto medio per un appartamento di 3 locali nel segmento intermedio nella Città di Lugano ammonta a Fr. 1'370.--, a Basilea Fr. 1'290.-- e a Zurigo Fr. 1'730.--. Il livello di reddito pro capite in Ticino è tuttavia inferiore rispetto alla media Svizzera, perciò l'affitto incide maggiormente sul reddito disponibile.

In conclusione, lo studio in oggetto ritiene che le sfide del mercato immobiliare della Città di Lugano risiedono soprattutto nei seguenti settori:

- la poca disponibilità di terreno edificabile sul mercato e la conseguente necessità di densificazione urbana.
- l'accessibilità all'alloggio per la popolazione locale, considerando la possibilità di prevedere zone dedicate a pigioni moderate.

6.2 La construction de logements locatifs: à prix avantageux, est possible - Ufficio Federale delle Abitazioni UFAB, giugno 2012 (v. allegato X)

Da anni, la costante pressione della domanda esercitata nei centri delle città fa sì che in molti luoghi vengano demolite vecchie abitazioni locative, sostituite da nuove abitazioni, solitamente più grandi e ovviamente più costose. In questo modo le vecchie abitazioni a pigioni moderate scompaiono dal mercato. Lo studio mostra che è possibile rendere economicamente interessante la costruzione di case a pigione moderata senza l'intervento di un sostegno da parte dell'ente pubblico. Lo studio analizza l'esempio di un immobile plurifamiliare a Zurigo-Altstetten. In sintesi i risultati emersi sono che, da un punto di vista tecnico e finanziario, è necessario tornare a costruire abitazioni compatte.

In larga sintesi le misure previste sono le seguenti:

- ridurre le superfici abitabili (in Svizzera negli ultimi 20 anni si è passati da 80 m² a 95 m² per un appartamento di 3.5 locali);
- ridurre i costi di costruzione, massimizzando la parte delle superfici abitabili rispetto al totale degli spazi costruiti e scegliendo materiali meno costosi.

Ad esempio la scelta di un grande terrazzo ad uso comune, piuttosto che la dotazione di un terrazzo in ogni singolo appartamento, così come la realizzazione di vetrate più basse rispetto all'altezza dei locali, consentono ulteriori importanti risparmi.

Constatando come in questi ultimi anni il segmento della costruzione di alloggi a pigione moderata sia stato negletto dagli investitori, lo studio sostiene che oggi questo settore sia molto attrattivo per le seguenti ragioni:

- la domanda è molto alta;
- il tasso di rendimento non è inferiore rispetto a quello di stabili di tenore medio-alto;
- il proprietario diversifica i propri investimenti.

A proposito delle conclusioni dello studio, si può effettivamente confermare che negli ultimi decenni si è assistito ad un aumento delle dimensioni degli appartamenti, ritenuto che oggi le dimensioni di un 4 locali non ha le stesse dimensioni di 20 anni fa. Anche lo standard costruttivo si è evoluto molto negli anni. Gli edifici sono divenuti più performanti a livello tecnico, con standard ed installazioni sempre più costose (si pensi alla ventilazione, al condizionamento dell'aria, ecc.) che aumentano il valore dell'immobile, ma anche il costo di realizzazione.

L'ipotesi di standardizzare al massimo l'impiego di certe tipologie di materiali, la riduzione delle quadrature per alcuni locali, come pure la messa a disposizione di spazi comuni (tetti accessibili in sostituzione dei balconi singoli) meriterebbe serio approfondimento. Appare comunque chiaro che non si possono ridurre i costi al di sotto di una determinata soglia, poiché vi sono dei parametri edilizi ed energetici, imposti dalla Legge che devono essere rispettati, soprattutto quando il committente è l'ente pubblico che deve ad esempio rispettare lo standard Minergie.

6.3 Promouvoir la construction de Logements d'utilité publique - ASPAN, gennaio 2010

Il documento, a cura dall'Associazione Svizzera per la pianificazione del territorio (ASPAN), evidenzia la necessità di definire in maniera chiara il concetto di "abitazione di pubblica utilità" e lo fa proponendo tutta una serie di misure di tipo prevalentemente pianificatorio tese a promuovere la costruzione di alloggi di utilità pubblica (ovvero il cui prezzo o affitto è - durevolmente - moderato).

Le misure enucleate postulano:

- la concessione, a titolo d'incentivo, di possibilità di edificazione supplementari: ad esempio un indice di sfruttamento o un limite di piani o di altezza più elevato;
- la concessione di un diritto di compera a favore del Comune in caso di nuovo azionamento con l'impegno di edificare alloggi d'utilità pubblica; definizione di quote di alloggi d'utilità pubblica

nei piani di utilizzazione: il Comune stabilisce quote di alloggi d'utilità pubblica su porzioni determinate del territorio comunale edificabile;

- la promozione degli alloggi d'utilità pubblica per mezzo del prelevamento di contributi di miglioria;
- la cessione di fondi edificabili a committenti d'utilità pubblica: il Comune che è proprietario di fondi edificabili, ma non vuole o non può occuparsi della costruzione di alloggi d'utilità pubblica, può cederli o - meglio - concedere un diritto di superficie a committenti d'utilità pubblica.

Le proposte formulate dall'ASPAN sono interessanti perché permettono di principio all'ente pubblico di intervenire nel campo della promozione dell'alloggio a pigione moderata senza esporsi direttamente in modo eccessivo a livello economico. I Comuni possono infatti intervenire con lo strumento del Piano Regolatore e concedere degli indici supplementari (bonus) per quei promotori che intendono costruire delle residenze mantenendo una determinata percentuale di superfici da destinare alla residenza con pigioni moderate. Questo genere di incentivo offre diversi vantaggi, primo fra tutti quello di avere un costo contenuto per l'ente pubblico. Un altro aspetto importante, legato alle percentuali, è quello che permette di mantenere un mix sociale all'interno di un'edificazione o di un comparto. Questo permette di evitare quel potenziale fenomeno di ghettizzazione che si potrebbe ingenerare con l'edificazione di interi comparti - o quartieri - con soli stabili a pigione moderata.

La concessione di bonus edificatori inoltre è pure, di principio, in linea con quanto promosso a livello nazionale dalla Confederazione con il "Progetto territoriale svizzera" che promuove una densificazione delle zone edificabili esistenti per incentivare un utilizzo più razionale e parsimonioso del suolo, come previsto dalle Leggi Federali e Cantionali in materia di pianificazione del territorio.

Ovviamente è importante segnalare che questo genere di incentivi o bonus non può essere applicato a tappeto su tutto il territorio della Città, che dispone di zone edificabili che variano dalla R1 (Pambio-Noranco) alla R7 (Lugano, Pregassona, Viganello). Con l'ultima fase aggregativa, la zona R2 è diventata a Lugano preponderante a livello di superfici edificabili del territorio cittadino ed in questa tipologia di zona difficilmente risulta sensato applicare questo genere di incentivi.

Le zone che maggiormente si prestano per i bonus sono quindi le zone con valori di edificazione oltre i 4 piani; e tali zone devono anche essere ben servite da infrastrutture pubbliche primarie quali i servizi pubblici di trasporto. Queste zone sono chiaramente identificabili nella piana del fiume Cassarate, nei quartieri di Molino Nuovo, Pregassona, Viganello e Cassarate, che offrono delle zone edificabili che variano dalla R4 sino alla R7. Anche il quartiere di Breganzona offre delle zone R4, R5 ed R6 che potrebbero essere valutate anch'esse per degli eventuali bonus.

Si ritiene che è in questi comparti che si potrebbero eventualmente incentivare con misure pianificatorie, e segnatamente con dei bonus, delle residenze a pigione moderata, attraverso una variante di piano Regolatore supportata da adeguate motivazioni legate ad una chiara politica dell'alloggio.

6.4 Il Piano cantonale dell'alloggio - Canton Ticino, ottobre 2012

Lo studio è stato allestito dallo studio Planidea SA (ing. Rovelli) su mandato del Cantone Ticino, ed in particolare dei Dipartimenti della Sanità e socialità (DSS); Territorio (DT) e Finanze ed Economia (DFE). Il documento è stato presentato in una conferenza stampa il 29 novembre 2012.

Dagli atti presentati, si può affermare che lo studio - relativo al territorio cantonale - illustra in modo completo come le tematiche legate all'alloggio non siano circoscritte o fini a se stesse, bensì che incidono anche sui seguenti aspetti:

- mobilità (domanda/offerta di mobilità, pendolarismo);
- socialità (qualità di vita, solidarietà e integrazione della popolazione);

- organizzazione del territorio (funzionalità, uso del suolo);
- gestione delle risorse economico-finanziarie (investimenti in infrastrutture, induzione di gettiti fiscali).

Lo studio costituisce un buon punto di partenza ed un documento di sicuro interesse per gli addetti ai lavori. Tuttavia, volutamente e proprio per il mandato assegnato dal Governo, è basato su una scala cantonale con singoli zoom sulle regioni e sui distretti. Lo studio non propone delle ricette immediate o risposte definitive, ma invita piuttosto il Governo a promuovere ulteriori approfondimenti.

Lo studio sull'alloggio comunale, voluto dal Municipio, consente di disporre di indicazioni più precise e concrete per il territorio della Città, basandosi anche sulle esperienze e sui risultati conseguiti dallo studio cantonale.

6.5 Aktuelle Wohnungsprobleme in der Schweiz - Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, febbraio 2014

Lo scorso mese di febbraio la Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften ha rilasciato il suo rapporto denominato "*Aktuelle Wohnungsprobleme in der Schweiz*", commissionato dai rappresentanti del PS alle camere federali (che si allega al presente Messaggio).

Si segnala al Consiglio Comunale che le conclusioni alle quali è giunta la Città e il suo gruppo di lavoro concernenti la politica dell'alloggio sono sostanzialmente congruenti e compatibili con le conclusioni a cui giunge la Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften denominato "*Aktuelle Wohnungsprobleme in der Schweiz*". Nell'ambito di questo studio è stata interpellata anche la Città di Lugano quale membro del Gruppo di lavoro federale sull'alloggio.

7. DIALOGO SULLA POLITICA DELL'ALLOGGIO CONFEDERAZIONE, CANTONI E CITTÀ (WOHNUNGSPOLITISCHER DIALOG BUND, KANTONE UND STÄDTE)

Nel maggio 2013, il Consiglio federale ha incaricato l'Ufficio federale dell'abitazione di organizzare una piattaforma di dialogo sulla politica dell'alloggio con i Cantoni e con le Città confrontate con mercati dell'alloggio surriscaldati.

L'obiettivo del dialogo è lo scambio di informazioni ed esperienze sulla situazione del mercato immobiliare e sulle misure in via di realizzazione, così come la verifica circa la necessità di interventi a livello federale, dei Cantoni o dei Comuni. Inoltre, i Cantoni e le Città sono state chiamate a prendere posizione su singole misure di politica fondiaria e dell'alloggio, al vaglio del Consiglio federale.

Nel Gruppo di lavoro, composto in accordo con la Conferenza dei Direttori cantonali delle finanze, con l'Unione delle Città svizzere, con l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE) e con il Segretariato del Dipartimento federale di giustizia e polizia, siede anche la Città di Lugano, rappresentata dal Direttore del Dicastero Pianificazione, Ambiente e Mobilità, arch. Hubeli.

