

PTTP

bologna social housing



settore pianificazione territoriale e trasporti

bologna social housing la condizione abitativa in provincia di bologna



BOLOGNA SOCIAL HOUSING

La condizione abitativa in provincia di Bologna

Crediti

Questo Report è stato prodotto dal Settore Pianificazione Territoriale e Trasporti della Provincia di Bologna.

Alessandro Delpiano (Direttore del Settore Pianificazione Territoriale e Trasporti, Provincia di Bologna)

Marco Guerzoni (Responsabile Unità Operativa Politiche Abitative, Urbanistica commerciale e divulgazione, Provincia di Bologna - Coordinatore del rapporto)

Samantha Trombetta (Unità Operativa Politiche Abitative, Urbanistica commerciale e divulgazione, Provincia di Bologna)

Tavolo Tecnico Interistituzionale ERS

Alessandro Delpiano, Alessandro Farnè, Andrea Mari, Andrea Negroni, Angela Miceli, Antonella Gualandi, Enrico Cocchi, Fabrizio Ruscelloni, Federico Ferrarato, Francesco Evangelisti, Ivano Serrantoni, Marco Guerzoni, Maria Adele Mimmi, Marina Gotti, Maurizio Sani, Mirella Marchesini, Monica Galeotti, Nicoletta Pratella, Piero Vignali, Roberto Farina, Romolo Sozzi, Rudi Fallaci, Samantha Trombetta, Sandra Focci, Silvia Poli, Simonetta Bernardi, Tiziana Draghetti, Valeria Passarelli, Valerio Bonfiglioli, Vittorio Bianchi.

Collaboratori

Chiara Natale (Laureanda del Politecnico di Milano)

Serena Pezzoli (Urbanista)

Giorgia Acqua (Laureanda dell'Università di Bologna, Facoltà di Ingegneria)

Impaginazione e grafica

Manuela Mattei (Unità Operativa Politiche Abitative, Urbanistica commerciale e divulgazione, Provincia di Bologna)

Contributi tematici

- Cap. 1.2.1 - Gianluigi Bovini, Andrea Chiarini e Tiziana Alessi (Comune di Bologna, Dipartimento Programmazione); il capitolo è un aggiornamento del rapporto: *La rivoluzione demografica bolognese*, Dicembre 2010;
- Cap. 3.3.2 - Alice Savi, Mariagrazia Ricci, Roberta Medde, Sabrina Massaia (Unità Operativa Pianificazione Urbanistica, Provincia di Bologna);

- Cap. 6 - Luca Dondi, Elena Molignoni, Chiara Zaccaria (NOMISMA.);
- Appendice/Scenari immobiliari e accessibilità alla casa - Giovanni Virgilio (Università di Bologna).

Per la realizzazione di questo rapporto sono state fondamentali le discussioni e i contributi prodotti nell'ambito di tre Audizioni organizzate dal Settore Pianificazione Territoriale e Trasporti della Provincia di Bologna nella primavera 2011:

- *"Fondi Immobiliari etici"*. Stefano Brancaccio (CDP SGR), Giovanni Caudo (ANCI/UniRomaTre), Paola Delmonte (Fondazione Housing Sociale);
- *"Disagio abitativo, emergenza sfratti e mercato degli affitti"*. Mauro Colombarini (SUNIA), Elena Molignoni (Nomisma), David Pierinelli (ASPPI Emilia-Rmagna), Pasquale Liccardo (Presidente Seconda Sezione Civile del Tribunale di Bologna);
- *"Sostenibilità economica dell'ERS"*. Rita Finzi (Legacoop), Carmine Preziosi (ANCE), Francesca Zirnstein (Scenari Immobiliari).

Report realizzato nell'ambito del programma europeo Crepud Med



Finito di stampare nel mese di Marzo 2012.

Sommario

Premessa	9
Sintesi interpretativa	11
1 LE DINAMICHE DEMOGRAFICHE, SOCIO-ECONOMICHE E GLI SCENARI FUTURI	23
1.1 I principali indicatori strutturali della popolazione residente	23
1.1.1 Le dinamiche della popolazione provinciale nel quadro regionale	23
1.1.2 La struttura demografica provinciale	26
1.1.3 La popolazione straniera	32
1.2 Le tendenze demografiche	36
1.2.1 Le proiezioni al 2024	36
1.2.2 Le possibili ricadute delle dinamiche demografiche sulla questione abitativa	42
1.3 Lo sviluppo urbano e la dinamica della dispersione insediativa	44
1.3.1 L'evoluzione del territorio urbanizzato dal 2000 ad oggi	45
1.3.2 La dispersione delle famiglie sul territorio	50
1.4 Il "potenziale di comunità"	54
1.4.1 Distribuzione e concentrazione territoriale dei principali servizi alla persona	54
1.5 La dinamica congiunturale dei principali indicatori di ricchezza	59
2 IL QUADRO DELLA DOMANDA ABITATIVA SOCIALE	69
2.1 Alcuni elementi problematici della condizione abitativa in Italia	69
2.2 L'emergenza legata agli sfratti	71
2.3 La domanda di edilizia residenziale pubblica e di accesso al fondo sociale affitto	76
2.3.1 Le graduatorie ERP	76
2.3.2 Le graduatorie per l'accesso al fondo sociale per l'affitto	80
2.3.3 Il fabbisogno assoluto di politiche abitative sociali	91
2.4 Le caratteristiche e le esigenze del contingente migrante	94
2.5 Gli studenti universitari nel territorio bolognese	98
2.6 Le dimensioni del disagio abitativo nella provincia di Bologna	104

3.	IL QUADRO DELL'OFFERTA ABITATIVA SOCIALE E LE PRINCIPALI POLITICHE PUBBLICHE	113
3.1	Le caratteristiche quantitative e qualitative dell'offerta abitativa sociale	113
3.1.1	Il patrimonio di alloggi pubblici	113
3.2	Le politiche in atto	118
3.2.1	Il quadro degli stanziamenti pubblici a sostegno delle politiche abitative	118
3.3	L'edilizia residenziale sociale nella pianificazione urbanistica comunale	124
3.3.1	Lo stato della pianificazione urbanistica comunale	124
3.3.2	Le caratteristiche quantitative e qualitative dell'ERS nei piani comunali	128
4	LE CONDIZIONI DEL MERCATO ABITATIVO	137
4.1	Le dinamiche del mercato immobiliare	137
4.1.1	La domanda pubblica	137
4.1.2	La produzione e la distribuzione edilizia	139
4.1.3	L'andamento dei prezzi e dei costi	143
4.1.4	Il settore edile	145
5.	PRIMI ORIENTAMENTI PER UN ACCORDO TERRITORIALE	151
5.1	Gli obiettivi generali dell'Accordo	151
5.2	I temi principali	152
5.2.1	La definizione di ERS	152
5.2.2	La localizzazione dell'ERS	152
5.2.3	Il dimensionamento dell'ERS	153
5.2.4	L'integrazione dell'ERS	153
6.	VERSO UN MODELLO SOSTENIBILE DI EDILIZIA RESIDENZIALE SOCIALE IN LOCAZIONE PERMANENTE	157
6.1	La simulazione circa la sostenibilità di un intervento di ERS	161
6.2	Simulazione riferita all'intero Ambito "Le Pioppe" del PSC di Bologna	167
	Appendice	177
	Glossario	203

Premessa

Questo rapporto non ha la pretesa di riprodurre un quadro completo delle condizioni socio-economiche dell'area metropolitana, né un'esauriva interpretazione dei problemi abitativi nel territorio bolognese.

La sua ragion d'essere è nel portare a sintesi, in modo quanto più ordinato e semplificato possibile, dati e indagini già disponibili, per estrarre informazioni essenziali necessarie a condividere "i numeri fondamentali" dei principali problemi territoriali e socio-economici dell'area metropolitana bolognese, e per costruire, da qui, le basi di un Accordo tra Enti Locali in tema di Edilizia Residenziale Sociale e più in generale in tema di politiche abitative.

Oggi, più che in passato, dobbiamo trovare strade nuove per garantire servizi adeguati e qualità dell'abitare. Percorsi che non passano più dalle soluzioni già collaudate, ma che indicano direzioni da esplorare con cautela e, al tempo stesso, con urgenza.

Il quadro che esce da questo rapporto non è incoraggiante.

Le condizioni che si evidenziano sono l'esito della composizione di più forze che hanno agito simultaneamente in questi ultimi vent'anni.

Da un lato il desolante quadro delle politiche nazionali in materia di sostegno alla casa, facilmente misurabile nell'esiguità delle risorse stanziare dalle manovre di Bilancio e dai provvedimenti specifici - risorse progressivamente calanti fino alla pressoché totale scomparsa - e dalla condizione di disagio oggettivo in cui versano alcuni milioni di famiglie in Italia.

Un disagio da riferire non solo alla povertà materiale, ma esito anche dell'inibizione forzata delle prospettive di futuro, della scarsa mobilità sociale e territoriale generata da un sistema miope, che non ha saputo affiancare ad una sempre più forte flessibilità nel lavoro e nel reddito, condizioni altrettanto flessibili per l'accesso al credito, all'abitazione, alla mobilità, finendo per incrementare il divario tra opportunità e bisogni.

Dall'altro lato un mercato abitativo che ha goduto di rendimenti straordinari, ma non ridistribuiti sulla collettività, che ha prodotto volumi e tipologie di offerte cospicui ma non in linea con la domanda corrente. Un mercato oggi in difficoltà, con imprese e lavoratori sottoposti ad una crisi senza precedenti, ulteriormente compresso dai meccanismi di rendita e di speculazione fondiaria; fatti antichi e (per molti aspetti) irrisolti della nostra democrazia,

di cui questa nuova crisi economica è figlia se non parente stretta.

Il territorio bolognese ha mostrato nel settore delle politiche abitative, come in molti altri, capacità e lungimiranza, condizioni che consentono oggi di non misurarsi con emergenze che altri luoghi d'Italia stanno conoscendo.

Ma non possiamo vivere di rendita e questo impone la scrittura di un nuovo patto tra cittadini, Enti Locali e Imprese per mantenere e sviluppare una qualità dell'abitare adeguata alla complessità sociale che connota questo territorio e coerente con la visione sociale, culturale ed economica che lo ha caratterizzato.

Per mantenerlo socialmente coeso e attivo, per rinnovarne le capacità competitive in termini economici, per renderlo attrattivo e sostenibile, un moderno ed efficiente "sistema dell'abitare" è fondamento strategico.

L'obiettivo di questo rapporto è dunque quello di cogliere alcuni dei principali elementi problematici del quadro corrente, per costruire alcune ipotesi di risposta al disagio abitativo, partendo dalle leve urbanistiche e per valutarne in termini nuovi l'impatto economico e di bilancio.

Perché se è chiaro che non si può chiedere all'urbanistica e alla pianificazione di farsi carico, per intero, della domanda sociale di abitazione - l'urbanistica si fa già carico di molte necessità degli Enti Locali, spesso anche di quelle di bilancio, necessità non proprio in linea con le sue finalità statuarie di disciplina di governo del territorio - si può tuttavia chiedere all'urbanistica di contribuire alla ricerca di quelle soluzioni nuove che sono richieste.

In mancanza di un rinnovato, sistematico ed organico intervento pubblico nel settore abitativo, l'urbanistica può coadiuvare le altre politiche sociali; uno dei "pulsanti di una tastiera" - di dimensioni sempre più ridotte - che rappresenta il nostro sistema di welfare.

Ma concorrere, in una visione collaborativa ed organica, al rinnovamento ed al superamento degli ostacoli è oggi il primo elemento di innovazione che dobbiamo introdurre.

Questo è il senso di questo report.

Giacomo Venturi
Vicepresidente della Provincia di Bologna

Sintesi interpretativa

Le analisi e le valutazioni svolte in questo lavoro sono organizzate in quattro aree.

La prima – sostanzialmente il capitolo 1 – è una sintetica diagnosi “di sfondo”, che tenta di dare una lettura interrelata delle dinamiche demografiche, sociali, economiche e territoriali della realtà bolognese, per interpretare quale sia l’atmosfera entro cui si dispiegano i fenomeni di domanda e offerta sociale di abitazione.

La seconda area – sostanzialmente il capitolo 2 – inquadra i caratteri e le dimensioni della domanda abitativa sociale, ponendo l’accento sui principali fattori di tensione che contribuiscono a generare quell’ampio segmento di individui esclusi dell’accesso all’abitazione di mercato.

La misura dell’offerta oggi disponibile, ai succitati bisogni, è esplicitata nella terza area – i capitoli 3 e 4 – dove si riassumono le potenzialità degli strumenti pubblici disponibili insieme alle valutazioni circa l’andamento del mercato edilizio, quale indicatore di prospettiva.

A fronte delle valutazioni “di sfondo”, di domanda e di offerta, nella quarta e ultima area – i capitoli 5 e 6 – si propongono gli argomenti principali per un Accordo Territoriale, che tenti, tramite la cooperazione interistituzionale, di affrontare i principali nodi critici della questione abitativa bolognese; con una verifica della sostenibilità economica delle prime soluzioni che potrebbero essere messe in campo.

Demografia e proiezioni

Con molta probabilità il censimento in corso restituirà una popolazione provinciale superiore a un milione di residenti (a fine 2010 i residenti in provincia erano già circa 992.000). In questo quadro di lenta ma continua crescita, le Associazioni e Unioni di Comuni di pianura e della collina ovest segnano i ritmi di crescita più significativi, addirittura a due cifre, doppi rispetto alla media provinciale; infatti - nell’intervallo 2002-2009 - Valle del Samoggia, Terre d’Acqua, Reno Galliera, Terre di Pianura, mostrano saldi demografici positivi compresi tra l’11% e il 15%. Questi quattro aggregati rappresentano oggi un quarto della popolazione complessiva dell’intera provincia. I comuni così detti ad “alta tensione abitativa” – ad esclusione di Anzola dell’Emilia e Calderara di Reno – crescono con ritmi inferiori alla

media provinciale, quindi con saldi dimezzati rispetto ai quattro aggregati di comuni sopra richiamati. In riferimento allo sviluppo demografico degli ultimi sette anni, si può affermare che esista un territorio provinciale a due velocità: il *core* metropolitano, la fascia imolese più periferica e l'Appennino con una marcia "lenta", e i comuni di seconda cintura e della media valle del Reno con una marcia "rapida". Un classico e significativo indicatore strutturale della popolazione, l'Indice di Dipendenza, segna, in termini relativi, i valori più elevati nei comuni dell'alto Appennino e della prima cintura bolognese (quelli ad alta tensione abitativa), in particolare a Casalecchio di Reno, Sasso Marconi e San Lazzaro di Savena, mentre il comune capoluogo si attesta su valori intorno alla media provinciale. La misura sintetica offerta da quest'indice è utile a valutare il carico generale di welfare a cui ciascun comune è sottoposto, anche in una prospettiva futura. Perciò esso è particolarmente adatto nel fornire approssimazioni aggregate circa i livelli di "sensibilità attesa" nei differenti territori della provincia anche in relazione alla autonoma capacità delle amministrazioni di somministrare politiche abitative. In altri termini, laddove aumenta il divario tra la popolazione che produce (i lavoratori) e quella che consuma maggiori risorse in termini di welfare (i giovanissimi e gli anziani), ci si può attendere condizioni maggiormente critiche nel soddisfacimento anche di quel segmento di servizi legato alle politiche abitative.

Sul fronte dei migranti, a fine 2009 gli stranieri residenti nella provincia di Bologna sono quasi 95.000; rispetto a sette anni prima sono più che raddoppiati, con un saldo positivo del 145%. La popolazione straniera residente rappresenta oggi il 9,6% dell'intera popolazione provinciale (nel 2002 era il 4,2%). I saldi positivi più rilevanti si sono verificati nel comune di Casalecchio di Reno e nel Circondario Imolese, dove la popolazione straniera, in soli 7 anni, è quasi triplicata. Al contrario, nel territorio collinare dell'associazione Valli del Savena e Idice si è verificato il saldo più contenuto, pari al "solo" + 64%. Nei comuni più periferici, quali Galliera, Crevalcore e Bentivoglio, si registrano oggi le incidenze più significative: in questi comuni quasi un cittadino residente su 6 è straniero. I valori più significativi di "pressione migratoria", un indicatore che distingue territori che hanno ricevuto in tempi brevi e più rapidamente cittadini migranti stranieri, la cui incidenza sul corpo demografico complessivamente inteso è oggi molto rilevante, si registrano a Bologna, Casalecchio di Reno, e nei comuni più periferici, collocati lungo tutta l'asta del Reno, da Porretta a Pieve di Cento, e dalla parte opposta Imola e alcuni comuni del suo circondario. In condizioni di minor pressione risultano invece i comuni della prima cintura Bolognese e del medio Appennino del Savena e Idice.

Relativamente alle proiezioni future, la popolazione residente in provincia potrebbe, nei prossimi 14 anni aumentare ancora, come avviene del resto dalla metà degli anni novanta. Nel 2024 si potrebbe sfiorare la cifra di un milione e 56.000 residenti. Bologna avrebbe la crescita più contenuta (+1,2% tra il 2010 e il 2015 e +1,6% da lì al 2024); la cintura farebbe registrare un aumento del 3% nei primi cinque anni e del 2,4% nei successivi nove. La crescita

più sostenuta dovrebbe riguardare il resto della provincia (+5,6% e +6% rispettivamente nei due periodi). Nei prossimi 14 anni il saldo migratorio, pur restando ampiamente positivo, dovrebbe subire un progressivo ridimensionamento rispetto ai valori molto elevati degli ultimi anni.

Anche assumendo che la stratificazione sociale dei nuovi residenti non sarà polarizzata su categorie particolarmente svantaggiate, è plausibile ritenere comunque che sarà necessario porre particolare attenzione alle politiche per l'abitare in quei comuni che crescono più significativamente, con particolare riguardo alla componente anziana e quella migrante della società, ancorché ad oggi, questi comuni, non rientrino nella categoria "ad alta tensione abitativa".

Crescita e dispersione insediativa

La crescita del territorio urbanizzato della provincia di Bologna, dal dopoguerra ad oggi, è stata particolarmente veloce e quantitativamente importante, in linea con tutti i territori europei. Nell'arco di mezzo secolo, tra il 1955 e il 2008, la superficie urbanizzata della provincia è passata da 25 a 234 kmq (un aumento di circa 9,5 volte). I ritmi e le quantità di crescita più significativi non sono da imputare solo al periodo del "boom" dello scorso secolo, ma anche agli ultimi 15 anni: tra 1993 e 2008 la superficie urbanizzata complessiva è passata da 173 a 234 Kmq. Le dimensioni più significative sono rappresentate (ovviamente) dal Comune di Bologna, che tuttavia sebbene nel 1955 rappresentasse il 56% del territorio urbanizzato dell'intera Provincia di Bologna, nel 2008 rappresenta solo il 25%. Analizzando poi il fattore di crescita dei diversi ambiti territoriali nel periodo 1955-2008, emerge un dato significativo relativo all'Associazione Valle dell'Idice, con una crescita del proprio territorio urbanizzato di 59,7 volte rispetto alle dimensioni del 1955; a seguire, l'Unione Valli Savena e Idice e l'Associazione Terre d'Acqua che rappresentano i territori con il maggiore incremento di mq di territorio urbanizzato, rispettivamente di 38,1 e 23,5 volte, a fronte di una media provinciale che si attesta su 9,5. Dal lato della "forma" di questa crescita, con specifico riferimento allo sprawl, continua la dinamica centrifuga della popolazione; tracciante di questa dinamica, tra il 1999 e il 2009, la popolazione residente nelle abitazioni in territorio rurale (le "case sparse" secondo l'Istat) che è aumentata di circa 17.000 individui¹. Un saldo notevolmente superiore a quello registrato (nel Quadro Conoscitivo del PTCP) per il decennio precedente, periodo nel quale è cominciato il "ripopolamento" del territorio extraurbano. Queste dinamiche di crescita e dispersione confermano la necessità di riprendere e consolidare un disegno policentrico, di ragionevole densificazione, a partire anche dalle politiche per l'abitare sociale.

¹ Si tratta di un dato approssimato per difetto, mancando nel saldo 13 comuni.

La domanda sociale di abitazioni

Tra il 2001 e il 2010 gli sfratti emessi nella provincia di Bologna sono passati da 779 a 1.718 (+120%). Oltre 930 sfratti emessi nel 2010 (il 54% dei casi) sono localizzati nei comuni esterni a Bologna. Gli sfratti per morosità sono passati da 490 del 2001 a 1.559 del 2010 (+220%), a mostrare un fenomeno in crescita più che proporzionale, con ritmi praticamente doppi, rispetto all'andamento complessivo degli sfratti.

Sono circa 15.000 le domande valide presente nelle graduatorie per l'ERP dei comuni bolognesi. L'80% di queste domande è concentrata nei comuni ad Alta Tensione Abitativa. Il solo comune di Bologna rappresenta il 63% dei casi. Circa il 45% delle domande valide è stata presentata da famiglie straniere. La concentrazione di stranieri nelle graduatorie ERP, rispetto alla media provinciale, è più rilevante nelle associazioni/unioni Valle del Samoggia, Terre d'Acqua e Reno Galliera. Ad esclusione del comune Capoluogo, le graduatorie degli altri ad Alta Tensione Abitativa si caratterizzano per una scarsa presenza di giovani coppie e per un'alta presenza di famiglie con più di quattro componenti (condizione che caratterizza anche le graduatorie del resto dei comuni più periferici). Oltre la metà delle domande per un alloggio di ERP a Bologna appartiene a famiglie unipersonali o con due componenti. La stragrande maggioranza dei nuclei famigliari presenti nelle graduatorie ha un basso valore di ISE, con una geografia abbastanza omogenea su tutto il territorio, ma con punte tra il 92% e il 94% a Bologna e Imola.

Tra i nuclei famigliari assegnatari di alloggi ERP nella provincia di Bologna, il 9,4% è di origine straniera. Il numero medio dei componenti delle famiglie straniere assegnatarie supera i 4 membri; al contrario, tra le famiglie italiane che vivono in un alloggio di ERP, si contano invece mediamente 2 persone. La domanda di "casa popolare" da parte degli stranieri è maggiore di quella degli italiani: ha presentato domanda agli ultimi bandi pubblicati 1 famiglia straniera ogni 5 (circa il 20% dei residenti) contro 1 famiglia italiana ogni 50 (circa il 2% dei residenti). Delle assegnazioni di alloggi ERP beneficiano maggiormente gli italiani: infatti ha ottenuto un alloggio un decimo delle famiglie straniere richiedenti (rappresentative del 2% dei residenti stranieri) contro un quinto delle famiglie richiedenti italiane (lo 0,4% dei residenti italiani). Ciò significa che l'elevato disagio abitativo espresso dagli stranieri è assai meno soddisfatto di quello espresso dagli italiani.

Nel caso bolognese, la presenza massiccia di studenti universitari (e fuori sede) impone – per differenti ragioni – di considerare parte di questo contingente nel novero della "domanda sociale" di abitazioni, pur non contabilizzandolo facilmente nel fabbisogno assoluto. Nel 2011 l'Ateneo di Bologna conta in complesso circa 82.000 iscritti, di cui 14.000 immatricolati per l'anno accademico 2010/2011. Il costo "per vivere" sostenuto in media da uno studente universitario è oggi pari a circa 1.000 euro al mese, che comprendono alloggio, cura della

persona, tempo libero, vitto, studio, tasse universitarie, viaggi e trasporti. Il 50% della spesa mensile è destinata all'affitto dell'alloggio o del posto letto. Sono 63.600 gli studenti non residenti nell'area metropolitana, 38.000 dei quali domiciliati in città, 20.000 pendolari, e 5.600 misti (alcuni giorni dormono in città, in altri sono pendolari).

Con una certa approssimazione, esaminando tutti i fattori che compongono la domanda sociale, si perviene ad una misura che vede in non meno di 30.000 famiglie l'area del disagio abitativo nell'intera provincia di Bologna, Capoluogo compreso. Si tratta di un valore stimato per difetto, allorché vengono considerate le forme di disagio più "estreme" (essenzialmente soglia di sostenibilità reddituale e sfratto) mentre non rientrano in questa stima quelle forme di disagio "più leggere" (come il sovraffollamento, o il ritardo nel pagamento del canone ecc.), né gli studenti fuori sede, mancando gli strumenti per misurarne l'entità, pur in modo approssimato. Per circa la metà di queste famiglie, che si collocano certamente al di sotto della fascia di reddito dei 15 mila euro annui e che sono inserite nella graduatoria per l'ERP, si può stimare con buon grado di affidabilità che sia necessario un intervento pubblico particolarmente energico, con una copertura pressoché integrale dei costi dell'abitare, intendendo con ciò un intervento spalmato sull'intero sistema di welfare. Per l'altra metà delle famiglie nell'area del disagio, con una capacità economica maggiore, è possibile ipotizzare un diverso grado d'intervento nel settore abitativo, con riferimento specifico ad iniziative di partenariato pubblico-privato, tramite la filiera prevista anche dalla Lr 6/09, per offrire canoni comunque più ridotti di quelli concertati ai sensi della L 431/98, e magari anche, in misura molto più ridotta rispetto alla locazione, un offerta di alloggi in vendita convenzionata, a prezzi comunque inferiori alla media registrata negli ultimi anni per gli stessi tipi di convenzionamenti. Relativamente alla geografia provinciale del disagio sembra determinarsi un ambito del territorio nel quale – con un certo grado di approssimazione – si può stimare si concentrino maggiormente (rispetto al resto della provincia) le famiglie con disagio abitativo; un ambito costituito dai comuni ad Alta Tensione Abitativa e da quelli facenti parte delle Associazioni Reno Galliera, Terre di Pianura (con Malalbergo), Valli del Savena e Idice e Valle dell'Idice.

Offerta di politiche sociali in corso e potenzialità dei PSC

Ad oggi 29 comuni sui 60 totali (circa il 48%) hanno concluso l'iter di formazione del Piano Strutturale Comunale. Circa la metà dei comuni bolognesi (il 52% del totale) è invece alle prese, a diversi stadi, con la procedura di formazione del proprio Piano. Dei 46 comuni (il 76% del totale) che esplicitano nei propri strumenti qualche obiettivo inerente le politiche di housing, sei (afferenti all'Associazione Terre d'Acqua) considerano prioritaria la categoria dell'edilizia in vendita a prezzo convenzionato (indicando comunque che il 20% del totale

di ERS dovrà essere destinata all'affitto); 24 comuni considerano prioritaria l'edilizia in locazione, permanente o a termine; 10 considerano prioritaria l'edilizia in locazione a termine o in locazione con successivo trasferimento di proprietà al conduttore. Da un punto di vista quantitativo, com'è noto, la nuova disciplina regionale, vigente dal 2009, indica nel 20% la quota di ERS da realizzare in rapporto al dimensionamento complessivo del PSC. Solo 26 comuni su 46 (poco più della metà) raggiungono o superano tale quota. Se riferiamo poi tale performance alla totalità dei comuni bolognesi, registriamo che solo il 43% è allineata con le dimensioni minime di ERS richieste oggi dalla legge regionale. Nei rimanenti casi la quota di ERS prevista oscilla in media tra l'8 e il 15% del dimensionamento complessivo del PSC. In questo quadro le Associazioni e Unioni della montagna, assieme ai comuni di Malalbergo e Molinella registrano la quota di ERS più bassa con percentuali molto al di sotto del 20%, seguono questo trend "negativo" Reno Galliera, Terre di Pianura ed il comune di Sasso Marconi. La dotazione minima viene invece raggiunta, ed in alcuni casi superata, dalle 4 associazioni-unioni della fascia centrale del territorio provinciale, dal comune di Bologna e Casalecchio di Reno. Dei 12 comuni ad Alta Tensione Abitativa², solo 2 comuni, Bologna e Casalecchio di Reno, superano la soglia prevista dalla legge (sebbene nel caso del Capoluogo siano incluse anche forme di Cohousing, alloggi a proprietà indivisa e alloggi temporanei), 4 comuni raggiungono la dotazione minima, mentre i restanti 6 comuni si attestano su percentuali anche inferiori della metà. Gli esiti attesi da questo evolutivo ed eterogeneo sistema di pianificazione, dal lato della quantità di ERS ottenibile dall'attuazione dei PSC, sono quindi relativamente modesti: 11.000 alloggi complessivi (previsti in 53 strumenti urbanistici comunali) per l'intero orizzonte temporale di durata dei Piani, a confronto di una complessiva capacità residenziale contenuta nei PSC che potrebbe dare origine a 58.385 alloggi (senza computare gli alloggi potenzialmente derivanti dal consolidamento del tessuto esistente e dal recupero degli edifici rurali, con i quali il dimensionamento complessivo degli alloggi realizzabili sul territorio bolognese nei prossimi 15-20 anni corrisponderebbe a circa 85.752 unità). Scoraggiante appare la prima fase di attuazione dei PSC. Dei 14 Comuni che ad oggi hanno approvato un POC, solo sei hanno previsto di attuare una parte delle politiche relative all'ERS, per una potenzialità che comunque non supera complessivamente 600 alloggi.

Il mercato edilizio

Nella sola città di Bologna continua tra il 2001 ed il 2009 la crescita del numero di abitazioni immesse sul mercato, con un incremento nei nove anni del +3,11%. Le abitazioni

² Comuni ad alta Tensione Abitativa della Provincia di Bologna: Anzola dell'Emilia, Bologna, Calderara, Casalecchio di Reno, Castel Maggiore, Castenaso, Granarolo dell'Emilia, Imola, Pianoro, San Lazzaro, Sasso Marconi, Zola Predosa.

ultimate tra gennaio e dicembre 2009 si fermano però a 542, un valore ulteriormente ridotto dopo la contrazione già registrata un anno addietro, conseguenza solo in parte delle numerose operazioni di verifica d'ufficio condotte nell'anno su opere che risultavano ancora non ultimate. Se si analizzano invece le abitazioni progettate in città, possibile indice dell'offerta futura nel mercato immobiliare, si osserva che, dopo la battuta d'arresto del 2008, le abitazioni progettate in città nel 2009 sembrano riprendere vigore, con un incremento di circa il +50% rispetto alla fine dell'anno precedente, quasi ad indicare i primi timidi segnali di fiducia di un mercato locale che sembra voler riprendere slancio. Anche l'andamento dell'occupazione (solitamente buon indicatore del reddito) può essere ritenuto significativo ai fini della valutazione della domanda abitativa: a questo proposito, in provincia di Bologna, su un campione di circa 1.700 imprese del settore, si registrano complessivamente 15.470 assunzioni, escludendo i passaggi diretti di lavoratori già occupati da impresa a impresa, (equivalenti a un tasso di entrata del +5,6%) a fronte di 18.820 uscite di lavoratori attualmente alle dipendenze (tasso di uscita: +6,9%), per cui il saldo atteso risulta pari a -3.350 unità (con un tasso di crescita del -1,2%), valore ancora negativo, anche se su consistenze meno significative rispetto ad un anno addietro. E' opportuno ricordare che la provincia di Bologna si presenta come una realtà nella quale si è ormai raggiunta una situazione di sostanziale piena occupazione, con un tasso di disoccupazione che, nonostante le difficoltà, a fine 2010 si assesta ancora attorno al 3,4%, a fronte del 7,8% nazionale. Oltre il 70% di chi acquista casa fa ricorso ad un mutuo, solo il restante 30% acquista utilizzando mezzi propri; oltre il 92% della clientela resta comunque legata ad acquirenti privati, tra i quali i clienti stranieri, in netto calo, provenienti prevalentemente dall'Unione europea, mentre solo meno del 2% ha origini extra comunitarie. La tipologia d'abitazione più ricercata è legata al trilocale (nel 46% delle compravendite), o, comunque, ad abitazioni di piccole dimensioni (per il 30% monolocali o bilocali), nell'85% dei casi in buono stato, a prezzi accessibili ed immediatamente abitabili, ed eventualmente da rimodernizzare in tempi successivi. L'ubicazione preferita si conferma il semicentro (nel 50% dei casi), o, eventualmente, la periferia (29%), mentre solo poco più del 14% delle compravendite avviene per abitazioni in centro. Prosegue per il terzo anno consecutivo, anche se su intensità pressoché dimezzate, il calo del numero delle transazioni residenziali effettuate a Bologna: l'indice NTN³ diminuisce infatti tra il 2008 ed il 2009 del -8,9% per l'intera provincia, a fronte di un decremento nazionale del -11,3%: ancora decisamente in peggioramento rispetto alla media le transazioni registrate per la provincia bolognese (-13,1% il rallentamento, oltre quattro punti % in più rispetto alla decelerazione

3 NTN = numero di transazioni di unità immobiliari normalizzate. Le compravendite dei diritti di proprietà sono "contate" relativamente a ciascuna unità immobiliare tenendo conto della quota di proprietà oggetto di transazione; ciò significa che se di una unità immobiliare è compravenduta una frazione di quota di proprietà, per esempio il 50%, essa non è contata come una transazione, ma come 0,5 transazioni. IMI = indicatore di Intensità del Mercato Immobiliare = rapporto tra NTN/stock di unità immobiliari.

media). Tutti i più importanti Osservatori Immobiliari sono concordi nel riconoscere che, mentre a livello nazionale i dubbi e le incertezze conseguenti la crisi economica mondiale sembrano lasciare lentamente spazio, in corso d'anno, ad una nuova e più determinata volontà d'acquisto, confermata da una lieve inversione di tendenza del ciclo, per il mercato immobiliare bolognese le difficoltà sembrano tuttora consistenti. Se si analizza infine la nati/mortalità delle imprese di costruzione iscritte e cessate nel Registro delle Imprese tenuto dalla Camera di Commercio, per il 2009 si osserva un saldo negativo pari a -120 unità ed un tasso di crescita rispetto a fine 2008 del -0,14%, con 981 iscrizioni, a fronte di 1.101 cessazioni riscontrate in corso d'anno.

Primi orientamenti d'intervento

Incrociando le considerazioni sulle dimensioni del disagio con le valutazioni circa l'offerta di politiche e di interventi sociali per l'abitare, risulta piuttosto evidente un disavanzo rilevante, che in un periodo come questo, di contrazione della spesa sociale e di prospettive non migliori per il futuro, sembra delineare una vera emergenza. Da qui discende la necessità d'integrazione tra le politiche abitative e le politiche di inclusione sociale. Significa cioè che allo stato attuale è impossibile costruire scenari efficaci che vedano impegnate, da sole, le manovre urbanistiche per l'edilizia sociale con le scarse risorse pubbliche a ciò finalizzate. Per tentare di affrontare con buon grado di credibilità il problema del disagio sociale – di cui quello abitativo è una componente essenziale – è necessario lavorare congiuntamente su un "menù" complesso e integrato di welfare, che elimini le rigide distinzioni tra le diverse componenti del disagio e sappia "dosare" opportunamente gli interventi; un welfare finalmente metropolitano, capace cioè di eliminare anche le barriere amministrative che segnano confini sconosciuti ai flussi sociali. A partire da queste considerazioni è possibile individuare quattro grandi aree di intervento, su cui un Accordo Territoriale può agire in materia di ERS, tramite "la filiera" urbanistica: *la definizione* (finalità dell'ERS, che cosa s'intenda per alloggi in "affitto" e per alloggi in "vendita", quale equilibrio si debba determinare tra le due componenti, quali prezzi e quali costi sono sostenibili per la domanda); *la localizzazione* (quale sia l'ambito d'intervento prioritario, quali centralità preferire in ragione di maggiore accessibilità ai servizi); *il dimensionamento* (la condivisione della domanda sociale e quale segmento possano affrontare le manovre urbanistiche); *l'integrazione* (la filiera dell'abitare, la perequazione territoriale, i nuovi strumenti della finanza immobiliare, l'Agenzia Metropolitana per l'Affitto).

Verso un modello sostenibile di housing sociale

Alle attuali condizioni di mercato, in assenza di contributi pubblici, è possibile costruire un modello di housing economicamente vantaggioso e aderente alla domanda sociale corrente? Il Rapporto si conclude con alcune prime risposte a questo interrogativo. Risposte cautamente rassicuranti, ancorché non prive di incognite, che richiamano innanzitutto la necessità di “cambiare passo” da parte di tutti gli attori coinvolti in un processo di housing sociale, sia privati che pubblici.

Tramite una simulazione economico-finanziaria (un vero e proprio business plan) si è rilevato come alcuni elementi di innovazione nel ciclo di produzione edilizia siano particolarmente strategici nel conferire sostenibilità all'intervento di ERS ipotizzato. In particolare i costi di costruzione giocano un ruolo fondamentale. A ciò si aggiunge la necessità di innovare un settore del mercato immobiliare che potrebbe rappresentare una risorsa per il futuro, con l'introduzione o il rafforzamento di operatori del “privato sociale” capaci di gestire una filiera complessa e molto settoriale come quella dell'housing sociale.

LE DINAMICHE DEMOGRAFICHE, SOCIO-ECONOMICHE
E GLI SCENARI FUTURI

1 LE DINAMICHE DEMOGRAFICHE, SOCIO-ECONOMICHE E GLI SCENARI FUTURI

Il presente capitolo ha lo scopo di delineare, in estrema sintesi, le caratteristiche demografiche e socioeconomiche del territorio bolognese, nelle sue dinamiche congiunturali e – dove possibile – anche tramite utili proiezioni, sulla base delle analisi e della comparazione dei dati e delle indagini più recenti.

Si prenderà in esame anche la dinamica di crescita e diffusione dell'urbanizzazione, il così detto "consumo di territorio", nelle sue caratteristiche principali, misurando le eventuali relazioni con la struttura e la dinamica demografica; per arrivare ad intendere qualche nesso circa l'impatto che tali dinamiche hanno (e avranno) sul contesto delle politiche abitative.