Il Gruppo si è trovato in tre sedute di mezza giornata l'una tra agosto e ottobre del 2013. Il 3 dicembre 2013, ha emesso un rapporto intermedio sui propri lavori all'indirizzo del Consiglio federale.

Quali input per colloqui si sono ascoltati diversi esperti e si è promosso un sondaggio presso i 125 membri dell'Unione delle Città svizzere. Questa hanno potuto esporre la situazione e l'evoluzione del proprio mercato dell'alloggio, esprimersi sulle proprie attività e misure in materia di alloggio e sulle possibili misure da adottare livello federale, così come formulare eventuali ulteriori richieste all'autorità federale.

Sulla base delle informazioni raccolte dagli esperti e dalle Città, è emerso che la produzione di alloggi e la "pace dell'alloggio" sono da considerarsi, nel complesso, ancora intatti.

Sussiste una discrepanza tra gli indicatori del mercato e la percezione del problema in parte della popolazione, influenzata da singole manifestazioni ed effetti negativi del mercato. Risulta quindi centrale una descrizione oggettiva della situazione ed una valutazione oggettiva circa eventuali necessità di intervento sul mercato.

L'aumento della popolazione in seguito all'immigrazione è un fattore di aumento della domanda di alloggio tra diversi altri. Specie nelle regioni urbanizzate, la situazione di coloro che cercano un alloggio e possono disporre di un reddito modesto è peggiorata. La necessità di intervento è quindi riconosciuta.

In molte Città e Cantoni sono in discussione, sono state avviate o ulteriormente sviluppate attività e misure di politica dell'alloggio. In queste attività, è utile avvalersi dei recenti documenti emessi dalla Confederazione, ed in particolare del prontuario del quale si riferirà al seguente punto.

A mente del Gruppo di lavoro, per il raggiungimento degli obiettivi in materia di alloggio sono da preferire le misure di promozione e gli incentivi e non quelle caratterizzate da divieti o restrizioni. A maggioranza, il Gruppo di lavoro invita quindi il Consiglio federale a voler evitare interventi nel diritto di locazione a tappeto per l'intero territorio nazionale o limitate a livello regionale o temporale.

Si sostiene per contro l'obiettivo del miglioramento della trasparenza sul mercato dell'alloggio, così come le misure della pianificazione del territorio, in grado di lanciare precisi segnali nella politica dell'alloggio e di estendere il margine di manovra dei Comuni.

Le Città ed i Comuni possono ampliare l'offerta di alloggi a pigione moderata, spesso in collaborazione con investitori di pubblica utilità, se dispongono di terreni edificabili ed altri fondi. La maggioranza del Gruppo di lavoro invita pertanto un'approfondita verifica dello strumento del diritto di compera a favore del Comune, così come un riesame della decisione del Consiglio federale del 15 maggio 2013, secondo la quale il riutilizzo di terreni non più utilizzati dalla Confederazione e dalle aziende vicine alla Confederazione non giocherebbe nessun ruolo per quanto attiene agli obiettivi di politica dell'alloggio.

Nel Dialogo, diversi temi di importanza per una comune conoscenza della problematica, dei livelli di intervento e delle misure, hanno potuto essere affrontati solo parzialmente oppure non hanno potuto essere trattati. In particolare si tratta dei ruoli di Confederazione, Cantoni e Comuni nella politica dell'alloggio, dei vantaggi e svantaggi delle diverse misure di promozione, di questioni attinenti alla pianificazione del territorio (quali il trasferimento dei potenziali di densificazione o il coordinamento fra mobilità e insediamenti), oppure delle misure di comunicazione.

Il Gruppo di lavoro invita pertanto il Consiglio federale a voler proseguire con il Dialogo.

Il rapporto del GL (v. allegato 5) formula all'indirizzo del Consiglio federale, le seguenti raccomandazioni.

Raccomandazione 1

A maggioranza, il GL invita il Consiglio federale a voler desistere da misure di limitazione dell'aumento delle pigioni in caso di nuova locazione.

Una minoranza dei Cantoni (in particolare il Canton Vaud) raccomanda una modifica del Codice delle obbligazioni, mediante la quale si chiede che i Cantoni possano chiedere alla Confederazione l'attivazione di misure di limitazione dell'aumento delle pigioni in caso di nuova locazione sul territorio dell'intero Cantone o in parti di esso.

Raccomandazione 2

Il GL invita il Consiglio federale a voler desistere dal divieto o dalla limitazione di disdette motivate dal reddito (Ertragskündigung - Disdette e rilocalioni ad affitto maggiorato).

Raccomandazione 3

A maggioranza, il GL invita il Consiglio federale a voler approfondire la misura del diritto di compera a favore dei Comuni, così come le possibilità per il suo finanziamento.

Una minoranza, rappresentata in particolare dai Cantoni Zurigo e Basilea Città, ritiene che questo approfondimento non contribuisca al raggiungimento degli obiettivi.

Raccomandazione 4

Il GL invita il Consiglio federale a voler verificare la strategia immobiliare di FFS ed Armasuisse, adeguandola in modo che i terreni idonei possano essere progressivamente destinati per l'alloggio di pubblica utilità o per l'alloggio a pigione moderata, così come al mantenimento di spazi per attività convenienti.

Raccomandazione 5

A maggioranza, il GL invita il Consiglio federale a voler perseguire una nuova disposizione nel Codice delle obbligazioni, mediante la quale migliorare, in tutta la Svizzera, la trasparenza al momento della sottoscrizione di un contratto di locazione, e segnatamente introdurre disposizioni affinché venga indicata nel contratto la pigione precedente e la motivazione per eventuali aumenti della stessa. Per questa misura occorre trovare una soluzione possibilmente non burocratica.

Una minoranza del GL invita a voler tralasciare l'obbligo di indicare le motivazioni per eventuali aumenti.

Raccomandazione 6

A maggioranza, il GL vede con favore il mandato conferito dal Consiglio federale per la verifica dell'introduzione di disposizioni per la promozione della costruzione di alloggi a pigione moderata, nel quadro della consultazione sulla seconda tappa della revisione della Legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT).

Raccomandazione 7

Il GL vede con favore le disposizioni che riguardano il mercato dell'alloggio e la realizzazione di alloggi nel quadro della rielaborazione delle linee guida per i Piani direttori cantonali.

Raccomandazione 8

Il GL invita il Consiglio federale a voler proseguire il dialogo sulla politica dell'alloggio tra la Confederazione, i Cantoni e con le Città. Il Consiglio federale delibererà sui risultati intermedi entro dicembre 2013.

Il Consiglio federale si è chinato sul rapporto intermedio del Gruppo di lavoro lo scorso 15 gennaio 2014 (vedi seguente cronologia)

A titolo di promemoria e riassuntivo, si riassumono qui di seguito i tratti principali dell'attuale politica federale sull'alloggio.

Basi legali

La politica federale sull'alloggio si fonda su un compito costituzionale (art. 108 Cost). Quale Legge di applicazione fungeva la *Legge che promuove la costruzione di abitazioni e l'accesso alla loro proprietà* (LCAP) del 4 ottobre 1974. Quest'ultima è stata sostituita dalla *Legge che promuove un'offerta di alloggi a pigione e prezzi moderati* (Legge sulla promozione dell'alloggio - LPrA) del 21 marzo 2003.

L'art. 109 della Costituzione federale incarica inoltre la Confederazione di emanare prescrizioni volte a combattere gli abusi in materia di locazione. Quali Leggi di applicazione fungono il Codice delle obbligazioni (Locazione) del 15 dicembre 1989, così come la Legge federale sui contratti-quadro di locazione e sul conferimento dell'obbligatorietà generale del 23 giugno 1995.

Cronologia

15.05.2013 Il Consiglio federale ottimizza la politica dell'alloggio

Il Consiglio federale intende confermare i fondamenti della propria politica dell'alloggio. La produzione e l'immissione nel mercato di alloggi si è dimostrata vincente in situazioni congiunturali positive e negative. La popolazione svizzera ha mediamente a disposizione alloggi di qualità e, per la grande maggioranza, anche a condizioni finanziariamente sostenibili.

La domanda di alloggi è tuttavia fortemente cresciuta negli ultimi anni, specie nelle Città e nelle regioni più urbanizzate del Paese. I motivi sono da ricercare nell'aumento della popolazione in seguito all'immigrazione, nella diminuzione del numero di persone per economia domestica, così come nella preferenza per alloggi in contesto urbano.

L'attività di costruzione di alloggi ha reagito al mercato. Sussistono tuttavia importanti differenze regionali. In particolare, nelle regioni del Lemano, Zurigo, Basilea e la Svizzera centrale, la diminuita disponibilità di alloggi comporta l'aumento dei prezzi nell'offerta di abitazioni in alloggio o in proprietà e quindi una mancanza nell'offerta di abitazioni a prezzi sostenibili. Il Consiglio federale ha pertanto deciso di ottimizzare la propria politica sull'alloggio.

Le seguenti misure sono prese in considerazione.

- Dialogo sulla politica dell'alloggio

Ai fini della costruzione di un'offerta adeguata di alloggi, oltre alla Confederazione, anche i Cantoni ed i Comuni hanno delle responsabilità.

Viste le attuali sfide, la Confederazione ha risolto di avviare una piattaforma di dialogo tra Confederazione, Cantoni e Città.

- Acquisto di terreno

Una modifica dell'Ordinanza concernente la promozione di alloggi a pigione e prezzi moderati (Ordinanza sulla promozione dell'alloggio) dovrebbe permettere la messa a disposizione di crediti dal Fonds de roulement ad investitori di pubblica utilità non solo per la costruzione e per la ristrutturazione di alloggi, bensì anche per l'acquisto di fondi idonei.

- Legge sulla pianificazione del territorio

Si esamina l'introduzione di disposizioni per la promozione della costruzione di alloggi a pigione moderata nel quadro della Legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT), per esempio tramite disposizioni di Legge per la loro promozione oppure tramite la definizione di strumenti idonei nel quadro del prelievo del plusvalore derivante dai vantaggi della pianificazione.

- Trasparenza del mercato dell'alloggio in locazione

Nell'ambito del Diritto di locazione, il Consiglio federale vuole verificare l'introduzione, in tutta la Svizzera, di una disposizione che obbliga al momento della sottoscrizione di un nuovo contratto, la dichiarazione (mediante un apposito formulario) della precedente pigione.

In questo modo, la trasparenza sul mercato degli alloggi in locazione viene migliorato, la concorrenza può giocare meglio il suo ruolo con un effetto di moderazione sui prezzi.

15.01.2014 Il Consiglio federale approfondisce il Dialogo sulla politica dell'alloggio e continua l'esame delle misure

Il Governo ha preso atto dei risultati intermedi del GL Dialogo sulla politica dell'alloggio tra Confederazione, Cantoni e Città. Le conclusioni del GL appoggiano l'attuale politica dell'alloggio federale, secondo la quale la costruzione di alloggi deve avvenire innanzitutto nel quadro del mercato immobiliare.

Per l'ulteriore ottimizzazione della politica federale sull'alloggio, il Consiglio federale ha deciso di approfondire le misure raccomandate dal GL e di proseguire con i lavori del Dialogo Confederazione, Cantoni e Città. Il Governo ha inoltre espresso un parere di principio favorevole alla revisione del diritto di locazione, che migliori la trasparenza del mercato dell'alloggio in locazione ed introduca miglioramenti per locatori e locatari. Ha inoltre regolato in modo più trasparente la considerazione delle sovvenzioni al momento della fissazione delle pigioni.

8. PIGIONI ACCESSIBILI - UN PRONTUARIO PER CITTÀ E COMUNI (PREISGÜNSTIGER WOHNRAUM - EIN BAUKASTEN FÜR STÄDTE UND GEMEINDEN)

Nel novembre del 2013, l'Ufficio federale dell'abitazione ha pubblicato un prontuario all'indirizzo di Città e Cantoni che si prefigge di fornire ai Comuni uno strumento pratico e chiaro per la definizione del proprio ruolo e dei propri obiettivi sul mercato immobiliare, nonché degli strumenti e delle misure a disposizione per attuare questi obiettivi.

Il documento, che si allega (v. allegato 6) e che è ancora disponibile solo nella lingua tedesca (la versione in francese è in fase di traduzione), espone in modo molto chiaro quali siano le misure adatte a dipendenza della tipologia di Comune e degli obiettivi di politica dell'alloggio da esso stabiliti.

In questo opuscolo, qui tradotto nelle sue componenti essenziali, l'Ufficio federale dell'abitazione, osserva innanzitutto che la grande maggioranza della popolazione elvetica dispone ancora oggi di alloggi di buona qualità ed a costi sostenibili. Tuttavia, in alcune città ed agglomerati i prezzi e le pigioni, per i motivi indicati in precedenza, sono fortemente aumentati negli scorsi anni. Non solo Città grandi come Ginevra, Losanna, Basilea e Zurigo sono oggi confrontate al forte aumento dei prezzi, bensì anche Comuni più piccoli.

Con l'aumento dei prezzi, si modifica anche la struttura sociale e demografica dei Comuni: molti di essi giungono alla conclusione che il buon funzionamento di un Comune dipende, non da ultimo, anche da un'adeguata disponibilità di alloggi sostenibili per le cittadine ed i cittadini che dispongono di un reddito medio o basso.

Alcune grandi Città dispongono di una lunga tradizione nella costruzione di alloggi di interesse pubblico e cooperativo mentre altri Comuni non hanno ancora esperienza in questo ambito.

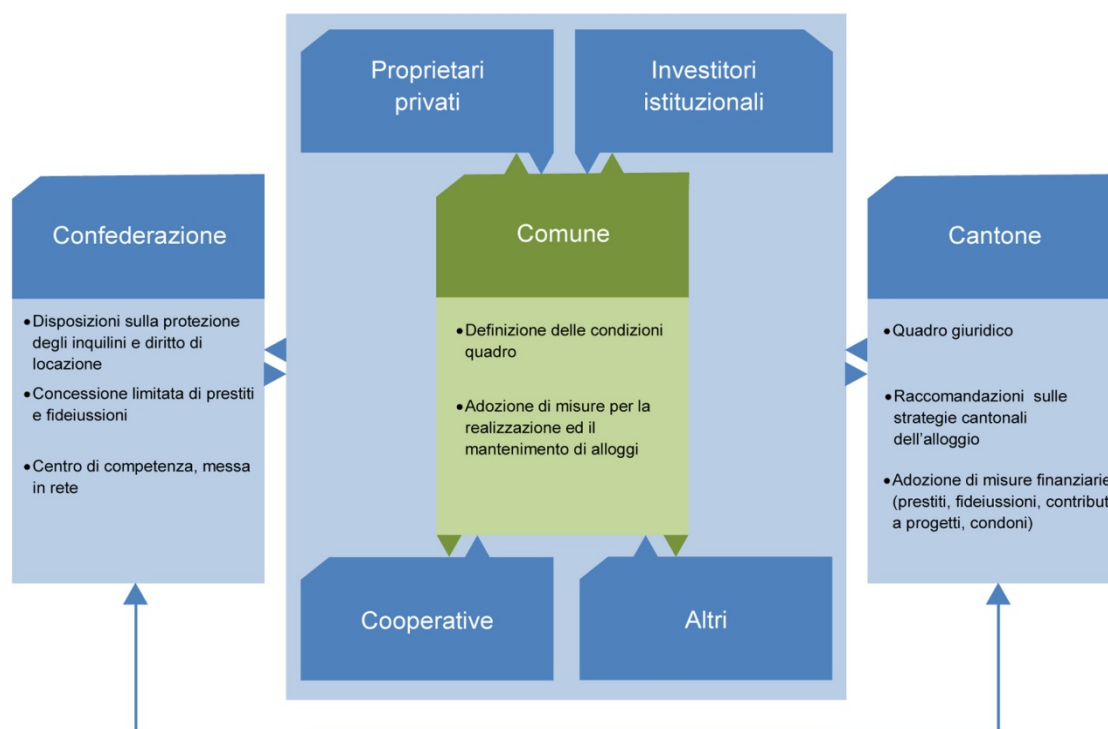
Per questi ultimi si pongono molte domande: quali possibilità ha un Comune per promuovere gli alloggi a pigione moderata? Quali misure sono idonee per un determinato Comune e quali no? Secondo quali criteri vengono attribuiti gli alloggi costruiti?

Con questo studio, l'Ufficio federale dell'alloggio vuole fornire aiuto alle Città ed ai Comuni nella ricerca di soluzioni adeguate: il prontuario indica possibili i passi e illustra le misure che si sono dimostrate efficaci ed idonee. Lo studio evidenzia come una Città un Comune non può unicamente intervenire sul mercato immobiliare in qualità di proprietario, bensì dispone di una ampia gamma di ulteriori possibilità d'azione.

Tramite la sua azione politica, il Comune definisce le condizioni quadro per il mercato dell'alloggio, ad esempio mediante gli strumenti pianificazione del territorio, la vendita o la messa a disposizione di terreni edificabili, o mediante l'adozione di altre misure che promuovano il mantenimento e la realizzazione di alloggi. Le possibilità si estendono sino alla costruzione in proprio di alloggi, alla consulenza ed al sostegno finanziario di altri attori, oppure all'adozione di incentivi per la realizzazione di alloggi.

Vi sono altresì limiti nell'azione di un Comune: la legislazione fondamentale, quali ad esempio il diritto di locazione o la Legislazione in materia di sviluppo territoriale sono di rango federale o cantonale. Non ogni misura può essere attuata in ogni Comune, così come determinate misure di carattere comunale (ad esempio quelle relative al diritto di locazione) non possono infrangere disposizioni di ordine superiore.

Lo schema seguente illustra il ruolo del Comune sul mercato dell'alloggio in relazione agli altri attori.



8.1 Come può un Comune promuovere l'alloggio a pigione moderata?

Ritenuto che il Comune dispone di un'ampia gamma di possibilità d'azione, va considerato che la politica dell'alloggio è una tra le diverse politiche che un Comune deve perseguire: risulta quindi fondamentale che la stessa sia coordinata con le altre politiche settoriali di sviluppo strategico del Comune. Inoltre, per adottare delle misure, occorre che le stesse siano ben preparate ed adeguatamente accompagnate.

Lo schema seguente illustra i passi necessari.



1. Prima di attuare delle misure è opportuno che il Comune analizzi ed osservi il mercato immobiliare ed il suo sviluppo per le diverse fasce della popolazione.
2. Chiarire gli obiettivi: per determinare le misure adeguate, è necessario che il Comune definisca i suoi obiettivi; quale sviluppo demografico persegue il Comune? Cosa significa pigione moderata per il Comune? Se un Comune definisce questi obiettivi nel quadro di una politica strategica dell'alloggio, ciò ne migliora l'accettazione nella comunicazione con la popolazione o con terzi.
3. Adottare le misure: sulla base degli obiettivi fissati, il Comune è quindi in grado di adottare le misure concrete necessarie.
4. Verifica de successo: per garantire che le misure attuate siano in linea con gli obiettivi fissati, i Comuni possono predisporre strumenti di controllo e verifica, che forniscono gli elementi per eventuali correttivi e rappresentano altresì elementi utili alla comunicazione verso la popolazione.

5. Informare e sensibilizzare: l'accettazione delle misure da parte di cittadini e proprietari fondiari è importante per la concretizzazione delle misure e quindi per il raggiungimento degli obiettivi. La gestione efficace della comunicazione e dell'informazione risulta pertanto fondamentale.

8.2 Le misure a disposizione

Se il Comune stabilisce di voler attuare una politica di promozione dell'alloggio a pigione moderata, dispone di un ventaglio di diverse misure: esso può pure intervenire con strumenti pianificatori e giuridici in modo da orientare il mercato immobiliare (definizione di vincoli o percentuali obbligatorie, bonus edificatori, ecc.).

Può pure intervenire direttamente con strumenti e misure finanziarie (finanziamento di alloggi comunali, costituzione di un ente di interesse pubblico, messa a disposizione di terreni comunali, prestiti e contributi a promotori di interesse pubblico, sussidi alle pigioni).

Una terza categoria di misure è legata alla comunicazione, alla consulenza ed alle trattative con proprietari e promotori.



I Comuni possono inoltre favorire l'efficacia delle misure ed il raggiungimento degli obiettivi con misure accompagnatorie o fiancheggiatrici. In particolare, per garantire nel tempo il mantenimento di un'adeguata offerta di alloggi a pigione moderata, occorre adottare disposizioni che chiariscano le condizioni per l'ottenimento ed il mantenimento degli alloggi in base a criteri legati al numero di persone per alloggio, reddito, sostanza, ecc. (cfr. Comune di Küsnacht).

Per molte delle misure possibili è fondamentale o per lo meno molto utile, che il Comune disponga di suoi terreni. Una politica fondiaria attiva, e quindi l'acquisizione e la permuta mirata di terreni, ha permesso a molti Comuni di avere un ruolo attivo nel mercato dell'alloggio, potendolo così influenzare.

8.3 Quali misure si prestano per quali Comuni?

Stabilito l'obiettivo politico di voler attuare una politica di promozione dell'alloggio a pigione moderata, si pone quindi la questione delle misure concrete.

Queste dipendono dalle condizioni quadro concrete del Comune e dalle specifiche intenzioni che si intendono concretizzare.

L'adozione di determinate misure presuppone l'esistenza di determinate condizioni quadro: se per attuare un determinata misura un Comune deve disporre di terreni propri, per altre deve essere disposto a sopportare un onere organizzativo importante.

Per la scelta delle misure si dovrebbero quindi verificare le condizioni quadro, esposte nella seguente tabella.

		Dirigere			Finanziare					Comunicare	
		Percentuali nel Piano regolatore	Bonus quale incentivi	Vincoli e diritto di compera	Costruzione di alloggi comunali in proprio	Fondazione di un ente di interesse pubblico	Messa a disposizione di terreni comunali	Prestiti/contributi ad investitori di interesse pubblico	Sussidi agli affitti	Trattative	Consulenza
Condizioni quadro	Terreni di proprietà comunale				■	■	■			■	
	Azzonamenti e modifiche del PR	■	■	■						■	
	Impegno finanziario				■	■	■	■	■	■	
	Impegno organizzativo limitato					■	■	■		■	■
Intenzioni	Investitori	Comuni				■					
		Di interesse pubblico	■	■	■		■	■	■	■	■
		Privati	■	■	■			■		■	■
	Tempi	Corto termine								■	
		Medio e lungo termine	■	■	■	■	■	■	■		■
	Mantenimento nel tempo della pigione	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■

■	La condizione quadro è presupposto basilare / La misura si presta particolarmente per questa intenzione
■	La condizione quadro è d'aiuto / La misura si può prestare per questa intenzione
□	La condizione quadro non è necessaria / La misura non si presta per questa intenzione

Tabella 4 – Condizioni quadro per la promozione di pigioni moderate

Di conseguenza, si possono delineare le configurazioni, riferite alle **condizioni quadro** ed alle intenzioni del Comune, esposte rispettivamente nei punti 10.3.1 e 10.3.2 seguenti.