Ove possibile, per disponibilità del dato, le valutazioni hanno preso in esame tre domini geografici: ciascuno dei sessanta comuni provinciali, le Associazioni/Unioni di Comuni così come risultano allo stato attuale, e il contesto dei così detti Comuni ad Alta Tensione Abitativa⁴. Si tratta di tre tagli geografici utili ad una lettura comparata delle differenze territoriali e delle eventuali omogeneità, al fine di intendere se esistano le condizioni per la produzione di politiche territoriali differenziate, a partire anche dalle valutazioni qui proposte.

Le fonti principali di questo capitolo, oltre alle risultanze anagrafiche comunali, ai dati Istat più recenti e alle elaborazioni originali prodotte dal nostro gruppo di lavoro, sono: il Rapporto 2009 dell'Osservatorio Regionale sul Sistema Abitativo (a cura di Nuova Quasco), il Dossier 1/2011 "Sguardi sull'abitare degli stranieri a Bologna e provincia (curato dall'Osservatorio provinciale delle immigrazioni e dall'associazione Extrafondente), l'indagine del dicembre 2010 "la rivoluzione demografica bolognese" (curata dal Dipartimento Programmazione del Comune di Bologna), il dossier "Bilancio del PTCP 2005-2010" (curato dal Settore Pianificazione Territoriale della Provincia di Bologna).

1.1 I principali indicatori strutturali della popolazione residente

1.1.1 Le dinamiche della popolazione provinciale nel quadro regionale

Al 1° gennaio 2009 risiedono in Regione 4.337.966 persone, 62.123 in più rispetto al 2008, aumento che corrisponde ad una crescita della popolazione pari all'1,5% sull'anno precedente, valore doppio rispetto al dato nazionale, corrispondente allo 0,7%.

Analizzando la popolazione residente nelle provincie e nei capoluoghi dell'intera

⁴ Ai sensi della L 61/89 sono definiti tali i comuni di: Bologna, Anzola dell'Emilia, Calderara di Reno, Casalecchio di Reno, Castelmaggiore, Castenaso, Granarolo dell'Emilia, Pianoro, San Lazzaro di Savena, Sasso Marconi, Zola Predosa e Imola.

Regione ai censimenti del 1981, 1991, 2001, ed al 1° gennaio 2009 è evidente il peso dei differenti territori sull'intera popolazione regionale e l'incidenza dei diversi territori sui saldi demografici. In generale si osserva che a fronte di una crescita della popolazione regionale complessiva, i capoluoghi, nel loro insieme, perdono popolazione. Per tutti gli anni '80 e '90 la popolazione residente nei comuni capoluogo di provincia diminuisce, ciononostante Reggio Emilia e Rimini risultano in crescita demografica sin dagli anni '80, Cesena comincia a aumentare durante gli anni '90, nel nuovo decennio tutte le città risultano invece in espansione demografica.

Tab. 1.1.1.1: Popolazione residente ai censimenti del 1981, 1991, 2001 e anagrafica al 1° gennaio 2009; variazioni in valore in %. Fonte dati: elaborazioni Nuova Quasco su dati Istat e Regione Emilia Romagna

POPOLAZIONE RESIDENTE						SALDI DEMOGRAFICI (% sul totale regionale)			
Provincia	Comuni	1981	1991	2001	2009	'81-'91	'91-'01	'01-'09	'81-'09
Piacenza	<i>Provincia</i>	278.424	267.633	263.872	285.937	-3.9%	-1.4%	8.4%	2.7%
	<i>Capoluogo</i>	109.039	102.268	95.594	107.778	-6.2%	-6.5%	6.5%	-6.7%
Parma	<i>Provincia</i>	400.192	391.330	392.976	433.096	-2.2%	0.4%	10.2%	8.2%
	<i>Capoluogo</i>	179.019	170.520	163.457	182.398	-4.7%	-4.1%	11.6%	1.9%
Reggio Emilia	<i>Provincia</i>	413.396	420.431	453.892	519.480	1.7%	8.0%	14.5%	25.7%
	<i>Capoluogo</i>	130.376	132.030	141.877	165.503	1.3%	7.5%	16.7%	26.9%
Modena	<i>Provincia</i>	596.025	604.680	633.993	688.286	1.5%	4.8%	8.6%	15.5%
	<i>Capoluogo</i>	180.312	176.990	175.502	181.807	-1.8%	-0.8%	3.6%	0.8%
Bologna	<i>Provincia</i>	930.284	906.856	915.225	976.170	-2.5%	0.9%	6.7%	4.9%
	<i>Capoluogo</i>	459.080	404.378	371.217	374.944	-11.9%	-8.2%	1.0%	-18.3%
Ferrara	<i>Provincia</i>	381.118	360.763	344.323	357.979	-5.3%	-4.6%	4.0%	-6.1%
	<i>Capoluogo</i>	149.453	138.015	130.992	134.464	-7.7%	-5.1%	2.7%	-10.0%
Ravenna	<i>Provincia</i>	358.654	350.454	347.847	385.729	-2.3%	-0.7%	10.9%	7.5%
	<i>Capoluogo</i>	138.034	135.844	134.631	155.997	-1.6%	-0.9%	15.9%	13.0%
Forlì-Cesena	<i>Provincia</i>	349.092	348.647	358.542	388.019	-0.1%	2.8%	8.2%	11.2%
	<i>Forlì</i>	110.806	109.541	108.335	116.208	-1.1%	-1.1%	7.3%	4.9%
	<i>Cesena</i>	89.455	88.487	90.948	95.525	-1.1%	2.8%	5.0%	6.8%
Rimini	<i>Provincia</i>	250.328	258.718	272.676	303.270	3.4%	5.4%	11.2%	21.1%
	<i>Capoluogo</i>	127.813	127.960	128.656	140.158	0.1%	0.5%	8.9%	9.7%
Regione	<i>Province</i>	3.957.513	3.909.512	3.983.346	4.337.966	-1.2%	1.9%	8.9%	9.6%
	<i>Capoluoghi</i>	1.673.387	1.586.033	1.541.209	1.648.773	-5.2%	-2.8%	7.0%	-1.5%

Considerando gli aggregati provinciali si osserva inoltre come si siano determinate consistenti variazioni del peso delle province sul totale regionale, in particolare tale peso lo incrementano le province di Reggio Emilia, Modena, Forlì-Cesena e Rimini.

In tale contesto la popolazione residente nella provincia di Bologna aumenta sia nell'intervallo intercensuario '91-01 sia nel primo decennio del nuovo secolo, con ritmi progressivamente intensi, passando da un saldo demografico di +0,6% nel primo periodo ad un +6,7% dell'ultimo, arrivando così a sfiorare il milione di abitanti residenti, risultato

che potrebbe essere raggiunto già a fine 2011. Com'è ampiamente noto negli due decenni considerati il comune capoluogo mostra performance demografiche opposto al dato medio provinciale, con un saldo demografico rilevantemente negativo nell'intervallo intercensuario '91-01 (-8,2%), saldo che tuttavia, col volgere del nuovo secolo, grazie soprattutto alle dinamiche prodotte dalla componente migratoria, cambia lentamente segno registrando dopo lunghi anni un +1% nel raffronto di medio periodo (saldo 01-09).

Pur nella sua dinamica demografica ampiamente positiva, la provincia di Bologna si posiziona tra quelle con tassi di crescita più ridotti rispetto alla media regionale di lungo periodo (+9.6%), mentre – nello stesso periodo - il peso demografico relativo di Bologna rispetto al contesto regionale rimane sostanzialmente stabile, attestandosi attorno al 23%.

Tab. 1.1.1.2: Popolazione residente ai censimenti del 1981, 1991, 2001 e anagrafica al 1° gennaio 2009; peso % sul totale regionale. Fonte dati: elaborazioni Nuova Quasco su dati Istat e Regione Emilia Romagna

PESO % SUL TOTALE REGIONALE					
Provincia	Comuni	1981	1991	2001	2009
Piacenza	<i>Provincia</i>	7,0%	6,8	6,6	6,6
	<i>Capoluogo</i>	2,8	2,6	2,4	2,3
Parma	<i>Provincia</i>	10,1	10,0	9,9	10,0
	<i>Capoluogo</i>	4,5	4,4	4,1	4,2
Reggio Emilia	<i>Provincia</i>	10,4	10,8	11,4	12,0
	<i>Capoluogo</i>	3,3	3,4	3,6	3,8
Modena	<i>Provincia</i>	15,1	15,5	15,9	15,9
	<i>Capoluogo</i>	4,6	4,5	4,4	4,2
Bologna	<i>Provincia</i>	23,5	23,2	23,0	22,5
	<i>Capoluogo</i>	11,6	10,3	9,3	8,6
Ferrara	<i>Provincia</i>	9,6	9,2	8,6	8,3
	<i>Capoluogo</i>	3,8	3,5	3,3	3,1
Ravenna	<i>Provincia</i>	9,1	9,0	8,7	8,9
	<i>Capoluogo</i>	3,5	3,5	3,4	3,6
Forlì-Cesena	<i>Provincia</i>	8,8	8,8	9,1	9,8
	<i>Forlì</i>	6,6	6,9	7,0	7,0
	<i>Cesena</i>	5,3	5,6	5,9	5,8
Rimini	<i>Provincia</i>	6,3	6,6	6,8	7,0
	<i>Capoluogo</i>	7,6	8,1	8,3	8,5
Regione	<i>Province</i>	100	100	100	100
	<i>Capoluoghi</i>	100	100	100	100

1.1.2 La struttura demografica provinciale

La dinamica generale

Le ultime risultanze anagrafiche disponibili – riferite ai residenti nei 60 comuni bolognesi al 31.12.2009 – restituiscono un quadro demografico in notevole evoluzione, sia in termini di crescita della popolazione sia per quel che concerne le differenze territoriali distinguibili in questa dinamica.

La popolazione provinciale complessiva è di poco al di sopra di 984.000 residenti, quasi 58.000 in più rispetto al 2002, pari a un saldo del 6,2%. Un trend positivo confermato anche dai dati provvisori del 2010 (resi disponibili mentre vengono stese queste note) che vedrebbero – se confermati – un ulteriore aumento della popolazione provinciale fino a circa 992.000 persone.

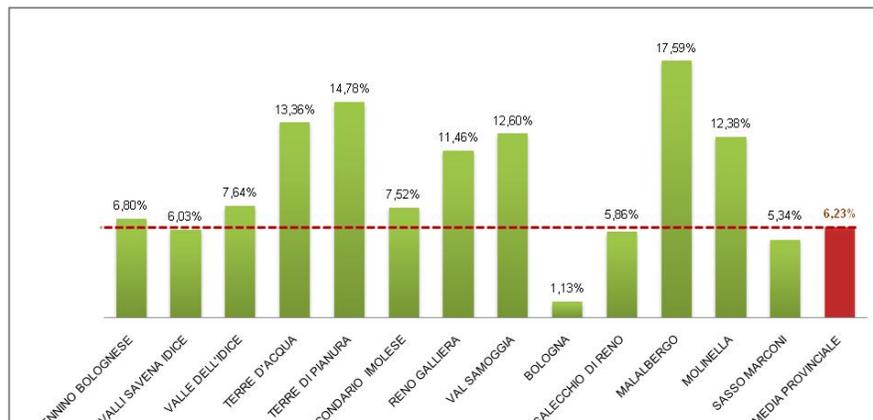
In questo quadro le Associazioni e Unioni di Comuni di pianura e della collina ovest segnano i ritmi di crescita più significativi, addirittura a due cifre, doppi rispetto alla media provinciale; infatti - nell'intervallo 2002-2009 - Valle del Samoggia, Terre d'Acqua, Reno Galliera, Terre di Pianura, mostrano saldi demografici positivi compresi tra l'11% e il 15%; cifre da vero e proprio boom demografico se si considera che nei soli ultimi 7 anni, in questi quattro aggregati di comuni, si sono aggiunti 30.000 nuovi individui (rappresentativi di oltre la metà dei nuovi residenti provinciali) equivalenti alla popolazione di un grande comune come San Lazzaro di Savena. Così questi quattro aggregati rappresentano oggi un quarto della popolazione complessiva dell'intera provincia.

Se l'entità di questi saldi è tutto sommato in linea con il trend storico della Valle del Samoggia – la quale cresce con ritmi a due cifre già dagli anni '80 – è del tutto eccezionale per gli altri territori qui richiamati, i quali in nessun periodo storico recente (se per recente significa puntare lo sguardo indietro fino ai '70) hanno mai segnato saldi positivi commisurabili a quelli di questo primo decennio del nuovo secolo.

Si tratta in larga parte di una performance di eccezionale entità appunto, dovuta massimamente alla componente migratoria, allorché il saldo naturale (cioè la differenza tra nati e morti) rimane negativo per la maggior parte di questi comuni. Questo a significare oltre che un cospicuo aumento della popolazione residente anche un significativo impatto sulla morfologia sociale di questi territori, laddove gli "autoctoni" si stanno progressivamente miscelando con nuovi cittadini provenienti da altre parti del territorio bolognese, o d'Italia e dall'estero, modificando i termini delle identità locali e il senso di molte delle dinamiche che hanno a che fare con la coesione sociale. Un'ulteriore geografia distintiva va segnalata per i comuni così detti ad "alta tensione abitativa", i quali – ad esclusione di Anzola dell'Emilia e Calderara di Reno – crescono con ritmi inferiori alla media provinciale, quindi con saldi

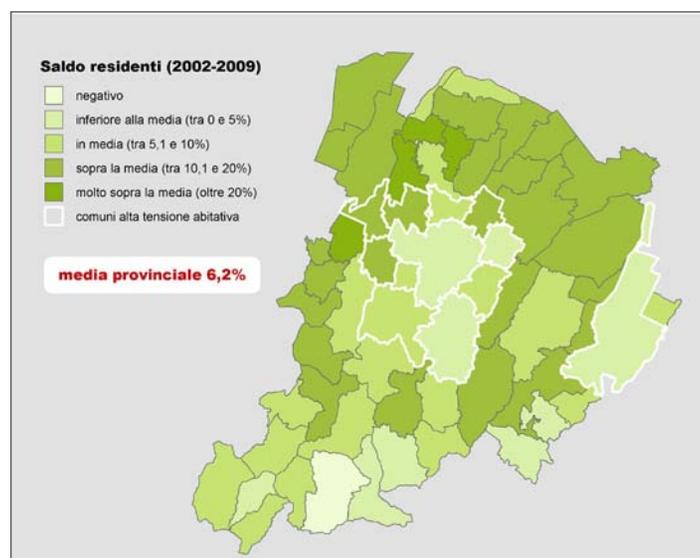
dimezzati rispetto ai quattro aggregati di comuni sopra richiamati.

Graf. 1.1.2.1: Saldo della popolazione residente nelle Associazioni e Unioni di comuni tra il 2002 e il 2009



Al di là di queste distinzioni, volgendo lo sguardo nel complesso dei 60 comuni, e in riferimento allo sviluppo demografico degli ultimi sette anni, si può certamente affermare che esista un territorio provinciale a due velocità: il core metropolitano, la fascia imolese più periferica e l'Appennino con una marcia "lenta", e i comuni di seconda cintura e della media valle del Reno con una marcia "rapida".

Fig. 1.1.2.1: Saldo della popolazione residente nei comuni tra il 2002 e il 2009



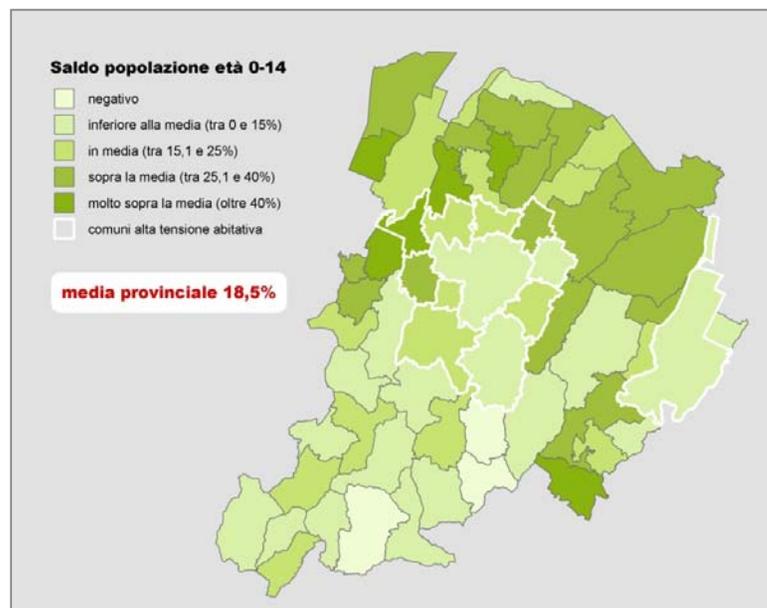
La popolazione nelle diverse classi d'età

La popolazione giovanile, in età scolare e prescolare (tra 0 e 14 anni), supera oggi complessivamente le 125.000 unità, con un saldo positivo del 18,5% rispetto al 2002. Essa rappresenta quasi il 13% dell'intera popolazione provinciale (nel 2002 era poco più che l'11%).

Gli aumenti più cospicui si sono registrati nei comuni di pianura e della collina ovest, appartenenti agli stessi aggregati amministrativi che – come detto nel precedente paragrafo - mostrano i saldi demografici complessivi più rilevanti dell'intera provincia. Qui si registrano aumenti della popolazione giovanile con saldi positivi tra il 25% e il 40% rispetto al 2002. In valore assoluto, per queste quattro aggregazioni di comuni⁵, si tratta di una aumento di circa 8.000 giovani e giovanissimi cittadini rispetto a sette anni fa, che porta a quasi il 15% l'incidenza della popolazione in questa fascia d'età rispetto al totale (per la città di Bologna tale incidenza è meno dell'11%).

Le variazioni meno significative si evidenziano per converso nel comune di Bologna, nell'Appennino bolognese, nelle Valli del Savena e Idice e nel Circondario Imolese.

Fig. 1.1.2.2: Saldo della popolazione residente con meno di 14 anni di età, tra il 2002 e il 2009



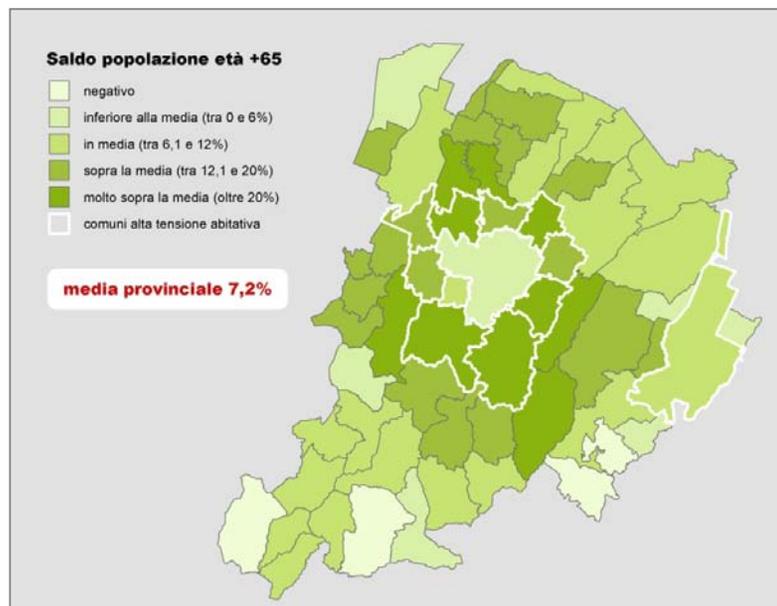
5 Valle del Samoggia, Terre d'Acqua, Reno Galliera, Terre di Pianura.

Negli stessi territori in cui la popolazione giovanile aumenta, si verifica parimenti un saldo molto positivo per ciò che concerne la popolazione anziana (cioè con più di 65 anni di età); popolazione oggi costituita da circa 232.000 persone (+7% rispetto al 2002).

Un trend positivo che investe anche Valle dell'Idice e la zona collinare delle Valli del Savena e Idice. Ad esclusione di Imola e Bologna, ciò comporta che tutti i comuni ad alta tensione abitativa siano investiti in modo molto rilevante da questo fenomeno.

Per effetto della composizione di queste risultanze, l'indice di vecchiaia (vale a dire il rapporto tra residenti con oltre 65 anni e la popolazione giovanile fino a 14 anni) negli ultimi sette anni è migliorato o è rimasto stazionario in tutte le Associazioni/Unioni di comuni, ad esclusione di Valli del Savena e dell'Idice in cui esso peggiora leggermente. Analogamente nei comuni ad alta tensione abitativa tale indice è migliorato, ad esclusione dei comuni di Calderara di Reno, Castenaso, Pianoro, dove si è registrato un leggero peggioramento.

Fig. 1.1.2.3: Saldo della popolazione residente con 65 anni e oltre, tra il 2002 e il 2009



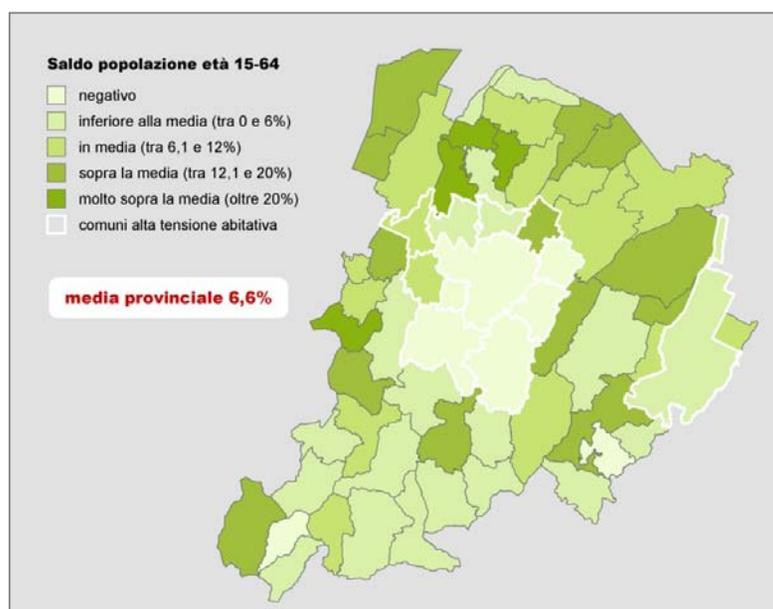
La popolazione in età lavorativa

Negli ultimi sette anni la popolazione in età lavorativa (quella cioè tra 15 e 64 anni) è aumentata del 3,5%; la sua consistenza è oggi di circa 627.000 individui che rappresentano il 63% della popolazione residente provinciale.

Questa dinamica generale trova differenze territoriali sostanziali. Infatti anche in questo caso gli aggregati comunali di pianura hanno performance migliori di altri. In particolare Terre d'Acqua e Terre di Pianura hanno saldi positivi a due cifre, rispettivamente 10,2% e 11,7%, seguiti da Valle del Samoggia (+8,6%) e Reno Galliera (+7,5%) a cui appartiene il Comune con il record di crescita della popolazione in questa classe d'età: San Giorgio di Piano col +27%.

I saldi negativi si verificano quasi esclusivamente nei comuni ad alta tensione abitativa (ad esclusione di Imola e Calderara di Reno). Qui la popolazione in età lavorativa, negli ultimi 7 anni, si è leggermente ridotta, mostrando una ampia variabilità che va dal - 0,4% di Bologna al - 3% di Sasso Marconi.

Fig. 1.1.2.4: Saldo della popolazione residente in età lavorativa, tra il 2002 e il 2009



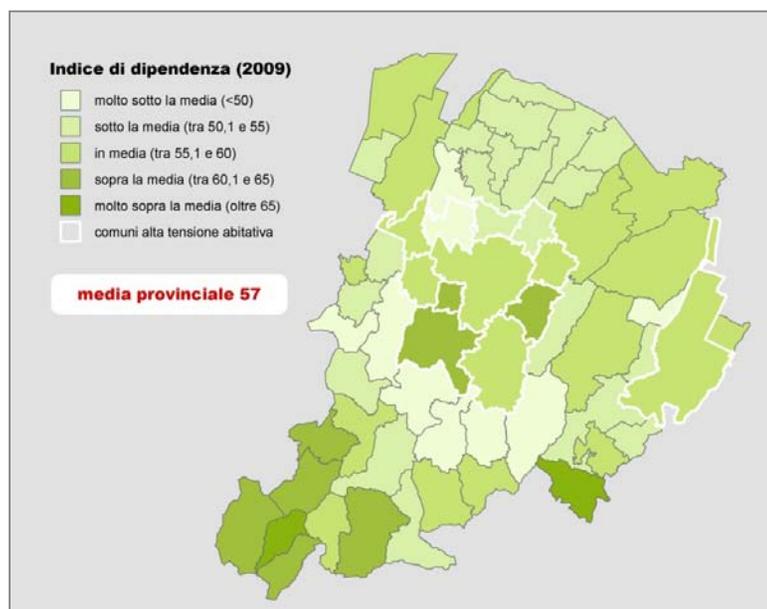
Per conseguenza delle summenzionate dinamiche della popolazione nelle tre grandi fasce d'età (quella giovanile, quella lavorativa e quella anziana), l'indice di dipendenza, che rapporta la popolazione giovanile (0-14) e anziana (65 e oltre) a quella in età lavorativa (15-64

anni), in questi ultimi 7 anni è aumentato in quasi tutti i comuni, con scarti più significativi a Sasso Marconi, Casalecchio di Reno, e presso l'associazione Valle dell'Idice.

In termini relativi i valori più elevati dell'indice di dipendenza sono oggi rintracciabili nei comuni dell'alto Appennino e della prima cintura bolognese (quelli ad alta tensione abitativa), in particolare a Casalecchio di Reno, Sasso Marconi e San Lazzaro di Savena, mentre il comune capoluogo si attesta su valori intorno alla media provinciale.

Va detto che questa generale tendenza al rialzo dell'indice di dipendenza è confermata dalle previsioni demografiche (di cui si dirà nelle prossime pagine) almeno fino al 2015. La misura sintetica offerta da quest'indice è utile a valutare il carico generale di welfare a cui ciascun comune è sottoposto, anche in una prospettiva futura. Perciò esso è particolarmente adatto nel fornire approssimazioni aggregate circa i livelli di "sensibilità attesa" nei differenti territori della provincia anche in relazione all'autonoma capacità delle amministrazioni di somministrare politiche abitative. In altri termini, laddove aumenta il divario tra la popolazione che produce (i lavoratori) e quella che consuma maggiori risorse in termini di welfare (i giovanissimi e gli anziani), ci si può attendere condizioni maggiormente critiche nel soddisfacimento anche di quel segmento di servizi legato alle politiche abitative.

Fig. 1.1.2.5: Indice di dipendenza nei comuni della provincia di Bologna



1.1.3 La popolazione straniera

Le valutazioni che seguono tratteggiano le dinamiche che hanno caratterizzato il territorio bolognese tra gli anni 2002 e 2009 in riferimento alla popolazione straniera residente. Anche in questo paragrafo verranno prese in considerazione sia gli aspetti strutturali della popolazione che le geografie distintive.

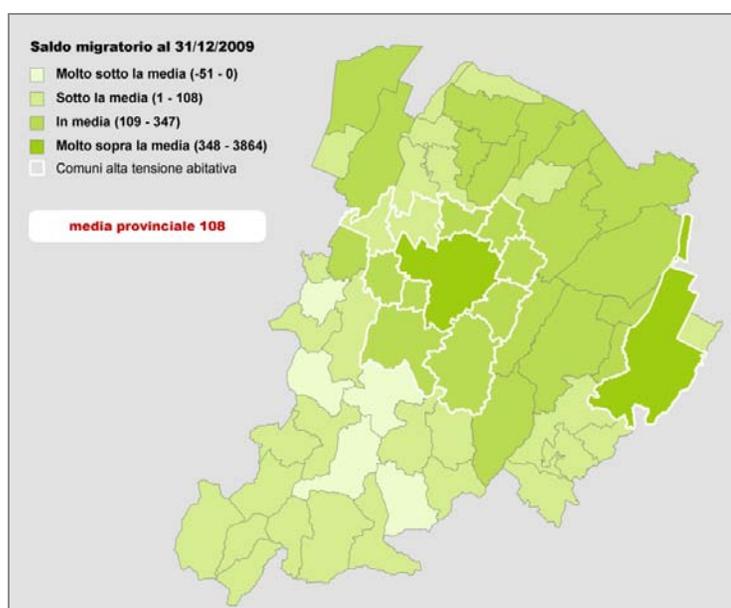
La dinamica generale

A fine 2009 gli stranieri residenti nella provincia di Bologna sono quasi 95.000; rispetto a sette anni prima sono più che raddoppiati, con un saldo positivo del 145%. La popolazione straniera residente rappresenta oggi il 9,6% dell'intera popolazione provinciale (nel 2002 era il 4,2%).

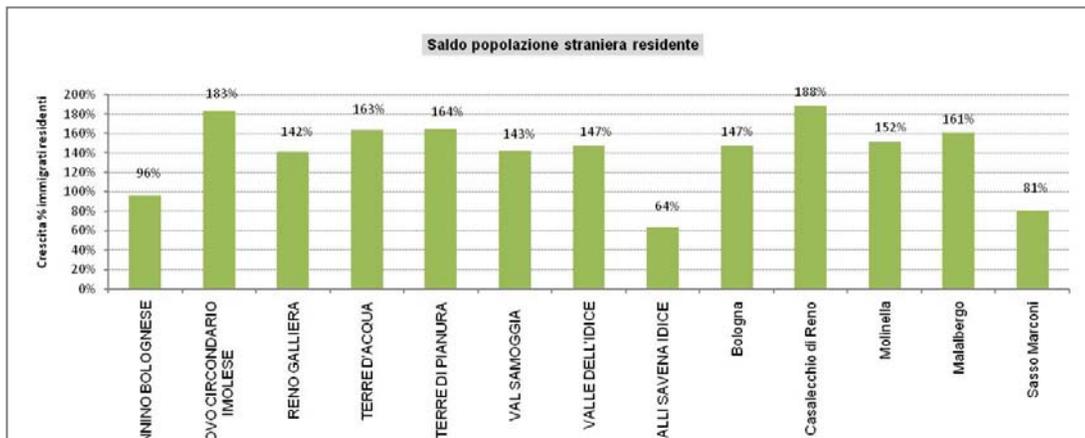
I saldi positivi più rilevanti si sono verificati nel comune di Casalecchio di Reno e nel Circondario Imolese, dove la popolazione straniera, in soli 7 anni, è quasi triplicata. Al contrario, nel territorio collinare dell'associazione Valli del Savena e Idice si è verificato il saldo più contenuto, pari al "solo" + 64%.

Nei comuni più periferici, quali Galliera, Crevalcore e Bentivoglio, si registrano oggi le incidenze più significative: in questi comuni quasi un cittadino residente su 6 è straniero.

Fig. 1.1.3.1: Saldo migratorio al 31 dicembre 2009 nei comuni della Provincia di Bologna



Graf. 1.1.3.1: Saldo della popolazione straniera residente tra il 2002 e il 2009 nelle Associazioni e Unioni di comuni



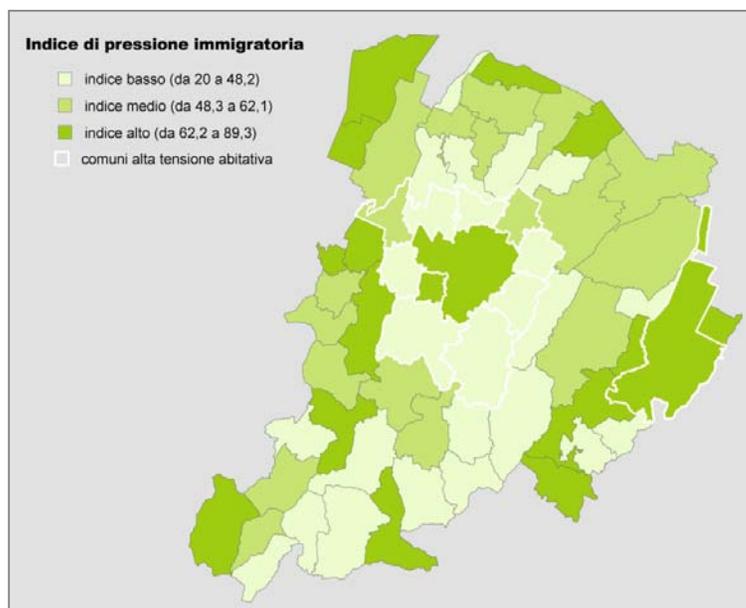
Per spiegare meglio il tenore del fenomeno migratorio registrato in questi ultimi anni, nonché la sua articolazione sul territorio provinciale, sia in termini di saldi demografici in rapida ascesa, sia rispetto all'incidenza sulla popolazione "autoctona", si è ricorsi ad un Indice di Pressione Immigratoria (IPI)⁶, che misura contemporaneamente (con peso uguale) la presenza straniera, tramite la variazione dei residenti migranti dal 2002 al 2009, e la loro incidenza tramite il rapporto tra residenti stranieri e popolazione complessiva nell'anno 2009⁷.

Tale indicatore sintetizza dunque un fenomeno di "pressione", laddove si distinguono territori che hanno ricevuto in tempi brevi e più rapidamente cittadini migranti stranieri, la cui incidenza sul corpo demografico complessivamente inteso è oggi molto rilevante; insieme a Bologna e Casalecchio di Reno si tratta in particolare dei comuni più periferici, collocati lungo tutta l'asta del Reno, da Porretta a Pieve di Cento, e dalla parte opposta Imola ed alcuni comuni del suo circondario. In condizioni di minor pressione risultano invece i comuni della prima cintura Bolognese e del medio Appennino del Savena e Idice.

6 Si veda M. Guerzoni, *La Politica della casa come strumento urbanistico*, in "Archivio di studi urbani e regionali" n. 74/2002.

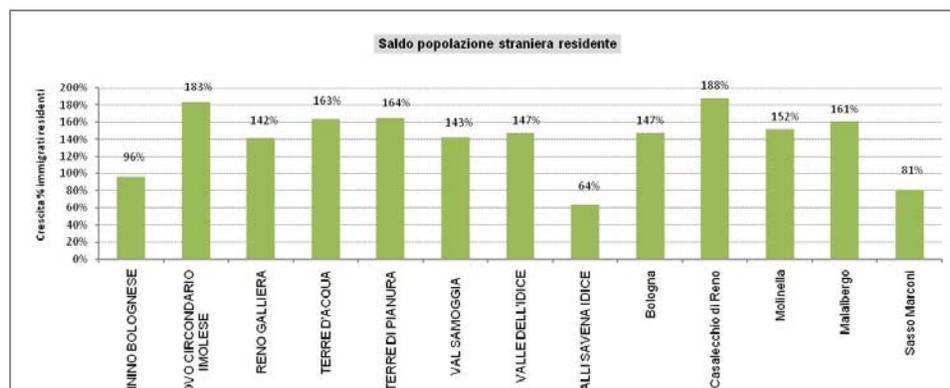
7 Il significato dell'indicatore in oggetto ha come presupposto che fenomeni migratori accelerati, in tempi molto brevi, e che investono una popolazione straniera molto rilevante in relazione a quella autoctona, sortiscano effetti di "stress sociale"; ovvero laddove questo fenomeno è più acuto ci si deve attendere anche un maggiore carico di welfare per agevolare le politiche d'integrazione, che passano anche per quelle inerenti la casa.

Fig. 1.1.3.2: Indice di pressione immigratoria al 31 dicembre 2009 per comune



Di conseguenza questo significa che, in termini relativi, i comuni ad alta tensione abitativa (ad esclusione di Bologna e Imola) sono meno interessati dal fenomeno di pressione migratoria straniera, nel senso definito dall'indicatore succitato. Va tuttavia segnalato che in termini assoluti è in questi comuni che oggi si concentra la più parte dei cittadini stranieri, quasi 60.000 persone, pari a oltre il 60% dei migranti residenti in provincia di Bologna.

Graf. 1.1.3.2: Saldo della popolazione straniera residente nei comuni ad alta tensione abitativa tra il 2002 e il 2009



La popolazione straniera nelle diverse classi d'età

La consistenza della popolazione giovanile straniera (tra 0 e 14 anni) a fine 2009 è di quasi 18.000 persone; significa che quasi il 17% dei giovani bolognesi in questa classe d'età è di origine straniera. Nella città di Bologna e nella comunità dell'Appennino bolognese questa incidenza sale oltre il 20%: in questi territori un giovane su 5 è dunque di origine straniera.

Com'è ampiamente noto la popolazione anziana (con 65 anni e oltre) rappresenta, tra gli stranieri, un segmento assai ridotto; a fine 2009 sono infatti meno di 1.800 individui, rappresentativi solo dell'1,8% del contingente straniero residente in provincia di Bologna.

La popolazione in entrambe le succitate grandi classi d'età si distribuisce sul territorio provinciale secondo le geografie rappresentate nel precedente paragrafo, senza cioè particolari distinzioni territoriali che polarizzino giovani o anziani in taluni ambiti provinciali piuttosto che in altri.

Per conseguenza della peculiare struttura demografica appena richiamata, l'indice di vecchiaia della popolazione residente straniera è notevolmente più ridotto rispetto a quello riferito all'intera popolazione residente provinciale (rispettivamente 0,09 e 1,85). In altri termini significa che, tra la popolazione straniera, per ogni anziano ci sono quasi 10 individui giovani; al contrario, tra la popolazione italiana, per ogni giovane ci sono più di 18 anziani.

La popolazione straniera in età lavorativa (15-64 anni) rappresenta la classe più numerosa, con 75.000 persone al 31/12/2009; si tratta del 12% dell'intera popolazione provinciale in questa classe d'età.