8.3.1 Quali misure può attuare un Comune se sono date determinate circostanze?

Il Comune possiede terreni propri, che è disposto a mettere a disposizione per alloggi a pigione moderata.

È una condizione per poter:

- attuare la costruzione in proprio di alloggi comunali;
- mettere a disposizione i terreni a terzi per la realizzazione di tali alloggi.

Le misure sopra descritte presuppongono che il Comune abbia a disposizione terreni propri. Con una politica fondiaria attiva il Comune può assicurarsi i fondi.

Il Comune prevede di attuare nuovi azzonamenti, modifiche di azzonamento o delle disposizioni pianificatorie.

È una condizione per poter:

- introdurre percentuali minime di alloggi a pigione moderata nel Piano regolatore;
- concedere bonus edificatori;
- introdurre vincoli pianificatori e diritto di compera a favore del Comune.

Le misure sopra descritte presuppongono che nel Comune vi siano terreni che possano essere azzonati o modificati nel loro assetto pianificatorio mediante gli strumenti della pianificazione (vincoli o percentuali obbligatorie, bonus edificatori, ecc.). Il maggior valore derivante dalle modifiche può essere parzialmente destinato alla promozione dell'alloggio a pigione moderata.

Queste misure devono comunque essere coordinate ed in linea anche con gli altri obiettivi di sviluppo territoriale del Comune.

Il Comune è disposto ad attuare investimenti finanziari per la realizzazione di alloggi a pigione moderata.

È una condizione per poter:

- attuare la costruzione in proprio di alloggi comunali;
- concedere prestiti/contributi ad investitori di interesse pubblico;
- concedere sussidi alla locazione.

Tutte le misure di promozione dell'alloggio sono legate ad un certo onere organizzativo ed amministrativo che ha pure delle conseguenze finanziarie per il Comune.

Per le misure sopra descritte è tuttavia necessario un importante impegno finanziario diretto da parte del Comune, che deve prioritariamente verificare se dispone dei necessari mezzi e se è disposto ad utilizzarli per tale scopo.

Il Comune è disposto a sopportare un certo onere organizzativo.

È una condizione per poter:

- introdurre percentuali minime di alloggi a pigione moderata nel Piano regolatore;
- concedere bonus edificatori;
- introdurre vincoli pianificatori e diritto di compera a favore del Comune;
- attuare la costruzione in proprio di alloggi comunali;
- concedere sussidi alla locazione.

L'onere organizzativo ed amministrativo necessario per l'attuazione delle misure sopra descritte può essere notevole, specie per i Comuni più piccoli.

Inoltre, è spesso necessaria una certa esperienza per l'attuazione di queste misure. Vi sono tuttavia anche misure che presuppongono oneri organizzativi ed amministrativi minori, segnatamente approfittando delle competenze di terzi, per esempio di quelle di cooperative dotate di esperienza.

8.3.2 Quali misure può attuare un Comune se persegue determinate intenzioni?

Insieme alle condizioni quadro, sono di centrale importanza anche le intenzioni del Comune.

Tre questioni sono a questo proposito centrali:

- **Realizzatore:** il Comune vuole realizzare alloggi in proprio, in qualità di committente?
- **Tempistica:** il Comune intende prioritariamente assicurare alloggi a pigione moderata a corto termine oppure su un orizzonte più lungo?
- **Mantenimento:** Il Comune intende preservare nel tempo l'attrattività delle pigioni negli alloggi realizzati?

Il Comune vuole attuare una politica di realizzazione in proprio di alloggi a pigione moderata in qualità di committente.

Misura particolarmente idonea:

- attuare la costruzione in proprio di alloggi comunali.

In particolare le grandi Città hanno una tradizione importante nella costruzione in proprio di alloggi a pigione moderata. Se un Comune intende costruire ed amministrare in proprio degli alloggi, è necessario che sia dotato del necessario personale qualificato.

Il Comune vuole realizzare alloggi a pigione moderata in collaborazione con investitori e committenti di interesse pubblico.

Misure particolarmente idonee:

- fondare un ente di pubblica utilità per la realizzazione di alloggi a pigione moderata.
- mettere a disposizione i terreni a terzi per la realizzazione di tali alloggi;
- concedere prestiti/contributi ad investitori di interesse pubblico.

Gli investitori di interesse pubblico come le cooperative e le fondazioni sono partner molto apprezzati per molti Comuni.

Oltre alle grandi cooperative con grande esperienza e competenza, vi sono spesso anche realtà più piccole, spesso molto ancorati al territorio.

Il Comune vuole realizzare alloggi a pigione moderata in collaborazione con investitori privati.

Misure particolarmente idonee:

- mettere a disposizione i terreni a terzi per la realizzazione di tali alloggi;
- concedere sussidi alla locazione;
- consulenza.

Anche investitori privati o istituzionali possono realizzare alloggi a pigione moderata o sostenibile. Da un lato vi sono investitori che offrono alloggi a pigione moderata per motivi ideali.

Dall'altro, esistono investitori che sono in grado di fornire le stesse prestazioni grazie a ridotti costi di costruzione e del terreno.

In caso di collaborazione con i privati è consigliabile che il Comune assicuri in modo chiaro le condizioni affinché gli alloggi a pigione moderata preservino la loro convenienza a lungo termine.

Il Comune vuole in primo luogo realizzare alloggi a pigione moderata in tempi brevi.

Misura particolarmente idonea:

- concedere sussidi alla locazione;

Tutte le misure per la realizzazione di abitazioni a pigione moderata esplicano il loro effetto solo a medio e lungo termine, poiché la costruzione di alloggi necessita di tempi di pianificazione, progettazione e realizzazione. I sussidi possono invece essere erogati immediatamente.

Il Comune vuole garantire che gli alloggi a pigione moderata realizzati ed esistenti mantengano la loro convenienza a lungo termine

Misure particolarmente idonee:

- attuare la costruzione in proprio di alloggi comunali;
- fondare un ente di pubblica utilità per la realizzazione di alloggi a pigione moderata;
- concedere prestiti/contributi ad investitori di interesse pubblico.

La maggior parte delle misure sopra descritte creano nuovi alloggi. Il Comune può intervenire affinché i nuovi spazi abitativi mantengano la loro convenienza, quali alloggi a pigione moderata anche a lungo termine. Se un Comune sostiene un investitore di interesse pubblico, può partire dal presupposto che questi, tramite i propri statuti, garantirà nel tempo il mantenimento delle pigioni moderate.

Se il Comune opta per altre misure, il mantenimento delle pigioni moderate non è dato a priori, ma necessita per contro dell'allestimento di strumenti e misure di tutela adeguate (iscrizione a Registro fondiario, disposizioni contrattuali, ecc.) e dell'adeguato periodico controllo sul rispetto di tali vincoli.

8.4 Riassunto delle possibili misure e caratteristiche principali di queste misure

Percentuali (quote) nel Piano regolatore:

Il Comune stabilisce nel proprio Piano regolatore delle zone nelle quali definisce una determinata percentuale di residenze a pigione moderata;

applica queste misure in occasione di azionamenti o modifiche del PR.

L'investitore deve realizzare in queste zone abitazioni a pigione moderata, secondo le percentuali prescritte.

Condizioni:	presenza di terreni e zone azionabili o modificabili nel Piano regolatore. Base legale: norma di Piano regolatore
Impegno finanziario:	basso
Tempistica:	medio-lungo termine
Intervento sulla proprietà privata:	importante, ma possibile con le necessarie basi legali (PR)
Indicazioni per la messa in pratica:	funziona solo se l'investitore è nella condizione di realizzare utili nonostante il vincolo. Realizzazione di alloggi a pigione moderata possibile per investitori privati e di interesse pubblico. Possibile per ogni forma di base pianificatoria (PR, Piano di Quartiere, Piano particolareggiato). Possibile regolamentazione delle dimensioni e standard massimi.
Diffusione:	nuovo strumento, ancora poco diffuso (p. es. Zugo, Meggen)
Onere organizzativo:	medio-alto (modifiche pianificatorie, verifica e sorveglianza del rispetto delle prescrizioni)
Convenienza a lungo termine:	con le necessarie misure (contratti, iscrizione a Registro fondiario) è possibile il mantenimento duraturo delle pigioni moderate
Fattori di successo:	ricerca preliminare di accordi con proprietari ed investitori, volti a favorire la costruzione di alloggi a pigione moderata. Prescrizioni sull'assegnazione degli alloggi garantiscono l'uso consono degli spazi da parte delle fasce di popolazione a cui sono destinati questi alloggi

Bonus edificatori quali incentivi:

Il Comune stabilisce nel proprio Piano regolatore dei bonus, nel caso in cui siano realizzati, secondo una determinata percentuale, alloggi a pigione moderata.

L'investitore è invogliato a far uso dei bonus per realizzare tali alloggi.

Variante 1: il Comune opera nel quadro di Piani particolareggiati con investitori/proprietari bonus individuali (stabiliti mediante contratti oppure norme del Piano particolareggiato)

Variante 2: il Comune stabilisce dei bonus nelle Norme di attuazione del PR qualora siano edificate determinate percentuali di alloggi a pigione moderata.

Condizioni:	presenza di terreni e zone azionabili o modificabili nel Piano regolatore. Base legale: norma di Piano regolatore
Impegno finanziario:	basso (non sono necessari investimenti)
Tempistica:	medio-lungo termine
Intervento sulla proprietà privata:	nessun impatto, incentivi su base volontaria
Indicazioni per la messa in pratica:	funziona solo se l'investitore è nella condizione di realizzare utili nonostante il vincolo. Realizzazione di alloggi a pigione moderata possibile sia in base a norme generali, sia a norme particolari per casi specifici (Piani particolareggiati, contratti). Variante 1: richiede decisioni puntuali da parte dell'autorità competente per la ratifica degli accordi. Variante 2: pericolo di alte densità in luoghi non idonei dal profilo pianificatorio; qualità urbanistica controllabile con difficoltà. Possibile per ogni forma di base pianificatoria (PR, Piano di Quartiere, Piano particolareggiato)
Diffusione:	nuovo strumento, ancora poco diffuso (Variante 1: Nyon, Zurigo; variante 2: Küsnacht am Rigi)
Onere organizzativo:	medio (modifiche pianificatorie, procedure di contrattazione, verifica e sorveglianza delle pigioni)
Convenienza a lungo termine:	con le necessarie misure (contratti, iscrizione a Registro fondiario) è possibile il mantenimento duraturo delle pigioni moderate
Fattori di successo:	legare i bonus alle condizioni concrete (p. es. al consumo di suolo, allo standard costruttivo, alla qualità urbanistica, alla qualità degli spazi liberi ed esterni). Prescrizioni sull'assegnazione degli alloggi garantiscono l'uso consono degli spazi da parte delle fasce di popolazione a cui sono destinati questi alloggi. Variante 1: le contrattazioni possono comprendere anche altri obiettivi del Comune. Variante 2: coordinamento dei bonus edificatori nelle diverse zone, al fine di garantire la qualità urbanistica.

Vincoli di PR e diritto di compera:

I nuovi azzonamenti e le modifiche del PR sono attuati condizionandoli all'obbligo di realizzazione entro un determinato lasso di tempo, da parte del proprietario, di abitazioni a pigione moderata.

In caso di mancata realizzazione nei termini prescritti, il Comune dispone di un diritto di compera sul fondo, al fine di realizzare in proprio abitazioni a pigione moderata.

Il Comune può trasferire anche a terzi il diritto di compera, per la costruzione di tali alloggi.

Condizioni:	presenza di terreni e zone azzonabili o modificabili nel Piano regolatore. Base legale: norma di Piano regolatore
Impegno finanziario:	basso (investimenti necessari solo in caso di acquisizione di fondi da parte del Comune a lungo termine)
Tempistica:	medio-lungo termine
Intervento sulla proprietà privata:	alto
Indicazioni per la messa in pratica:	il proprietario necessita di una sicurezza sulla situazione a PR, nonostante in diritto di compera. Per garantire la convenienza finanziaria a lungo termine occorre una regolamentazione (contratti, iscrizioni a registro fondiario).
Diffusione:	nuovo strumento, ancora poco diffuso (Ftan, Oberägeri)
Onere organizzativo:	medio-alto (modifiche pianificatorie, controllo dei progetti, se del caso acquisto e costruzione o concessione a terzi)
Convenienza a lungo termine:	con le necessarie misure (contratti, iscrizione a Registro fondiario) è possibile il mantenimento duraturo delle pigioni moderate
Fattori di successo:	ricerca preliminare di accordi con proprietari ed investitori, volti a favorire la costruzione di alloggi a pigione moderata. Prescrizioni sull'assegnazione degli alloggi garantiscono l'uso consono degli spazi da parte delle fasce di popolazione a cui sono destinati questi alloggi.

Costruzione comunale (in proprio):

Il Comune costruisce su terreni propri abitazioni e li affitta a pigione moderata.

Condizioni:	disponibilità di terreni di proprietà comunale. Non presuppone particolari necessità in termini di basi legali (PR), se non l'approvazione da parte dei competenti organi comunali per i necessari investimenti.
Impegno finanziario:	alto (costi del terreno e della costruzione)
Tempistica:	medio-lungo termine
Intervento sulla proprietà privata:	nessun impatto, il Comune agisce come un investitore privato
Indicazioni per la messa in pratica:	presuppone un alto consenso politico in relazione all'intervento diretto del Comune e dell'importante impegno finanziario e organizzativo. Il Comune resta proprietario del terreno e si riserva in questo modo ampio margine di manovra per il futuro. Mix funzionale a livello locale conducibile direttamente dal Comune nell'attuazione della prassi di concessione degli alloggi.

	Il Comune può se del caso intervenire ulteriormente con dei sussidi per le persone particolarmente disagiate.
Diffusione:	tradizionalmente diffuso in molte Città (Ginevra, Bienne, Zurigo, Berna)
Onere organizzativo:	alto (costruzione, affitto, gestione, verifica del rispetto delle prescrizioni per l'assegnazione degli alloggi)
Convenienza a lungo termine:	fino a quando il Comune utilizza i fondi per lo scopo perseguito, la convenienza a lungo termine degli alloggi è garantita.
Fattori di successo:	Prescrizioni sull'assegnazione degli alloggi garantiscono l'uso consono degli spazi da parte delle fasce di popolazione a cui sono destinati questi alloggi.

Costituzione di un ente di interesse pubblico:

Il Comune costituisce un ente di interesse pubblico, il cui scopo è la realizzazione di alloggi a pigione moderata.

Esempi di enti di interesse pubblico: fondazioni, cooperative, enti autonomi di diritto comunale

Condizioni:	nessuna ulteriore particolare base legale necessaria sul piano cantonale o comunale. Approvazione da parte dei competenti organi comunali per gli investimenti
Impegno finanziario:	alto (capitale e costi di gestione per l'ente e, se del caso, messa a disposizione di terreni comunali)
Tempistica:	medio-lungo termine
Intervento sulla proprietà privata:	nessun impatto
Indicazioni per la messa in pratica:	paragonata alla costruzione in proprio da parte del Comune, la gestione da parte di un ente permette di realizzare i progetti in modo più flessibile e rapido (una volta costituito l'ente, nessuna lunga procedura politica in caso di acquisto di terreni). Con la costituzione dell'ente (che a sua volta determina un certo onere organizzativo e finanziario) si riduce l'onere organizzativo del Comune. Grande flessibilità nella politica dell'ente: tramite gli statuti è possibile orientare l'operato dell'ente verso determinate categorie.
Diffusione:	diffuso in alternativa alla costruzione in proprio da parte dei Comuni molte Città (Rüschlikon, Ftan, Zurigo, Lucerna)
Onere organizzativo:	medio-basso (costituzione dell'ente, regolamento)
Convenienza a lungo termine:	l'investitore (ente) di interesse pubblico garantisce la convenienza a lungo termine degli alloggi
Fattori di successo:	Prescrizioni sull'assegnazione degli alloggi garantiscono l'uso consono degli spazi da parte delle fasce di popolazione a cui sono destinati questi alloggi. La presenza di rappresentanti politici del Comune in seno ai consigli dell'Ente permette al Comune di influenzare a lungo termine il loro operato.

Messa a disposizione di terreni comunali:

Il Comune mette a disposizione terreni di sua proprietà in diritto di superficie (a lungo termine) oppure li vende a condizioni di favore a condizione che l'investitore realizzi abitazioni a pigione moderata.

L'investitore realizza su questi terreni abitazioni a pigione moderata.

Variante 1: il terreno viene messo a disposizione di investitori di interesse pubblico, quali fondazioni o cooperative

Variante 2: il terreno viene messo a disposizione di privati, per es. Casse pensioni

Condizioni:	presuppone l'esistenza di terreni di proprietà comunale Approvazione da parte dei competenti organi comunali per le cessioni.
Impegno finanziario:	da basso ad alto (a seconda delle condizioni di cessione)
Tempistica:	medio-lungo termine
Intervento sulla proprietà privata:	nessun impatto
Indicazioni per la messa in pratica:	Variante 1: cessione ad enti o cooperative di esperienza riduce l'onere comunale e garantisce la pubblica utilità. Variante 2: vi è ancora poca esperienza nella cessione di fondi ad investitori privati; tendenzialmente presuppone maggior onere di regolamentazione e controllo.
Diffusione:	diffuso in alternativa alla costruzione in proprio da parte dei Comuni molte Città (Rüschlikon, Ftan, Zurigo, Lucerna)
Onere organizzativo:	medio-basso (elaborazione di un diritto di superficie o vendita, ev. controllo delle prescrizioni di assegnazione degli alloggi)
Convenienza a lungo termine:	Variante 1: l'investitore di interesse pubblico garantisce la convenienza a lungo termine degli alloggi. Variante 2: mediante prescrizioni specifiche, l'ente pubblico garantisce la convenienza a lungo termine degli alloggi.
Fattori di successo:	Attraverso l'assegnazione a investitori con una determinata politica (p. es. famiglie, anziani), il Comune può influenzare l'aiuto a determinate specifiche fasce di popolazione. Prescrizioni sull'assegnazione degli alloggi garantiscono l'uso consono degli spazi da parte delle fasce di popolazione a cui sono destinati questi alloggi. È possibile introdurre, su base contrattuale, ev. ulteriori prescrizioni o vincoli (p. es. divieto di abitazioni secondarie).

Prestiti/contributi ad investitori di interesse pubblico:

Il Comune concede prestiti senza interessi o ad interessi di favore ad investitori istituzionali, concede loro delle fidejussioni oppure dei contributi a fondo perso per l'ammortamento dei costi del capitale.

I costi ipotecari e del capitale sono in questo modo ridotti per l'investitore, il quale può trasferire questi risparmi sugli affitti richiesti.

Condizioni:	regolamento generale nella legislazione comunale (Ordinanza) oppure approvazione puntuale da parte della istanze comunali competenti.
Impegno finanziario:	da basso (concessione di prestiti a tasso ridotto o fideiussioni) ad alto (contributi a fondo perso)
Tempistica:	medio-lungo termine
Intervento sulla proprietà privata:	nessun impatto
Indicazioni per la messa in pratica:	nelle Città con prezzi dei terreni particolarmente alti, gli investitori di interesse pubblico faticano ad ottenere terreni per nuovi progetti: se i prezzi dei terreni sono alti, lo saranno giocoforza anche le pigioni. Alcune Città concedono quindi contributi a fondo perso, in grado di ridurre i costi e quindi, indirettamente, gli affitti.
Diffusione:	diffuso (p.es Nyon, Zurigo, applicato pure da diversi Cantoni)
Onere organizzativo:	basso
Convenienza a lungo termine:	l'investitore di interesse pubblico garantisce la convenienza a lungo termine degli alloggi
Fattori di successo:	Prescrizioni sull'assegnazione degli alloggi garantiscono l'uso consono degli spazi da parte delle fasce di popolazione a cui sono destinati questi alloggi.

Sussidi sulle pigioni:

Il Comune concede contributi diretti (sussidi) sui costi dell'affitto di comunioni domestiche in condizioni economiche modeste.

Condizioni:	richiede base legale cantonale o comunale (p.es Ordinanza comunale)
Impegno finanziario:	impegno finanziario non singolo, bensì continuo; importanza dell'onere dipende dal bacino di utenza e dall'entità dei sussidi
Tempistica:	corto termine
Intervento sulla proprietà privata:	nessun impatto
Indicazioni per la messa in pratica:	tramite la definizione di limiti di reddito e di sostanza nei regolamenti, può essere garantito l'uso degli spazi solo da parte delle fasce di popolazione a cui sono destinati questi alloggi. Utilizzato da molti Comuni, al fine di limitare la dipendenza da ulteriori contributi di sostegno statali, quali l'assistenza sociale.
Diffusione:	diffuso nei Comuni dei cantoni di Basilea Campagna e Vaud (applicati pure da diversi Cantoni)
Onere organizzativo:	medio (controllo continuo del rispetto delle prescrizioni)
Convenienza a lungo termine:	nessuna garanzia di convenienza a lungo termine degli alloggi: questi restano convenienti solo fino a quando vengono erogati sussidi.
Fattori di successo:	in combinazione con altre misure (per es. costruzione in proprio da parte del Comune) è efficace nel garantire la convenienza di determinati alloggi per nuclei familiari di reddito modesto.

Contrattazione:

Il Comune promuove il dialogo con i proprietari e gli investitori, con lo scopo di contrattare con loro la costruzione di alloggi a pigione moderata.

Ricerca di condizioni win-win tra gli obiettivi del Comune e quelli dei proprietari ed investitori.

Spesso in combinazione con altre misure, p. es. con la messa a disposizione di terreni di proprietà comunale, bonus edificatori quali incentivi, oppure percentuali minime nel Piano regolatore.