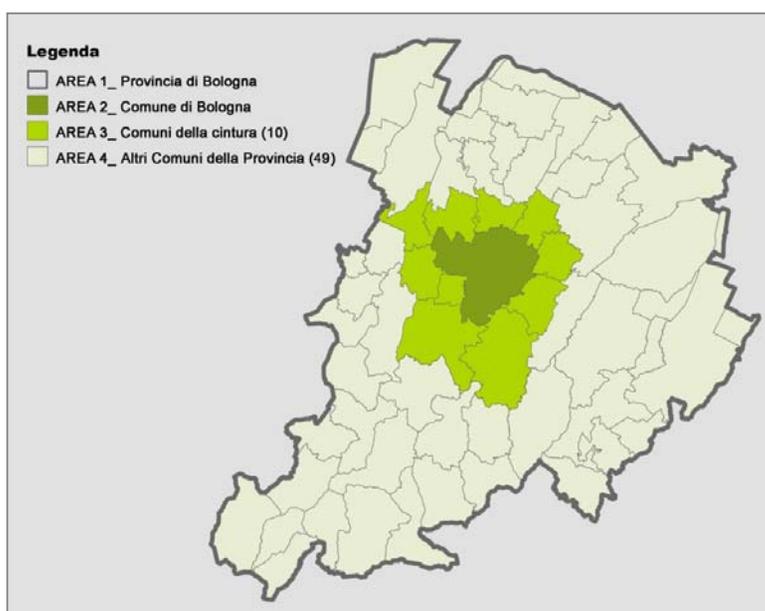
1.2 Le tendenze demografiche

1.2.1 Le proiezioni al 2024⁸

In questo paragrafo vengono sinteticamente ripresi e parzialmente commentati i risultati del recente aggiornamento delle previsioni demografiche per i prossimi quindici anni (fino al 2024) riferite a Bologna e alla sua area metropolitana, prodotte dal Dipartimento Programmazione del Comune di Bologna. L'analisi dei risultati viene condotta con riferimento ad un arco temporale di medio periodo (fino all'1/1/2015) ed uno di più lungo periodo (fino all'1/1/2024).

Le distinzioni geografiche, cui l'esercizio previsivo si riferisce, sono rappresentate da 4 "aree": la provincia nel suo complesso, il comune di Bologna, i comuni della cintura (quelli limitrofi a Bologna, cioè Anzola dell'Emilia, Calderara di Reno, Casalecchio di Reno, Castel Maggiore, Castenaso, Granarolo dell'Emilia, Pianoro, San Lazzaro di Savena, Sasso Marconi, Zola Predosa) e il resto dei comuni della provincia (cioè i 49 comuni restanti sottraendo dal totale Bologna e i comuni di cintura).

Fig. 1.2.1.1: Suddivisione del territorio provinciale per le proiezioni demografiche



⁸ Il presente paragrafo e l'elaborazione dei dati sono stati desunti da: Comune di Bologna, Dipartimento Programmazione, *La rivoluzione demografica bolognese*, Dicembre 2010. Tale rapporto è stato curato da Gianluigi Bovini, Andrea Chiarini e Tiziana Alessi.

Le previsioni demografiche originariamente predisposte sono state elaborate con riferimento a tre differenti scenari (basso, intermedio, alto) costruiti ipotizzando diverse possibili evoluzioni della fecondità, della mortalità e della dinamica migratoria coerenti con i trend demografici più recenti verificatisi nel nostro territorio. Per esigenza di semplicità, e tenuto conto del diverso grado di attendibilità, in questa sede si è scelto di presentare solo i risultati dell'ipotesi l'intermedia.

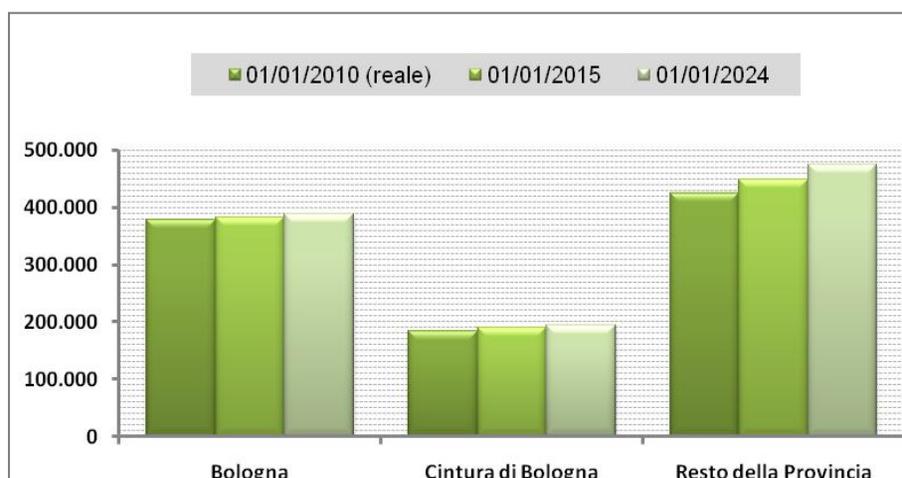
La dinamica generale

La popolazione residente in provincia, attestata a fine 2010 a 991.924 persone, potrebbe nei prossimi 14 anni aumentare ancora, come avviene del resto dalla metà degli anni novanta. Già a fine 2011 potrebbe essere di poco superata la soglia del milione di abitanti e nel 2024 si potrebbe sfiorare la cifra di un milione e 56.000 residenti.

Il saldo naturale (cioè la differenza tra nati e morti) in provincia, tuttora negativo, potrebbe subire un peggioramento almeno fino al 2018 per poi migliorare leggermente. Infatti, nonostante le nostre ipotesi prevedano un incremento della fecondità, il numero dei nati tenderebbe a ridimensionarsi almeno fino al 2019 per poi tornare a crescere. Sull'andamento delle nascite incide infatti in misura significativa anche l'evoluzione del numero di donne in età feconda.

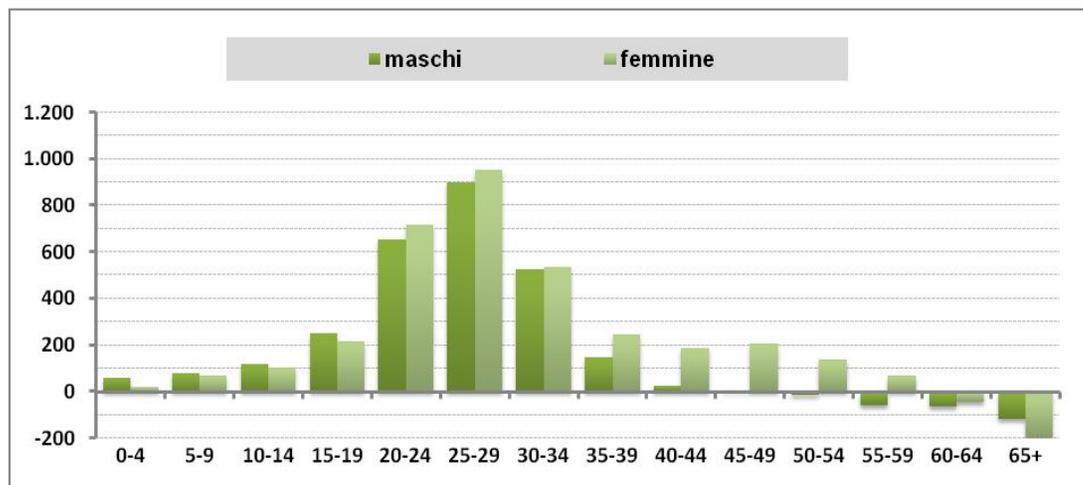
Il numero dei decessi dovrebbe invece aumentare fino al 2017 e poi calare leggermente. Le nostre ipotesi prevedono un ulteriore allungamento della vita media, ma naturalmente il numero dei morti dipende anche dalla struttura per età della popolazione.

Graf. 1.2.1.1: Popolazione residente prevista nelle diverse zone al 1° gennaio – Ipotesi intermedia



Nei prossimi 14 anni il saldo migratorio, pur restando ampiamente positivo, dovrebbe subire un progressivo ridimensionamento rispetto ai valori molto elevati degli ultimi anni. Esso risulterebbe comunque sempre ampiamente superiore rispetto a quello naturale, determinando così un progressivo aumento del numero di residenti. La struttura per età del saldo migratorio mostra come i valori siano positivi per entrambi i sessi a tutte le età con l'eccezione solo degli anziani. I valori più elevati si raggiungono nelle classi comprese tra i 20 e i 34 anni.

Graf. 1.2.1.2: Saldi migratori per classi quinquennali di età



La dinamica positiva della popolazione dovrebbe interessare tutte e tre le aree provinciali, seppure in misura differente. Bologna avrebbe la crescita più contenuta (+1,2% tra il 2010 e il 2015 e +1,6% da lì al 2024); la cintura farebbe registrare un aumento del 3% nei primi cinque anni e del 2,4% nei successivi nove. La crescita più sostenuta dovrebbe riguardare il resto della provincia (+5,6% e +6% rispettivamente nei due periodi).

In prima approssimazione, distinguendo la popolazione per grandi classi di età, è possibile notare come l'unica classe nettamente in diminuzione nei prossimi anni sarebbe quella che va dai 30 ai 44 anni, mentre in aumento marcato apparirebbero la classe 15-29 anni, la 45-64 e quella degli ultraottantenni. Una leggera crescita, concentrata nei primi anni, caratterizzerebbe la fascia dei giovanissimi (0-14 anni) e quella degli anziani tra 65 e 79 anni.

Graf. 1.2.1.3: Popolazione residente in età lavorativa per classi di età prevista al 1° gennaio (ipotesi intermedia)



La popolazione nelle diverse classi di età

La popolazione giovanile compresa tra 0 e 14 anni, attualmente di poco superiore a 125.000 unità, è prevista in progressivo aumento almeno fino al 2019, dopo di che potrebbe iniziare a decrescere. In particolare, tra il 2010 ed il 2015 il numero di bambini e ragazzi aumenterebbe di quasi 8.400 unità (+6,7%), giungendo a sfiorare quota 133.500.

Per quanto concerne le tre zone territoriali da noi considerate, vale la pena segnalare che nel medio periodo la popolazione giovanile compresa tra 0 e 14 anni sarebbe in moderata crescita nel capoluogo e nella cintura (+4,5% e +4% rispettivamente) e in aumento più deciso nel resto della provincia (+9,4%). Tra il 2015 e il 2024, invece, sarebbe proprio il comune di Bologna a registrare un incremento (+4,9%), mentre il valore previsto per la cintura vedrebbe una diminuzione e il resto della provincia si stabilizzerebbe.

La popolazione degli anziani con 65 anni o più è destinata a crescere per tutto il periodo considerato. In questo caso le previsioni sono altamente probabili dato che le coorti interessate sono già nate e inoltre la popolazione anziana è meno interessata dai movimenti migratori. In particolare, i residenti della provincia in tale fascia di età, che ora si attestano intorno alle 232.000 unità, arriverebbero a sfiorare tra cinque anni le 243.700 (+5%) e nel 2024 quasi 259.000.

La popolazione costituita dagli anziani con 65 anni e più potrebbe assumere un andamento assai diversificato nei diversi ambiti territoriali. Solo nel comune capoluogo la tendenza è a una leggera riduzione, mentre nella cintura e nel resto della provincia dovrebbe

verificarsi nei prossimi anni un aumento piuttosto sostenuto di questa fascia di età.

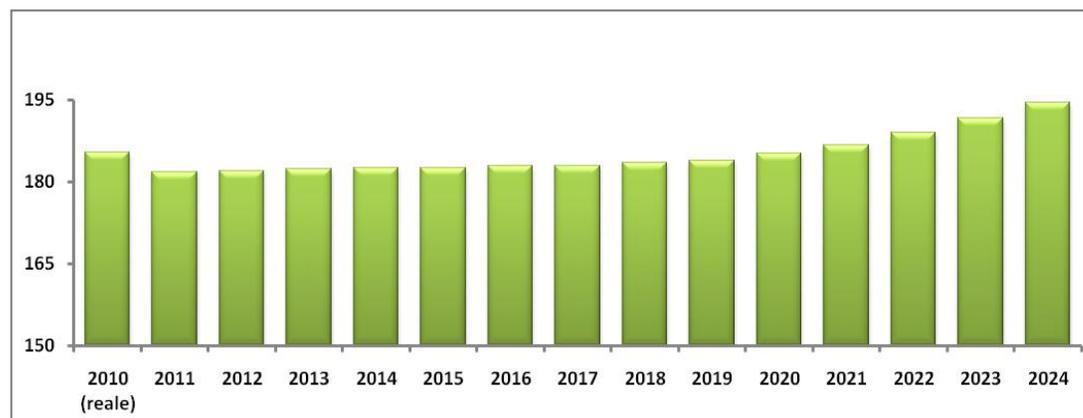
Più in dettaglio Bologna farebbe segnalare tra il 2010 e il 2015 un leggerissimo -1,1%, mentre la cintura dovrebbe crescere nello stesso periodo del 10,4% ed il resto del territorio provinciale del 9,3%.

Assai rilevante dovrebbe essere l'aumento che continuerà a interessare la popolazione degli ultraottantenni. Anche in questo caso, per le ragioni precedentemente esposte, il verificarsi di questo andamento è altamente probabile. Nella provincia di Bologna si dovrebbe passare dalle 73.233 persone di inizio 2010 a poco più di 81.400 nel 2015 e a oltre 94.300 nel 2024.

L'area territoriale che dovrebbe far registrare l'aumento più consistente nel numero di ultraottantenni è la cintura di Bologna, tanto nel medio periodo (+21,1% tra il 2010 e il 2015) quanto nel lungo (+32,5% tra 2015 e 2024). Anche il cosiddetto "resto della provincia" conoscerà aumenti marcati nel numero di grandi anziani residenti (+14,8% e +20,3% rispettivamente nei due periodi). A Bologna spetterebbe la crescita più bassa (+4,8% e +5,2%).

Come conseguenza degli andamenti appena descritti, l'indice di vecchiaia provinciale (vale a dire il rapporto tra i residenti con 65 e più anni e quelli di età compresa tra 0 e 14 anni) dovrebbe, nei prossimi anni, risultare sostanzialmente stazionario per poi peggiorare dal 2016 in poi. Tale andamento è il risultato di dinamiche differenziate nelle tre zone: a Bologna infatti l'indice dovrebbe migliorare per tutto il periodo in esame, nella cintura sarebbe viceversa in aumento, più marcato però dal 2015 al 2024 e infine nel resto della provincia, a una sostanziale stabilità nel medio periodo, dovrebbe seguire un deciso incremento nel lungo periodo.

Graf. 1.2.1.4: Indice di vecchiaia previsto al 1° gennaio. Ipotesi intermedia



La popolazione in età lavorativa (15-64 anni)

La tendenza della popolazione in età lavorativa (convenzionalmente compresa tra 15 e 64 anni) appare in leggero aumento. A inizio 2010 essa superava nella provincia di Bologna le 627.000 unità; esse diventerebbero oltre 641.000 nel 2015 (+2,2%) e quasi 664.000 nel 2024 (+3,5%).

Suddividendo ora la popolazione in età lavorativa per grandi fasce di età, appare evidente l'aumento dei giovani da 15 a 24 anni, ancora impegnati però almeno in parte in percorsi scolastici, e quello delle persone in età più matura (dai 45 ai 54 anni e dai 55 ai 64).

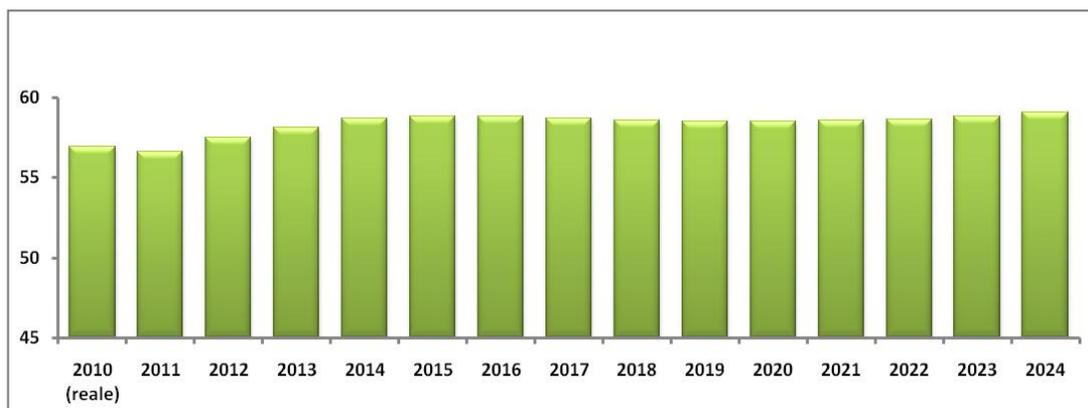
Risulterebbe invece in tendenziale calo il numero di persone da 25 a 34 anni (solo nel medio periodo) e ancor più dai 35 ai 44, classe che registrerebbe la diminuzione più marcata.

Tutte e tre le zone territoriali da noi considerate mostrano, negli anni a venire, lievi aumenti nell'ammontare della popolazione in età lavorativa. Il capoluogo vedrebbe una crescita dal 2010 al 2015 dell'1,6% e del 3,1% dal 2015 al 2024. Per la cintura le due percentuali ammonterebbero invece a +0,2% e +2,2%. Un aumento un po' più marcato è previsto nei comuni del resto della provincia (+3,6% e +4,4% rispettivamente nei due periodi considerati).

L'indice di dipendenza, che rapporta la popolazione giovanile (0-14 anni) e anziana (65 anni e oltre) a quella in età lavorativa (15-64 anni) è un'abituale misura di carico demografico e sociale.

In provincia di Bologna esso dovrebbe aumentare dal 2011 al 2015 per poi stabilizzarsi su valori comunque più alti di quelli attuali. La dinamica in aumento contraddistingue tanto i comuni della cintura quanto quelli del resto della provincia, mentre nel capoluogo l'indice sembra destinato a diminuire.

Graf. 1.2.1.5: Indice di dipendenza previsto al 1° gennaio. Ipotesi intermedia



1.2.2 Le possibili ricadute delle dinamiche demografiche sulla questione abitativa

Dall'esercizio previsivo esposto nel paragrafo precedente si possono dedurre alcune annotazioni attorno alle possibili implicazioni che gli scenari demografici futuri avranno sulla domanda sociale di abitazioni, e più in generale sul tipo di politiche per l'abitare che sarà necessario produrre nei prossimi anni per accompagnare opportunamente queste dinamiche.

La prima questione ha a che fare con l'aumento della popolazione provinciale, che tra 15 anni farebbe registrare oltre 60.000 mila individui in più rispetto ad oggi. Un dato di crescita non eclatante in percentuale, ma molto significativo se preso in valore assoluto e nelle sue differenziazioni geografiche. Significa cioè che tra 15 anni saremo in presenza di un aumento di popolazione equivalente per dimensione agli odierni residenti dell'Associazione di Comuni "Valle dell'Idice". Un contingente di nuovi cittadini con una morfologia relativamente differente da quella misurabile oggi, che sarà concentrato più significativamente nei comuni esterni al core metropolitano (dove si attendono saldi positivi attorno al 6%), cioè comuni, in massima parte, non riconosciuti "ad alta tensione abitativa".

Anche assumendo che la stratificazione sociale dei nuovi residenti non sarà polarizzata su categorie particolarmente svantaggiate, è plausibile ritenere comunque che sarà necessario porre particolare attenzione alle politiche per l'abitare in quei comuni che crescono più significativamente, con particolare riguardo alla componente anziana e quella migrante della società, ancorché ad oggi essi non rientrino appunto nella categoria di comuni "ad alta tensione abitativa".

La seconda annotazione infatti è relativa a due importanti componenti della struttura demografica, la popolazione immigrata di origine straniera e quella anziana, che come si è visto nel primo capitolo di questo lavoro, hanno assunto nel nostro territorio un peso rilevante con significative distinzioni geografiche; condizione che parrebbero - con forte probabilità - continuare nelle loro dinamiche principali anche nei prossimi tre lustri.

In altri termini i dati mostrano già oggi una popolazione anziana e ultraottantenne (di origine quasi esclusivamente italiana) molto consistente, tale da contribuire in modo sensibile ad un (relativamente) elevato indice di dipendenza, che si concentra con valori sopra la media provinciale nei comuni dell'alto Appennino e del core metropolitano.

Le particolari esigenze di questi individui in termini abitativi, legate in massima parte alla (generalmente) scarsa capacità economica, alle difficoltà motorie, alle necessità assistenziali, alla sicurezza, alle particolari necessità relazionali ecc., inducono a riflettere circa gli scenari verificabili in quei contesti del territorio bolognese ove la concentrazione di questi individui è e sarà più rilevante.

Come detto anche la componente migrante, cui si dedica un capitolo specifico all'interno di questo lavoro, rappresenta un contingente sociale con caratteristiche, geografie

e domande abitative peculiari. Si tratta in massima parte, come si è visto, di una popolazione relativamente giovane, spesso con nuclei familiari ampi, spesso allargati e intergenerazionali, composti in larga misura da individui in età scolare e prescolare, con ridotte capacità di spesa, la cui dinamica localizzativa segue una geografia particolare, in certa misura opposta a quella degli anziani, laddove gli sviluppi più significativi dell'ultimo decennio si sono verificati nei comuni della seconda cintura di pianura e dell'asta media e alta del Reno. La morfologia sociale legata a questa componente della popolazione, le proiezioni sulla sua dinamica di crescita, la geografia distintiva della sua localizzazione, portano anche qui a riflettere sulla necessità di operare specifici interventi in tema di politiche per l'abitare.

Un'ultima annotazione va fatta circa la componente della popolazione giovane e in età lavorativa, i cui aumenti più cospicui si sono localizzati, negli ultimi due lustri, massimamente nei comuni di pianura esterni al core metropolitano, ove anche le previsioni al 2024 confermano una sostanziale tenuta di tale dinamica evolutiva. Si tratta, com'è noto, della popolazione che in larga parte "paga" il carico di welfare, che è più mobile sia in termini sociali che geografici, sottoposta - almeno in questo frangente - ai maggiori rischi dovuti alla precarizzazione e alla crisi economica. Una popolazione meticcias, giacché composta da molteplici componenti (autoctoni, migranti provenienti da altri luoghi d'Italia, migranti comunitari ed extracomunitari ecc.), che è probabilmente già oggi, nel complesso, al limite della sua capacità di carico in termini di bilancio finanziario; alla quale dunque non è possibile attribuire ulteriori costi sociali, pena il tracollo dello stesso sistema di welfare. Ne consegue che questa componente della società vada "coltivata", anche per il "servizio" che indirettamente svolge sulle altre componenti, partendo da un alleggerimento del carico di spesa dovuto ai costi abitativi, che rappresentano, per un numero consistente di famiglie appartenenti a questa categoria di lavoratori del "ceto medio", una voce di bilancio assai rilevante e autonomamente incompressibile.

1.3 Lo sviluppo urbano e la dinamica della dispersione insediativa

Per intendere a pieno come l'evoluzione (o la rivoluzione) demografica si dispieghi sul territorio - con quali impatti e quali forme - è necessario volgere lo sguardo al modello insediativo bolognese; o meglio è necessario interpretare la dinamica evolutiva che ha accompagnato negli anni la crescita fisica del territorio urbanizzato, valutandone i ritmi, i caratteri principali e le intensità, in relazione appunto alla morfologia sociale e alla struttura demografica di chi vive il territorio.

Queste osservazioni, in un "rapporto sull'abitare", sono particolarmente pregnanti per alcuni motivi. Intanto perché aiutano a comprendere che relazione vi sia tra i termini "crescita" e "benessere"; cioè quanto lo sviluppo insediativo sia funzione anche dello sviluppo sociale, e quanto il primo sia stato in grado di sostenere anche i segmenti più deboli della società. O, in altri termini, se il ritmo di crescita urbana particolarmente importante - come si vedrà - abbia contribuito in modo altrettanto importante nel garantire diritti di cittadinanza alla popolazione.

C'è poi una questione legata più alla forma che all'intensità dell'urbanizzazione metropolitana. Sono infatti noti gli effetti corrosivi che lo sviluppo delle "periferie" ha prodotto sulla società urbana, e sono altrettanto noti gli sforzi che la cultura urbanistica ha messo in campo per evitare - a tutti i livelli di governo - che si perpetuino gli errori del passato. La valutazione dunque della "forma dello sviluppo urbano" è una traccia di queste tensioni: da un lato la tendenza "del mercato" a produrre periferie, dall'altra il tentativo pubblico di portare a coerenza insediamenti residenziali, servizi, reti, mobilità; cioè di integrare "città pubblica" e "città privata".

Queste valutazioni lasciano intendere evidentemente la necessità di consolidare un progetto che agganci le politiche residenziali - e tra queste anche quelle sociali - ad un disegno territoriale ordinato e coerente, ragionevolmente parsimonioso in relazione al consumo di risorse. Un progetto già tracciato dal PTCP e rilanciato dai Piani comunali.

1.3.1 L'evoluzione del territorio urbanizzato dal 2000 ad oggi⁹

Lo sviluppo urbano nella Provincia di Bologna

Lo sviluppo urbano dell'area bolognese è stato caratterizzato nei decenni passati, analogamente a quello di tutte le città europee, per la dispersione degli insediamenti con conseguenti effetti negativi sul territorio quali la dequalificazione del paesaggio e le forti pressioni sull'ambiente.

Da allora ad oggi il tema del consumo del suolo si sta maggiormente caratterizzando nel nostro Paese, anche grazie alla nascita di un Osservatorio Nazionale, di cui la Provincia di Bologna fa parte, che ha come obiettivo lo studio ed il monitoraggio del fenomeno a scala nazionale e nei diversi territori.

La trasformazione dei suoli è, infatti, solo la più evidente ricaduta territoriale del modello di sviluppo della società contemporanea che si è, fino ad oggi, caratterizzato sulla crescita indefinita ed in base al presupposto di una disponibilità illimitata delle risorse. Tale concezione aveva già iniziato a mostrare segnali problematici anche nel periodo precedente l'attuale crisi economica, e oggi deve necessariamente confrontarsi con un'etica emergente secondo la quale le risorse, in primo luogo quelle territoriali, sono limitate ed è necessario che il loro utilizzo avvenga in maniera maggiormente responsabile e razionale.

Con il PTCP, ci si è posti il problema degli effetti territoriali della città diffusa e del relativo consumo di suolo, articolando le analisi preliminari al Quadro Conoscitivo sui seguenti principali argomenti:

- come è stato investito il territorio bolognese dal fenomeno della *dispersione insediativa*;
- verifica dell'esistenza di una relazione tra "forma" dell'insediamento e costi della collettività per il funzionamento del sistema insediativo;
- verifica dell'esistenza di una relazione tra le caratteristiche dei centri urbani e il consumo di mobilità.

Per condividere "i numeri fondamentali" dei principali problemi territoriali e socio-economici in atto nell'area metropolitana bolognese emerge pertanto l'esigenza di definire parallelamente al tema delle politiche abitative anche le caratteristiche qualitative e quantitative legate al fenomeno della crescita del nostro territorio, innestando un nuovo rapporto tra i due temi sulla scia di ciò che già il PTCP aveva ampiamente studiato, definendo modalità di sviluppo dei diversi territori differenziate sulla base delle diverse caratteristiche fisiche, economiche e sociali.

⁹ Il presente paragrafo e l'elaborazione dei dati sono stati desunti dal "*Bilancio del PTCP della Provincia di Bologna 2005-2010*" a cura del Settore Pianificazione Territoriale e Trasporti della Provincia di Bologna.

Metodologia per la definizione del territorio urbano 2000 - 2008

Gli strumenti cartografici individuati per aggiornare il territorio urbano 2000 - 2010 presenti nella banca dati provinciale sono i seguenti:

- Territorio urbanizzato 1955 (PTCP);
- Territorio urbanizzato 1955 (Touring club);
- Territorio urbanizzato 1980 (PTCP);
- Territorio urbanizzato 1993 (PTCP);
- Territorio urbanizzato 2000 (PTCP);
- Uso del suolo 2008, elaborato dalla Regione Emilia-Romagna;
- Data Base Topografico (DBT) implementato dalla Regione Emilia-Romagna su base 2003 ed aggiornato al 2008;
- Perimetro del territorio urbanizzato elaborato dal Settore Pianificazione Territoriale al fine di definire le aree dove collocare la cartellonistica commerciale (2009).

Per l'aggiornamento del territorio urbano al 2010, al fine di rendere confrontabili i risultati con la serie "storica" relativa agli anni 1955, 1980, 1993, 2000 le analisi sul sistema insediativo sono riferite ai 228 centri abitati individuati sulla base delle loro caratteristiche dimensionali, di dotazioni di servizi e relazionali tra i diversi centri.

La definizione dei relativi perimetri è stata effettuata utilizzando il Mosaico dei PRG ed applicando i seguenti criteri analitici:

- peso demografico: nella determinazione del nucleo abitato di base è stata considerata la soglia di 100 abitanti per la pianura e di 50 per la collina/montagna. In particolare, sono stati esclusi i nuclei collocati in ambiente rurale, privi di apprezzabile consistenza,
- destinazione d'uso: si è preferito escludere gli usi non urbani in particolare: gli insediamenti produttivi, gli impianti tecnici, i cimiteri, gli impianti di distribuzione di carburanti e i relativi servizi accessori, se isolati in ambiente extraurbano, le aree interessate da attività estrattive e i relativi impianti, gli allevamenti zootecnici.
- Sono state incluse le infrastrutture che attraversano il territorio urbanizzato o ne costituiscono il bordo, salvo quelle che, pur attraversandolo, non hanno alcun rapporto funzionale con il centro abitato.
- sono state escluse: le aree attrezzate per attività ricreative o sportive collocate in area extraurbana, comportanti una quota modesta di edificazione o di impermeabilizzazione del suolo (ad esempio campeggi, campi da golf, maneggi, ecc.), i parchi extraurbani, ancorchè attrezzati, gli insediamenti composti

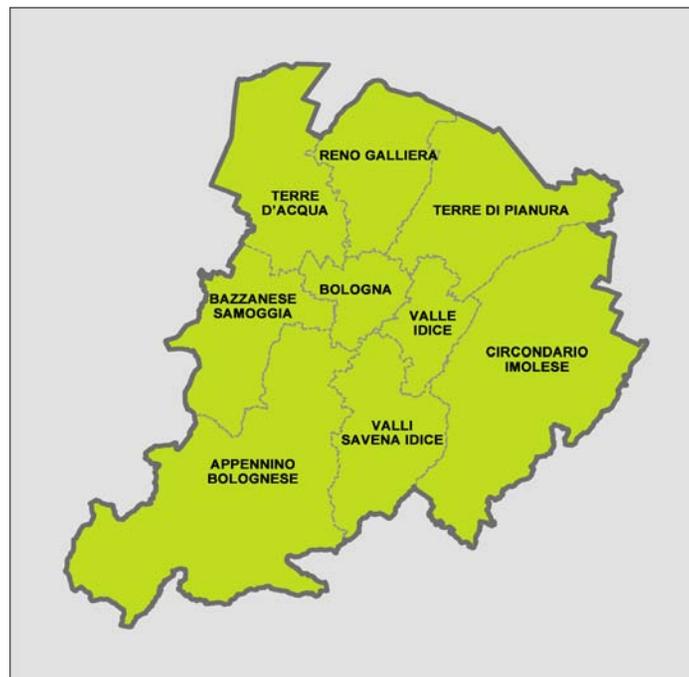
esclusivamente di seconde case, frequenti soprattutto nelle zone collinari e montane.

I criteri di esclusione elencati hanno tenuto conto, caso per caso e in modo flessibile, di una approfondita analisi e confronto delle Ortofoto 1998 e 2008. L'analisi è stata svolta a partire da dati su base comunale, per tutti e 60 Comuni della Provincia di Bologna, tuttavia per una lettura "semplificata" del fenomeno di area vasta sono riportati di seguito i dati derivanti dal raggruppamento per macro aree territoriali.

L'evoluzione del territorio su base associativa (2000-2008)

La prima aggregazione è stata effettuata a partire dalle Associazioni ed Unioni Intercomunali esistenti, aggregando i dati comunali ad esclusione di Bologna; a differenza delle elaborazioni svolte nei precedenti capitoli, il criterio di "aggregazione" territoriale ritenuto più significativo ed efficace include i comuni di Malalbergo e Molinella All'Associazione Terre di Pianura, i comuni di Casalecchio di Reno e Zola Predosa all'Unione Valle del Samoggia e Sasso Marconi all'Appennino Bolognese.

Fig. 1.3.1.1: Aggregazione per Associazioni/Unioni Intercomunali



Confrontando i dati per le singole annate, come ovvio, i numeri maggiori sono rappresentati dal Comune di Bologna, che tuttavia sebbene nel 1955 rappresentasse il 56% del territorio urbanizzato dell'intera Provincia di Bologna, nel 2008 rappresenta solo il 25%.

Analizzando il fattore di crescita dei diversi ambiti territoriali nel periodo 1955-2008, emerge un dato significativo relativo all'Associazione Valle dell'Idice, con una crescita del proprio territorio urbanizzato di 59,7 volte rispetto alle dimensioni del 1955; a seguire, l'Unione Valli Savena e Idice e l'Associazione Terre d'Acqua che rappresentano i territori con il maggiore incremento di mq di territorio urbanizzato, rispettivamente di 38,1 e 23,5 volte, a fronte di una media provinciale che si attesta su 9,4.

Tab. 1.3.1.1: Estensione complessiva del territorio urbanizzato nelle diverse annualità

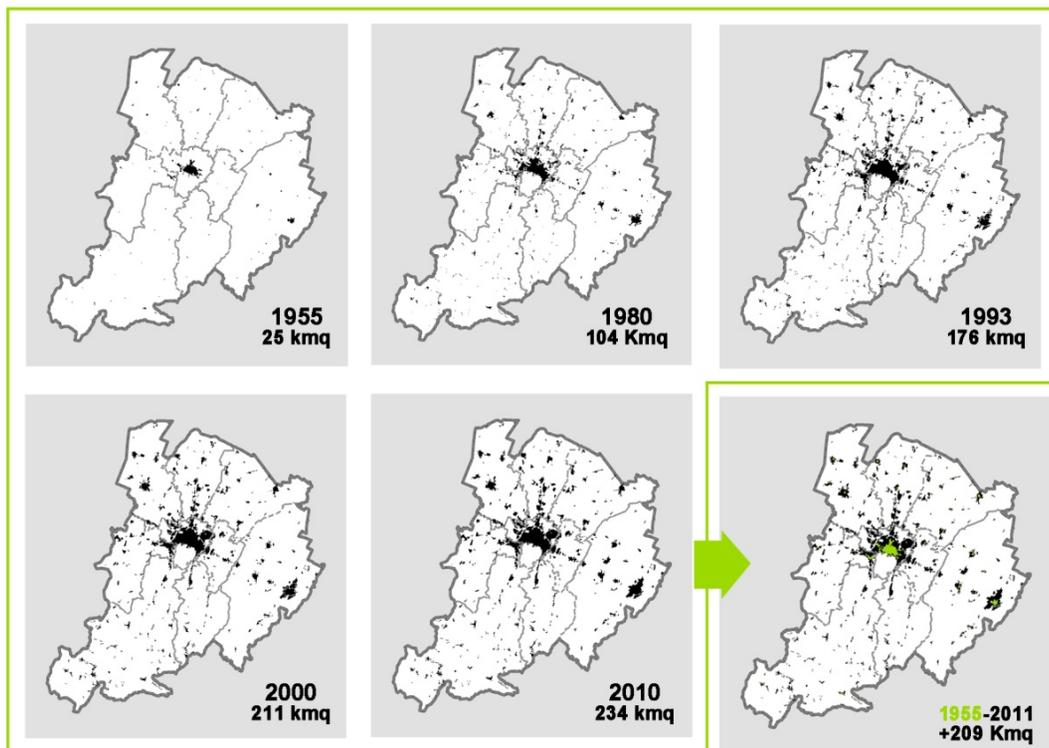
ASSOCIAZIONU/UNIONE	1955 (Kmq)	1980 (Kmq)	1993 (Kmq)	2000 (Kmq)	2008 (Kmq)	FATTORE INCREMENTALE
Comune di Bologna	14	38	52	58	60	4,4
Terre d'Acqua	1	9	17	22	25	23,5
Valle dell'Idice	0	6	9	11	14	59,7
Appennino Bolognese	1	9	18	23	24	19,3
Circondario Imolese	4	15	25	29	35	9,6
Reno Galliera	1	9	16	19	22	18,7
Terre di Pianura	2	8	14	17	19	10,1
Valle del Samoggia	2	8	17	22	23	14,3
Valli Savena Idice	0	3	8	10	11	38,1
Totale Provincia	25	104	176	211	234	9,4

La successiva tabella 1.3.1.2 evidenzia la variazione media annua dei diversi periodi presi in considerazione, consentendo di individuare per le diverse Associazioni/Unioni i periodi nei quali sono stati registrati gli incrementi annui più elevati. Per il Comune di Bologna è il periodo 1980-1993, quello in cui si riscontra l'incremento più elevato pari a 1,1 kmq/anno. Nello stesso periodo i Comuni del Circondario Imolese hanno visto un incremento di 0,8 kmq/anno mentre quelli dell'Unione Valle del Samoggia di 0,7 kmq/anno. L'Appennino Bolognese nel periodo 1993-2000 ha avuto un incremento, considerevole, di 0,8 kmq/anno mentre nello stesso periodo l'associazione Terre d'Acqua è aumentata di 0,7 kmq/anno.

Tab. 1.3.1.2: Incremento medio annuo registrato negli intervalli di tempo considerati

ASSOCIAZIONU/UNIONE	1955-1980 (Kmq)	1980-1993 (Kmq)	1993-2000 (Kmq)	2000-2008 (Kmq)
Comune di Bologna	+1	+1,1	+0,9	+0,2
Terre d'Acqua	+0,3	+0,6	+0,7	+0,4
Valle dell'Idice	+0,2	+0,3	+0,3	+0,3
Appennino Bolognese	+0,3	+0,6	+0,8	+0,1
Circondario Imolese	+0,5	+0,8	+0,7	+0,7
Reno Galliera	+0,3	+0,5	+0,4	+0,5
Terre di Pianura	+0,2	+0,5	+0,4	+0,3
Valle del Samoggia	+0,3	+0,7	+0,6	+0,2
Valli Savena Idice	+0,1	+0,4	+0,3	+0,1
Totale Provincia	+3,2	+5,5	+5	+2,8

Fig. 1.3.1.2: Evoluzione del territorio urbanizzato della Provincia di Bologna dal 1955 ad oggi



1.3.2 La dispersione delle famiglie sul territorio

A completamento delle argomentazioni svolte nel paragrafo precedente circa il modello insediativo bolognese, e le sue dinamiche di crescita nel tempo, sembra utile proporre alcune annotazioni circa la dinamica della dispersione delle famiglie sul territorio, conseguenza evidente delle forze “centrifughe” che si sono palesate a partire dagli anni '90.

Com'è ampiamente noto le funzioni di vita - abitare, lavorare, svagarsi, studiare, socializzare (scambiare risorse con gli altri) - si svolgono oggi in uno spazio dilatato, rappresentato da geografie sempre diverse: alcune localizzate in quella che comunemente chiamiamo città, altre in un territorio incerto tra la campagna e la città; altre ancora addirittura non localizzabili pienamente, perché variano nel tempo e col nostro stile di vita, o semplicemente perché non sono localizzabili (le “comunità virtuali” ad es.).

Nell'esperienza quotidiana della popolazione metropolitana è verificabile la “mappa” di percorsi “elastici”, che si allargano dal luogo di residenza abituale, si spingono al lavoro, e via via disegnano un territorio che non coincide più con una città, ma con una ragnatela di luoghi e percorsi: questo è il territorio della dispersione insediativa.

Molte sono le cause che hanno condotto a questa condizione. Elementi (anche contraddittori) della democrazia: lo sviluppo della motorizzazione di massa; la promozione della mobilità e dell'accessibilità allo spazio come “diritto di cittadinanza”; l'aumento della ricchezza procapite (quindi la possibilità di spendere risorse crescenti in beni e servizi non “primari” - le vacanze, la palestra, la cultura, lo shopping ecc.). Ma anche elementi che hanno a che fare con lo sviluppo economico: l'investimento nel settore edilizio come “rifugio” costante (quando non autentico recapito speculativo) del mercato e della finanza; la fiscalità degli enti locali fondata - progressivamente e insistentemente - sulla dimensione costruita; la crisi della grande industria fordista (storicamente collocata in città o nel suo immediato intorno) a favore delle piccole imprese della subfornitura, dei sistemi locali (che trovano nel vasto territorio tra campagna e città, il loro “liquido amniotico²). Ancora, elementi legati alla sofferenza congenita delle città contemporanee, che spinge i cittadini ad andarsene: congestione e inquinamento; aumento del costo delle abitazioni; crisi del lavoro. Infine, elementi che hanno a che fare con le tradizionali pulsioni localistiche italiane: ogni comune - per essere pienamente tale - vuole l'area industriale; ogni piccola città il suo aeroporto e la sua fiera; tutti vogliono che questi luoghi siano raggiungibili: e tutti chiedono (e spesso ottengono) infrastrutture, piccole e grandi opere, la cui somma non è mai collettivamente razionale.

Lo sviluppo “diffuso” degli insediamenti urbani, delle reti, e in genere dell'antropizzazione a bassa densità ha alcune conseguenze negative, ben misurabili. Intanto l'aumento costante del “consumo di suolo” agricolo e/o naturale; una risorsa limitata, questa, che rappresenta

il luogo di molteplici, simultanei e contrapposti interessi (perciò destinato ad avere valori vieppiù alti): quelli ecologici (il suolo per la ricarica delle falde, per la produzione di biomassa, per la conservazione del paesaggio ecc.); quelli economico-produttivi (agricoltura vs industria, agricoltura vs infrastrutture tecnologiche come elettrodotti e ferrovie ecc.); quelli, infine, relativi alla compagine sociale del territorio (il suolo come luogo nel quale si costruiscono relazioni, dove si conserva, corrompe e si estingue la “tradizione”, dove si mantiene o si trascura e si dimentica “la storia del luogo”). Altra voce di costo ascrivibile alla “dispersione” è quella sanitaria, in particolare riferibile all’incidentalità: un territorio brulicante di percorrenze erratiche, su strade inadatte all’intenso e dilagante traffico privato, rappresenta - dati alla mano - il luogo in cui l’incidentalità stradale si manifesta in modo eclatante e drammatico; costo sociale ma anche costo economico: l’incidenza delle spese sanitarie per traumi da incidente sul PIL regionale è (forse inaspettatamente) una “zavorra” cui sarebbe molto opportuno porre rimedio. Terza voce di costo, il consumo di “energia” in senso lato: l’aumento dei chilometri percorsi procapite (e in genere della motorizzazione privata), sospinto dalla dispersione degli insediamenti, si traduce immediatamente nell’aumento di consumo di combustibile fossile per la trazione; ma nella bassa densità dello sviluppo insediativo si evidenzia anche - implicitamente - un progetto “dissipativo” degli insediamenti stessi, laddove è impossibile realizzare “economie di scala” - e dunque risparmi procapite - per la produzione di servizi, reti, tecnologie, che solo una “ragionevole concentrazione” potrebbe favorire.

La preoccupazione per le accennate conseguenze economiche, sociali ed ambientali del modello “diffuso” della città contemporanea sono presenti, da diversi anni e con differenti accenti, sia nella produzione normativa regionale (a partire dalla L.r. 20/2000) sia negli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica bolognesi.

È quindi collaudato nel lessico degli attrezzi urbanistici l’obiettivo di promuovere un ordinato sviluppo del territorio, dei tessuti urbani e del sistema produttivo; di ridurre la pressione degli insediamenti sui sistemi naturali e ambientali; di prevedere il consumo di nuovo territorio solo quando non sussistano alternative derivanti dalla sostituzione dei tessuti insediativi esistenti; di migliorare la funzionalità complessiva del sistema insediativo, garantendo una razionale distribuzione del “peso” della popolazione e delle diverse attività.

Tuttavia, nonostante la produzione normativa e tutti gli strumenti di programmazione territoriale contengano – almeno da due lustri – questi obiettivi, la suburbanizzazione del territorio metropolitano e la dispersione progressiva delle famiglie sembra continuare con ritmi irrefrenabili.

Per verificare questa affermazione sono state messe in relazione le analisi sulle dinamiche della “popolazione rurale” svolte nel Quadro Conoscitivo del PTC (tra il 1991 e il 2000) con i recenti dati anagrafici del 2009.

E’ risultato necessario, per diversi motivi legati all’affidabilità dei dati anagrafici - non

identica per tutti i comuni - eliminare da questo esercizio le informazioni relative a 13 comuni (Casalecchio di Reno, Castel d'Aiano, Gaggio Montano, Grizzana Morandi, Malalbergo, Monterezeno, Pieve di Cento, Porretta Terme, San Giovanni in Persiceto, Vergato, Zola Predosa, Pianoro e di Medicina).

Con l'ausilio della banca dati anagrafica provinciale georiferita, si è poi proceduto a selezionare la popolazione anagrafica residente nelle sole sezioni censuarie definite dall'ISTAT come "case sparse"¹⁰, nel 1999 e nel 2009, calcolandone il saldo.

Pur nei limiti e con l'approssimazione di un simile esercizio, si è pervenuti a verificare un saldo positivo di circa 17.000 residenti in queste sezioni¹¹; si tratta di una popolazione cioè che negli ultimi dieci anni si è trasferita (o in piccola parte è nata) nemmeno in "località rurali" ma nel pulviscolo di piccolissimi e discontinui insediamenti dispersi, di case coloniche (magari riqualficate), esterne ai centri urbani provinciali. Come si desume dalla mappa sotto riportata, non esiste una geografia che identifichi questa dinamica: i saldi positivi più significativi sono ascrivibili ad un "disegno caotico" proprio dello sprawl.

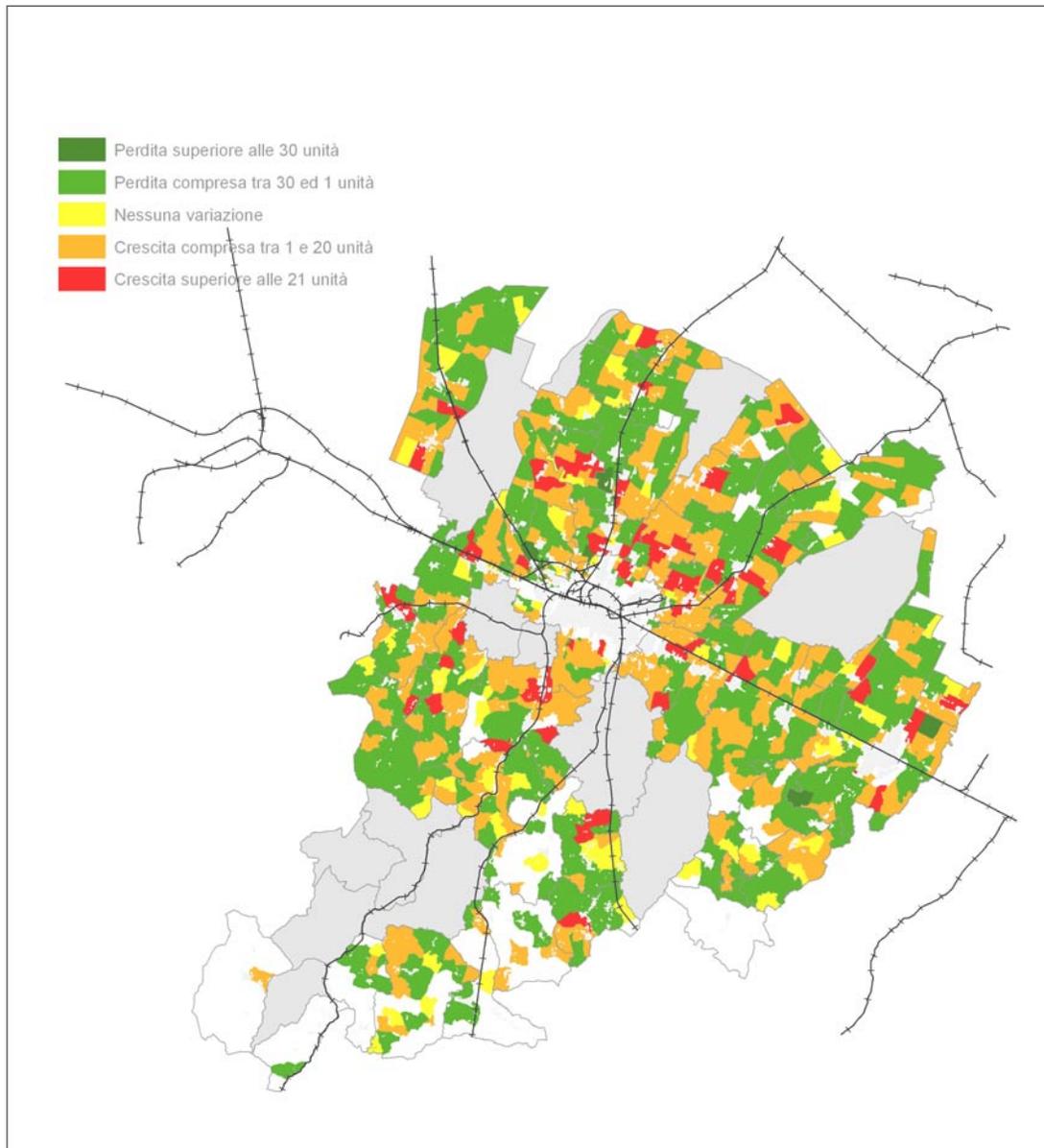
Si può quindi raffrontare questo saldo con quello misurato dal Quadro Conoscitivo del PTCP per il decennio 1991-2000: si trattava allora di circa 15.000 individui, che tuttavia risiedevano non solo nelle "case sparse" ma anche nelle piccolissime centralità (definite con meno di 50 residenti).

Ciò a dimostrare che la dinamica "centrifuga" delle famiglie, attivata nel corso degli anni '90, continua oggi con ritmi crescenti.

¹⁰ Per "case sparse" l'Istat intende "la località abitata caratterizzata dalla presenza di case disseminate nel territorio comunale a una distanza tale tra loro da non poter costituire né un nucleo né un centro abitato".

¹¹ Si tratta di un dato approssimato per difetto, mancando nel saldo 13 comuni.

Fig. 1.3.2.1: Saldo della popolazione residente tra il 1999 e il 2009 nelle sezioni di censimento "case sparse"



1.4 Il “potenziale di comunità”

1.4.1 Distribuzione e concentrazione territoriale dei principali servizi alla persona

Riprendendo alcune delle argomentazioni già affrontate nel PTCP in risposta alle dinamiche insediative che hanno investito il nostro territorio - sommariamente riprese nei precedenti paragrafi di questo report - risulta evidente l'esigenza di conciliare lo sviluppo insediativo con la sostenibilità dei suoi effetti sulla mobilità, e in particolare di privilegiare forme insediative che riducano e non esaltino le necessità di spostamento quotidiano coi mezzi privati.

Da qui l'esigenza che il maggior numero possibile di persone trovi almeno i servizi di uso quotidiano a distanza non automobilistica da casa e che per gli spostamenti più lunghi possa avere a disposizione un trasporto pubblico efficace, quale quello su ferro. Naturalmente, mentre si ribadisce la valenza generale e la cogenza di questo criterio, si chiarisce anche la necessità di un'applicazione non meccanica, che tenga conto delle specificità ed opportunità locali.

In questo disegno le politiche abitative, ed a maggior ragione l'offerta di alloggi sociali, devono trovare risposta prioritariamente nei centri urbani, laddove cioè esiste un “*potenziale di comunità*”¹² in grado di garantire l'accesso ai principali servizi, alleggerendo di conseguenza i costi collettivi generati dagli spostamenti erratici quotidiani.

L'analisi dei potenziali di comunità punta a mettere in luce le componenti territoriali che costituiscono la rete connettiva della comunità nei quartieri e nelle centralità urbane, individuando così i capisaldi del riconoscimento identitario degli abitanti e dell'efficace distribuzione dei servizi di vicinato.

Da qui l'esigenza di analizzare nel dettaglio l'assetto territoriale dei centri urbani ridefinito attraverso il mosaico dei Piani Strutturali Comunali; ovvero la gerarchia dei centri in base alle loro capacità di sviluppo, dichiarata nei Piani comunali sulla base della dotazione di servizi ed alla presenza del Servizio ferroviario metropolitano richiesta dal PTCP.

In estrema sintesi è utile ricordare che il PTCP ammette la possibilità di sviluppare la capacità insediativa dei singoli centri, secondo le seguenti soglie:

- Per i *centri di Pianura*: 100% della produzione di nuovi alloggi realizzata nel medesimo centro abitato nel decennio precedente per quei centri che dispongono di una gamma completa di servizi di base¹³ e sono serviti dal SFM (di seguito

¹² Cfr. “*Il Masterplan dei quartieri di Parma*” a cura di Ugo Baldini e Giampiero Lupatelli, CAIRE Reggio Emilia, maggio 2009.

¹³ Comprendono servizi concernenti tutte le classiche funzioni urbane (oltre la residenza) e sono indirizzati a tutte le fasce di età (servizi socio-sanitari non specialistici, servizi socio-sanitari per anziani, ciclo completo delle scuole dell'obbligo, biblioteche, commercio alimentare di medie dimensioni).

denominati TIPO A), la percentuale è ridotta al 70% per i centri che dispongono di tutti i servizi di base ma non sono serviti dal SFM e per quelli serviti dal SFM ma sono dotati di una gamma minima di servizi¹⁴ (TIPO B); per i centri che non dispongono di servizi di base, né sono serviti dal SFM ma dispongono quanto meno di una scuola elementare e materna la percentuale è ulteriormente ridotta al 50% (TIPO C).

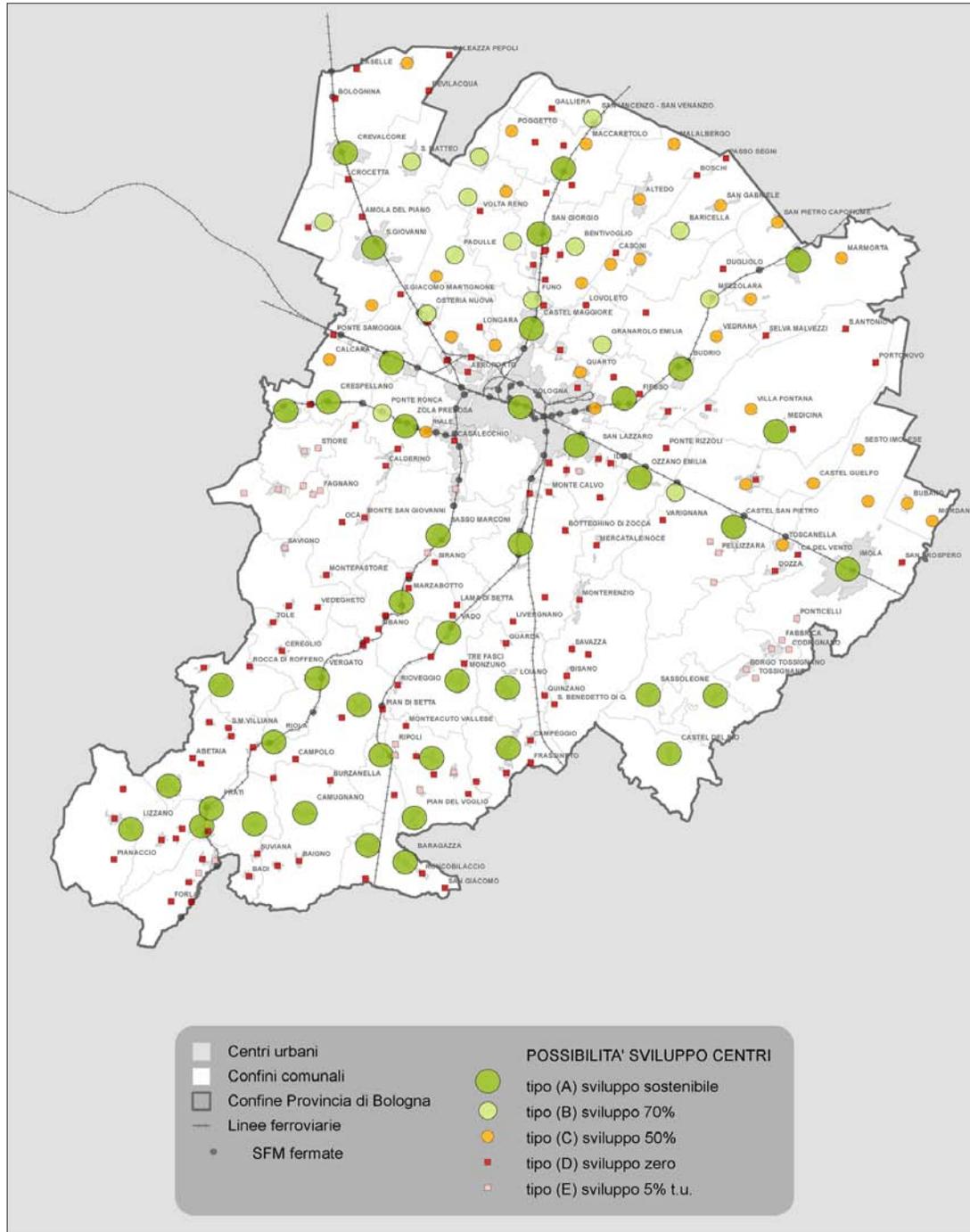
- Per i centri della *Conurbazione bolognese*: per i centri sottoposti ad elevata vulnerabilità ambientale o localizzati su pendici collinari non è ammessa l'ulteriore destinazione a funzioni urbane (TIPO D).
- Per i centri di *Collina*: per i centri abitati delle valli del Lavino, dello Zena e dell'Idice l'estensione del territorio urbano non potrà essere superiore a quella del territorio urbano secondo il PRG pre-vigente (TIPO D); per i centri localizzati nelle valli Samoggia, Santerno, Sillaro è prevista invece un'estensione complessiva del territorio urbano che superi non più del 5% l'estensione del territorio urbano secondo il PRG pre-vigente (TIPO E).
- Per i centri di *Montagna*: le possibilità di sviluppo (TIPO A) sono limitate ai centri dotati almeno di una gamma minima di servizi.

E' possibile quindi affermare che i centri con maggiori capacità insediativa sono anche quelli che presentano la maggiore dotazione di servizi e accessibilità. Tale caratterizzazione, sintetizzata nella successiva Fig. 1.4.1.1, mette in evidenza il differente "ruolo" assunto dai centri urbani in base al loro potenziale di comunità.

Il quadro risultante da questo tipo di analisi rappresenta un ulteriore strumento utile alla composizione del disegno territoriale delle politiche abitative a scala metropolitana, che, andando oltre i confini comunali, potrebbe localizzare l'ERS prioritariamente nei centri che ripondono meglio alle necessità di chi fa domanda per l'accesso alla casa.

14 Assicurano una dotazione minima legata alla funzione residenziale, come le scuole materne ed elementari, le farmacie ed i servizi alimentari di vicinato, gli sportelli bancari e gli uffici postali.

Fig 1.4.1.1: Capacità di sviluppo dei centri urbani in base alla dotazione di servizi ed alla presenza del Servizio Ferroviario Metropolitan



Al contrario, la risposta che oggi il libero mercato dà alla richiesta di abitazioni sociali continua a concretizzarsi in localizzazioni non sempre coerenti con questi principi di accessibilità ai servizi ed al trasporto pubblico.

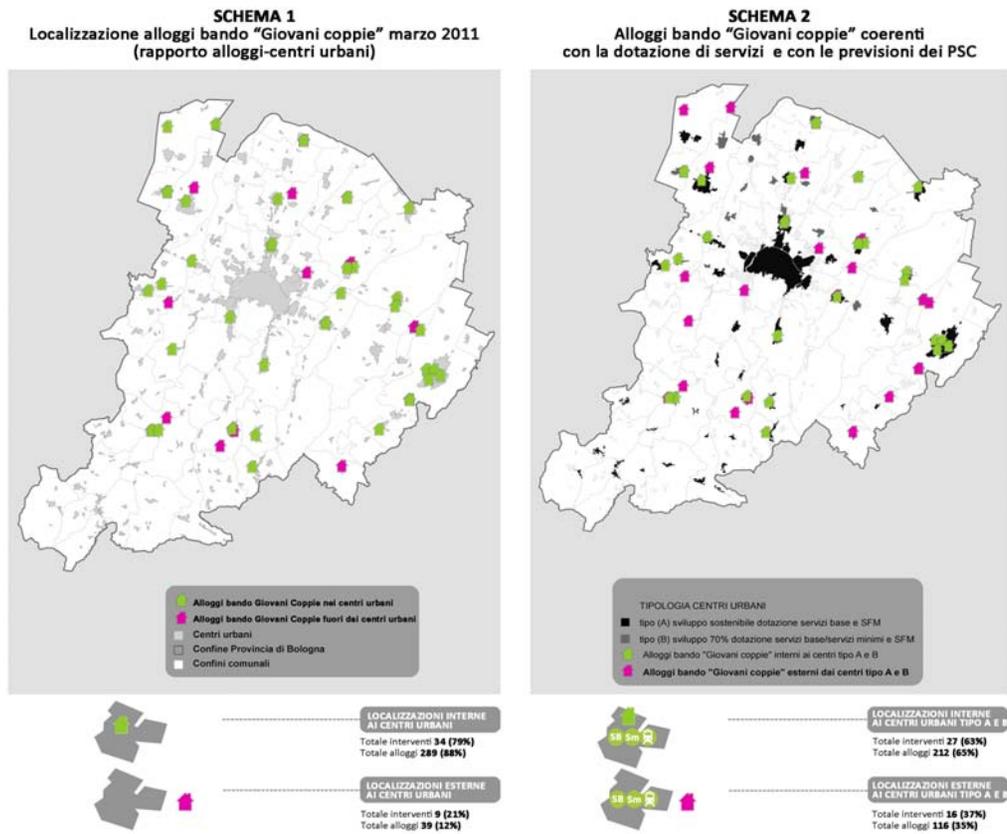
Per verificare questa affermazione, attraverso una prova empirica, sono stati messi in relazione gli alloggi finanziati dal Programma “*Accasiamoci*” promosso dalla Regione Emilia Romagna e destinato alle giovani coppie ed altri nuclei familiari¹⁵, con la copertura dei centri abitati del PTCP.

Pur nei limiti e nella non significatività in termini assoluti del campione di alloggi scelto, l’*overlay* degli interventi residenziali georeferenziati e la mappatura dei centri urbani ha contribuito a dimostrare la generale tendenza a destinare interventi di edilizia residenziale sociale ai margini della città.

Sul totale dei 43 interventi vincitori del bando, il 21% risulta infatti esterno al centro urbano; facendo poi un’ulteriore selezione dei centri secondo i criteri del PTCP visti in precedenza, ovvero selezionando soli quelli di tipo A o B dotati di servizi minimi, o di base e del Servizio Ferroviario Metropolitano, la percentuale di alloggi localizzati fuori dai centri aumenta fino al 37%.

15 Con questo programma la Regione si propone di soddisfare celermente a condizioni più agevoli di quelli di mercato, la domanda di servizi abitativi di particolari categorie di cittadini che non dispongono dell’ammontare di risparmio necessario e sufficiente ad accedere alla proprietà della prima casa. Tale finalità è realizzata favorendo la possibilità per particolari categorie di cittadini di acquistare la proprietà della prima casa con patto di futura vendita, dopo un periodo di locazione o assegnazione in godimento di massimo di 4 anni a canoni migliori di quello di mercato, ad un prezzo determinato al momento della sottoscrizione del contratto di locazione o dell’atto di assegnazione in godimento con proprietà differita. Con il programma sono stati messi a disposizione da operatori economici privati oltre 700 alloggi. Le parti possono concordare la compravendita dell’alloggio anche prima della scadenza dei 4 anni di locazione o di assegnazione in godimento. Il totale dei Fondi stanziati dalla regione è di 13,5 milioni di euro. Il Bando è visionabile al sito www.casa.regione.emilia-romagna.it.

Fig 1.4.1.2: Centri abitati identificati dal PTCP e localizzazione alloggi bando "Accasiamoci" marzo 2011



1.5 La dinamica congiunturale dei principali indicatori di ricchezza

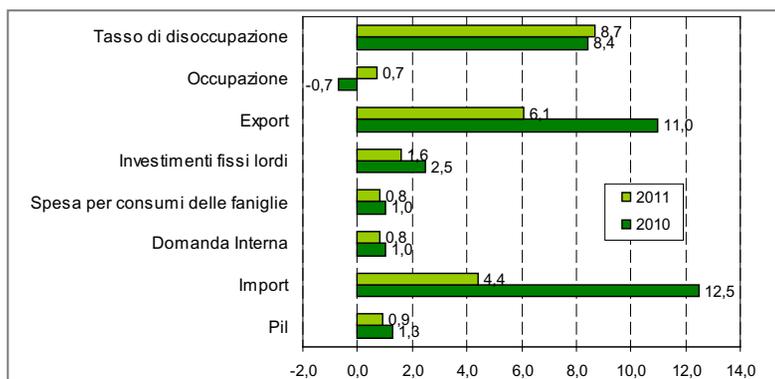
Il quadro economico nazionale e internazionale¹⁶

Le statistiche più recenti della Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Bologna confermano la crescita economica mondiale con dinamiche più contenute rispetto al 2010 e con caratteristiche ed intensità disomogenee tra le diverse aree del mondo.

Analizzando i primi mesi del 2011 la crescita mondiale resta sostenuta grazie alla spinta della forte dinamica dei Paesi emergenti, dalla ripresa degli Stati Uniti e dall'euro. Stante a quanto definito dal Fondo monetario internazionale (FMI), la crescita del PIL mondiale, pari al 5,0% nel 2010, nel 2011 si attesterebbe intorno al 4,5 %, anche se è da evidenziare che la crescita del PIL è tale grazie all'alto contributo dei paesi emergenti rispetto a quelli avanzati (6,5% rispetto al 2,5%).

A livello Nazionale sembra manifestarsi una dinamica più modesta rispetto alla media dei Paesi UE: nel 2010 il PIL nazionale si attestava all'1,3%, mentre nei primi mesi del 2011 raggiunge l'1%, valore inferiore alle attese. I settori in crescita risultano quelli dell'esportazione, rispetto ad una più lieve ripresa della produzione industriale. Restano invece improntati alla prudenza i comportamenti di spesa delle famiglie, condizionati dall'andamento del reddito disponibile fortemente dipendente dalle condizioni del mercato del lavoro a sua volta condizionato da livelli produttivi distanti da quelli precedenti l'avvio della recessione. Ulteriore fattore negativo si conferma l'incidenza ancora elevata degli occupati in Cassa integrazione, elemento che conferma il trend negativo della crescita dell'occupazione.

Graf. 1.5.1: I principali indicatori nazionali – variazione in percentuale. Fonte: Unioncamere Emilia-Romagna-Prometeia, maggio 2011



¹⁶ Il presente capitolo è stato redatto sui dati disponibili della Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Bologna – “La Provincia di Bologna” Aggiornamento dati disponibili a febbraio 2011.

Il sistema regionale e provinciale

Nella regione Emilia-Romagna, nei primi mesi del 2011, si registra una ripresa solo per le imprese che generano i loro profitti con il commercio internazionale, ma per il resto delle aziende i livelli di crescita restano pressoché azzerati.

Tra i settori maggiormente rappresentativi del sistema economico regionale e provinciale vi è certamente il manifatturiero che non presenta elementi di difformità tra le due scale di analisi.

Tab. 1.5.1: Andamento dei principali indicatori rispetto allo stesso trimestre dell'anno precedente per provincia

	PRODUZIONE	FATTURATO	ORDINATIVI	ESPORTAZIONI
Bologna	1,4 %	2,6 %	2,8 %	3,5 %
Ferrara	2,1 %	3,2 %	3,5 %	5,6 %
Forlì Cesena	0,4 %	-1,3 %	-0,8 %	2,3 %
Modena	4,5 %	0,9 %	3,1 %	0,7 %
Parma	3,1 %	4,7 %	4,5 %	7,8 %
Piacenza	5,4 %	5,6 %	3,3 %	1,7 %
Ravenna	1,0 %	2,4 %	1,2 %	5,0 %
Reggio Emilia	4,0 %	4,8 %	4,2 %	3,1 %
Rimini	1,0 %	2,1 %	6,9 %	3,6 %
Emilia Romagna	2,8 %	2,7 %	3,1 %	3,3 %

A marzo 2011 risultavano registrate alla Camera di Commercio per la provincia di Bologna 97.355 imprese di cui quasi 88.000 con saldo attivo. Solo nel primo trimestre 2011 risultavano 2.179 iscrizioni a fronte di 2.131 cessazioni che segnalano quindi un incremento di 2,23% di imprese aperte rispetto a 2,19% di quelle chiuse (riferimento al primo trimestre del 2010).

Tab. 1.5.2: Serie storica 2005 – 2011 trimestrale di iscrizioni, cessazioni e saldi. Fonte: elaborazione Camera di commercio su dati Registro Imprese

	ISCRIZIONI	CESSAZIONI*	SALDO
I trim. 2007	2.561	2.889	-328
I trim. 2008	2.397	2.484	-87
I trim. 2009	2.026	2.614	-588
I trim. 2010	2.128	2.264	-136
I trim. 2011	2.179	2.131	48

*dati al netto delle cessazioni d'ufficio

Le imprese attinenti al settore delle costruzioni registrano una perdita del tasso di crescita dello 0,31%, così come per il manifatturiero che perde lo 0,46% (causa dell'internazionalizzazione del settore); minor battuta d'arresto per il settore del commercio che si attesta ad una perdita dello 0,19%. Il decremento più significativo riguarda le imprese del settore agricolo con una perdita di 211 unità e una conseguente perdita di superficie agricola. In totale controtendenza rispetto a tutti i settori risultano essere il settore "servizi alle persone e dei servizi alle imprese" che nel primo trimestre 2011 aumenta di 108 unità, con un peso sul totale delle attività provinciali pari al 33%.

Tab. 1.5.3: Imprese per settore e forma giuridica – primo trimestre 2011. Fonte: Elaborazione Camera di Commercio su dati Registro Imprese

	TOTALE		SOCIETÀ DI CAPITALE		SOCIETÀ DI PERSONE		DITTE INDIVIDUALI		ALTRE FORME	
	Registrate	Saldo	Registrate	Saldo	Registrate	Saldo	Registrate	Saldo	Registrate	Saldo
Agricoltura	250	-5	2	0	46	0	202	-5	0	0
Estrazione di minerali	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Attività manifatturiere	6.217	-24	625	4	2.137	-17	3.452	-11	3	0
Fornitura di energia	1	-1	0	0	1	0	0	-1	0	0
Fornitura acqua	30	0	2	0	7	0	21	0	0	0
Costruzioni	10.783	-112	466	4	1.175	-16	9.119	-101	23	1
Commercio	1.306	-11	84	1	571	-1	642	-11	9	0
Trasporto e magazzino	3.642	-58	41	0	188	2	3.396	-60	17	0
Alloggio e ristorazione	917	6	32	3	323	-2	562	5	0	0
Informazione e comunicazione	441	2	24	0	125	1	292	1	0	0
Attività finanziarie e assicurative	3	0	0	0	0	0	0	0	3	0
Attività immobiliari	1	-15	1	0	0	-14	0	-1	0	0
Attività professionali, scientifiche e tecniche	583	-5	24	0	122	-2	428	-2	9	-1
Noleggio, agenzie viaggio, supp. imprese	1.334	9	47	3	177	4	1.109	2	1	0
Amministrazione pubblica	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Istruzione	28	1	4	1	8	0	16	0	0	0
Sanità e assistenza sociale	12	-2	0	0	3	-2	9	0	0	0
Attività artistiche, sportive...	166	-2	4	0	28	-1	134	-1	0	0
Altre attività di servizi	3.095	-2	51	4	689	-4	2.354	-2	1	0
Attività di famiglie e convivenze	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Organizzazioni ed organismi extraterritoriali	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Non classificate	5	-1	0	-1	4	0	1	0	0	0
TOTALE	28.816	-220	1.408	19	5.605	-52	21.737	-187	66	0

I quattro principali settori di occupazione¹⁷

La popolazione attiva provinciale al 2009 è pari a 457.910 unità (con un decremento dello 0,8% rispetto al 2008) nello specifico risultano essere occupate 442.360 persone, di cui circa 7.000 in agricoltura, 104.500 nell'industria, 31.000 nelle costruzioni e quasi 300.000 nei servizi. I quattro settori principali attivi sul territorio provinciale sono rappresentativi dell'80% delle imprese bolognesi.

Tab. 1.5.4: Occupati per macrosettore di attività e territorio. Media 2009 (Dati in migliaia) (Fonte: Istat)

TERRITORIO	AGRICOLTURA	INDUSTRIA		SERVIZI	TOTALE
		Costruzioni	Totale		
BOLOGNA	7,0	31,1	135,6	299,7	442,4
RER	79,5	142,9	663,9	1.212,2	1.955,6
NORD EST	175,1	392,2	1.764,6	3.102,5	5.042,2
ITALIA	874,5	1.943,8	6.714,8	15.435,7	23.025,0

Per la provincia di Bologna i disoccupati al 2009 risultano 15.500 pari al 3,4% con un aumento del 2,2% rispetto al 2008, ma in linea con le tendenze nazionali e regionali.

Tab. 1.5.5: Tasso di disoccupazione per genere e territorio 2009 (Fonte: Istat)

TERRITORIO	MASCHI		FEMMINE		TOTALE	
	2009	Var. % 09-08	2009	Var. % 09-08	2009	Var. %09-08
BOLOGNA	2,8%	+0,8%	4,0%	+1,6%	3,4%	+1,2%
RER	4,2%	+1,8%	5,5%	+1,2%	4,8%	+1,6%
NORD EST	3,8%	+1,4%	5,8%	+1,0%	4,7%	+1,3%
ITALIA	6,8%	+1,3%	9,3%	+0,8%	7,8%	+1,1%

L'agricoltura

La provincia di Bologna si posiziona ai primi posti a livello nazionale per le produzioni agricole con produzione differenziate tra collina, che si distingue per la filiera della lavorazione dei prodotti lattiero-casearia, e la pianura con produzioni di prodotti ortofrutticoli, zootecnici e derivati. Le aziende si fregiano di marchi di riconoscimento come IGP e DOP.

Il confronto dei dati censuari dimostrano che, confrontando i dati Istat del 2010 con i censimenti precedenti, nel decennio il numero di aziende agricole è diminuito del 24% a fronte di una contrazione regionale del 28% e del 14% a livello nazionale.

17 Fonte Istat su Rilevazione continua sulle Forze Lavoro - 2009.

L'industria

Il tessuto industriale bolognese è caratterizzato da un proliferare di piccole e medie imprese; tali dimensioni aziendali, se da un lato permettono una maggior flessibilità e capacità di conversione dall'altro presentano una scarsa capacità di accesso al credito.

Nel territorio bolognese sono pressoché rappresentati tutti i settori industriali, ma il settore maggiormente presente è il manifatturiero, che si caratterizza per la produzione di macchine utensili, macchine per l'agricoltura e l'industria, macchine automatiche per il confezionamento dei più svariati prodotti, apparecchi e strumenti elettrici ed elettronici costituiscono i risultati più significativi di questa branca di attività.