Condizioni:	non richiede particolari basi legali cantonali o comunali, ma approvazione da parte degli organi comunali competenti per le misure derivanti dalle trattative, quali acquisto o scambio di terreni e bonus (per questi ultimi, di principio necessaria base legale comunale - PR).
Impegno finanziario:	da basso (nessun investimento necessario) ad alto (in combinazione con altre misura, p.es. acquisto di fondi).
Tempistica:	da corto a lungo termine
Intervento sulla proprietà privata:	impatto eventualmente nel quadro delle contrattazioni, su base volontaria.
Indicazioni per la messa in pratica:	il Comune deve poter offrire all'investitore dei vantaggi, quali scambi, bonus, incentivi finanziari, rispetto della sicurezza del diritto. La fiducia reciproca è condizione per le contrattazioni. Necessaria una chiara definizione preliminare degli obiettivi. Le contrattazioni avvengono in un contesto confidenziale: una informazione trasparente e concordata dell'informazione alla popolazione è centrale ai fini del necessario consenso.
Diffusione:	diffuso, soprattutto in Comuni grandi e medi (p. es. Nyon, Küsnacht)
Onere organizzativo:	basso (per i grandi investitori/committenti le trattative possono essere istituzionalizzate). da medio ad alto (per il contatto con molti diversi proprietari).
Convenienza a lungo termine:	possibile, mediante specifiche disposizioni da parte del Comune nel quadro delle trattative.
Fattori di successo:	capacità di contrattazione e conoscenza delle necessità di investitori e proprietari. Sensibilizzazione regolare dei proprietari sul tema, così come la continuità pluriennale di esempi di successo può influenzare positivamente la volontà di contrattazione.

Consulenza:

Il Comune offre la propria consulenza a proprietari, investitori o locatari con lo scopo di favorire la realizzazione di alloggi a pigione moderata.

Esempi:

- i proprietari di terreni vengono informati, in caso di vendita, dell'interesse all'acquisto da parte di investitori di interesse pubblico;
- consulenza a proprietari sulle modalità per costruire e risanare a basso costo;
- informazione sulle nuove modalità e forme dell'abitare a basso costo (forme di abitazione collettiva, ecc.);
- consulenza a locatari che intendono costituire una cooperativa.

Condizioni:	non richiede particolari basi legali approvazione da parte degli organi comunali competenti per i necessari impegni finanziari.
Impegno finanziario:	medio (a seconda dell'ampiezza dell'offerta di consulenza, vi sono costi per la formazione e la messa a disposizione del personale e dell'infrastruttura necessaria, se del caso per ev. consulenti esterni).
Tempistica:	da corto a lungo termine
Intervento sulla proprietà privata:	nessun impatto, rispettivamente impatto su base volontaria.
Indicazioni per la messa in pratica:	determinazione di criteri chiari per la consulenza (gruppi e obiettivi interessati, compiti, forma, qualità). La consulenza può essere garantita dal Comune, demandata su mandato a terzi oppure attuata in collaborazione con associazioni e cooperative. L'organizzazione di un centro di consulenza, se del caso con i Comuni/Cantoni vicini è opportuna ai fini di un contenimento degli oneri organizzativi e finanziari e per una condivisione del know-how.
Diffusione:	poco diffuso, soprattutto in Comuni grandi (p. es. Zurigo, Küsnacht)
Onere organizzativo:	basso (sensibilizzazione generale di investitori e proprietari sul tema). Da medio ad alto (consulenza specifiche, sviluppo di concetti di consulenza e materiali, organizzazione di una centro di consulenza).
Convenienza a lungo termine:	a seconda del tipo della consulenza e dei risultati ottenuti
Fattori di successo:	la regolare sensibilizzazione per il tema può migliorare l'accettazione. La tematica può essere integrata in canali informativi esistenti.

9. QUALE POLITICA PER L'ALLOGGIO A LUGANO?

Nei capitoli precedenti, si sono illustrate la situazione e le tendenze in atto nella Città, le conclusioni dei più recenti studi sul tema dell'alloggio a livello federale, cantonale e comunale e si sono illustrate nel dettaglio le possibili misure attuabili dal Comune ai fini del mantenimento e della promozione di un'adeguata offerta di alloggi a pigione moderata.

I diversi atti parlamentari pendenti sul tema, ed in particolare l'Iniziativa popolare "Per abitazioni accessibili a tutti" forniscono l'occasione per esaminare nel dettaglio la situazione e per ridefinire la politica dell'alloggio comunale per i prossimi decenni.

Come evidenziato in precedenza, per far questo occorre innanzitutto disporre di uno studio sull'alloggio attuale e sufficientemente preciso, oggi disponibile.

Dallo stesso emerge, nella sostanza, una necessità di intervento politico sul mercato dell'alloggio, volta a contrastare una tendenza in atto, potenzialmente problematica per lo sviluppo socioeconomico e per l'equilibrio sociale della Nuova Lugano

Prima di definire le misure che si intenderanno adottare, occorre chiarire gli obiettivi politici, che vanno determinati tenuto conto delle condizioni quadro e delle intenzioni che si intendono perseguire. Solo a quel punto sarà possibile definire le misure più idonee.

9.1 Le condizioni quadro per una politica dell'alloggio a Lugano

9.1.1 Situazione finanziaria della Città

La Città è oggi confrontata con una crisi finanziaria senza precedenti.

Le finanze della Nuova Lugano sono oggi caratterizzate da:

- un calo netto del gettito fiscale delle persone giuridiche e fisiche;
- un importante disavanzo strutturale;
- un insufficiente grado di autofinanziamento, rispettivamente da un grado di autofinanziamento negativo;
- un importante indebitamento verso terzi;
- un eccessivo livello di investimenti;

Queste difficoltà, che derivano in parte dall'andamento congiunturale negativo a livello internazionale, sono legate in particolare alla difficoltà della piazza finanziaria ed aggravate da una serie di dinamiche economiche correlate con queste tendenze:

- pressioni e ritorsioni fiscali in particolare dall'Italia;
- forte concorrenzialità di imprese estere;
- importanti pressioni sul mercato del lavoro;
- penalizzazioni indotte dal tasso di cambio franco/euro.

Il Cantone, pure confrontato con difficoltà finanziarie rilevanti, tende a ribaltare sui Comuni sempre maggiori oneri. Tutt'ora irrisolto è il tema degli oneri di centralità assunti dalla Città a favore dei Comuni vicini, finanziariamente forti, i quali godono di servizi e prestazioni erogate dal polo regionale senza contribuire adeguatamente e nella misura della loro forza finanziaria al loro finanziamento.

I meccanismi di perequazione finanziaria sono oggi superati e penalizzanti per la Città.

Le ultime fasi aggregative le richiedono un notevole sforzo in termini amministrativi e finanziari e la riorganizzazione ed il ripensamento dell'intera struttura amministrativa e gestionale della Città e del livello dei servizi offerti.

Gli scenari per il futuro prossimo non permettono di aspettarsi repentini miglioramenti della congiuntura, specie nell'ambito della piazza finanziaria.

La Città è quindi confrontata con la necessità impellente di un inderogabile risanamento strutturale delle proprie finanze, che impegnerà non poco l'autorità politica e l'amministrazione nei prossimi anni e che, in definitiva, richiederà notevoli sforzi da parte del Comune dei propri cittadini.

Nella gestione delle proprie politiche settoriali, la Città dovrà dimostrare grande rigore e coordinazione, e ciò anche nella politica dell'alloggio: è necessario che qualsiasi scelta politica promuova il coordinamento - anche a livello di misure pratiche - all'interno dell'Amministrazione e con gli altri Comuni, ed adotti misure che evitino che la Città divenga un eccessivo polo d'attrazione per quelle fasce con reddito basso, che andrebbero a beneficiare degli incentivi, ma che determinerebbero - di fatto - un ulteriore squilibrio fiscale per la Città in un periodo congiunturale già difficile.

In queste condizioni, risulta oggettivamente improponibile ipotizzare, per i prossimi anni, qualsiasi intervento finanziario diretto o indiretto sul mercato dell'alloggio che presupponga importanti e nuovi oneri finanziari a carico della Città, siano essi puntuali o periodici nel tempo (costruzione in proprio di alloggi comunali, la concessione di prestiti o contributi ad investitori di interesse pubblico, la concessione di ulteriori maggiori sussidi alla locazione).

Va inoltre considerato che la creazione di un Ente, oltre a cagionare costi amministrativi supplementari ed oneri per la sua gestione, determinerebbe, di fatto un orientamento della politica

dell'alloggio verso un intervento diretto ed importante dell'ente pubblico nel mercato dell'alloggio, che impegnerebbe la Città per decenni con ulteriori e periodiche richieste finanziarie.

Non da ultimo, occorre pure ricordare che la costruzione a larga scala di abitazioni a pigione moderata determina comunque un aggravio per le finanze comunali in termini di infrastrutture, socialità, educazione, ecc.. La politica dell'alloggio deve quindi essere attentamente calibrata con le altre politiche di promozione e sviluppo della Città con incidenza sul substrato fiscale, anche nell'ambito dello sviluppo territoriale.

9.1.2 Disponibilità di terreni di proprietà pubblica da mettere a disposizione per la realizzazione di alloggi a pigione moderata

La Città dispone di alcuni terreni idonei per la realizzazione di abitazioni a pigione moderata.

Nei capitoli precedenti si sono menzionati:

- i mapp. n. 2021, 2081 e 2049 a Molino Nuovo - Cornaredo (case sociali dell'arch. Dolf Schnebli in Via Torricelli, Case del '48 in Via Trevano, Case dei pompieri in Via Trevano);
- il mapp. n. 498 di Lugano, in Via Lambertenghi;
- i mapp.i no. 272 e 273 RFD Pregassona (terreno ex Spoor).

Ve ne sono pure altri, alcuni dei quali necessiterebbero di modifiche pianificatorie o la cui idoneità andrebbe tuttavia ulteriormente approfondita anche in relazione agli altri obiettivi di sviluppo territoriale della Città.

Questi terreni potrebbero essere messi a disposizione di terzi per la realizzazione di tali alloggi, con modalità ed a condizioni da definire.

Per i motivi finanziari indicati in precedenza, risulta per contro oggettivamente poco proponibile ipotizzare, per i prossimi anni, una costruzione in proprio, da parte della Città, di alloggi su questi terreni.

9.1.3 Possibilità di modifiche del Piano regolatore

La Città sta per affrontare una revisione complessiva del proprio ordinamento pianificatorio comunale legato da un lato all'esigenza di uniformare i diversi Piani regolatori ereditati dalle diverse fasi aggregative, dall'altro alle disposizioni di legge (Legge cantonale sullo sviluppo territoriale), che chiedono una revisione delle Norme di attuazione in un nuovo Regolamento edilizio comunale. È attualmente in allestimento uno specifico messaggio all'indirizzo del Consiglio comunale per la richiesta del necessario credito.

L'occasione è quindi propizia per introdurre eventuali disposizioni nel nuovo Piano regolatore volte alla salvaguardia ed alla promozione di alloggi a pigione moderata.

Sarebbe quindi possibile, nel quadro di questa procedura:

- introdurre percentuali minime di alloggi a pigione moderata nel Piano regolatore;
- concedere bonus edificatori per favorire la costruzione di tali alloggi;
- introdurre vincoli pianificatori con percentuali minime di tali alloggi in taluni quartieri o zone.