Tav. 1.5.6: Imprese industriali attive in provincia di Bologna al 31/12/2009 e al 31/12/2010. (Fonte: Infocamere, Registro Imprese)

ATTIVITÀ ECONOMICA (ATECO 2007)	31/12/09	31/12/10	VAR% 10/09
ATTIVITÀ ESTRATTIVA	24	24	0,0%
MANIFATTURA :	9.719	9.569	-1,5%
Alimentari, bevande e tabacco	600	607	+1,2%
Tessili, abbigliamento, pelli e accessori	1.257	1.216	-3,3%
Legno	482	475	-1,5%
Carta e stampa	482	472	-2,1%
Petrochimica, chimica e farmaceutica	155	156	+0,6%
Gomma, plastica e minerali non metalliferi	448	440	-1,8%
Meccanica	4.698	4.579	-2,5%
<i>di cui: Metallurgia</i>	2.637	2.572	-2,5%
<i>Computer, elettronica e ottica</i>	333	329	-1,2%
<i>Macchine elettriche</i>	395	396	+0,3%
<i>Macchine</i>	1.136	1.095	-3,6%
<i>Mezzi di Trasporto</i>	197	187	-5,1%
Mobili, riparazione macchine ed altre*	1.597	1.624	+1,7%
ENERGIA	42	54	+28,6%
ACQUA E TRATTAMENTO RIFIUTI	101	98	-3,0%
COSTRUZIONI	13.779	13.812	+0,2%
TOTALE INDUSTRIA	23.665	23.557	-0,5%

* Fabbricazione di mobili, strumenti musicali, articoli sportivi, giocattoli, oreficeria e riparazione, manutenzione ed installazione macchine.

Secondo il Registro delle Unità Locali attive ASIA dell'Istat, al 31/12/2008 gli addetti nell'industria bolognese risultano circa 150.000, di cui il 75% nella manifattura, il 22% nelle costruzioni, l'1,4% nella fornitura di energia, l'1,4% nella fornitura di acqua e trattamento dei rifiuti e lo 0,2% nell'estrazione di minerali.

Tab. 1.5.7: Percentuale addetti al 31/12/2008 nel settore manifatturiero

	BOLOGNA	RER	NORDEST	ITALIA
MECCANICA	59,5%	48,8%	44,4%	42,4%
MOBILI, RIPARAZIONE MACCHINE ED ALTRE	9,3%	8,0%	13,2%	11,4%
ALIMENTARI, BEVANDE E TABACCO	6,6%	12,1%	9,5%	10,1%
ABBIGLIAMENTO	5,0%	6,3%	6,2%	6,0%
PETROLCHIMICA, CHIMICA E FARMACEUTICA	4,4%	3,5%	2,9%	4,7%
CARTA E STAMPA	3,8%	3,3%	4,0%	4,3%
GOMMA E PLASTICA	3,7%	3,7%	4,0%	4,5%
LAVORAZIONE MINERALI NON METALLIFERI	3,5%	8,4%	6,6%	5,6%
LEGNO	1,8%	2,7%	4,0%	3,5%
PELLI E ACCESSORI	1,4%	1,6%	3,0%	3,4%
TESSILI	1,0%	1,6%	2,2%	4,0%
Totale	100%	100%	100%	100%

L'artigianato

Secondo i dati del Registro Imprese, quelle artigiane rappresentano, alla fine del 2010, il 33% del totale delle imprese attive bolognesi, valore superiore di circa 6 punti percentuali rispetto alla media nazionale, caratterizzandosi come il settore più rappresentativo dell'economia provinciale. Non di minor rilevanza sono le botteghe dell'artigianato artistico e restauro che costituiscono una componente importante della cultura e dell'economia bolognese, svolgendo lavorazioni di rame e metalli preziosi, restauro e conservazione degli oggetti d'arte, coniugando l'arte del restauro nella sua accezione tradizionale con processi spesso innovativi.

Il sistema cooperativo

In materia di cooperative il D.Lgs 17 gennaio 2003 n. 6, "Riforma organica della disciplina delle società di capitali e società cooperative", introduce una distinzione tra le cooperative a mutualità prevalente e altre cooperative a mutualità non prevalente con apposite iscrizioni ad albi differenti e distinte quindi per tipologia di servizi offerti: produzione e lavoro, lavoro

agricolo, sociali; di conferimento prodotti agricoli e di allevamento, edilizie di abitazione, della pesca, di consumo, di dettaglianti, di trasporto, consorzi cooperativi, consorzi agrari, banche di credito cooperativo, consorzi e cooperative di garanzia e fidi, altre cooperative. Nel 2010 si assiste ad un incremento dello 0,7% rispetto al 2009 delle cooperative provinciali¹⁸, mentre le cooperative sociali sono diminuite di 2 punti percentuali, in controtendenza con la media nazionale.

Tab. 1.5.8: Cooperative e cooperative sociali attive per ambito territoriale (Fonte: Infocamere, Registro delle Imprese)

	COOPERATIVE ATTIVE				COOPERATIVE SOCIALI			
	31/12/08	31/12/09	31/12/10	var%10/09	31/12/08	31/12/09	31/12/10	var%10/09
BOLOGNA	1.113	1.105	1.113	+0,7%	97	100	98	-2,0%
EMILIAROMAGNA	5.187	5.224	5.338	+2,2%	411	415	412	-0,7%
NORD EST	11.143	11.285	11.462	+1,6%	1.054	1.055	1.049	-0,6%
ITALIA	78.358	79.566	81.275	+2,1%	7.895	8.200	8.360	+2,0%

*L'economia Bolognese*¹⁹

I primi mesi dell'anno 2011 mostrano un andamento complessivamente positivo per tutti i settori dell'economia Bolognese. Nel solo capoluogo si registra un aumento dello 0,5% di imprese attivate nel primo trimestre 2011, mentre a livello regionale e nazionale il valore di incremento è solo dello 0,1%.

Tab. 1.5.9: Variazione assoluta e percentuale delle imprese attive al I° trimestre del 2011

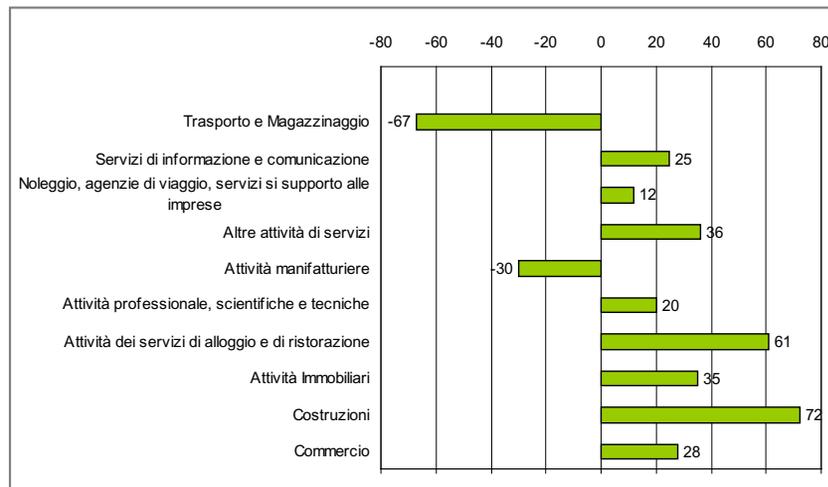
	Comune di Bologna (var. %)	Provincia di Bologna (var. %)	RER (var. %)	Italia (VAR. %)
Iscrizioni	+3 (+0,3%)	+51 (+2,4%)	+514 (+5,2%)	+2.177 (+1,8%)
Cancellazioni	-146 (-14,3%)	-103 (-4,2%)	-1.135 (-8,7%)	-7.092 (-4,7%)
Imprese attive al 31/03/11	+160 (+0,5%)	+29 (0,0%)	+589 (+0,1%)	+3.537 (+0,1%)

¹⁸ Le cooperative provinciali sono principalmente presenti nei settori che si occupano di attività immobiliari (realizzazione di edifici ed alloggi residenziali, edifici non residenziali, centri commerciali destinati all'utilizzo proprio o alla locazione), trasporti di merci su strada e movimentazione merci, servizi alle imprese (consulenza amministrativo-gestionale, pulizia ed altri), assistenza sociale, costruzioni, giardinaggio ed intermediazione del commercio.

¹⁹ Nostra elaborazione su dati Istat.

I settori rappresentanti l'imprenditoria e l'economia cittadina dimostrano un segno positivo, confrontati con lo stesso trimestre dell'anno precedente, in calo invece sono i settori del manifatturiero e del trasporto-magazzinaggio con un calo rispettivamente del -1,3% e del -4,9%.

Graf.1.5.2: Variazione assoluta delle imprese attive nel Comune di Bologna (confronto I trimestre 2010-2011)



Da evidenziare il continuo aumento delle aziende con imprenditori stranieri che si attestano a 2.234, di cui il 43% di origine asiatica.

Tab. 1.5.10: Titolari di imprese attive di nazionalità extracomunitaria nel comune di Bologna

	31.03.2010	31.03.2011	VAR.ASS.	VAR. %
Europa extracomunitaria	435	492	57	13,1
Asia	876	975	99	11,3
Africa	554	586	32	5,8
Altri paesi	160	181	21	13,1
Totale	2.025	2.234	209	10,3

Per quanto concerne l'occupazione, la regione registra, rispetto al primo trimestre 2010, un aumento di 40.000 occupati pari al +2,1%, risultando migliore della media nazionale di oltre un punto percentuale; ciò ha permesso l'aumento del tasso di occupazione dello 0,9% su base annua (da 66,6% del primo trimestre 2010 all'attuale 67,5%). Per lo stesso periodo in regione Emilia-Romagna le persone in cerca di occupazione sono diminuite di 20.000 unità facendo registrare un calo del 16%, attestando quindi il tasso di disoccupazione al 5% contro l'8,6% nazionale.

IL QUADRO DELLA DOMANDA ABITATIVA SOCIALE

2 IL QUADRO DELLA DOMANDA ABITATIVA SOCIALE

2.1 Alcuni elementi problematici della condizione abitativa in Italia²⁰

A fine 2008 le famiglie in affitto in Italia sono il 18,9% del totale, vale a dire 4,6 milioni di nuclei.

Esse prevalentemente risiedono nel comune centrale di un'area metropolitana (28,9%), sono composte da un solo individuo (nel 22,4% dei casi), o da 5 persone e oltre (24% dei casi); spesso si tratta di nuclei monogenitoriali con un figlio a carico (36,7% dei casi), o di persone sole con meno di 34 anni (30,6%).

La stragrande maggioranza delle famiglie in affitto (78,1%) vive in un appartamento, cioè in un'unità immobiliare con più alloggi, e il 28,2%, cioè circa 1,3 milioni di famiglie, vive in condizioni di sovraffollamento, non disponendo di un numero di stanze adeguato alla loro composizione.

Il canone medio mensile pagato è di 362 euro (nel 2008)²¹. Circa il 28% del totale delle famiglie in affitto (1,290 milioni) paga un canone ridotto rispetto a quello di mercato; al loro interno sono comprese sia quelle che hanno sottoscritto un contratto d'affitto concordato, sia quelle che appartengono al mercato "assistito" (edilizia sovvenzionata, agevolata e convenzionata).

Attualmente il mercato degli affitti concordati (siglati ai sensi della L 431/98) si aggira attorno al 15% delle offerte di locazione²², ma non si conosce la consistenza esatta dei contratti in essere. Altra componente del mercato locato è relativa al patrimonio ERP che ammonta a 774.000 unità.

Le famiglie che destinano oltre il 40% del proprio reddito per sostenere i costi dell'abitazione (condominio, riscaldamento, gas, acqua, altri servizi, manutenzione ordinaria, elettricità, telefono, affitto, interessi passivi sul mutuo) sono complessivamente 2,4 milioni (il 9,7% delle famiglie italiane). Di queste, 1,4 milioni sono in affitto (oltre il 30%).

In questi ultimi anni l'incidenza del canone d'affitto sul reddito è cresciuta a ritmi sostenuti, condizione che ha colpito sensibilmente le famiglie più povere, ma ha fortemente indebolito anche quelle appartenenti alla classe media, con un reddito cioè compreso tra 15.000 e 25.000 euro annui.

20 Il presente paragrafo è ripreso, con adattamenti e aggiornamenti, da: NOMISMA (a cura di), (2010), *La condizione abitativa in Italia, 2° rapporto*, AGRA, Roma.

21 Si tratta di un dato Istat significativamente più basso rispetto a quello rilevato sul mercato da diversi Osservatori. Secondo i dati riportati dall'Agenzia del Territorio nella terza edizione del volume «Gli immobili in Italia» (edizione 2011, con dati al 2009), il canone medio d'affitto dichiarato è pari a 467 euro mensili.

22 La stima si riferisce ad una indagine del SUNIA, per il periodo giugno-dicembre 2008.

Poco più di 3,2 milioni di famiglie in affitto (il 69,8%) dispone di un reddito annuo inferiore a 24.000 euro. Il 26% delle famiglie in affitto (1,3 milioni), con un reddito medio non superiore a 12.800 euro annui, vive in condizioni di disagio, misurato dal canone pagato sul reddito, superiore (o uguale) al 30%. In condizioni di povertà assoluta vivono invece circa 520.000 famiglie (l'11,3% del totale in affitto).

Come si vedrà nel dettaglio, più avanti in questo documento, gli sfratti emessi nel 2010 sono stati complessivamente 65.849 (+6,5% rispetto al 2009), di cui l'85,7% per morosità del conduttore, il 12,9% per finita locazione, e la restante quota per necessità del locatore. Nello stesso anno sono stati eseguiti 29.825 provvedimenti di sfratto con l'intervento dell'Ufficiale Giudiziario.

La dimensione del fenomeno può essere commisurata alla dimensione del mercato dell'affitto, così che si ha 1 sfratto eseguito ogni 154 famiglie in affitto, e 1 sfratto per morosità ogni 81 famiglie in affitto. Questi rapporti si riducono, cioè si aggrava il fenomeno, con riferimento all'aggregato delle famiglie in locazione a basso reddito (con reddito inferiore a 24.000 euro annui); si tratta qui di 1 sfratto eseguito ogni 107 famiglie in locazione e 1 sfratto per morosità ogni 57 famiglie.

Tra le famiglie proprietarie dell'alloggio, le compravendite assistite da un mutuo, nel 2009, sono state 242.544 (il 42,7% delle compravendite di abitazioni nello stesso anno). Complessivamente le famiglie intestatarie di un mutuo sono 3,3 milioni. Di queste 838.000 (il 25,4% di quelle con mutuo a carico) sono a rischio d'insolvenza; il 7% (230.000 famiglie) ha il capofamiglia in condizioni di lavoro precario o che usufruisce della cassa integrazione; il 51,9% (1,713 milioni di famiglie) prevede di perdere lo stipendio o di vederlo ridotto; il 53,1% non riesce a risparmiare.

Ci sono, infine, 234.000 famiglie con mutuo a carico (7,1% del totale) che risulta in arretrato con il pagamento delle rate.

2.2 L'emergenza legata agli sfratti

*Gli sfratti in Italia*²³

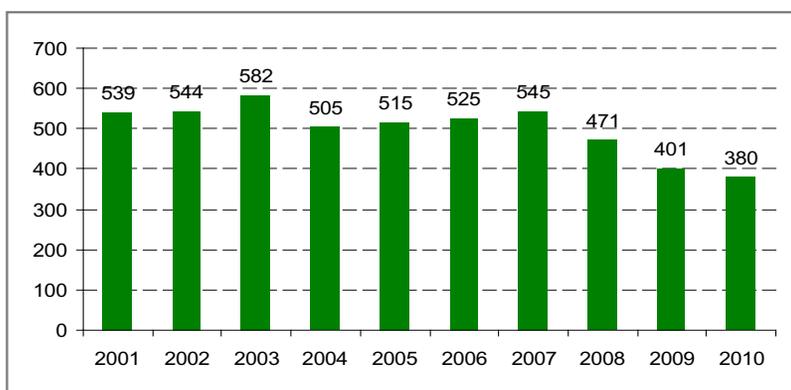
A livello nazionale le procedure di rilascio di immobili ad uso abitativo sono aumentate notevolmente nell'ultimo decennio, passando da 40.500 del 2001 a 65.489 del 2010 (+61,7%).

Tab. 2.2.1: Provvedimenti di sfratto emessi in Italia dal 2001 al 2010

Anni	Provvedimenti di sfratto emessi				Richieste di esecuzione		Sfratti eseguiti		
	Necessità locatore	Finita locazione	Morosità/Altra causa	Totale	Variazione su anno precedente	Totale	Variazione su anno precedente	Totale	Variazione su anno precedente
2001	808	12.755	26.937	40.500	-	98.068	-	20.608	-
2002	647	12.329	27.154	40.130	-0,91	91.574	-6,62	20.389	-1,06
2003	664	10.839	27.781	39.284	-2,11	83.748	-8,55	23.000	12,81
2004	742	12.873	32.578	46.193	17,59	78.099	-6,75	25.267	9,86
2005	852	11.195	33.768	45.815	-0,82	106.335	36,15	25.671	1,60
2006	669	10.548	34.309	45.526	-0,63	100.821	-5,19	22.278	-13,22
2007	674	9.236	33.959	43.869	-3,64	109.446	8,55	22.468	0,06
2008	539	10.549	41.203	52.291	19,20	139.193	27,18	25.108	0,51
2009	700	9.208	51.576	61.484	17,58	116.573	-16,25	27.584	9,86
2010	878	8.464	56.147	65.489	6,51	110.048	-5,60	29.825	8,12

Ciò significa che nel 2001 era colpita da provvedimento di sfratto una famiglia su 539, mentre oggi il fenomeno si è aggravato notevolmente, colpendo una famiglia su 380.

Graf. 2.2.1: Provvedimenti di sfratto emessi per famiglia tra il 2001 e il 2010



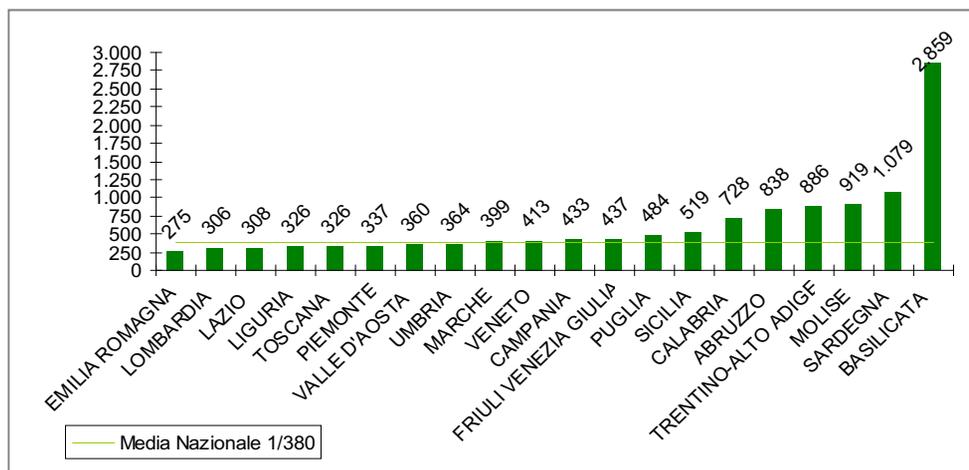
23 Fonte: "Gli sfratti in Italia: andamento delle procedure di rilascio di immobili ad uso abitativo", Scuola superiore dell'amministrazione dell'interno – ufficio centrale di statistica – I quaderni della documentazione n°2/2011.

Dei provvedimenti esecutivi di rilascio di immobili ad uso abitativo emessi in Italia nell'anno 2010, 56.147 - pari a quasi l'86% dei casi - sono per morosità (dieci anni prima si trattava del 66% dei casi); la metà dei provvedimenti viene emessa nei capoluoghi di provincia (31.243).

Nella tabella seguente si restituisce l'andamento nazionale dei provvedimenti di sfratto emessi nell'anno 2010; analizzando i dati si evince come questo fenomeno sia maggiormente presente al centro-nord: Lombardia con 13.865 provvedimenti (pari al 21,2% del totale nazionale), seguita dal Lazio con 7.533 (pari al 11,5%), Emilia-Romagna con 7.054 (10,8%), Piemonte con 5.926 (9,0%), Toscana con 4.906 (7,5%), Veneto con 4.862 (7,4%) e Campania con 4.826 (7,4%).

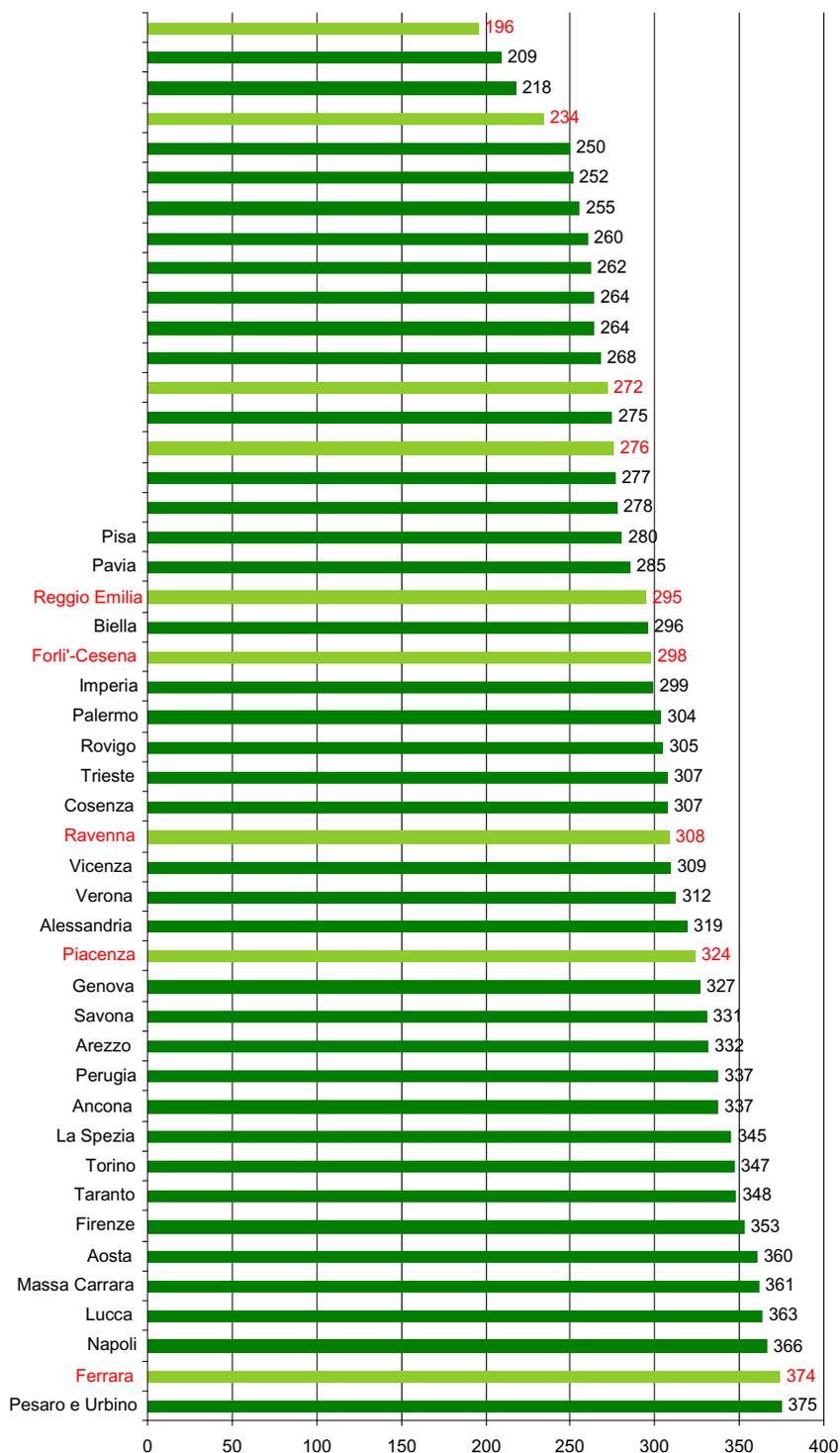
Sono otto le Regioni che mostrano una situazione relativamente più grave rispetto alla media nazionale misurata dal numero di sfratti per famiglia, tra cui l'Emilia-Romagna (uno sfratto ogni 275 famiglie), la Lombardia ed il Lazio (uno sfratto ogni 307 famiglie), Liguria e Toscana (uno sfratto ogni 326 famiglie), Valle d'Aosta (uno sfratto ogni 337 famiglie), Umbria (uno sfratto ogni 360 famiglie), Marche (uno sfratto ogni 364 famiglie) e Campania (uno sfratto ogni 399 famiglie).

Graf. 2.2.2: Provvedimenti di sfratto emessi per famiglia nel 2010 per Regione



Sono invece 47 le Province che si attestano a livelli inferiori alla media nazionale per sfratti emessi sul numero di famiglie, registrando così una condizione di gravità del fenomeno maggiore della media nazionale; in questa graduatoria di "maggiore gravità" sono presenti tutte le Province dell'Emilia-Romagna.

Graf. 2.2.3: Provvedimenti di sfratto emessi nel 2010, per famiglia, nelle province in cui il fenomeno è più grave rispetto alla media nazionale (in rosso le province dell'Emilia-Romagna)



Gli sfratti in Emilia-Romagna

Degli oltre 7.000 sfratti emessi in regione Emilia-Romagna nel 2010, più della metà si concentrano nelle province centrali di Bologna, Modena e Reggio Emilia.

La distribuzione territoriale degli sfratti, contrariamente a quanto si è portati a credere, vede nei comuni esterni al capoluogo provinciale il recapito principale: qui si localizzano oltre il 56% dei provvedimenti emessi. Gli sfratti per morosità rappresentano oltre la metà del totale, con 3.658 casi su 7.054.

Tab. 2.2.2: Procedure di sfratto nell'anno 2010 nelle Province dell'Emilia-Romagna

	Provvedimenti di sfratto emessi						Richieste di esecuzione		Sfratti eseguiti			
	Necessità locatore		Finita locazione		Morosità/Altra causa		Totale	%	Totale	%	Totale	%
	Cap	Resto prov	Cap	Resto prov	Cap	Resto prov						
Bologna	0	0	83	76	786	773	1.718	-	3.615	-	1.097	-
Ferrara	0	0	9	7	215	202	433	7,18	504	11,75	263	-6,07
Forlì-Cesena	0	0	0	28	0	525	553	16,91	560	3,70	222	19,35
Modena	0	0	13	64	562	617	1.256	-17,04	2.169	49,69	604	10,42
Parma	0	1	33	68	324	296	722	1,98	880	1,50	408	16,91
Piacenza	0	0	18	9	205	164	396	17,51	344	12,42	143	-14,88
Ravenna	0	0	8	21	130	404	563	-7,25	594	6,26	297	-9,17
Reggio Emilia	0	0	7	11	355	376	749	-8,55	1.975	14,69	857	134,79
Rimini	3	10	10	9	331	301	664	12,93	1.242	-0,48	265	2,71
Totale	3	11	181	293	2.908	3.658	7.054	0,54	11.883	16,94	4.156	23,32

Come visto precedentemente la media regionale di sfratti emessi sul numero di famiglie è di uno ogni 275; rispetto a questa media, le province di Rimini, Modena e Bologna, rappresentano i casi "più gravi" discostandosi anche di parecchi punti percentuali dal dato medio regionale.

Tab. 2.2.3: Sfratti emessi per famiglia nelle province dell'Emilia-Romagna (anno 2010)

Provincia	Sfratti emessi	Famiglie residenti	Rapporto Sfratti/ Famiglie
Bologna	1.718	467.910	272
Ferrara	433	161.844	374
Forlì - Cesena	553	164.756	298
Modena	1.256	293.891	234
Parma	722	199.012	276
Piacenza	396	128.159	324
Ravenna	563	173.513	308
Reggio Emilia	749	220.705	295
Rimini	664	130.079	196
Totale	7.054	1.939.869	275

Tra il 2001 e il 2010 gli sfratti emessi nella provincia di Bologna sono passati da 779 a 1.718 (+120%). Oltre 930 sfratti emessi nel 2010 (il 54% dei casi) sono localizzati nei comuni esterni a Bologna.

Gli sfratti per morosità sono passati da 490 del 2001 a 1.559 del 2010 (+220%), a mostrare un fenomeno in crescita più che proporzionale, con ritmi praticamente doppi, rispetto all'andamento complessivo degli sfratti.

Si tratta di un fenomeno le cui dimensioni sono (molto probabilmente) connesse alla difficile congiuntura economica degli ultimi due lustri, aggravatasi - com'è noto - dopo il 2008.

2.3 La domanda di edilizia residenziale pubblica e di accesso al fondo sociale affitto

2.3.1 Le graduatorie ERP

Tra gli indicatori di disagio abitativo più espliciti, le graduatorie per l'accesso all'Edilizia Residenziale Pubblica rappresentano una fonte di grande interesse, rilevando, oltre alla numerosità dei richiedenti, molte caratteristiche delle famiglie "disagiate", informazioni cioè essenziali per disegnare con precisione la morfologia del segmento tra i più emergenziali della domanda abitativa sociale.

Le analisi che vengono qui riportate hanno tuttavia alcuni limiti strutturali, che impongono alcune cautele nelle valutazioni, su cui è perciò necessario porre attenzione.

Intanto i dati si riferiscono a 47 comuni dei 60 provinciali²⁴; essi rappresentano tuttavia l'87% della popolazione complessiva e la totalità dei 12 comuni ad Alta Tensione Abitativa.

Va poi detto che le graduatorie per l'accesso all'ERP sono di due tipi, aperte o chiuse, e che ciascun comune ha individuato quella che meglio si adatta alle sue condizioni. Nel primo caso (graduatorie aperte) si può stimare che le informazioni siano più "fresche", allorché la graduatoria è periodicamente aggiornata; nel secondo caso (graduatorie chiuse) le informazioni sono meno attendibili proporzionalmente al tempo trascorso dalla chiusura della graduatoria; ci sono infatti graduatorie chiuse ormai da diversi anni – tuttavia nella stragrande maggioranza dei casi presi in esame mai prima del 2007 - ed è plausibile che le famiglie inserite in quegli elenchi abbiano subito modifiche (cancellazioni anagrafiche, modificazioni delle condizioni oggettive e soggettive richieste dai bandi ecc.).

Stanti i succitati limiti, le valutazioni che vengono di seguito fornite, si possono senz'altro ritenere rappresentative dell'universo provinciale, almeno per le grandezze principali del fenomeno.

Nei 47 comuni considerati, sono circa 14.700 le domande valide presenti nelle graduatorie per l'ERP. L'80% di queste domande è concentrata nei comuni ad Alta Tensione Abitativa. Il solo comune di Bologna rappresenta il 63% dei casi, con circa 9.250 domande .

Circa il 45% delle domande valide è stata presentata da famiglie straniere. La concentrazione di stranieri nelle graduatorie ERP, rispetto alla media provinciale, è più rilevante nelle associazioni/unioni Valle del Samoggia, Terre d'Acqua e Reno Galliera.

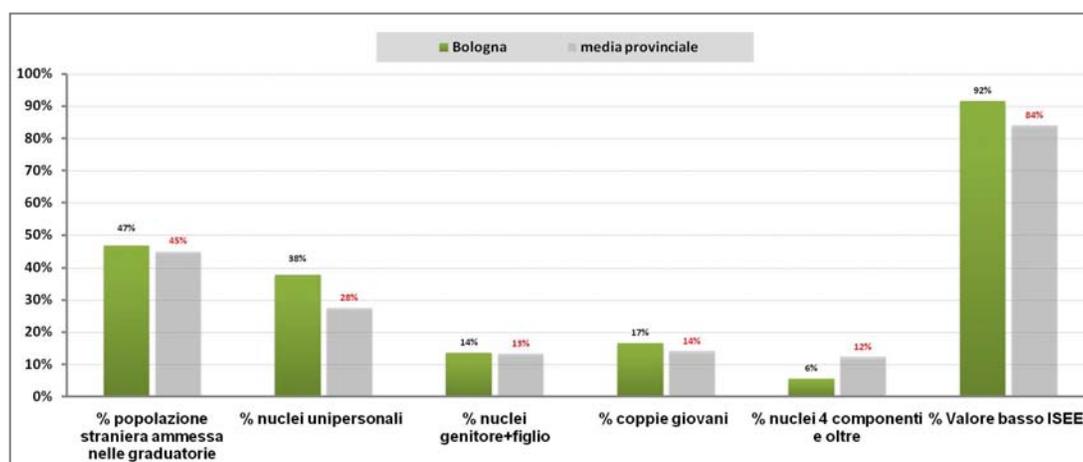
Tra le diverse condizioni che nei bandi costituiscono elemento di punteggio, sono state selezionate - per la significatività in relazione a questo Report – le condizioni: "nucleo uni-

²⁴ Molte informazioni qui riportate sono desunte da Osservatorio sulle Immigrazioni, *"Sguardi sull'abitare degli stranieri a Bologna e provincia, Marzo 2011"*. Ai 40 comuni campione esaminati, sono state aggiunte le informazioni di ulteriori 7 casi raccolte per la stesura di questo rapporto dagli uffici del Settore Pianificazione Territoriale.

personale”, “nucleo genitore + figlio”, “giovane coppia”, “nucleo con 4 componenti e oltre”, “basso valore ISEE”.

Nella graduatoria del Comune di Bologna il 38% delle domande appartiene a nuclei uni personali (contro una media provinciale del 28%); in linea con la media provinciale i nuclei genitore+figlio rappresentano circa il 14%; le giovani coppie il 17% (a fronte di una media provinciale del 14%); sono invece assai sottorappresentati i nuclei con 4 componenti e oltre, il 6% del totale, contro una media provinciale del 12%. Quasi tutte le domande in graduatoria (il 92% dei casi) ottengono punteggio per il basso tenore di ISEE familiare; ciò significa che la stragrande maggioranza delle famiglie che chiede un alloggio pubblico a Bologna, ha un reddito ISEE inferiore a 8.500 Euro annui.

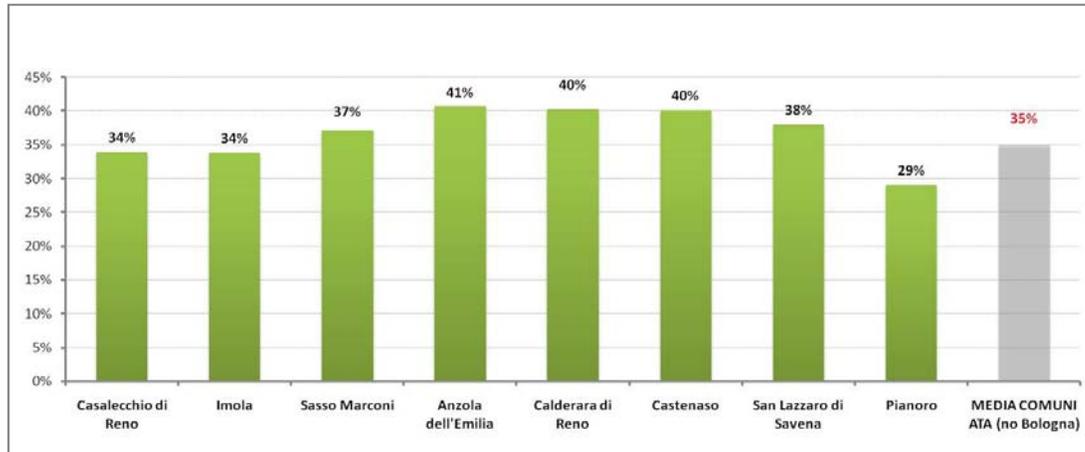
Graf. 2.3.1.1: Particolari condizioni di punteggio nelle graduatorie ERP del Comune di Bologna



Volgendo lo sguardo ai comuni ad Alta Tensione Abitativa (escludendo Bologna) si osserva un'incidenza delle domande provenienti da famiglie straniere complessivamente sotto la media provinciale (35% contro la media provinciale del 45%), con una variabilità che va dal 29% di Pianoro al 41% di Anzola dell'Emilia.

I nuclei genitore+figlio rappresentano mediamente il 15% delle domande; i nuclei con quattro componenti e oltre rappresentano mediamente il 20% e le domande con basso valore ISEE il 72%.

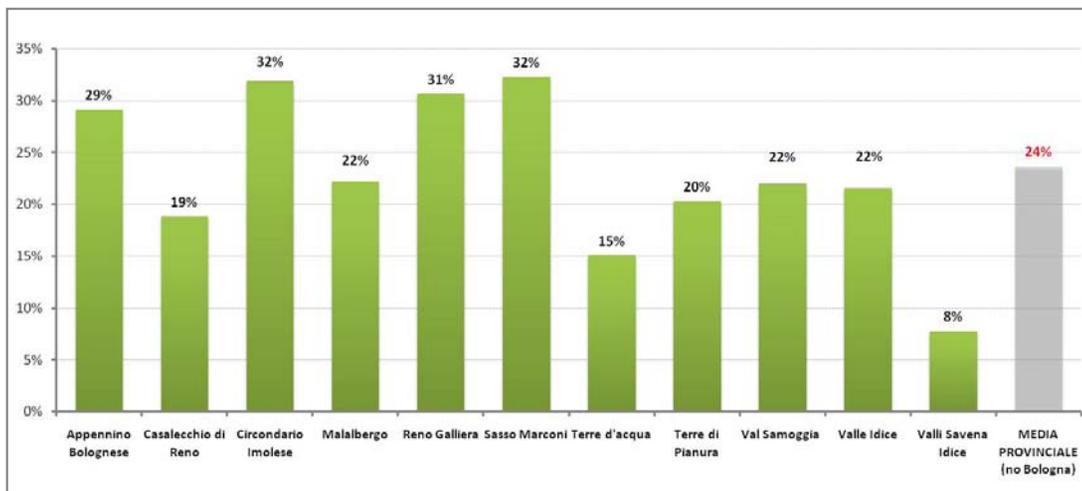
Graf. 2.3.1.2: Domande presentate da stranieri nelle graduatorie ERP dei comuni ad alta tensione abitativa ad esclusione di Bologna



Un'ulteriore ripartizione geografica può essere fatta per Associazione/Unione di comuni. Viste con questo taglio territoriale le graduatorie mostrano altre differenze. Valle del Samoggia e Reno Galliera sono i due aggregati nelle cui graduatorie sono maggiormente presenti domande di famiglie straniere, con una percentuale rispettivamente del 49% e del 48%.

I grandi nuclei famigliari, con 4 componenti e oltre, rappresentano nel Circondario Imolese, in Reno Galliera e nell'Appennino Bolognese, tra il 29% e il 32% delle domande in graduatoria. Se si confrontano queste percentuali con quella del comune di Bologna (6%), è evidente l'estrema variabilità che distingue questi territori rispetto alla composizione dei nuclei richiedenti un alloggi pubblico.

Graf. 2.3.1.3: Domande presentate da famiglie con 4 componenti e oltre nelle graduatorie ERP nelle Associazioni/Unioni dei comuni ad esclusione di Bologna



Tab. 2.3.1.1: Nuclei familiari in graduatoria ERP per condizioni di punteggio (comuni della provincia ad esclusione di Bologna)²⁵

Condizioni di punteggio	N. nuclei italiani	% sul totale dei nuclei italiani ammessi	N. nuclei stranieri	% sul totale dei nuclei stranieri ammessi	Totale
Basso ISEE	1.758	61,4	1.578	74,0	3.072
Incidenza del canone sul valore ISE	1.309	45,7	1.113	52,2	2.223
Nuclei con 4 componenti e oltre	426	14,9	720	33,8	1.029
Anzianità di residenza nel comune	382	13,3	298	14,0	680
Nuclei con persone certificate invalide/ handicap o anziani non autosuff.	524	18,3	103	4,8	586
Monogenitoriali con figlio/i a carico	428	14,9	178	8,4	534
Coppia giovane	135	4,7	351	16,5	478
Unipersonali, persone sole	334	11,7	99	4,6	433
Nuclei con persone anziane	429	15,0	36	1,7	416
Coabitazione con terzi	131	4,6	99	4,6	211
Progetti dei servizi sociali	89	3,1	69	3,2	158
Sovraffollamento	107	3,7	69	3,2	151
Persone con attività lavorativa in questo comune e residenza in altro Comune	33	1,2	99	4,6	132
Sfratto e condizioni equiparate	67	2,3	56	2,6	104
Alloggio antigienico	31	1,1	71	3,3	102
Spazi procurati a titolo precario dai servizi sociali, ONLUS, organizzazioni di volontariato, parrocchie, ecc.	48	1,7	59	2,8	99
Alloggio improprio	7	0,2	25	1,2	32
Alloggio inidoneo a garantire la mobilità di persone invalide, disabili o non autosufficienti	24	0,8	5	0,2	29
Altro	22	0,8	36	1,7	58

²⁵ La tabella contiene i dati dei soli 40 comuni indagati per l'indagine "Sguardi sull'abitare degli stranieri a Bologna e provincia", cit.

2.3.2 Le graduatorie per l'accesso al fondo sociale per l'affitto

Il fondo sociale per l'affitto è un'ulteriore forma di contributo alle famiglie per il sostegno all'abitazione, ma si tratta di un contributo meno "consistente" di quello relativo all'ERP, in quanto è un contributo economico che viene erogato a favore delle famiglie che si rivolgono al mercato privato dell'affitto, per il pagamento di una quota del canone.

È indirizzato alle famiglie con un reddito medio - basso e che si trovano in una situazione di sofferenza abitativa, caratterizzata da un'elevata incidenza del canone di abitazione sul reddito. Il vantaggio del contributo è quello di non essere vincolato al possesso di alloggi pubblici, anche se ha una precisa scadenza temporale.

Il fondo è stato istituito dalla legge 431 del 1998 art.11, "*Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili ad uso abitativo*".

Ogni anno la Regione stabilisce i requisiti per poter accedere al fondo, i criteri di ripartizione tra gli Enti comunali e i termini di apertura del bando. La Regione ripartisce quindi i fondi tra i Comuni che a loro volta li intergrano con risorse proprie e lo ripartiscono tra le famiglie in possesso dei requisiti definiti.

A livello nazionale, è opportuno ricordare che le risorse finanziarie dello Stato a favore di questo strumento, con il passare degli anni, sono state drasticamente ridotte.

Con la legge di stabilità per il 2011 e nel Bilancio di previsione dello Stato per i prossimi anni, si è passati ad una riduzione dei finanziamenti previsti di oltre il 70 % rispetto all'anno precedente (2010).

Per l'anno 2011 e 2012 i finanziamenti sono stati previsti a circa 34 milioni di euro a livello nazionale, per ciascuno dei due anni, per poi ridursi maggiormente nel 2013 arrivando alla quota di 14 milioni di euro.

Si riporta una sintesi degli stanziamenti nazionali a favore del fondo negli ultimi anni.

Tab. 2.3.2.1: Fondi statali di carattere sociale. Valori in milioni di euro

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Fondo sociale per l'affitto	205,6	161,8	143,8	33,5	33,9	14,3

Fonte: Bilancio di Previsione dello Stato, anno 2011

A fronte di queste considerazioni, è possibile affermare come il contributo a livello nazionale risulterà pressoché inesistente nei prossimi anni, a discapito delle numerose famiglie che parteciperanno ai bandi per l'assegnazione del contributo affitto.

Confluiscono nel fondo per la locazione, risorse statali, regionali e comunali.

La regione Emilia-Romagna ha predisposto nella delibera del 27/12/2010, al fine di mantenere un efficace contributo alle famiglie, uno stanziamento pari a 4 milioni di euro.

Requisiti e modalità per accedere al contributo

Nell'allagato A della Delibera della Giunta Regionale n. 2264 del 27 dicembre 2010, *Disposizioni per il funzionamento e l'erogazione del fondo regionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione anno 2011*, vengono definiti tra le altre cose, i requisiti e le modalità per accedere al contributo.

I beneficiari vengono individuati non solo con riferimento alla situazione reddituale della famiglia, e sono esclusi da questo tipo di contributo coloro che sono beneficiari di un alloggio pubblico, o ERP in quanto caratterizzati da canoni particolarmente bassi rispetto a quelli di mercato.

Tra i vari requisiti definiti nella Delibera della Giunta Regionale, alcuni riguardano la situazione economica e l'incidenza del canone ai fini dell'accesso al contributo e alla determinazione dello stesso, in quanto il valore del canone ha un'influenza anche nella determinazione del contributo che spetta ad ogni beneficiario.

Si sintetizzano i requisiti economici per poter accedere al bando.

Tab. 2.3.2.2: Valori del patrimonio mobiliare per accedere al Fondo sociale per l'affitto

PATRIMONIO MOBILIARE	PATRIMONIO MOBILIARE nel caso di presenza di almeno un componente over 65 o invalido al 66 %
35.000,00 euro	35.000,00 + 30%

Fonte: Delibera della Giunta Regionale, n. 2264 del 27 dicembre del 2010

Tab. 2.3.2.3: Valori ISE e ISEE e incidenza del canone annuo sul valore ISE, fascia A

	VALORE ISE	INCIDENZA CANONE / ISE
FASCIA A	Fino a 11.985,00 euro	Non inferiore al 14%

Fonte: Delibera della Giunta Regionale, n. 2264 del 27 dicembre del 2010

Tab. 2.3.2.4: Valori ISE e ISEE e incidenza del canone annuo sul valore ISE, fascia B

	VALORE ISEE	VALORE ISE	INCIDENZA CANONE / ISE
FASCIA B	Non superiore a 17.155,00 euro	Da 11.985,00 a 34.310,00 euro	Non inferiore al 24%

Fonte: Delibera della Giunta Regionale, n. 2264 del 27 dicembre del 2010

La fascia A, è costituita da i nuclei familiari con un valore ISE non superiore a due pensioni minime INPS di cui almeno il 14% assorbito dal canone di affitto. I nuclei familiari, che compongono la fascia B, sono quelli in cui l'ISE è compreso tra il valore della fascia A e quello massimo definito per accedere agli alloggi ERP, a condizione però, che utilizzino almeno il 24% del valore ISE per il pagamento del canone e con valore ISEE non superiore a 17.155,00 euro.

L'aumento della percentuale di incidenza del canone sul valore ISE, passando dalla fascia A a quella B, deriva dalla considerazione che un famiglia caratterizzata da un'incidenza del canone non molto alta, ma su redditi bassi, è ritenuta più bisognosa di una con incidenza del canone più alta, ma caratterizzata da redditi alti.

Al punto 7.12 della suddetta Delibera, viene specificato che ai soli fini del calcolo del Fondo regionale per la locazione, il valore ISEE risultante dall'attestazione rilasciata dall'INPS e relativo alla collocazione della fascia B è diminuito del 20% in presenza di uno dei seguenti requisiti :

- a) presenza di un solo reddito derivante da lavoro dipendente e/o da pensione;
- b) presenza di uno o più redditi da sola pensione e presenza di un componente di età superiore a 65 anni.

La determinazione del contributo

Il contributo viene calcolato con riferimento all'appartenenza alle due fasce e all'incidenza del canone sul reddito familiare, come definito dalla Delibera della Giunta Regionale del 27/12/2010.

Il valore del canone massimo mensile agevolabile è definito in funzione del numero di abitanti dei comuni all'interno dei quali sono collocati gli alloggi.

Tab. 2.3.2.5: Valori soglia del canone mensile per classi demografiche

Comune	Canone massimo mensile in €
Inferiore a 20.000 abitanti	580,00
Compreso tra 20.000 e 200.000 abitanti	680,00
Superiore a 200.000 abitanti e comuni capoluogo di provincia	850,00

Fonte: Delibera della Giunta Regionale, n. 2264 del 27 dicembre del 2010

Il canone massimo mensile di 680,00 euro si applica anche ai comuni confinanti con comuni con popolazione superiore a 200.000 abitanti.

I valori dei canoni²⁶ ammessi a concorrere al contributo per l'affitto, aumentano con l'aumentare della dimensione del comune arrivando al valore massimo per quelli con un numero di abitanti superiore a 200.000 e per quelli capoluogo di provincia, per un valore pari a 680,00 euro mensili. Il valore massimo del canone mensile su cui si calcola l'incidenza è stato introdotto per evitare che coloro che possono permettersi di pagare canoni molto alti, pur presentando condizioni economiche sufficientemente disagiate per accedere al fondo, usufruiscano in misura troppo elevata del contributo.

Oltre a questa condizione per il calcolo del contributo massimo erogabile annuo si fa riferimento alla fascia ISEE.

Tab. 2.3.2.6: Valore massimo del contributo per fascia ISE

Fascia ISEE	Contributo erogabile massimo
A	Riduzione dell'incidenza al 14% per max di 3.100,00 euro
B	Riduzione dell'incidenza al 24% per max di 2.325,00 euro

Fonte: Delibera della Giunta Regionale, n. 2264 del 27 dicembre del 2010

Quindi ai beneficiari il contributo non viene erogato necessariamente per l'intero valore massimo previsto, ma solo per la cifra sufficiente a ridurre l'incidenza del canone sul valore ISE fino al livello previsto per la fascia ISEE di appartenenza di ogni singolo beneficiario.

²⁶ Se sono maggiori di quelli definiti in tabella 2.3.2.5, si prende come riferimento i valori massimi dei canoni sopra definiti.

Domande ammesse al fondo sociale per l'affitto 2011

Le elaborazioni che vengono di seguito riportate, sono state condotte analizzando i dati in possesso dal Settore Casa della Regione Emilia Romagna.

I dati si riferiscono alla totalità dei comuni della provincia (ad esclusione di Monghidoro), che hanno provveduto ad aprire il bando per il Fondo per l'affitto per l'anno 2011, con chiusura prevista il 21 giugno.

La dinamica generale

Nei comuni della provincia di Bologna, le domande ammesse al contributo risultano complessivamente pari a 12.361. Il 72% delle domande è concentrato nei comuni ad Alta Tensione Abitativa, mentre il solo comune di Bologna rappresenta circa il 48% delle richieste, con un valore pari a 5.888 domande.

A livello di Associazioni/Unioni dei Comuni, percentuali maggiori si registrano nel Nuovo Circondario Imolese con 1462 domande, pari a circa il 12% del totale, mentre l'Appennino Bolognese risulta essere quello con la presenza di minor domande, con valore inferiore anche a Casalecchio di Reno, che conta 684 domande, pari al 5,60% del totale provinciale. In linea generale, le Associazioni/Unioni della Pianura e della cintura nord -ovest (Reno Galliera, Terre d'Acqua e la Val Samoggia), rappresentano valori superiori rispetto alle Unioni/Comuni della cintura sud rispetto a Bologna.

Fig. 2.3.2.1: Suddivisione percentuale delle domande ammesse al Fondo Social per l'affitto 2011, a livello di Associazioni/Unioni di Comuni

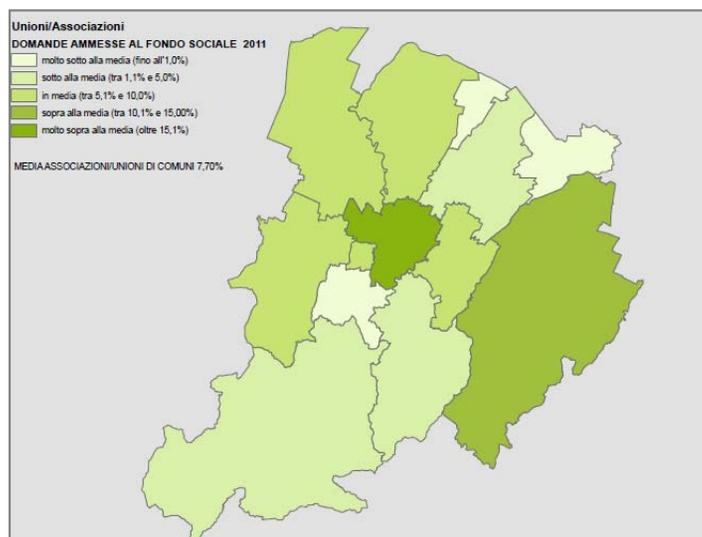
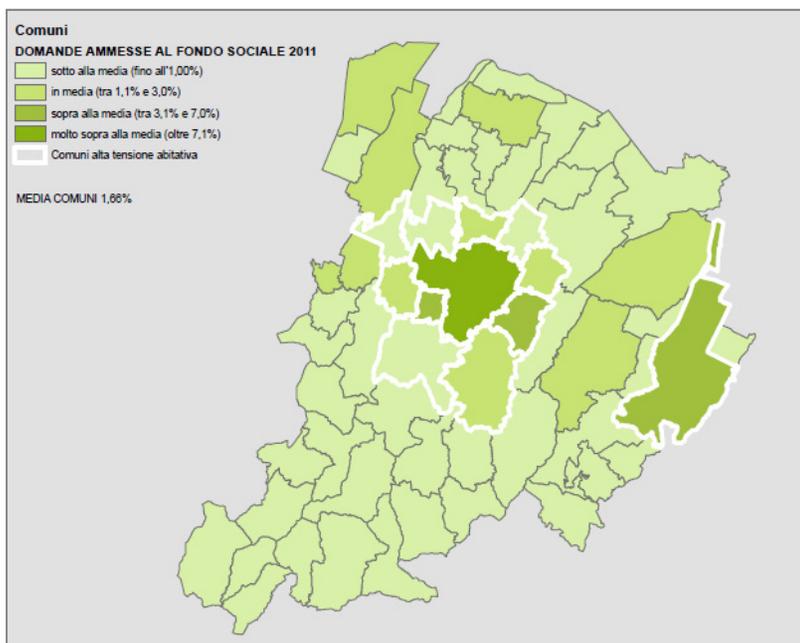


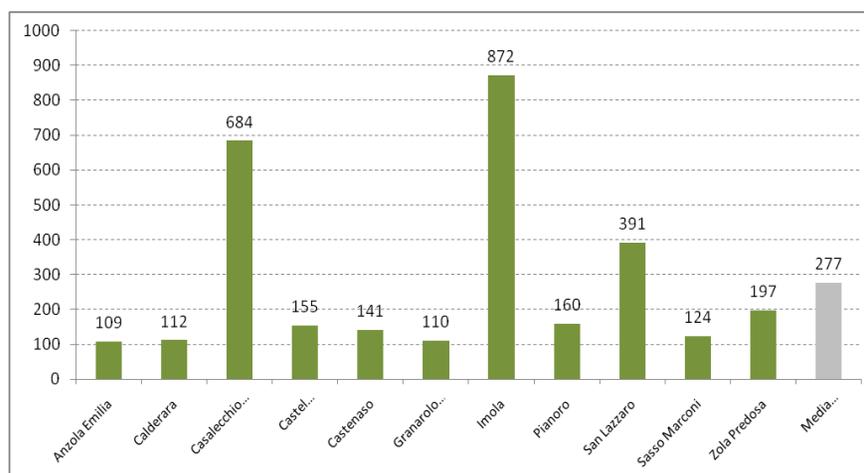
Fig. 2.3.2.2: Suddivisione percentuale delle domande ammesse al Fondo Sociale per l'affitto 2011, a livello comunale



Fonte: Elaborazione su dati provenienti da Settore Casa, Regione Emilia Romagna

A livello comunale, i comuni ad Alta Tensione Abitativa risultano maggiormente interessati da domande per il contributo all'affitto, presentando per la maggior parte valori superiori o in media rispetto al valore provinciale.

Graf. 2.3.2.1: Numero di domande complessive nei comuni ad Alta Tensione Abitativa (ad esclusione di Bologna)



Valori particolarmente elevati si registrano a Imola con 872 domande e Casalecchio di Reno 684, seguiti da San Lazzaro con 391 domande.

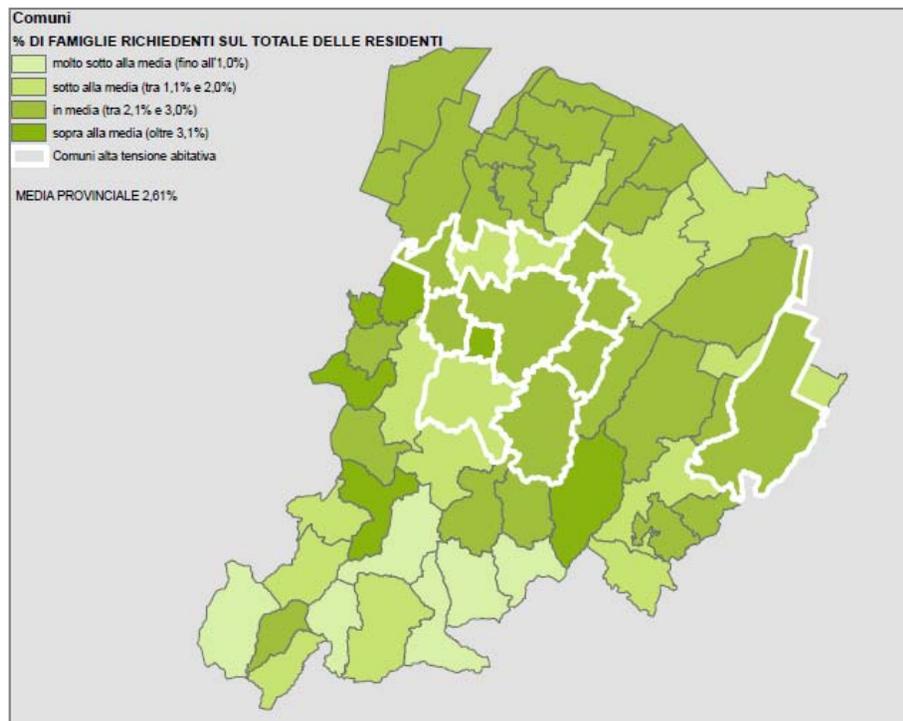
Hanno fatto richiesta per il fondo sociale affitto circa il 2,61% delle famiglie residenti in provincia, al 1 gennaio 2011 erano complessivamente 473.800²⁷, cioè hanno fatto domanda circa una famiglia su 38 delle residenti.

I comuni che presentano un'incidenza maggiore del contributo affitto sul numero complessivo delle famiglie residenti risultano essere: Bazzano con valore di famiglie richiedenti pari al 5,0%, Savigno con 4.1% e Casalecchio di Reno in cui il 3,95% delle famiglie residenti è stata inserita nella graduatoria per il contributo.

Tra i comuni ad Alta Tensione Abitativa, oltre a Casalecchio di Reno, quelli con un'incidenza maggiore e superiore alla media provinciale sono Bologna (2,90%), Imola (2,87%) e San Lazzaro di Savena (2,70%).

Fanno parte dell'Appennino Bolognese i comuni con percentuali minori, ed in particolare Lizzano in Belvedere presenta una sola famiglia in graduatoria.

Fig. 2.3.2.3: Percentuale di famiglie che hanno fatto richiesta del contributo sul totale delle residenti a livello comunale



27 Dato proveniente dalle statistiche demografiche della Regione Emilia-Romagna.

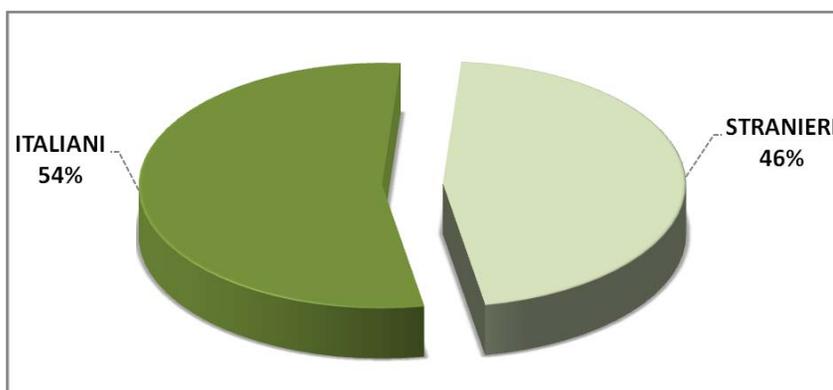
Le percentuali più elevate di famiglie che hanno fatto richiesta si trovano nel Circondario Imolese (2,54%, di quelle residenti nel Circondario), nella Val Samoggia (2,81) e nella Valle d'Idice (2,44).

L'incidenza degli stranieri

Del totale complessivo delle domande presentate nei comuni della provincia, pari a 12.361, il 45,74% sono state presentate da nuclei stranieri, corrispondente a 5.653 domande, cioè quasi il 12%²⁸ delle famiglie straniere residenti, circa una famiglia straniera su 8, ha presentato domanda per questo tipo di contributo.

Le domande presentate da famiglie italiane sono pari al 54,26% del totale, cioè 6.708, quindi leggermente superiori a quelle presentata da famiglie straniere. Ma è possibile affermare che in ragione del numero molto più elevato di famiglie italiane presenti nel territorio, i nuclei che maggiormente hanno fatto richiesta del contributo affitto sono le famiglie straniere, infatti ha fatto richiesta per questo contributo circa una famiglia italiana su 65 delle residenti, valore molto superiore a quello sopra calcolato per gli stranieri.

Graf. 2.3.2.2: Ripartizione italiani/stranieri nelle graduatorie per il contributo affitto, a livello provinciale, 2011

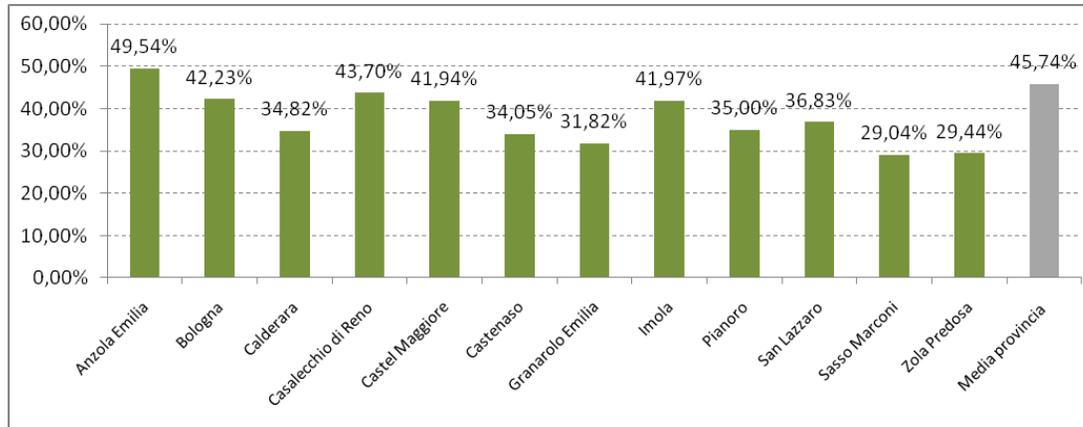


Fonte: Elaborazione su dati provenienti da Settore Casa, Regione Emilia Romagna

Esistono tuttavia, a livello comunale, delle differenze per quanto riguarda la percentuale dei nuclei stranieri/italiani assegnatari del contributo.

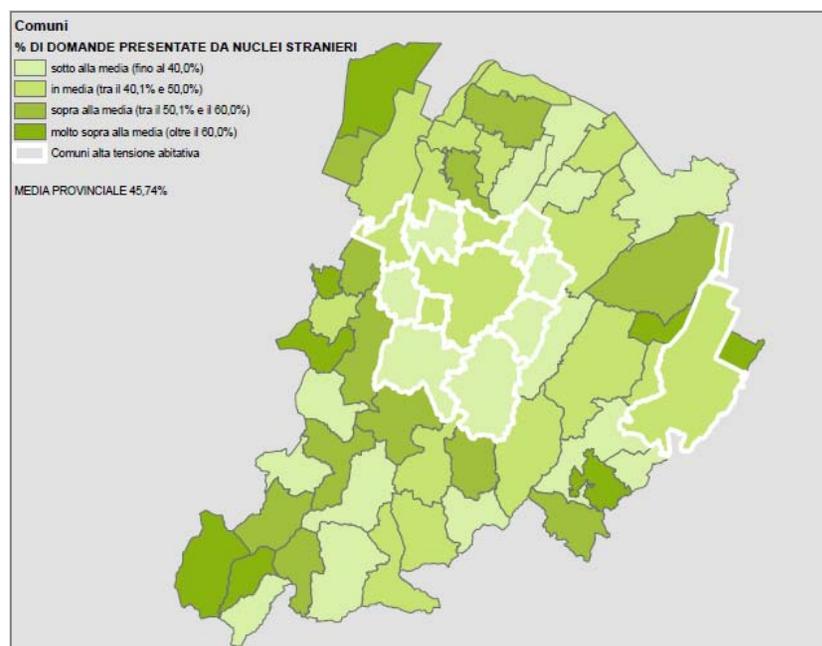
²⁸ Il dato è leggermente sovrastimato in quanto il numero di famiglie straniere risale al 1 gennaio 2010 (dato più recente), mentre le domande al 2011. La fonte del dato è l'Istat.

Graf. 2.3.2.3: Percentuale di domande presentate da nuclei stranieri nei comuni ad Alta Tensione Abitativa



Nei comuni ad Alta Tensione Abitativa, la percentuale di domande presentate da nuclei stranieri risulta confinata tra il 29,04% di Sasso Marconi e il 49,54% di Anzola Emilia, che risulta essere l'unico comune tra quelli ATA a superare la media provinciale. Percentuali comunque elevate si riscontrano a Casalecchio di Reno con 43,70%, seguito da Imola e Castel Maggiore con percentuali pari rispettivamente a 41,94% e 41,97%.

Fig. 2.3.2.4: Percentuale di domande presentate da nuclei stranieri a livello provinciale



La mappa sopra riportata, illustra a comunale la percentuale di domande presentate da nuclei stranieri. Si è voluto sottolineare come, in una buona parte di comuni, soprattutto quelli della collina ovest e quelli appartenenti all'Appennino Bolognese, le domande presentate da famiglie straniere superano per numerosità quelle presentate da italiani, comuni che come si era precedentemente verificato, risultano caratterizzati da percentuali di famiglie straniere residenti maggiori rispetto al resto del territorio. È possibile affermare quindi, che i comuni facenti parte dell'Appennino Bolognese, presentano percentuali di famiglie richiedenti decisamente inferiori rispetto agli altri comuni, ma che le poche famiglie richiedenti sono prevalentemente di origine straniera.

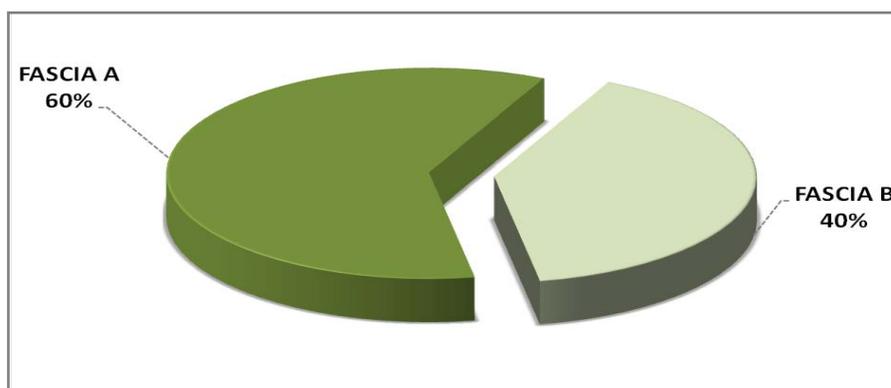
Le caratteristiche delle domande e dei nuclei assegnatari

Per definire l'area e le caratteristiche del disagio abitativo delle famiglie che fanno richiesta del contributo, risulta necessario analizzare le caratteristiche delle domande in riferimento ai principali parametri che vengono considerati nel momento dell'inserimento dei nuclei nelle graduatorie.

Di seguito vengono riportate alcune analisi sintetiche riferite alle fasce ISE/ISEE di accesso al contributo, alla quale corrispondono differenti caratteristiche economiche delle famiglie, all'eventuale presenza nel nucleo assegnatario di sfatti esecutivi, e/o la presenza di un solo reddito derivante da pensione o da lavoro dipendente.

Del totale delle domande presentate il 60% appartengono alla fascia A (ISE fino a 11.985,00 euro e incidenza canone/valore ISE non inferiore al 14%), mentre il 40% dei nuclei assegnatari risulta essere in fascia B (ISEE non superiore a 17.155,00 euro, ISE da 11.985,01 a 34.310,00 e incidenza del canone/valore ISE non inferiore al 24%).

Graf. 2.3.2.4: Percentuale di domande secondo le fasce ISE/ISEE

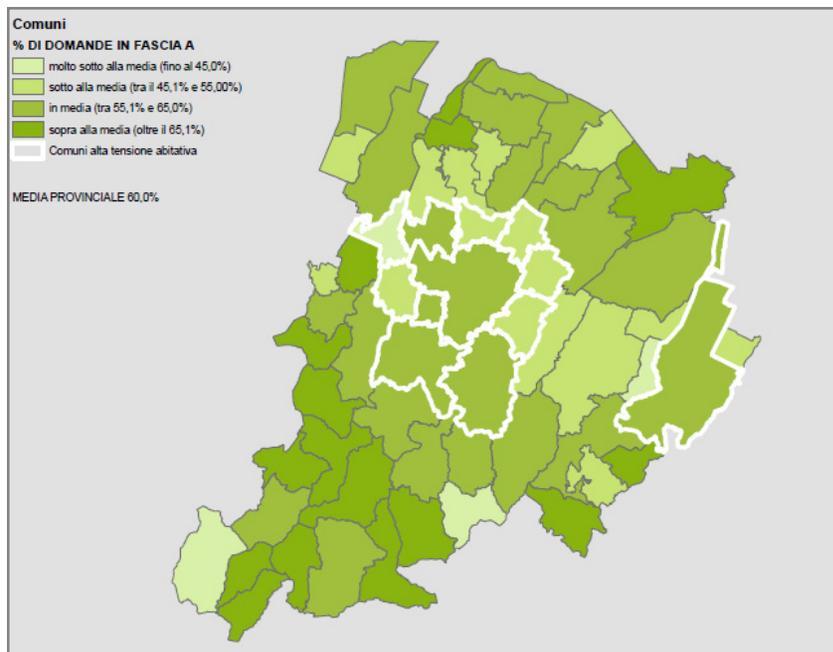


Considerando questa macro suddivisione, emerge l'elevata situazione di disagio in cui si trovano le famiglie, infatti la maggior parte di esse si trova nella fascia più bassa di accesso alle graduatorie e quindi con caratteristiche economiche e reddituali più limitate.

Del complessivo delle famiglie appartenenti alla prima fascia, circa il 47% sono di origine straniera, mentre nella fascia B gli stranieri risultano essere pari al 43%.

A livello comunale, quasi la totalità dei comuni presentano una prevalenza di domande appartenenti alla fascia A, si riporta quindi una rappresentazione che mette in evidenza le percentuali di domande in questa fascia.

Fig. 2.3.2.5: Suddivisione percentuale delle domande appartenenti alla fascia A



Le percentuali di domande appartenenti alla prima fascia risultano essere confinate tra il 45% di Anzola Emilia e il 100% di Castel d'Aiano.

Percentuali molto elevate si riscontrano nei comuni dell'Appennino bolognese, e della Val Samoggia, mentre i comuni ad Alta Tensione Abitativa, si trovano in linea con la media provinciale.

2.3.3 Il fabbisogno assoluto di politiche abitative sociali

L'analisi della domanda abitativa fino a qui condotta, relativa all'Edilizia Residenziale Pubblica e al Fondo sociale per l'affitto, rappresenta il fabbisogno relativo di alloggi e contributi pubblici relativi alla casa, cioè il numero totale di domande presentate riferite al singolo procedimento. Considerando che in ragione dei requisiti di accesso ai due contributi, una stessa persona o nucleo familiare può presentare contestualmente domanda per più contributi, risulta necessario definire il fabbisogno assoluto, individuando il numero dei nuclei che hanno presentato domanda in una o in entrambe le graduatorie. In questo modo è possibile definire, senza sovrastimare il fenomeno, il reale numero di nuclei familiari che si trovano in condizioni di disagio o sofferenza abitativa, in base alle domande pervenute.

Fabbisogno relativo

Il fabbisogno relativo in termini di politiche complessive analizzate a livello provinciale (numero di domande di accesso per l'assegnazione di alloggi pubblici e numero di richieste per il contributo affitto), è di 27.400 domande valide per circa 57.300²⁹ componenti i nuclei familiari.

Tab. 2.3.3.1 : Fabbisogno relativo di politiche abitative a livello provinciale

FABBISOGNO RELATIVO	N° DOMANDE	N° COMPONENTI TOT	% DOMANDE
ERP	15.000	31.350	57,75
FONDO SOCIALE PER L'AFFITTO	12.400	25.916	42,25
TOTALE	27.400	57.266	100,00

Fonte : Dati provenienti da Provincia di Bologna, e Settore Casa Regione Emilia-Romagna

Il fabbisogno relativo di alloggi ERP è pari al 57,75% del totale con circa 15.000 domande e 31.350 componenti i nuclei familiari. Analizzando il fabbisogno relativo complessivo rispetto alla cittadinanza dei richiedenti, si rileva che il 45,30% delle domande, pari a 12.403, sono state presentate da nuclei stranieri, mentre 14.997 sono state presentate da cittadini italiani, pari al 54,70%.

²⁹ Il dato si basa su un'approssimazione, in quanto non si dispongono di dati precisi relativi al numero di componenti dei nuclei familiari richiedenti. Si è applicato il valore medio dei componenti calcolato per l'anno 2010 pari a 2,09, dato proveniente dalle statistiche della Regione Emilia-Romagna.

Fabbisogno assoluto

Per quanto riguarda il fabbisogno assoluto a livello provinciale (numero dei nuclei familiari che hanno fatto domanda in una o in entrambe le graduatorie dei contributi considerati), non disponendo di dati relativi alla totalità dei 60 comuni e si è proceduto ad una stima, a partire dal valore medio di domande presentate per entrambi i provvedimenti nei comuni che hanno fornito questa informazione.

Per il comune di Bologna il fabbisogno assoluto è pari a 13.098 nuclei per circa 24.493 componenti, contro un fabbisogno relativo di 15.485 nuclei familiari. Hanno fatto domanda per entrambi i contributi 2.387³⁰ nuclei familiari, cioè circa il 15,40%.

Tab. 2.3.3.2: Fabbisogno assoluto di politiche abitative a livello comunale e media provincia

COMUNI	FABBISOGNO ASSOLUTO	% DOMANDE ENTRAMBI CONTRIBUTI	N° COMPONENTI TOT *
BOLOGNA	13.098	15,40%	24.493
BUDRIO	395	16,13%	908
CALDERARA DI RENO	227	16,40%	524
CASTENASO	232	18,90%	527
MONTERENZIO	109	28,30%	234
OZZANO	251	23,70%	564
PIANORO	484	16,30%	1084
SAN LAZZARO	599	17,15%	1294
S. PIETRO IN CASALE	233	25,32%	529
ARGELATO	148	24,90%	339
S. GIORGIO DI PIANO	156	22,77	357
BENTIVOGLIO	147	11,44%	342
GALLIERA	108	20,0%	256
CASTELLO D'ARGILE	107	21,90%	252
PIEVE DI CENTO	114	34,50%	272
MEDIA		20,54%	

* Il dato è stato calcolato con riferimento al numero medio di componenti familiari per comune, anno 2010.

Fonte : Settore Casa dei comuni

30 Il dato è stato fornito da Comune di Bologna, Settore Casa.

Il fabbisogno assoluto a livello provinciale è di circa 22.000 nuclei familiari corrispondente a 45.508 componenti, con una percentuale media di domande per entrambi i contributi del 20,54%.