9.1.4 Possibilità di assumersi ulteriori oneri organizzativi ed amministrativi

Come evidenziato in precedenza, la possibilità per la Città di assumersi ulteriori oneri organizzativi è oggi ridotta, vista la situazione finanziaria.

Ciò esclude ad esempio misure quali la costruzione in proprio di alloggi a pigione moderata.

L'onere amministrativo legato all'eventuale introduzione di percentuali minime di alloggi a pigione moderata nel Piano regolatore, bonus edificatori o vincoli pianificatori risulta per contro oggettivamente sopportabile, nella misura in cui queste misure rientrano nei lavori di revisione del PR della Città, compito già previsto dall'Amministrazione.

9.2 Le intenzioni di Lugano in materia di politica dell'alloggio

Insieme alle condizioni quadro descritte al punto 8.1 precedente, sono di centrale importanza anche le intenzioni del Comune.

Per la definizione delle intenzioni, sono centrali i seguenti aspetti:

- **realizzatore (chi realizza?):** il Comune vuole realizzare alloggi in proprio, in qualità di committente?
- **orizzonte temporale:** il Comune intende prioritariamente assicurare alloggi a pigione moderata a corto termine oppure su un orizzonte più lungo?
- **mantenimento nel tempo:** Il Comune intende preservare nel tempo l'attrattività delle pigioni negli alloggi realizzati?

9.2.1 Realizzatore (chi realizza?)

I Comuni hanno a disposizione alcune opzioni per la realizzazione di alloggi a pigione moderata, e meglio:

- **in proprio, in qualità di committente;**
- **in collaborazione con investitori e committenti di interesse pubblico;**
- **in collaborazione con investitori privati.**

Per i motivi di ordine finanziario esposti in precedenza, la prima opzione è ritenuta oggi improponibile. Sono per contro interessanti, per la Città, le seconde due possibilità.

Per promuovere la costruzione di alloggi in collaborazione con investitori e committenti di interesse pubblico, le misure particolarmente idonee sono la fondazione di un ente di pubblica utilità, la messa a disposizione i terreni a terzi e la concessione di prestiti o contributi ad investitori di interesse pubblico.

Per i motivi indicati in precedenza, si ritiene oggi improponibile per la Città operare con prestiti o contributi ad investitori di interesse pubblico.

È giudicata pure problematica la creazione di un ente di pubblica utilità da parte della Città, nella misura in cui presuppone la messa a disposizione di importanti risorse finanziarie, come nel caso dell'Ente proposto dall'Iniziativa popolare.

Nel caso in cui la creazione di tale ente richiedesse, ad esempio, la sola messa a disposizione di terreni comunali a condizioni di favore, si ritiene l'opzione percorribile. L'intervento di un ente di interesse pubblico come una cooperativa oppure una fondazione sarebbe infatti da giudicare positivamente e l'impatto sulle finanze comunali basso.

Analogamente, si ritiene fattibile la via della messa a disposizione di fondi comunali (anche a condizioni di favore) a privati, a determinate condizioni, accompagnate da opportune garanzie a livello pianificatorio, contrattuale ed a registro fondiario. Anche in questo caso, sarebbe possibile promuovere abitazioni a pigione moderata con un onere finanziario per la Città sostanzialmente contenuto e limitato alla messa a disposizione del fondo.

9.2.2 Orizzonte temporale

Qualora un Comune intendesse agire in tempi brevi, l'unica misura idonea sarebbe la concessione di ulteriori sussidi alla locazione alle economie domestiche che rientrano nei necessari requisiti.

Tutte le altre misure per la realizzazione di abitazioni a pigione moderata esplicano il loro effetto solo a medio e lungo termine, poiché la costruzione di alloggi necessita di tempi di pianificazione, progettazione e realizzazione.

Per i motivi indicati in precedenza, attinenti alla situazione finanziaria della Città, si ritiene questa misura oggi improponibile.

Ciò non di meno, va comunque menzionato che la Città dispone di terreni che potrebbero essere messi a disposizione di enti e privati in tempi relativamente brevi, qualora fossero date le condizioni, per cui la realizzazione di alloggi potrebbe avvenire nei tempi tecnici legati alle procedure, non presupponendo ulteriori oneri finanziari per la Città.

9.2.3 Mantenimento nel tempo

Una questione centrale è quella della garanzia che gli alloggi a pigione moderata realizzati ed esistenti mantengano la loro convenienza a lungo termine.

Di principio questo obiettivo può essere raggiunto mediante:

- la costruzione in proprio di alloggi comunali;
- la fondazione di un ente di pubblica utilità per la realizzazione di alloggi a pigione moderata;
- la concessione di prestiti o contributi ad investitori di interesse pubblico, completati dalle necessarie tutele normative (PR), contrattuali o vincoli nel registro fondiario.

La prima opzione, come evidenziato in precedenza è oggi improponibile.

Per la seconda, vale quanto indicato al precedente punto 9.2.1.

Per la terza, occorre partire dal presupposto che se un Comune sostiene un investitore di interesse pubblico, può partire dal presupposto che questi, tramite i propri statuti, garantirà nel tempo il mantenimento delle pigioni moderate.

Se il Comune opta per altre misure, il mantenimento delle pigioni moderate non è dato a priori, ma può essere senz'altro garantito con l'allestimento di strumenti e di misure di tutela adeguate (norme di PR, iscrizione a Registro fondiario, disposizioni contrattuali, ecc.) e con l'adeguato periodico controllo sul rispetto di tali vincoli.

Ciò significa che l'obiettivo può essere raggiunto non solo nel caso della fondazione di un ente di pubblica utilità, bensì anche nel caso di concessione di un terreno ad un investitore di interesse pubblico o ad un privato, oppure nel quadro dell'introduzione bonus e vincoli a livello di PR.

9.3 Le misure idonee per la Città di Lugano

Viste le condizioni quadro descritte al punto 9.1 e le intenzioni esposte al capitolo 9.2, si delineano chiaramente come idonee per la Città di Lugano nell'attuale momento storico e congiunturale, le seguenti misure.

A) L'introduzione di percentuali (quote minime) e bonus nel Piano regolatore

Nel quadro della revisione del PR di Lugano e delle sue Norme di attuazione, la Città stabilisce delle zone nelle quali definisce una determinata percentuale di residenze a pigione moderata, rispettivamente introduce dei bonus a titolo di incentivo nel caso in cui siano realizzati, secondo una determinata percentuale, alloggi a pigione moderata.

La misura è attuabile con un impegno finanziario basso. Gli effetti sono a medio termine, ma potenzialmente di grande efficacia.

La misura è da accompagnare ai necessari strumenti per una tutela a lungo termine delle pigioni moderate (contratti, iscrizione a Registro fondiario), da prescrizioni sull'assegnazione degli alloggi che garantiscano l'uso consono degli spazi da parte delle fasce di popolazione a cui sono destinati questi alloggi, e da una verifica e sorveglianza periodica del rispetto delle prescrizioni.

La ricerca preliminare di accordi con proprietari ed investitori, volti a favorire la costruzione di alloggi a pigione moderata nel quadro di contrattazioni o pianificazioni speciali (Piani particolareggiati e Piani di quartiere) non è esclusa nella fase procedurale e fino alla crescita in giudicato dei nuovi vincoli.

B) La messa a disposizione di terreni comunali

Più a breve termine, in attesa dell'adozione dei necessari strumenti pianificatori, la Città mette a disposizione alcuni terreni di sua proprietà in diritto di superficie (a lungo termine) oppure li vende a condizioni di favore a condizione che l'investitore realizzi abitazioni a pigione moderata.

I terreni possono essere messi a disposizione di investitori di interesse pubblico, quali fondazioni o cooperative, o di privati, per es. Casse pensioni o altri.

La misura è attuabile in termini relativamente brevi, con un contenuto impegno finanziario diretto per la Città.

Anche in questo caso, la misura è da accompagnare ai necessari strumenti per una tutela a lungo termine delle pigioni moderate (contratti, iscrizione a Registro fondiario), da prescrizioni sull'assegnazione degli alloggi che garantiscano l'uso consono degli spazi da parte delle fasce di popolazione a cui sono destinati questi alloggi, e da una verifica e sorveglianza periodica del rispetto delle prescrizioni.

Attraverso l'assegnazione ad investitori con una determinata politica (p. es. famiglie, anziani), il Comune può influenzare l'aiuto a determinate specifiche fasce di popolazione.

È pure possibile introdurre, su base contrattuale, ev. ulteriori prescrizioni o vincoli (p. es. divieto di abitazioni secondarie).

C) Altre misure

La Città, tramite la propria amministrazione comunale, promuove l'attuazione degli obiettivi di promozione e mantenimento dell'alloggio e dei locali di attività a pigioni moderate o sostenibili.

Si impegna in particolare a promuovere gli strumenti della consulenza e della contrattazione con lo scopo di favorire il dialogo con i proprietari, gli investitori e la cittadinanza su questo tema, e promuovere il mantenimento e la realizzazione di alloggi a pigione moderata.

A questo scopo designa un Servizio all'interno dell'amministrazione comunale, o delega alla Cassa Pensioni di Lugano o a terzi questo compito.

10. PROPOSTA DI CONTROPROGETTO ALL'INIZIATIVA POPOLARE "PER ABITAZIONI ACCESSIBILI A TUTTI"

Sulla scorta delle considerazioni esposte nei capitoli precedenti, si ritiene che l'Iniziativa popolare persegua un obiettivo condivisibile e d'attualità: l'esame della realtà dell'alloggio attuale a Lugano ha permesso di confermare come sussista una tendenza in atto potenzialmente problematica per lo sviluppo socioeconomico e per l'equilibrio sociale della Città.

Nella sostanza, emerge una necessità di intervento politico sul mercato dell'alloggio, volta a contrastare o limitare gli effetti indesiderati di questa tendenza.

Per i motivi ampiamente esposti nei capitoli precedenti, si ritiene tuttavia che la proposta formulata con l'iniziativa non sia idonea a perseguire lo scopo richiesto. In particolare si considera che la creazione di un ente autonomo di diritto pubblico, dotato di un credito di 20 Mio CHF (10 Mio di capitale proprio e 10 Mio destinati alle misure di attuazione), costituisca un intervento dell'ente pubblico troppo diretto sul mercato dell'alloggio e troppo oneroso per la Città in questo momento storico e congiunturale, caratterizzato da una grave crisi finanziaria e dalla necessità di un profondo risanamento delle finanze cittadine.

La creazione di un Ente, oltre a cagionare costi amministrativi supplementari ed oneri per la sua gestione, determinerebbe, di fatto, un orientamento della politica dell'alloggio verso un intervento diretto ed importante dell'ente pubblico nel mercato dell'alloggio, che impegnerebbe la Città per decenni con ulteriori e periodiche richieste finanziarie.

Si rileva inoltre che il testo dell'articolo di Regolamento comunale proposto dall'Iniziativa popolare è particolarmente problematico anche perché prevede di sostenere unicamente *iniziative di altri enti o persone giuridiche senza scopo di lucro che offrono abitazioni o locali di attività a pigioni che coprono i costi senza realizzare profitti*.