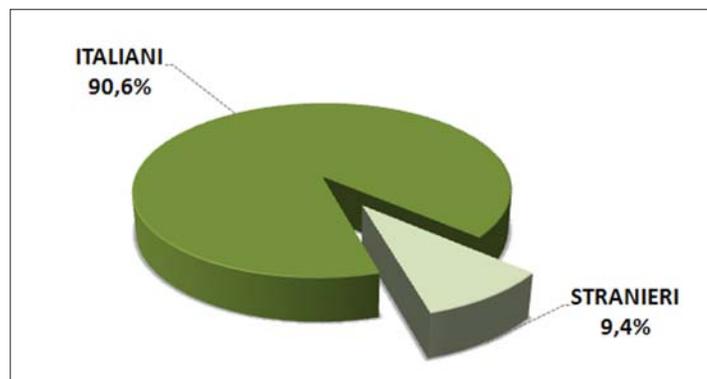
Analizzando i comuni di cui si dispongono i dati, percentuali elevate di nuclei familiari che hanno fatto domanda per entrambi i contributi considerati si riscontrano soprattutto nei comuni più periferici rispetto all'area metropolitana, con un valore molto elevato a Pieve di Cento pari al 34,50%.

Nel cuore metropolitano e nella prima cintura attorno a Bologna, si riscontrano percentuali inferiori alla media provinciale compresi tra il 15% e il 18%.

2.4 Le caratteristiche e le esigenze del contingente migrante³¹

Tra i nuclei familiari assegnatari di alloggi ERP nella provincia di Bologna, il 9,4% è di origine straniera, percentuale di poco superiore all'incidenza dei nuclei con capofamiglia straniero sul totale dei nuclei residenti, pari all'8,4%. Sebbene gli stranieri rappresentino una quota minoritaria degli assegnatari, nel triennio 2007-2009 si registra un deciso aumento, pari al 26,7%.

Graf. 2.4.1: Ripartizione italiani/stranieri tra i nuclei assegnatari di alloggi ERP



Il numero medio dei componenti delle famiglie straniere assegnatarie supera i 4 membri; al contrario, tra le famiglie italiane che vivono in un alloggio di ERP, si contano invece mediamente 2 persone.

Sebbene la polietnicità della popolazione immigrata in Italia trovi riscontro anche tra i nuclei assegnatari ERP, a Bologna e provincia prevalgono, tra i cittadini non comunitari, quelli di nazionalità marocchina, che rappresentano quasi il 35% dei nuclei assegnatari stranieri. All'interno della popolazione assegnataria straniera, circa 1 utente su 3 ha un'età inferiore ai 18 anni; assai esigua è invece la componente anziana. Al contrario, un terzo degli assegnatari italiani ha oltre 65 anni e appena il 13,5% è un minore. Le famiglie straniere assegnatarie di alloggi ERP, quindi, sono più giovani rispetto a quelle italiane.

La domanda di "casa popolare" da parte degli stranieri è maggiore di quella degli italiani: ha presentato domanda agli ultimi bandi pubblicati 1 famiglia straniera ogni 5 (circa il 20% dei residenti) contro 1 famiglia italiana ogni 50 (circa il 2% dei residenti). Questa situazione

³¹ Il presente paragrafo è stato desunto e adattato da: Provincia di Bologna, Osservatorio sulle Immigrazioni, "Sguardi sull'abitare degli stranieri a Bologna e provincia, Marzo 2011". Questo dossier è la sintesi di una ricerca condotta su un campione di 40 comuni bolognesi, ai quali sono stati somministrati questionari, e operata a raccolta dati, circa le politiche abitative, le graduatorie ERP, le condizioni di disagio abitativo ecc. Il dossier è disponibile su www.provincia.bologna.it/sanitasociale.

potrebbe essere ricondotta essenzialmente due fattori: la diversa condizione di partenza, allorché la maggioranza degli italiani è proprietaria di casa; le condizioni economiche di maggiore difficoltà in cui versano gli stranieri migranti.

Delle assegnazioni di alloggi ERP beneficiano maggiormente gli italiani: infatti ha ottenuto un alloggio un decimo delle famiglie straniere richiedenti (rappresentative del 2% dei residenti stranieri) contro un quinto delle famiglie richiedenti italiane (lo 0,4% dei residenti italiani). Ciò significa che l'elevato disagio abitativo espresso dagli stranieri è assai meno soddisfatto di quello espresso dagli italiani. Tra le ragioni che spiegano questa osservazione ci sono alcune condizioni previste dai regolamenti comunali per l'accesso all'ERP, nei quali sono spesso presenti elementi "premianti" che favoriscono i nuclei unipersonali, quelli monogenitoriali, oppure l'anzianità, o ancora una condizione d'invalidità, che permettono implicitamente un migliore posizionamento in graduatoria delle famiglie italiane. A questo si aggiunge poi la ridotta disponibilità di alloggi di dimensioni adatte all'accoglienza di nuclei familiari numerosi, caratteristica frequente tra i richiedenti stranieri.

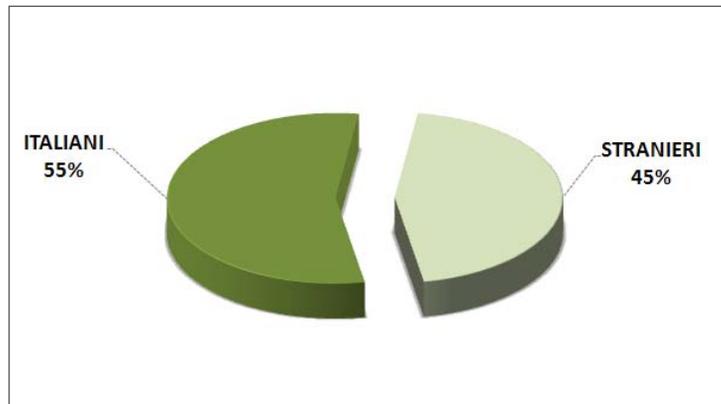
L'analisi delle condizioni di punteggio stabilite dai regolamenti comunali e della loro presenza nelle domande fa emergere alcune considerazioni:

- l'anzianità di residenza (condizione di punteggio in 10 Comuni sul campione di 40) non sembra essere un elemento discriminante; infatti, la quota di nuclei italiani e la quota di nuclei stranieri presenti nelle ultime graduatorie pubblicate, che possiedono questa condizione, non si discostano significativamente. È dunque plausibile dedurre che la maggioranza di nuclei stranieri che fanno domanda d'accesso ad un alloggio ERP abbiano un chiaro ed avviato progetto di "stanzializzazione";
- analoga deduzione emerge dall'osservazione della condizione di sfratto (per cause diverse dalla morosità): non vi sono differenze tra italiani e stranieri che ottengono punti per lo sfratto, a riprova di carriere abitative simili.

Secondo gli ultimi bandi per l'accesso agli alloggi ERP pubblicati dai 47 Comuni campione³², le domande valide in graduatoria sono circa 14.700 (corrispondenti al 3,5% delle famiglie residenti a Bologna e provincia). Di queste domande il 45% sono straniere: una cifra significativamente superiore all'incidenza dei nuclei stranieri sul totale della popolazione, evidente indicatore di una maggiore vulnerabilità degli immigrati sotto il profilo socio-abitativo.

³² Rispetto al dossier originale "Sguardi sull'abitare degli stranieri a Bologna e provincia, Marzo 2011" basato su un campione di 40 Comuni il dato è stato aggiornato dagli uffici del Settore Pianificazione Territoriale e Trasporti su un campione di 47 Comuni.

Graf. 2.4.2: Ripartizione Italiani/stranieri nelle graduatorie per l'accesso agli alloggi ERP



Il dato acquista ulteriore pregnanza se si considera che sono esclusi dagli aventi diritto all'ERP tutti gli stranieri con permesso di soggiorno di durata inferiore al biennio.

Tra i criteri proposti dai bandi, il reddito e l'incidenza del canone d'affitto sul reddito rappresentano le condizioni più presenti sia tra gli italiani che, in misura maggiore, tra gli stranieri.

Un'altra condizione di disagio che ricorre maggiormente tra i nuclei stranieri è la presenza di oltre 4 persone all'interno del nucleo familiare; una condizione rappresentativa del 33,8% dei richiedenti stranieri nei Comuni della provincia - contro il 14,9% tra gli italiani - e l'8,9% nella città di Bologna - rispetto al 2,7% degli italiani. Va sottolineato che quest'ultima condizione può complicare ulteriormente l'accesso effettivo in alloggi ERP, risultando sempre più scarsa, come confermato dai referenti dei Comuni, la disponibilità di abitazioni pubbliche di dimensioni medio-grandi.

I nuclei italiani sono invece caratterizzati da dimensioni più ridotte, con una maggiore prevalenza di famiglie unipersonali: 14,9% contro 4,6% degli stranieri in provincia; 50,7% contro 23,2% degli stranieri nel Capoluogo.

I dati evidenziano come la domanda nella città di Bologna sia caratterizzata da una prevalenza di nuclei composti da una persona sola, la tipologia di nucleo maggiormente presente in graduatoria, mentre assai più ridotta sia la quota di nuclei pluricomponenti.

A questo proposito la relazione annuale 2009 del Settore Casa del Comune di Bologna tratteggia il profilo del nucleo unipersonale tipo: per la grande maggioranza si tratta di persone di età inferiore a 65 anni e, per condizione economica, sono la tipologia di nucleo più sofferente.

Gli anziani rappresentano al contrario una quota minima dei richiedenti stranieri (il 3% in città e appena l'1,7% in provincia contro, rispettivamente, il 18,2% e il 15% degli italiani).

Sono invece sovra rappresentate le giovani coppie straniere.

Prevalgono tra gli italiani i nuclei con persone “certificate”, con handicap o invalidità, e i nuclei richiedenti monogenitoriali. In questo secondo caso, tuttavia, la differenza tra italiani e stranieri non è eclatante: 14,9% di richiedenti italiani, 8,4% di stranieri in provincia; ancora inferiore la differenza nel capoluogo: 15,5% i nuclei italiani con un solo genitore, 11,3% gli stranieri.

Poco frequenti e con differenze minime tra italiani e stranieri le condizioni oggettive legate al disagio abitativo. Tra queste, tuttavia, importa rilevare in particolare due condizioni attinenti la sfera del disagio abitativo, precisamente la coabitazione e lo sfratto.

Rispetto alla prima, mentre nei Comuni della provincia non si ravvisano differenze tra italiani e stranieri, nel Capoluogo si registra una differenza di 10 punti percentuali tra italiani e stranieri che, in misura maggiore, condividono lo stesso alloggio con altre persone. Il dato s’interpreta facilmente considerando le note dinamiche migratorie per cui la città rappresenta la prima meta degli stranieri soli, che spesso, per far fronte alle difficoltà, condividono l’alloggio con altri connazionali; mentre la periferia metropolitana (con i costi d’affitto più bassi) è la destinazione dell’immigrazione familiare e stanziale.

Rispetto allo sfratto è interessante notare come non vi siano differenze: tale condizione incide in maniera uguale tra italiani e stranieri. Se è plausibile ipotizzare che in generale gli immigrati, per le loro brevi carriere abitative e per l’alto numero di situazioni contrattuali irregolari, siano molto meno esposti al rischio di sfratto, questo dato lascia dedurre che gli immigrati che giungono a formulare una richiesta di alloggio pubblico siano arrivati ad avere carriere abitative del tutto analoghe a quelle degli italiani.

Una riflessione, infine, merita la condizione di anzianità di residenza. Il 25% dei Comuni bolognesi prevedono tale condizione nel ventaglio dei parametri per la selezione dei beneficiari di un alloggio ERP, considerandola come indicatore del radicamento della presenza sul territorio dei soggetti interessati. Nel 15% dei casi, il punteggio viene attribuito al compiersi di un minimo di 5 anni di residenza anagrafica nel Comune in cui si presenta la richiesta; nei restanti, la variazione del numero di anni di residenza minimo per l’attribuzione del punteggio è di 1-4 anni. Se la condizione di migrante e la caratteristica mobilità di questa popolazione lascerebbero supporre una minore frequenza dei nuclei stranieri che ottengono punti per anzianità di residenza, tale ipotesi viene confutata dall’osservazione dei dati raccolti. La quota di italiani e stranieri con anzianità di residenza è del tutto simile: il 13,3% degli italiani e, addirittura con qualche decimale percentuale in più, il 14% degli stranieri. È plausibile dunque dedurre che i nuclei stranieri che fanno domanda d’accesso alla “casa popolare” siano persone con un chiaro ed avviato progetto di stanzializzazione.

2.5 Gli studenti universitari nel territorio bolognese

Com'è noto il sistema Universitario Bolognese è radicato sul territorio regionale dal 1088. Una secolare presenza che ha prodotto un originale rapporto di reciprocità tra città e università, con mutue utilità sia sul piano dello sviluppo sociale che su quello dello sviluppo economico.

È però noto anche come questa relazione non sia sempre facile. La presenza di un cospicuo contingente di studenti ha generato le ben note tensioni e distorsioni proprie di tutte le così dette "popolazioni non residenti"³³.

A partire dalla condizione abitativa degli studenti universitari, più avanti descritta in sintesi, è infatti relativamente semplice intendere come esista a Bologna un nutrito gruppo di individui "non residenti" con specifiche esigenze, con modalità d'uso dell'abitazione e della città, con ritmi e tempi, assai peculiari, differenti e spesso opposti rispetto alle famiglie "stanziali". Cioè una componente della collettività che è al tempo stesso risorsa (economica e sociale) e foriera di costi (economici e sociali).

È innegabile infatti, ad esempio, che le spinte al rialzo dei canoni degli alloggi in città sia sostenuta anche da questa componente del mercato (gli studenti), che ha una buona disponibilità a pagare e aspettative più misurate in relazione alla qualità degli alloggi. O che il conflitto sull'uso degli spazi pubblici, con l'antagonismo studenti-residenti, sia diventato - in alcune zone della città - un chiaro elemento di emergenza, e dunque un costo sociale rilevante.

Tuttavia ciò che qui si vuol far emergere è anche un altro aspetto della questione.

Com'è noto il diritto allo studio, componente fondamentale del diritto di cittadinanza, e alla base di quella mobilità sociale che si vorrebbe aumentasse progressivamente, passa anche per i termini dell'accessibilità all'Università, laddove i costi legati allo studio sono la variabile fondamentale. E per i "fuori sede" l'alloggio rappresenta - come si vedrà - la componente più rilevante di questa catena di costi. Così è facile intendere che agendo sulla leva dei costi abitativi implicitamente si aumenta o si riduce l'accessibilità all'istruzione universitaria.

In questi ultimi anni la riduzione progressiva degli stanziamenti per il diritto allo studio, e in generale le difficoltà economiche degli atenei e del settore pubblico, hanno favorito l'espulsione del segmento economicamente più debole della società dalla formazione universitaria, generando una strisciante selezione "neo-classista" della popolazione che può godere dell'istruzione superiore, e che - in potenza - rappresenta, come si usa dire, la futura classe dirigente del Paese.

Dunque, il "disagio abitativo" che si può riferire agli studenti universitari è in certa

33 Cfr. Martinotti G., (1993), *Metropoli. Lanuova morfologia sociale della città*. Il Mulino, Bologna.

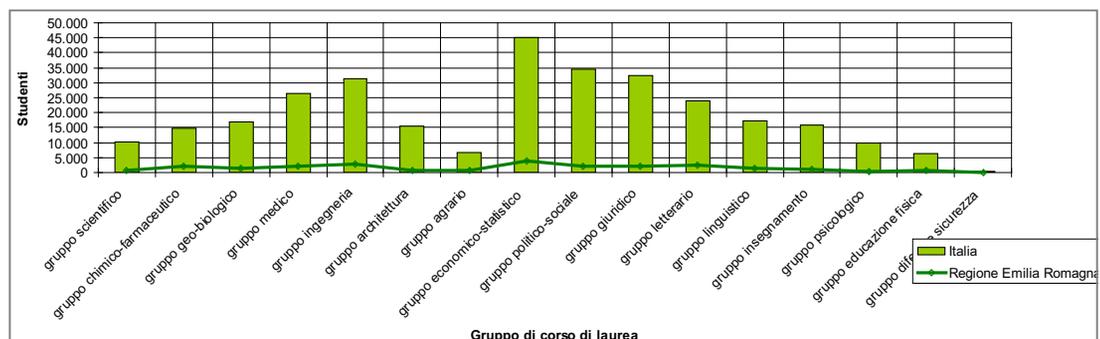
misura un disagio “indiretto”, avendo delle ripercussioni su una ampia categoria di valori etici, che arrivano fino al cuore dello statuto democratico del Paese.

Le caratteristiche della popolazione studentesca

Secondo il Piano Triennale per il Diritto allo Studio 2009-2012, su 163.207 studenti paganti le tasse regionali per l’anno accademico 2007/08, i residenti in una provincia diversa dalla sede del corso di laurea sono 109.123, il 66,9% del totale.

Da un’indagine Istat del 2008³⁴, risultano immatricolati nel sistema universitario italiano circa 300.000 studenti, di questi il 12%, cioè 25.000, iscritti negli Atenei della regione Emilia-Romagna.

Graf. 2.5.1: Andamento percentuale degli immatricolati per raggruppamento di corso di laurea: confronto tra l’Italia e la Regione Emilia Romagna



Ad oggi l’Alma Mater Studiorum - Università di Bologna si caratterizza per un’offerta formativa strutturata su 10 sedi con 23 facoltà, dislocate sul territorio Regionale con 5 campus così organizzati:

- Bologna con 16 facoltà e 148 corsi;
- Cesena con 6 facoltà e 19 corsi;
- Forlì con 18 facoltà e 4 corsi;
- Ravenna con 6 facoltà e 16 corsi;
- Rimini con 8 facoltà e 19 corsi;

Le sedi dei 5 campus sono dislocate su 10 comuni: Bologna, Forlì, Cesena, Rimini, Ravenna, Cesenatico, Faenza, Coviolo, Ozzano dell’Emilia, Imola.

Nel 2011 l’Ateneo di Bologna conta in complesso circa 82.000 iscritti, di cui 20.174

34 Fonte: Osservatorio Regionale del Sistema Abitativo, Rapporto Regionale 2009, Nuova Quasco rapporto.

immatricolati per l'anno accademico 2010/2011.

Tab. 2.5.1: Iscritti ai corsi di laurea per sede didattica e anno accademico³⁵

Sede Didattica	2010/2011		2009/2010		2008/2009	
	Iscritti	Immatricolati	Iscritti	Immatricolati	Iscritti	Immatricolati
BOLOGNA	59.937	14.007	61.687	13.618	63.932	13.367
OZZANO	1.256	143	1.304	135	1.322	161
CESENA	4.414	1.152	4.523	1.082	4.663	1.145
CESENATICO	150	44	150	45	156	32
COVIOLO	12	0	14	0	16	0
FAENZA	77	32	65	26	50	15
FORLI	6.359	2.104	6.189	1.836	6.268	1.903
IMOLA	636	253	499	171	407	130
RAVENNA	3.412	834	3.393	907	3.162	840
RIMINI	5.935	1.605	6.002	1.747	5.799	1.532
Totale	82.188	20.174	83.826	19.567	85.775	19.125

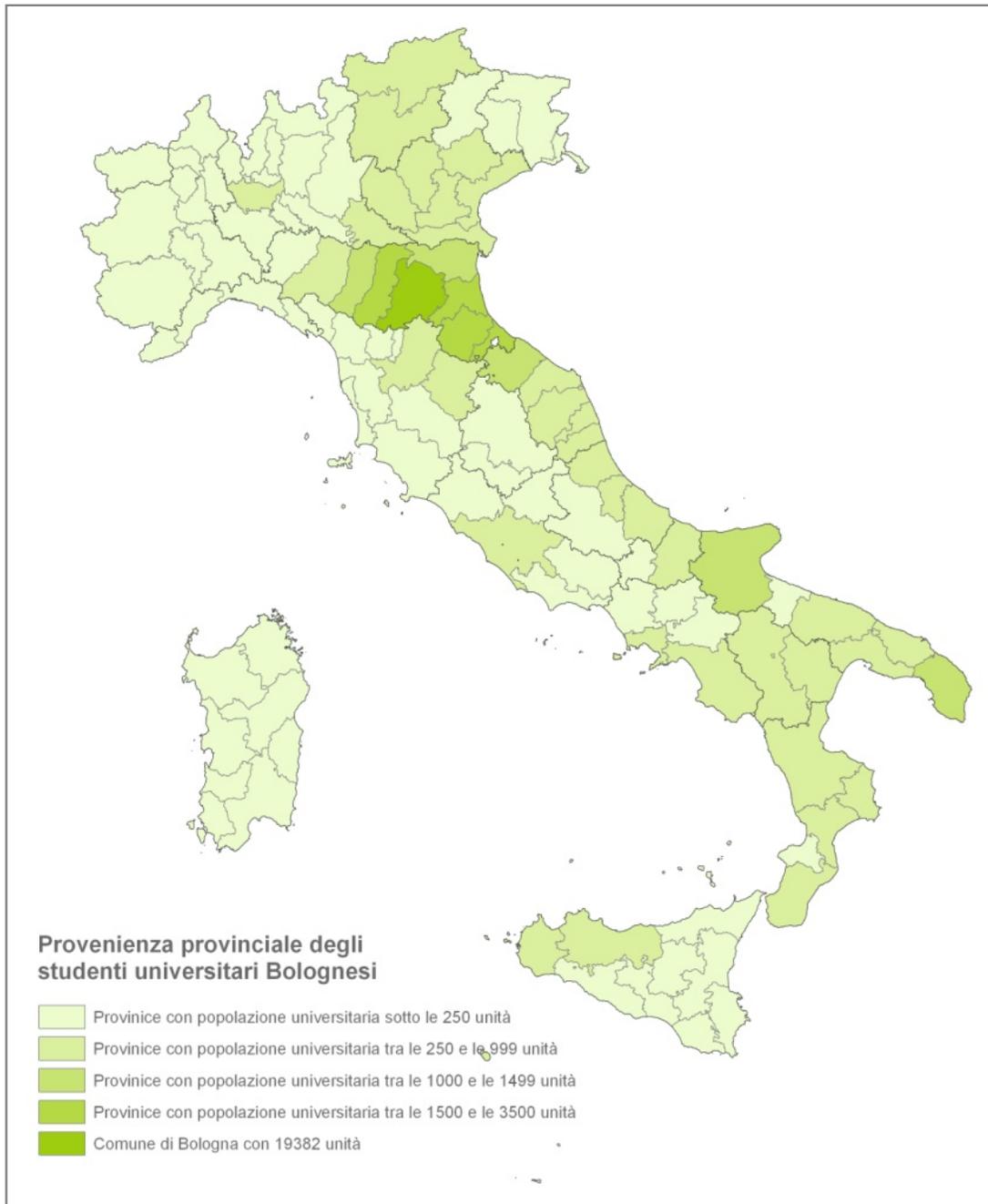
Dei 61.193 studenti afferenti alle sedi universitarie presenti nella provincia di Bologna, circa 19.000 sono residenti tra il comune capoluogo e i comuni della provincia, 15.000 provengono da altri comuni della regione Emilia-Romagna, e la restante parte – 27.000 studenti - proviene da altre regioni Italiane.

Tab. 2.5.2: Iscritti ai corsi nella provincia di Bologna a.a. 2010/2011

Cittadinanza	Iscritti ai corsi di laurea	Iscritti ai master	iscritti ai dottorati
italiani	57.611	909	1.476
stranieri	3.582	241	248
totale	61.193	1.150	1.724
Residenti Comune Bologna	9.607	204	321
Residenti Provincia Bologna esclusi i residenti Comune Bologna	9.417	107	133
Residenti Regione Emilia Romagna esclusi i residenti Provincia Bologna	14.765	212	361
Residenti altra regione (o estero)	27.404	627	909
totale	61.193	1.150	1.724

35 Dati aggiornati al 30/06/2011; Fonte: Data Warehouse d'Ateneo.

Fig 2.5.1: Distribuzione geografica degli studenti iscritti all'ateneo bolognese nell'anno accademico 2010-2011



Le condizioni degli studenti fuori sede e le residenze universitarie

Una ricerca pubblicata nel 2009 (su dati 2007) dall'Ateneo di Bologna³⁶ ha evidenziato come il costo "per vivere" sostenuto in media da uno studente universitario sia pari a circa 1.000 euro al mese, che comprendono alloggio, cura della persona, tempo libero, vitto, studio, tasse universitarie, viaggi e trasporti. Il 50% della spesa mensile è destinata all'affitto dell'alloggio o del posto letto.

La ricerca è stata svolta con lo scopo di indagare e conoscere la situazione degli studenti universitari bolognesi, e nasce anche per conseguenza della peculiarità dell'Ateneo felsineo: tra i centri urbani con oltre 300.000 abitanti Bologna ha la maggior incidenza di studenti rispetto alla popolazione residente; soprattutto di studenti fuori sede.

Sono infatti 64.246 quelli non residenti nell'area metropolitana, 38.314 dei quali domiciliati in città, 20.285 pendolari, e 5.647 misti (alcuni giorni dormono in città, in altri sono pendolari).

Le politiche alloggiative messe in campo dall'Ateneo Bolognese per assistere gli studenti sono di diverso tipo:

- Servizio abitativo ER.GO - residenze universitarie
- Convenzione tra ASP Poveri Vergognosi e Università di Bologna
- Convenzione con CEUR - SAIS per il supporto nella ricerca di alloggio agli studenti internazionali

Servizio abitativo ER.GO - residenze universitarie

Sul territorio regionale l'azienda principalmente presente per offrire un alloggio agli studenti è la Er.Go, ovvero l'Azienda Regionale per il Diritto agli Studi Superiori dell'Emilia Romagna istituita con L.R.n°15 del 27/07/2007. L'Azienda offre servizi di sostegno economico agli studi, tramite concorso, tra i quali borse di studio, servizio abitativo, contributi vari (straordinari, per programmi di mobilità internazionale, ecc.), servizi di informazione, di accompagnamento per studenti disabili, di orientamento al lavoro e servizio di ristorazione.

Sul territorio provinciale bolognese è presente con 16 strutture, per un totale di 1.414 posti letto (per l'anno accademico 2010/2011), distribuiti su differenti sedi: Battiferro, Carducci, Cleto Tomba, Ex-Panigal, Forni, Galvani, Ghigi, Ghigi 2, Irnerio, Malpighi, Marconi, Miramonte, Morgagni, Schiavonia, Via Larga, Via Larga 2.

³⁶ Indagine socio-economica sugli studenti dell'Alma Mater, Università di Bologna "Gli studenti dell'Università di Bologna", anno 2009.

Tab 2.5.3: Posti letto ER.GO Bologna A.A. 2010/2011

Studentato	Indirizzo Studentato	n. posti letto
BATTIFERRO	VIA DELLA BEVERARA 129	106
CARDUCCI	VIA GANDUSIO 14	284
CLETO TOMBA	VIA CLETO TOMBA 18	64
EX PANIGAL	VIA EMILIA PONENTE 164	64
FORNI	VIALE FILOPANTI 11	84
GALVANI	VIA DE NICOLA 50-56	131
GHIGI	VIA BERTI 2/2	142
GHIGI 2	VIA BERTI 2/3	40
IRNERIO	PIAZZA PUNTONI 1	111
MALPIGHI	VIA CADUTI DI CASTELDEBOLE 57-59	104
MARCONI	VIA DEL PILASTRO 15	53
MIRAMONTE	VIA MIRAMONTE 17	25
MORGAGNI	LARGO TROMBETTI 1/2	59
SCHIAVONIA	VIA SCHIAVONIA 3/5	31
VIA LARGA	VIA DEL CARPENTIERE 50	30
VIA LARGA 2	VIA DEL CARPENTIERE 34	86
TOTALE POSTI LETTO A.A. 2010/2011		1.414

L'azienda ER.GO assegna i posti per concorso, da monolocali ad uso singolo ad appartamenti con 7 posti letto in camere triple. I costi per tali alloggi variano sia per dimensione di alloggio che per tipologia di assegnatario.

Tab 2.5.4: Posti letto Er.Go Bologna A.A. 2010/2011

	STUDENTI ASSEGNATARI		STUDENTI NON ASSEGNATARI	
	Retta dicembre/ gennaio	Restanti mesi escluso Agosto	Euro/Giorno	Mese
monocale ad uso Singolo	198€	233€	36€	390€
appartamento con 7 posti letto in camere triple.	139€	161€	22€	210€

Sommando le disponibilità di Er.Go con gli alloggi per studenti messi a disposizione da altri soggetti, come gli Enti Religiosi, si raggiunge una cifra di poco superiore ai 2.000 posti letto, per una popolazione universitaria potenzialmente interessata, composta da circa 27.500 studenti provenienti da fuori regione, valore che sale a 42.000 unità se si considerano tutti gli studenti che gravitano sul territorio Bolognese, escludendo i residenti nel comune capoluogo e nel resto dei comuni della provincia.

2.6 Le dimensioni del disagio abitativo nella provincia di Bologna

Senza addentrarsi troppo nelle definizioni e nei criteri disciplinari, prima di entrare nel vivo del problema bolognese è utile fare quale sintetica considerazione attorno al significato di disagio abitativo, visto che dalla definizione del fabbisogno abitativo discende in modo diretto la selezione degli obiettivi che la politica abitativa dovrà intraprendere.

La questione ovviamente non è nuova ed esiste una ricca letteratura in materia; qui ci si rifà principalmente alle riflessioni esposte recentemente da G. Virgilio in occasione della XIV Conferenza Nazionale della Società Italiana degli Urbanisti³⁷, il cui contributo, relativo all'analisi del caso bolognese è sintetizzato nell'appendice di questo Report.

Da un punto di vista del metodo, è utile distinguere il concetto di domanda abitativa da quello di fabbisogno abitativo, poiché mentre il primo implica la capacità che hanno gli attori sociali di soddisfare il proprio bisogno rivolgendosi al mercato (ciò che si vuole si può acquisire), con il secondo concetto si fa riferimento ad un giudizio di tipo etico, dal momento che con esso si intende esprimere la quantificazione del bene "ritenuta idonea a soddisfare il bisogno legittimo dei membri di una collettività"³⁸. Di conseguenza, alle due definizioni sottendono concettualizzazioni, ma anche sviluppi dell'agire, molto diverse, dato che mentre nel primo caso si fa riferimento alla domanda economica di abitazioni che troverà risposte più o meno adeguate attraverso i normali meccanismi di mercato, nel secondo caso ci si riferisce alla domanda sociale di abitazioni³⁹ le cui risposte non possono che essere trovate nella sfera di azione delle politiche pubbliche.

È quindi questo il campo di applicazione delle politiche di housing sociale, cioè di tutto quell'insieme delle azioni di sostegno pubblico per la soluzione dei problemi di disagio abitativo⁴⁰. In questo senso, dunque, le politiche di housing sociale presentano una sfera d'azione più ampia di quella tradizionale dell'edilizia residenziale pubblica, poiché (oltre ad includere quest'ultima) cerca di fornire soluzioni abitative per quella fascia della popolazione che non riesce a soddisfare il proprio bisogno sul mercato, sia a causa di ragioni economiche che impediscono l'accesso all'abitazione (housing affordability), sia per la presenza di condizioni strutturali del mercato che causano un'offerta inadeguata.

A partire da queste considerazioni il disagio abitativo delle famiglie che vivono in affitto si può manifestare in alcune principali forme, spesso non alternative ma compresenti:

37 G. Virgilio (2011), *Analisi valutativa delle strategie d'intervento per il disagio abitativo*, XIV conferenza nazionale SIU, Torino.

38 Moroni S., (2000); *Riflessioni sulla razionalità di piano a partire dal tradizionale problema del fabbisogno abitativo*, in "Archivio di studi urbani e regionali", n. 67.

39 Tosi A. (2003) (a cura di), *Verso l'edilizia sociale. Le nuove politiche abitative in Lombardia tra nuovi bisogni e ridefinizione dell'azione pubblica*, Edizioni Guerrini e Associati, Milano

40 Per una argomentazione completa su questo tema si veda: R. Lungarella (2010), *Social housing, una definizione inglese di Edilizia Residenziale Pubblica?* in "Istituzioni del Federalismo", n. 3/4.

- quelle il cui canone di locazione ha una incidenza maggiore del 30% sul reddito complessivo, tale infatti è la soglia di sostenibilità universalmente riconosciuta, a partire dalle indicazioni dell'OCSE;
- famiglie che vivono in condizioni di sovraffollamento, situazione particolarmente penalizzante per i cittadini migranti⁴¹;
- famiglie che versano in condizioni di povertà assoluta;
- famiglie che hanno ricevuto un provvedimento di sfratto per morosità, dinamica che come si è osservato nelle precedenti pagine, ha assunto un'impennata rilevante, sia a livello nazionale che locale, anche per conseguenza della recente crisi economica;
- famiglie che sono in arretrato con il pagamento del canone.

Secondo uno studio prodotto da NOMISMA⁴², relativo al solo comune di Bologna, ipotizzando una soglia di reddito che consenta la sostenibilità degli attuali canoni di mercato, fissata in 25.300 euro annui, circa 23.000 famiglie residenti si trovano oggi al di sotto della soglia limite del 30% quale rapporto tra canone e reddito complessivo.

Volgendo lo sguardo al resto della provincia si possono osservare due ulteriori dimensioni che, con qualche cautela, vanno a sommarsi a questa misura del Capoluogo, per costituire una prima stima complessiva del "disagio assoluto".

Intanto, come si è visto nel paragrafo 2.3, le domande valide nella graduatorie per l'accesso all'Edilizia Residenziale Pubblica, nei comuni della provincia (ad esclusione appunto di Bologna) sono circa 6.000. Si tratta di famiglie che presentano, nella stragrande maggioranza dei casi, redditi particolarmente ridotti, le quali, è dunque ipotizzabile, vivono attualmente in condizioni di disagio.

Va aggiunto poi che nell'ultimo anno rilevato (il 2010), nei medesimi comuni (ad esclusione di Bologna), sono stati emessi 773 provvedimenti di sfratto per morosità e sono stati eseguiti più di 1.000 sfratti complessivi⁴³.

Sebbene non vi sia disponibilità di dati relativi al complesso delle famiglie residenti

41 Secondo quanto disposto dal Testo Unico sull'immigrazione, il rilascio dei certificati d'idoneità alloggiativa è necessario ai cittadini stranieri per molte delle procedure amministrative relative al soggiorno in Italia, in particolare la richiesta di ricongiungimento familiare, il permesso CE per soggiornanti di lungo periodo, il contratto di soggiorno. La certificazione è volta a dimostrare che la metratura dell'immobile in cui lo straniero alloggia sia sufficiente per il numero di persone che vi coabitano.

42 Ci si riferisce allo studio "Dimensioni del disagio abitativo e strategie d'intervento, il caso di Bologna", curato da Nomisma e presentato nel corso dell'omonimo convegno, organizzato dal Comune di Bologna il 18 dicembre 2009.

43 Va segnalato, per completezza, che il numero delle famiglie sfrattate non è immediatamente sommabile a quelle in graduatoria ERP, allorché in queste ultime possono rientrarvi anche le prime, essendo lo sfratto una condizione oggettiva che determina punteggio (spesso rilevante) ai fini della graduatoria ERP. La somma qui proposta è dunque una approssimazione che tiene però conto da un lato della numerosità crescente degli sfratti per morosità, dall'altra dei diversi tipi di graduatorie proposte dai Comuni (aperte o chiuse) che dunque non "registrano" tempestivamente le famiglie sfrattate.

nell'area metropolitana che vivono sotto la soglia di sostenibilità del 30% quale rapporto limite tra canone e reddito complessivo, stando a queste due ultime misure sintetiche (famiglie in graduatoria ERP e sfrattate), è possibile stimare che l'area del "disagio assoluto" comprenda non meno di 7.000 famiglie.

Si perviene così, con una certa approssimazione, ad una misura che vede in non meno di 30.000 famiglie l'area del disagio abitativo nell'intera provincia di Bologna, Capoluogo compreso. Si tratta di un valore stimato per difetto, allorché vengono considerate le forme di disagio più "estreme" (essenzialmente soglia di sostenibilità reddituale e sfratto) mentre non rientrano in questa stima quelle forme di disagio "più leggere" (come il sovraffollamento, o il ritardo nel pagamento del canone ecc.), mancando gli strumenti per misurarne l'entità, pur in modo approssimato.

Va detto in fine che l'area del disagio, in questi ultimi anni, non è relativa solo a chi vive in affitto, ma comincia a colpire anche chi ha contratto un mutuo per l'acquisto della prima casa e che per conseguenza della contrazione del proprio reddito (magari per conseguenza della crisi economica) si trova in "sofferenza" nel pagamento regolare delle rate, al punto di trovarsi sulla soglia del pignoramento per insolvenza.

Un discorso a parte meriterebbero poi gli studenti universitari fuori sede, una parte dei quali, quelli cioè con redditi famigliari particolarmente ridotti, andrebbe considerata nel novero del fabbisogno abitativo sociale.

Ciò a conferma che la misura di 30.000 famiglie nell'area del disagio sia una stima per difetto, che vada dunque attentamente monitorata e aggiornata.

Si tratta in ogni caso di quelle famiglie che necessiterebbero, con gradienti diversi, di forme di sostegno abitativo, non trovandosi in "condizioni agiate" per sostenere i canoni proposti dal libero mercato degli affitti.

Per circa la metà di queste famiglie, che si collocano certamente al di sotto della fascia di reddito dei 15 mila euro annui e che sono inserite nella graduatoria per l'ERP, si può stimare con buon grado di affidabilità che sia necessario un intervento pubblico particolarmente energico, con una copertura di sostegno pressoché integrale dei costi dell'abitare, intendendo con ciò - è utile anticiparlo - un intervento spalmato sull'intero sistema di welfare.

Per l'altra metà delle famiglie nell'area del disagio, con una capacità economica maggiore, è possibile ipotizzare un diverso grado d'intervento nel settore abitativo, con riferimento specifico ad iniziative di partenariato pubblico-privato, tramite la filiera prevista anche dalla Lr 6/09, per offrire canoni comunque più ridotti di quelli concertati ai sensi della L 431/98, e magari anche, in misura molto più ridotta rispetto alla locazione, un offerta di alloggi in vendita convenzionata, a prezzi comunque inferiori alla media registrata negli ultimi anni per gli stessi tipi di convenzionamenti.