Ciò significa che si esclude il sostegno ad enti o persone giuridiche quali fondi immobiliari o fondi pensionistici, che pur perseguendo obiettivi di una corretta (non speculativa) remunerazione del proprio capitale, possono giocare un ruolo fondamentale nella realizzazione e nel mantenimento a lungo termine di alloggi a pigione moderata. Diversi di questi fondi attuano infatti politiche immobiliari non speculative a lungo termine, con tassi di remunerazione del capitale moderati, e perseguono obiettivi di interesse pubblico (gestione di fondi pensionistici a favore della popolazione).

La relativamente esigua presenza di questi attori sul mercato immobiliare di Lugano è indubbiamente riconducibile alla difficoltà di reperire terreni a prezzi vantaggiosi; qualora l'ente pubblico fosse disponibile a mettere a disposizione dei fondi per le loro iniziative, renderebbe economicamente sostenibile la realizzazione di un numero importante di alloggi a pigione moderata.

Le politiche immobiliari di questi fondi, orientate sul lungo termine, e le condizioni poste, permettono di garantire che questo parco alloggi mantenga la propria attrattività economica sul lungo termine.

La Città è oggi confrontata con una crisi finanziaria senza precedenti. Il Cantone, pure confrontato con difficoltà finanziarie rilevanti, tende a ribaltare sui Comuni sempre maggiori oneri. Gli scenari per il futuro prossimo non permettono di aspettarsi repentini miglioramenti della congiuntura, specie nell'ambito della piazza finanziaria.

La Città è quindi confrontata con la necessità impellente di un inderogabile risanamento strutturale delle proprie finanze, che impegnerà non poco l'autorità politica e l'amministrazione nei prossimi anni e che, in definitiva, richiederà notevoli sforzi da parte del Comune dei propri cittadini.

Nella gestione delle proprie politiche settoriali, la Città dovrà dimostrare grande rigore e coordinazione, e ciò anche nella politica dell'alloggio. Nelle condizioni finanziarie attuali, risulta oggettivamente improponibile ipotizzare, per i prossimi anni, qualsiasi intervento finanziario diretto

o indiretto sul mercato dell'alloggio che presupponga importanti e nuovi oneri finanziari a carico della Città, siano essi puntuali o periodici nel tempo (creazione di fondi ed enti o costruzione in proprio di alloggi comunali, concessione di prestiti o contributi ad investitori di interesse pubblico, concessione di ulteriori maggiori sussidi alla locazione).

La costruzione a larga scala di abitazioni a pigione moderata determina comunque un aggravio per le finanze comunali in termini di infrastrutture, socialità, educazione, ecc.. La politica dell'alloggio deve quindi essere attentamente calibrata con le altre politiche di promozione e sviluppo della Città con incidenza sul substrato fiscale, anche nell'ambito dello sviluppo territoriale.

Si ritiene, sulla base delle innumerevoli esperienze attuate in altri Comuni e Cantoni svizzeri, che vi siano altre vie percorribili, finanziariamente molto meno onerose per l'ente pubblico ed altrettanto adeguate allo scopo perseguito.

Per la Città, le misure più idonee sono l'introduzione di percentuali (quote minime) e bonus nel Piano regolatore, che esplicherebbero i loro effetti a medio termine, nonché la messa a disposizione di alcuni terreni comunali ad investitori di interesse pubblico, quali fondazioni o cooperative, o a privati, per es. Casse pensioni o altri.

Quest'ultima è una misura attuabile in termini relativamente brevi, con un contenuto impegno finanziario diretto per la Città, e perfettamente adeguata allo scopo perseguito.

A queste misure, va affiancata una politica di promozione degli obiettivi di realizzazione e mantenimento dell'alloggio e dei locali di attività a pigioni moderate o sostenibili, mediante strumenti di consulenza e contrattazione, con lo scopo di favorire il dialogo con i proprietari, gli investitori e la cittadinanza su questo tema.

Di conseguenza, e per i motivi indicati, si propone il seguente controprogetto.

1. Il Regolamento comunale della Città di Lugano è completato con il seguente articolo:

Politica dell'alloggio e dei locali di attività a pigioni contenute

- 1. Il Comune promuove il mantenimento e lo sviluppo di abitazioni a pigioni accessibili alla maggioranza della popolazione (redditi medi e bassi), con particolare attenzione ai bisogni delle famiglie e delle persone anziane, come pure alla qualità ecologica delle abitazioni e alla loro distribuzione adeguata nel territorio della Città.*
- 2. Esso promuove pure la disponibilità di locali di attività a pigioni contenute, compatibili con il contesto residenziale.*
- 3. Il Municipio elabora un programma coerente con gli obiettivi dei cpv. 1 e 2 e riferisce annualmente al Consiglio comunale sulla realizzazione del programma.*
- 4. Per attuare questa politica, il Comune:*
 - a. promuove le necessarie misure pianificatorie volte a favorire il mantenimento e lo sviluppo di abitazioni a pigione moderata. Cura inoltre la consulenza di enti, privati e cittadinanza per l'attuazione degli obiettivi in materia di alloggio a pigione moderata.*

A questo scopo designa un servizio all'interno dell'amministrazione comunale o delega a terzi questo compito.
 - b. sostiene iniziative di altri enti o persone giuridiche di interesse pubblico che offrono abitazioni o locali di attività a pigioni moderate;*
 - c. può sostenere anche iniziative della Cassa pensioni di Lugano se compatibili con gli obiettivi dei cpv. 1 e 2;*
 - d. può acquistare o mettere a disposizione terreni da destinare alla costruzione di abitazioni e locali di attività a pigione moderata.*

e. può costituire o partecipare a enti, cooperative, fondazioni, società anonime, fondi immobiliari o simili, che perseguono gli scopi del presente articolo.

II. Tempi di attuazione

Il programma, gli strumenti e le misure per l'avvio della promozione di alloggi e locali di attività a pigione moderata sono adottati al più tardi entro due anni dall'adozione dell'apposito articolo del Regolamento comunale.

11. MISURE DI POLITICA DELL'ALLOGGIO A CORTO-MEDIO TERMINE

Nei capitoli precedenti si è evidenziato come, ad eccezione della concessione di ulteriori sussidi alla locazione (misura oggi improponibile per motivi di ordine finanziario), tutte le altre misure per la realizzazione di abitazioni a pigione moderata esplicano il loro effetto solo a medio e lungo termine, poiché la costruzione di alloggi necessita di tempi di pianificazione, progettazione e realizzazione.

Si è pure rilevato come la Città disponga di terreni che potrebbero essere messi a disposizione di enti e privati in tempi relativamente brevi, qualora fossero date le condizioni, per cui la realizzazione di un certo numero di alloggi a pigione moderata potrebbe avvenire nei tempi tecnici relativamente contenuti, legati alle procedure, senza eccessivi oneri finanziari per la Città.

Conformemente alla politica dell'alloggio delineata e dando seguito ai principi di promozione e mantenimento dell'alloggio e dei locali di attività a pigioni moderate o sostenibili, si ritiene possibile intervenire subito su alcuni fronti, e meglio:

A) Promuovere, attraverso l'invito all'accoglimento (parziale) da parte del Consiglio comunale della mozione PPD (marzo 2012) che propone la costruzione di alloggi a pigione moderata su un terreno comunale in Via Lambertenghi 3 (mapp. n. 498), la messa a disposizione del terreno per la costruzione di tali alloggi ad investitori di interesse pubblico o privati che perseguono i medesimi obiettivi.

In questo senso, si propone che, contrariamente a quanto postulato dalla mozione, il Municipio si adoperi non per licenziare un Messaggio per la concessione di un credito di progettazione e per la realizzazione di alloggi a pigione moderata ed attività compatibili con la residenza, bensì per la messa a disposizione in diritto di superficie a terzi per analoghi scopi, con modalità da definirsi, del terreno comunale.

Il Municipio ha inoltre deciso di avviare le trattative con i proprietari dell'ultima parte dello stabile ex Spoor ancora di proprietà privata (la maggior parte dei sedimi appartiene già alla Città) a Pregassona, per realizzare – una volta modificato il vincolo di PR -

In questo modo, si ritiene che possa essere data una prima risposta concreta e possibilmente rapida alla domanda di nuove abitazioni a pigione moderata, senza impegnare in modo eccessivo le finanze comunali, che si trovano in una fase assai delicata.

La proposta alla Mozione viene licenziata dal Municipio con Messaggio Municipale separato.

B) Promuovere, attraverso specifici progetti (ad esempio nel quadro dei progetti modello promossi dall'Ufficio federale dello sviluppo territoriale - ARE, a beneficio di sussidi), la ricerca di un'ulteriore possibilità di costruzione di alloggi a pigione moderata nel comprensorio cittadino.

Una proposta concreta per la partecipazione ad un progetto modello è già stata trasmessa all'ARE dal Municipio lo scorso mese di marzo.

C) Integrare, nel quadro della revisione del Piano regolatore della Città e delle sue Norme di attuazione, disposizioni volte a favorire e promuovere la costruzione di alloggi a pigione moderata (bonus a titolo di incentivo, percentuali minime, ecc.).

La tematica verrà integrata nel Messaggio per la richiesta del credito necessario all'elaborazione del nuovo PR, in fase di elaborazione.

D) Promuovere la consulenza di enti, privati e cittadinanza per l'attuazione degli obiettivi in materia di alloggio pigione sostenibile.

12. CONCLUSIONI

In conclusione, sulla base delle considerazioni sopra esposte, il Municipio propone a codesto lodevole consesso di respingere l'iniziativa popolare denominata per "abitazioni accessibili a tutti" e di approvare il controprogetto sopra illustrato (v. anche allegato 7).

P.Q.M.

visti gli artt. 76 e segg. LOC, 42 e segg. RCom si invita codesto onorando consesso a voler

r i s o l v e r e :

1. L'iniziativa popolare comunale denominata "Per abitazioni accessibili a tutti" è respinta.
2. È accolto il controprogetto del Municipio alla citata iniziativa.
3. Il Municipio procederà alla convocazione dell'Assemblea comunale per la votazione sull'iniziativa nei termini e secondo le modalità previste dalla legge.

Con ogni ossequio.

PER IL MUNICIPIO

Il Sindaco:

Il Segretario:

Avv. M. Borradori

lic. jur. M. Delorenzi

Ris. mun.: 28.05.2014

Allegati:

1. Testo iniziativa popolare
2. Decisione municipale sulla regolarità e sulla ricevibilità dell'iniziativa
3. Studio sull'alloggio a Lugano, rapporto finale – novembre 2013
4. La construction de logements locatifs: à prix avantageux, est possible - Ufficio Federale delle Abitazioni UFAB, giugno 2012
<http://www.bwo.admin.ch/dokumentation/00106/00108/00306/index.html?lang=fr>
5. Wohnungspolitischer Dialog Bund, Kantone und Städte
<https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=it&msg-id=51654>
6. Presigünstiger Wohnraum – Ein Baukasten für Städte und Gemeinden
<http://www.bwo.admin.ch/dokumentation/00106/00108/index.html?lang=de>
7. Aktuelle Wohnungsprobleme in der Schweiz-2014
<http://www.sp-ps.ch/ger/Medien/Medienkonferenzen/2014/Mediengespraech-Aktuelle-Wohnungsprobleme-in-der-Schweiz>
8. Testo controprogetto
9. Analisi forme giuridiche per la promozione dell'alloggio