Risulta qui particolarmente utile disegnare anche la geografia del disagio; identificare

cioè l'ambito territoriale in cui principalmente si concentrano le famiglie nell'area del disagio abitativo. Ciò sembra necessario per identificare le eventuali differenze territoriali, in ordine alle succitate problematiche, e consentire così di produrre politiche specifiche, più mirate alle necessità dei contesti geografici, in una logica di sussidiarietà anche delle politiche abitative.

Si è dunque scelto di procedere con una valutazione empirica di alcuni "indicatori" territoriali, che interpolati con quelli più diretti del disagio sopra menzionati, potessero restituire una raffigurazione del territorio provinciale quanto più completa, sia in termini di dinamiche in corso, sia di proiezione delle stesse dinamiche nel futuro prossimo, per intendere su quali territori sia prioritariamente necessario agire. Queste valutazioni sono state prodotte a partire da:

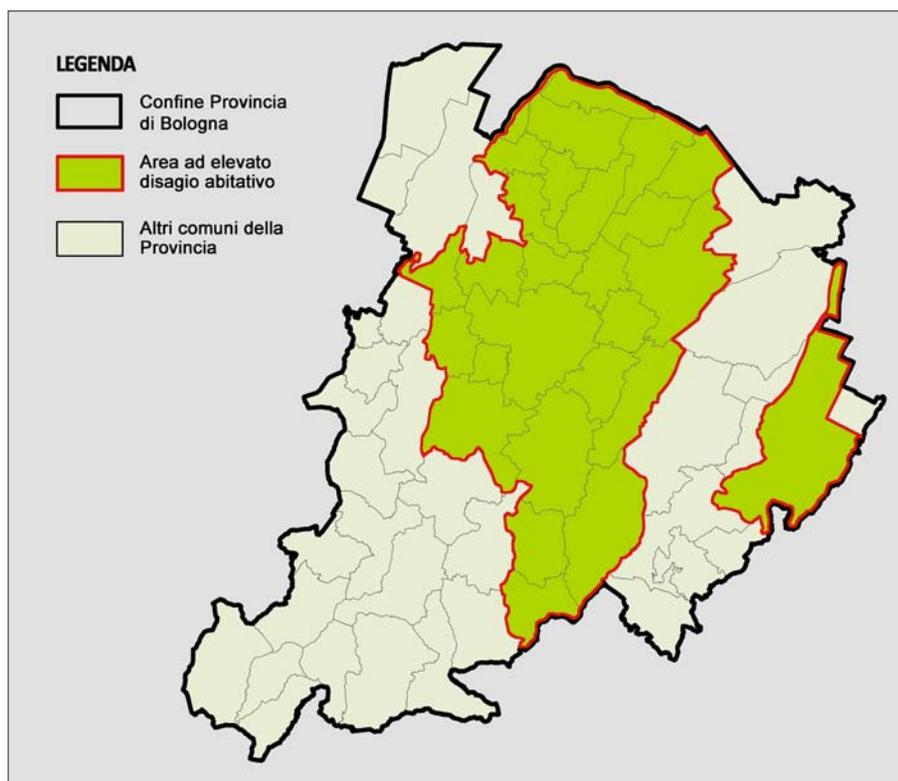
- l'analisi della struttura demografica per ciascun comune e per ciascun aggregato amministrativo (Associazione o Unione di comuni), con uno sguardo retrospettivo di medio termine;
- la dinamica di alcuni indicatori caratteristici della struttura demografica, come l'indice di dipendenza totale, per valutare sinteticamente le "capacità di carico", in termini di welfare, dei differenti ambiti territoriali;
- le dinamiche strutturali del contingente migrante straniero residente nella provincia di Bologna;
- le proiezioni demografiche nel medio-lungo periodo sul territorio provinciale;
- le caratteristiche e la distribuzione delle famiglie in graduatorie ERP;
- le caratteristiche e la distribuzione delle famiglie che hanno chiesto un sostegno pubblico per il pagamento dell'affitto;
- il gradiente di accessibilità alla locazione di libero mercato, nel territorio provinciale;
- la dinamica degli sfratti per morosità.

Osservando congiuntamente l'insieme di queste dinamiche, intervenendo con opportune semplificazioni, si è pervenuti alla selezione di un ambito del territorio provinciale nel quale - con un certo grado di approssimazione - si può stimare si concentrino maggiormente (rispetto al resto della provincia) le famiglie con disagio abitativo. Quest'ambito, riportato nella figura n. 2.6.1 è costituito dai comuni ad Alta Tensione Abitativa e da quelli facenti parte delle Associazioni Reno Galliera, Terre di Pianura (con Malalbergo), Valli del Savena e Idice, Valle dell'Idice e dall'Unione dei comuni Valle del Samoggia.

Com'è ovvio, all'interno di quest'ambito, sono osservabili ulteriori differenze territoriali che segnano diversi gradienti di disagio; certamente nei comuni ad Alta Tensione Abitativa si registrano condizioni più "gravi" rispetto ai comuni periferici, in ordine agli sfratti, alla numerosità delle famiglie nelle graduatorie ERP, all'accessibilità alla locazione di mercato. Tuttavia altri indicatori inducono a ritenere che i territori più esterni siano interessati da

dinamiche che “in prospettiva” (neanche troppo lontana) potranno generare fenomeni di disagio abitativo più cospicui (in particolare una pressione migratoria rilevante, la presenza di giovani famiglie con figli, la crescita demografica molto sostenuta).

Fig. 2.6.1: Area ad elevato disagio abitativo



Incrociando le considerazioni sulle dimensioni del disagio svolte fin qui con le valutazioni circa l’offerta di politiche e di interventi sociali per l’abitare, esplicitate nei prossimi capitoli, risulta piuttosto evidente un disavanzo quantomeno preoccupante, specialmente in un periodo, come questo, di contrazione della spesa sociale e di prospettive non certo migliori.

Da qui discende una considerazione (forse) banale ma urgente: la necessità d’integrazione tra le politiche abitative e le politiche di inclusione sociale.

Significa cioè che allo stato attuale è impossibile costruire scenari efficaci che vedano impegnate, da sole, le manovre urbanistiche per l’edilizia sociale con le scarse risorse pubbliche a ciò finalizzate. Per tentare di affrontare con buon grado di credibilità il problema del disagio sociale - di cui quello abitativo è una componente essenziale - è necessario lavorare congiuntamente su un “menù” complesso e integrato di welfare, che elimini le

rigide distinzioni tra le diverse componenti del disagio e sappia “dosare” opportunamente gli interventi; un welfare finalmente metropolitano, capace cioè di eliminare anche le barriere amministrative che segnano confini sconosciuti ai flussi sociali.

IL QUADRO DELL'OFFERTA ABITATIVA SOCIALE E LE PRINCIPALI
POLITICHE PUBBLICHE

3 IL QUADRO DELL'OFFERTA ABITATIVA SOCIALE E LE PRINCIPALI POLITICHE PUBBLICHE

3.1 Le caratteristiche quantitative e qualitative dell'offerta abitativa sociale

3.1.1 Il patrimonio di alloggi pubblici⁴⁴

Distribuzione territoriale del patrimonio

Secondo quanto riportato da Nomisma nel più recente rapporto sulla condizione abitativa in Italia, ammontano a 938.821 gli alloggi ERP nel nostro paese (dato riferito ai soli alloggi gestiti dalle Aziende per la casa); si stima che l'incidenza dell'ERP sul totale delle abitazioni in affitto sia del 24,7%, pari ad un alloggio ERP ogni 4 alloggi in affitto (Nomisma 2010).

Nel territorio provinciale bolognese, il patrimonio di alloggi pubblici al 31/12/2009 è di 20.654 unità, di cui 19.389 alloggi⁴⁵ ERP e 1.265 alloggi non ERP.

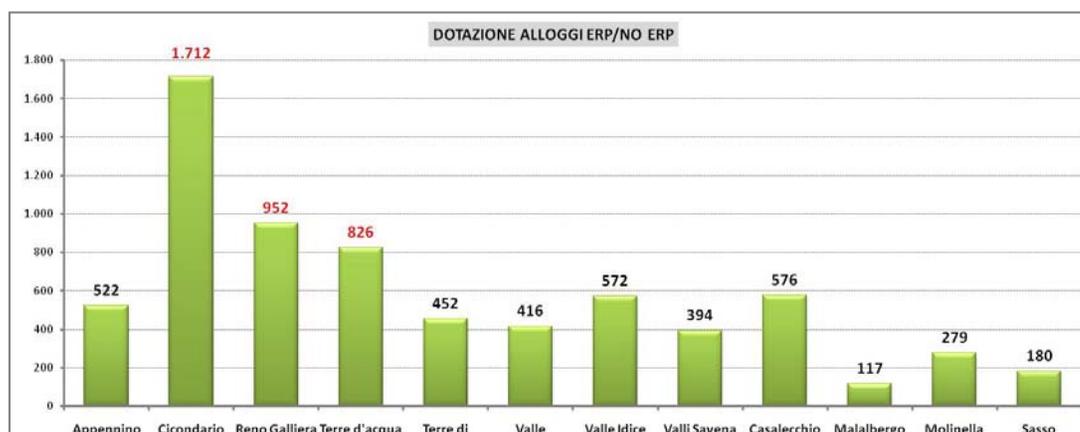
Relativamente agli alloggi gestiti direttamente da Acer, il patrimonio di alloggi ammonta ad totale di 19.748, la maggior parte dei quali localizzati nel Comune capoluogo (65%) e nei Comuni al Alta Tensione Abitativa (17%); tra questi ultimi i comuni di Pianoro, Casalecchio e Imola presentano i valori maggiori, con una dotazione di alloggi ogni mille abitanti rispettivamente di 17,9, 16,2 e 15,1, a fronte di una media provinciale di 11,4 alloggi/1.000 ab.

In questo quadro gli ambiti territoriali (Associazioni e Unioni di comuni ad esclusione di Bologna) che presentano la maggiore dotazione di alloggi pubblici sono il Circondario Imolese e le Associazioni della Pianura (Reno Galliera e Terre d'Acqua).

⁴⁴ Il presente paragrafo è stato desunto e adattato da: Provincia di Bologna, Osservatorio sulle Immigrazioni, "Sguardi sull'abitare degli stranieri a Bologna e provincia, Marzo 2011". Questo dossier è la sintesi di una ricerca condotta su un campione di 40 comuni bolognesi, ai quali sono stati somministrati questionari, e operata una raccolta dati, circa le politiche abitative, le graduatorie ERP, le condizioni di disagio abitativo ecc. Il dossier è disponibile su www.provincia.bologna.it/sanitasociale.

⁴⁵ Il conteggio è stato ricostruito attraverso i dati forniti da ACER - per quanto riguarda tutti i Comuni con i quali è in convenzione per la gestione dell'ERP (Calderara di Reno, Castel Guelfo, Castel Maggiore, Castel San Pietro, Castello d'Argile, Castello di Serravalle, Crespellano, Monterezenzo, San Benedetto Val di Sambro, Savigno)- e dai singoli Comuni al di fuori dalla convenzione con ACER che hanno risposto al questionario. E' compreso in questo computo anche il dato di due Comuni fuori ACER che non hanno riconsegnato il questionario - Castello di Serravalle e San Benedetto Val di Sambro (rispettivamente 2 e 37 alloggi ERP) - dei quali tuttavia si possiede un dato non aggiornato, ugualmente conteggiato. Poiché i dati forniti da ACER fanno riferimento al territorio in cui sono ubicati gli alloggi pubblici, e non alla proprietà, alcuni alloggi e nuclei assegnatari conteggiati in alcuni territori extra-capoluogo possono aver ottenuto l'alloggio attraverso bandi emessi dal Comune di Bologna, il quale possiede circa 490 case ERP fuori dai propri confini comunali.

Graf. 3.1.1.1: Distribuzione del patrimonio pubblico nelle Associazioni/Unioni Intercomunali



Le caratteristiche degli alloggi

Importante risulta osservare il patrimonio distribuito sulla base delle dimensioni degli alloggi: infatti, poiché l'assegnazione degli appartamenti deve rispettare gli standard di idoneità abitativa fissati dai regolamenti comunali, l'ampiezza degli stessi appartamenti determina la possibilità di dare risposta a nuclei familiari più o meno numerosi.

Come mostra il successivo grafico 3.1.1.2, la maggioranza degli alloggi disponibili ha un'ampiezza compresa tra i 45 e i 75 metri quadrati (taglio medio).

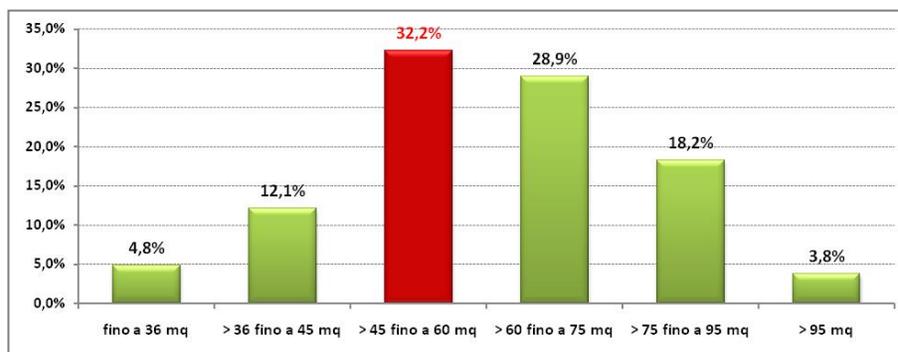
Per effettuare un confronto tra le metrature disponibili e gli standard sulla base dei quali i singoli Comuni effettuano le assegnazioni, si è calcolata la media dei parametri fissati nei Regolamenti di ciascun Comune del quale sia stato possibile reperire il documento.

Tab. 3.1.1.1: Media standard idoneità abitativa nei regolamenti comunali ERP

N. PERSONE	DA MQ	A MQ
1	27,2	49,4
2	31,3	50,3
3	49,9	70,1
4	51,1	70,7
5	70	82

Secondo tale confronto, si osserva come gli alloggi della dimensione più diffusa (45-75 mq) rispondono principalmente alla domanda di nuclei composti da 3/4 persone.

Graf. 3.1.1.2: Distribuzione del patrimonio pubblico, per metratura (%)

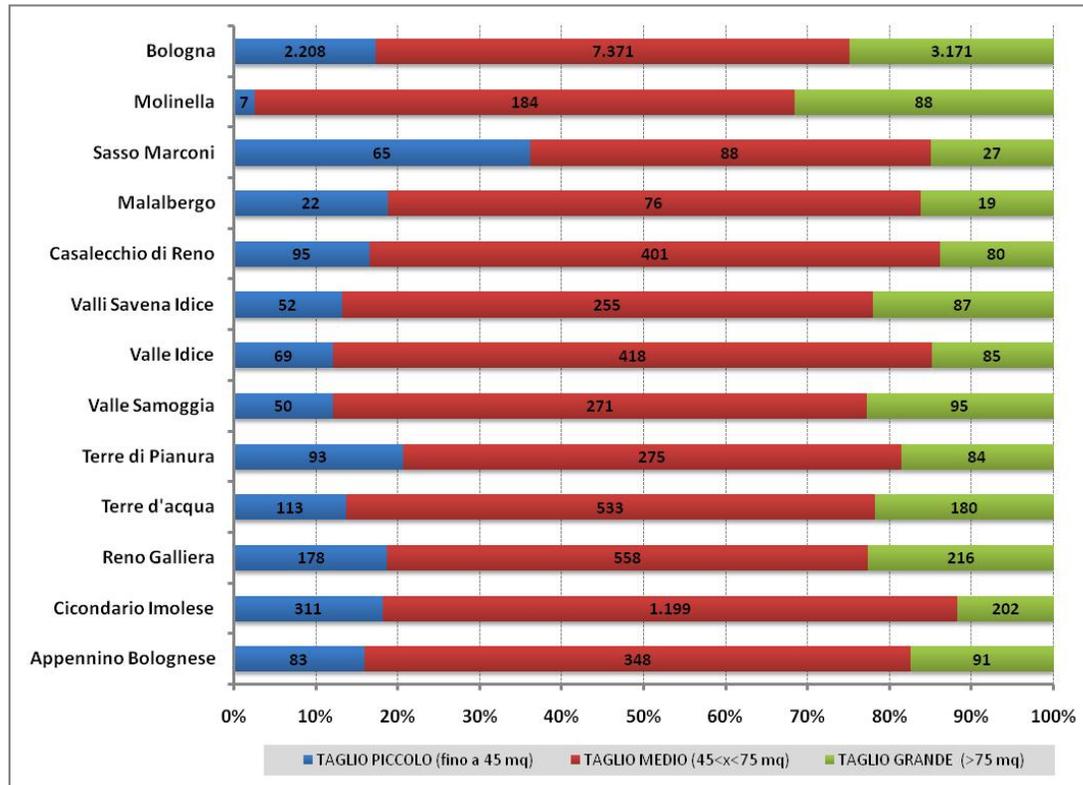


Il complesso degli alloggi di Bologna presenta, come gli altri ambiti territoriali, una quota maggiore di appartamenti di dimensioni superiori ai 45 metri quadrati e fino ai 75 mq. Il confronto acquisisce maggior valore ai fini dell'indagine se si considera le famiglie straniere che chiedono di accedere all'ERP sono tendenzialmente più numerose di quelle italiane. Ne è prova, in primo luogo, il numero medio di componenti delle famiglie assegnatarie (calcolato sui dati al 31/12/2009), che nel caso degli italiani non raggiunge le 2 persone a famiglia (precisamente 1,9), al di sotto del numero medio di componenti del totale delle famiglie assegnatarie (2,1), mentre nel caso degli stranieri supera le 4 persone (4,3 membri a nucleo).

Un'ulteriore dimostrazione si ottiene osservando il dato delle domande presentate all'ultima graduatoria pubblicata dai Comuni, che mostra come i nuclei stranieri con oltre 4 componenti siano più numerosi rispetto a quelli autoctoni.

La disponibilità di alloggi di dimensioni adeguate a famiglie numerose rappresenta quindi una necessità per rispondere al bisogno di una parte importante della popolazione che fa domanda per l'accesso alla casa.

Graf. 3.1.1.3: Distribuzione del patrimonio pubblico, per metratura, nelle Associazioni/Unioni Intercomunali (%)



La disponibilità di alloggi pubblici per soddisfare la domanda di casa è strettamente legata dalla possibilità di ripristinare, con le adeguate manutenzioni, gli alloggi man mano che essi si liberano, tuttavia non sempre i Comuni dispongono delle risorse – in larga parte proveniente dai canoni – sufficienti per rendere immediatamente disponibili gli alloggi liberati.

Proprio a questo fine, il 17 novembre 2011, è stata condivisa dai Comuni la proposta del *Tavolo di concertazione delle politiche abitative*⁴⁶ di adeguamento dei canoni ERP, necessario per garantire più efficienza nel ripristino degli alloggi.

Nella successiva tabella 3.1.1.2 si riporta il numero di alloggi non ripristinati al 31/12/2009; la tabella va letta con alcune precisazioni importanti:

⁴⁶ Il Tavolo di concertazione delle politiche abitative, istituito e coordinato dalla Provincia nel 2002, ha la finalità di promuovere l'integrazione e l'armonizzazione delle politiche abitative a livello locale. Come stabilito dalla legge, svolge il compito di: esprimere il parere in merito all'individuazione delle priorità nella localizzazione degli interventi per le politiche abitative; esprimere l'intesa sui programmi di alienazione e reinvestimento degli alloggi di ERP, come previsto dall'art. 37 della L.R. 24/2001; sviluppare forme di coordinamento e solidarietà della gestione del patrimonio ERP e di quello in convenzione.

- Rispetto agli alloggi in manutenzione, occorre precisare che si tratta di alloggi in corso di manutenzione sulla base del programma regionale *“Nessun alloggio pubblico sfitto”*⁴⁷.
- In riferimento agli alloggi non ripristinabili poiché inseriti in programmi di demolizioni, importa sottolineare come all'interno di questa voce siano compresi alloggi in programmi di recupero come i Contratti di Quartiere II a Bologna, una delle esperienze più significative di recupero di immobili di edilizia residenziale pubblica, per cui a fronte delle demolizioni sono previste ricostruzioni.

Tab. 3.1.1.2: Alloggi non ripristinabili al 31/12/2009, per motivo del mancato ripristino (N.)

TIPO DI INTERVENTO	N. ALLOGGI
Programma di demolizione	1.247
Programma di ristrutturazione	451
Manutenzione	524
Alienazione	50
TOTALE	2.272

⁴⁷ Relativamente ai contenuti del Programma si rimanda al successivo paragrafo 3.2.1 “Il quadro degli stanziamenti pubblici a sostegno delle politiche abitative”.

3.2 Le politiche in atto

3.2.1 Il quadro degli stanziamenti pubblici a sostegno delle politiche abitative

Il seguente paragrafo fornisce una descrizione sintetica delle attuali politiche abitative nazionali e regionali dirette a garantire il diritto alla casa anche attraverso aiuti alla persona.

Quadro nazionale

Nel corso della legislatura conclusasi a novembre 2011 il Governo si è impegnato a realizzare un piano per l'edilizia che, tra gli altri, ha lo scopo di andare incontro alle esigenze delle classi più disagiate e superare in maniera organica e strutturale il disagio sociale e il degrado urbano derivante dai fenomeni di alta tensione abitativa.

L'impegno si è concretizzato nel Decreto Legge n. 112 del 25 giugno 2008 che ha predisposto un Piano nazionale di edilizia abitativa, approvato dal Consiglio dei Ministri con il D.P.C.M. del 16 luglio 2009, il cosiddetto "Piano casa"; il piano ha come obiettivo "*l'incremento del patrimonio immobiliare ad uso abitativo attraverso l'offerta di abitazioni di edilizia residenziale [...] con il coinvolgimento di capitali pubblici e privati, destinate prioritariamente a prima casa per [...] immigrati a basso reddito, residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima regione.*" Il Piano è articolato in quattro linee d'intervento:

- incremento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica;
- promozione finanziaria anche ad iniziativa di privati;
- agevolazioni a cooperative edilizie;
- programmi integrati di promozione di edilizia residenziale sociale.

Per il triennio 2010 -2013 è stata prevista una disponibilità di risorse pari a circa 750 milioni di euro⁴⁸, dei quali 550 milioni provenienti dall'interruzione del programma straordinario di edilizia residenziale pubblica, varato nella passata legislatura e che al momento dell'approvazione del nuovo piano casa era in corso di realizzazione; la restante quota di risorse proviene invece da economie accumulate su altri programmi passati.

Dei 750 milioni reperiti, 200 sono stati restituiti alle regioni per destinarli alla loro originale finalità di sostenere gli investimenti sul programma straordinario di edilizia residenziale pubblica. A seguito dell'approvazione del Decreto Ministeriale dell'8 marzo 2010 circa 370 milioni saranno ripartiti tra le regioni mentre la restante parte, circa 150 milioni di euro sarà destinata alla creazione di un sistema nazional-regionale di fondi immobiliari chiusi.

⁴⁸ Cifra costituita da risorse prevalentemente già stanziata dai precedenti governi.

Quadro regionale

La Regione Emilia-Romagna, con la Legge Regionale 6/2009 “Governo e riqualificazione solidale del territorio” ha inteso riformare la normativa regionale in materia di tutela e di governo del territorio e promuovere nuove modalità di edilizia residenziale sociale e interventi innovativi in materia di edilizia abitativa da destinare in particolare al segmento della locazione⁴⁹.

Il testo prevede che si chieda alla pianificazione urbanistica che una quota non inferiore al 20% del fabbisogno complessivo di residenza sia finalizzata all’edilizia residenziale sociale.

Il 3 giugno 2010 la Regione ha sottoscritto con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti l’Accordo di Programma denominato “Programma di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile” che ha la finalità di incrementare la disponibilità di alloggi da offrire in locazione a canone sostenibile (sociale, moderato, convenzionato) e di migliorare la dotazione infrastrutturale dei quartieri urbani degradati e caratterizzati da condizioni di disagio abitativo.

L’Amministrazione regionale ha varato diverse misure e strumenti strategici per le politiche abitative regionali:

- La creazione del *Fondo immobiliare etico*, nato dal protocollo di collaborazione tra sei Fondazioni bancarie regionali (Fondazione Carisbo, Fondazione Cassa di Risparmio di Forlì, Fondazione del Monte di Bologna e Ravenna, Fondazione Cassa di Risparmio di Modena, Fondazione CR Piacenza e Vigevano, Fondazione Cassa di Risparmio di Rimini) e la Regione per contrastare il disagio abitativo che colpisce fasce crescenti di popolazione con redditi medio-bassi, insufficienti per accedere alla casa in proprietà, ma anche per muoversi sul libero mercato dell’affitto. Grazie all’apporto delle Fondazioni si metteranno in moto 100 milioni di euro che permetteranno di riqualificare alcune zone delle città e di mettere a disposizione circa 2000 appartamenti. Il Fondo sarà gestito da una Società di gestione del risparmio (SGR) con criteri etici e non speculativi e il Comitato promotore (composto dalle sei fondazioni bancarie) si è impegnato a condividere con l’Amministrazione regionale le finalità e i criteri che ispireranno l’attività del Fondo. Questo avrà a disposizione un patrimonio iniziale di 35 milioni di euro che consentirà di accedere al Sistema integrato di fondi nazionale e locale previsto dal Piano Casa nazionale. Il Fondo immobiliare si avvarrà inoltre di accordi con le amministrazioni locali per la disponibilità di aree e immobili da destinare a interventi di edilizia sociale come previsto dal Piano territoriale regionale.

49 Cfr. Nuova Quasco 2009.

- Il *Programma di edilizia residenziale sociale 2010* (per un importo di 31 milioni di euro) che finanzia le nuove costruzioni o il recupero o l'acquisto di appartamenti già realizzati da destinare alla locazione. Il Programma incentiva, con la concessione di un contributo, la realizzazione di interventi su aree o immobili messi a disposizione dai Comuni e destinati alla locazione o al godimento permanente di alloggi, alla locazione o al godimento a termine di lungo periodo (non inferiore a 25 anni), alla locazione o al godimento a termine di medio periodo (non inferiore a 10 anni). Possono concorrere all'attuazione del Programma le cooperative di abitazione, le imprese di costruzione, le società di scopo a maggioranza pubblica, le organizzazioni non lucrative di utilità sociale (Onlus), le fondazioni o le Aziende regionali per il diritto allo studio (ARDSU), tutti o in forma singola o associata.

- Il *Programma di interventi per la casa e la riqualificazione urbana*, che viene finanziato con 22 milioni e 400 mila euro e i cui interventi sono selezionati attraverso il bando per gli alloggi a canone sostenibile. Il Programma ha lo scopo di realizzare, secondo criteri di sostenibilità ambientale ed efficienza energetica, alloggi a canone sostenibile e punta al recupero del patrimonio abitativo esistente e al miglioramento dei servizi in aree caratterizzate da condizioni di degrado e disagio sociale. Gli interventi, caratterizzati da elevati livelli di vivibilità, salubrità, sicurezza e sostenibilità ambientale ed energetica, promuovono e valorizzano la partecipazione di soggetti pubblici e privati⁵⁰.

- La *legge per la "Disciplina della partecipazione della Regione Emilia-Romagna ai fondi immobiliari chiusi per il sostegno all'edilizia residenziale sociale"*⁵¹ che regola la partecipazione ai fondi immobiliari chiusi per la realizzazione di interventi immobiliari nel settore dell'edilizia residenziale da offrire ai nuclei familiari a condizioni più convenienti di quelle di mercato. La nuova normativa regionale prende le mosse dal piano nazionale di edilizia abitativa (articolo 11 della Legge 133/2008) cercando, al contempo, di rafforzare una strategia individuata nel PTR, il Piano territoriale regionale, per la promozione e la realizzazione di misure di recupero del patrimonio abitativo esistente nella città consolidata e la costruzione di nuove abitazioni nell'ambito delle previsioni dei piani urbanistici. Il provvedimento inoltre consente di utilizzare le risorse messe a disposizione dalla Cassa depositi e prestiti per la promozione di una rete di fondi immobiliari chiusi e di altri strumenti finanziari per contribuire a incrementare la dotazione di alloggi sociali.

50 Fonte www.emiliaromagnasociale.it

51 Legge pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Emilia-Romagna n. 100 del 30 giugno 2011.

I programmi fino ad oggi avviati hanno richiesto un impegno di risorse finanziarie di 326 milioni di euro, 69 dei quali attribuiti alla regione in attuazione dei programmi statali promossi nelle precedenti legislature e 257 costituiti da risorse provenienti dal bilancio regionale⁵². Con le risorse reperite e messe a disposizione in attuazione dei singoli programmi finanziati, è stimabile un incremento dell'offerta potenziale di circa 7.500 alloggi e di quasi 630 posti letto in residenze collettive.

Tab. 3.2.1.1: Sintesi dei programmi regionali per il sostegno alla casa in corso di attuazione

PROGRAMMA	DESCRIZIONE	INVESTIMENTO
FONDO PER L'AFFITTO	Strumento che eroga un contributo destinato ad aiutare nel pagamento del canone di locazione. Sono esclusi dal contributo gli assegnatari di alloggi di edilizia residenziale pubblica (ERP). Il fondo per l'affitto è stato istituito nel 1998 da una legge dello Stato (Legge n. 431/98, art. 11). Ogni anno la Regione approva una delibera di Giunta con la quale si stabiliscono i requisiti per poter avere il contributo e i termini di apertura dei bandi che i Comuni devono emanare sulla base del fabbisogno che i Comuni rilevano. La Regione ripartisce i fondi fra i Comuni, che a loro volta erogano il contributo alle famiglie che ne hanno diritto.	15 milioni di euro (2010)
3.000 ALLOGGI PER L'AFFITTO E LA CASA DI PROPRIETA'	Bando regionale (in attuazione della l.r. n. 24/01) finalizzato alla selezione degli interventi per la realizzazione di un programma di costruzione di 3.000 alloggi pubblici da assegnare a soggetti pubblici e/o ai privati. Il programma si propone di incrementare l'offerta di alloggi di edilizia agevolata convenzionata, che potrà essere attuata nella forma della concessione in locazione, o in godimento a termine e permanente, o in proprietà, ai soggetti, in possesso di specifici requisiti, che hanno difficoltà a reperire alloggi per l'uso abitativo primario a canoni o a prezzi accessibili.	145 milioni di euro
20.000 ALLOGGI IN AFFITTO	Programma finalizzato ad incrementare l'offerta di alloggi di edilizia convenzionata-agevolata da concedere in locazione a termine (minimo 10 anni) o permanente (senza limitazione di tempo) a canone convenzionato alle categorie sociali deboli che hanno difficoltà a reperire alloggi a canoni accessibili. I soggetti ammessi a contributo sono le cooperative, Imprese, Comuni, Fondazioni, Onlus beneficiarie, che hanno partecipato al bando di concorso regionale.	-

⁵² Cfr. Forum Regionale L'Abitare 01 gennaio 2010 "Appunti sulle politiche per la casa" a cura di Raffaele Lungarella, responsabile Servizio Politiche Abitative Regione Emilia Romagna.

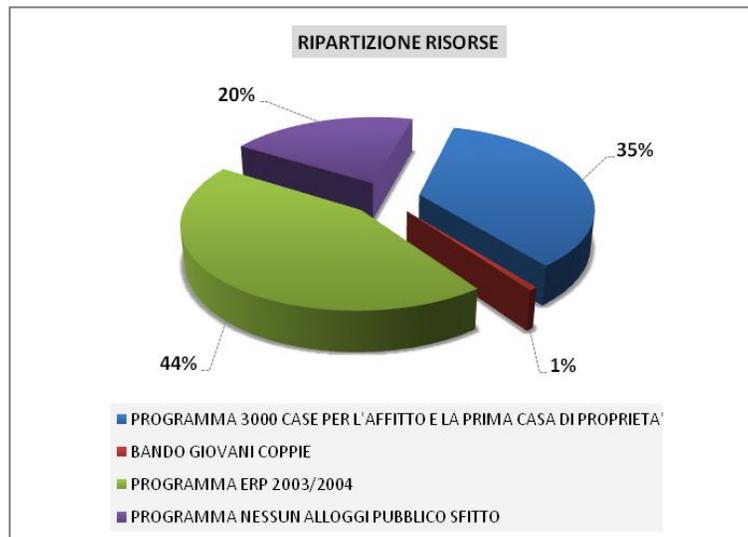
PROGRAMMA 2003-2004 DI INTERVENTI SUL PATRIMONIO ERP	<p>Il programma assegna ai Comuni contributi per manutenzione, ristrutturazione, adeguamento tecnologico e normativo di alloggi di proprietà comunale al fine di aumentare e migliorare la qualità degli alloggi pubblici assegnati in locazione.</p> <p>L'importo complessivo è suddiviso a livello provinciale in base a parametri che tengono conto della popolazione, della distribuzione territoriale del patrimonio erp e della sua vetustà.</p> <p>Gli alloggi comunali interessati da tale programma sono oltre 22.500 distribuiti in 263 comuni e sono stati segnalati dai Tavoli provinciali di concertazione che operano in stretto contatto con i Comuni titolari del patrimonio e si avvalgono del supporto operativo delle Aziende Casa Emilia Romagna (ACER). Per ogni Provincia è stato individuato un elenco di interventi di riserva da effettuare con eventuali economie del programma.</p>	110 milioni di euro
NESSUN ALLOGGIO PUBBLICO SFITTO (art. 21 L. 222/2007)	<p>Programma finalizzato al recupero e all'adattamento funzionale di alloggi di proprietà di ACER o dei Comuni, non assegnati per mancanza di risorse economiche da destinare agli interventi di ripristino indispensabili.</p> <p>L'obiettivo è quello di accrescere in maniera consistente l'offerta di alloggi a canone sociale per coloro che sono collocati nelle graduatorie di assegnazione degli alloggi ERP e favorire il passaggio da casa a casa per famiglie svantaggiate soggette a procedure esecutive di rilascio dell'alloggio per finita locazione.</p>	67 milioni di euro + risorse comunali
"UNA CASA ALLE GIOVANI COPPIE E AD ALTRI NUCLEI FAMILIARI"	<p>Il programma si propone di favorire particolari categorie di cittadini nell'acquisto della proprietà della prima casa a con patto di futura vendita, dopo un periodo di locazione o assegnazione in godimento per un periodo di massimo 4 anni a canoni agevolati e ad un prezzo concordato al momento della sottoscrizione del contratto di locazione o dell'atto di assegnazione in godimento con proprietà differita.</p>	13,5 milioni di euro

Quadro provinciale

Rispetto alla programmazione regionale, dalla precedente legislatura ad oggi, sul nostro territorio sono stati stanziati complessivamente 74.287.264 di euro.

Di tale somma il 64% è destinato a programmi di riqualificazione e adeguamento del patrimonio pubblico (Programma ERP 2003/2004 e Programma "Nessun alloggio sfitto") per un totale di 47.649.542, il 35% al programma "3.000 alloggi per l'affitto e la casa di proprietà" per un totale di 26.136.721 euro, e 501.000 euro, pari a circa l'1% del totale destinati al programma "una casa alle giovani coppie e ad altri nuclei familiari".

Graf. 3.2.1.1: Ripartizione delle risorse regionali per la Provincia di Bologna



3.3 L'edilizia residenziale sociale nella pianificazione urbanistica comunale

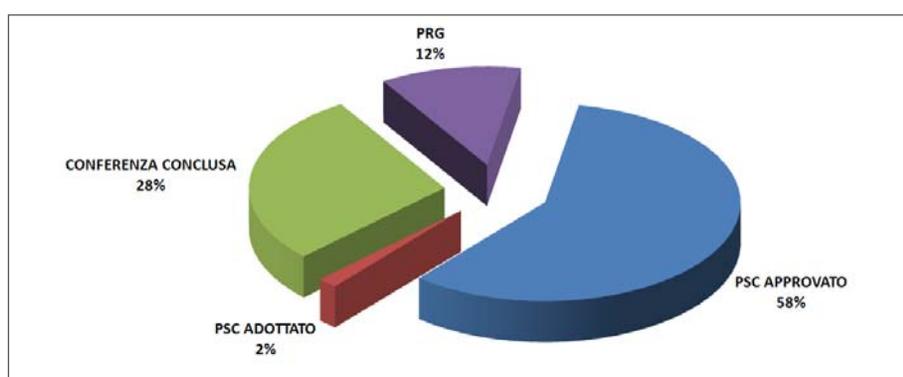
3.3.1 Lo stato della pianificazione urbanistica comunale

Quadro provinciale

A 10 anni dall'entrata in vigore dell'ultima legge urbanistica regionale (Legge 20/2000) con la riforma strutturale della strumentazione che essa ha introdotto, i risultati misurabili dagli atti prodotti dalle amministrazioni comunali bolognesi confermano una complessiva lentezza nel rodaggio della succitata legge, almeno per ciò che riguarda il perfezionamento degli strumenti urbanistici comunali. Ad oggi⁵³ infatti, solo 35 comuni sui 60 totali (circa il 58%) hanno concluso l'iter di formazione del Piano Strutturale Comunale, avendo dunque una strumentazione di governo del territorio uniformata all'ultima disciplina regionale.

Il resto dei comuni bolognesi (il 42% del totale) è invece alle prese, a diversi stadi, con la procedura di formazione del proprio Piano; 1 comune ha lo strumento urbanistico in fase di adozione; se 17 comuni (circa il 28%) hanno concluso la Conferenza di Pianificazione con un Documento Preliminare già contro-dedotto dalla Provincia, permangono ancora 7 comuni (il 12% del totale), appartenenti all'area montana, che non hanno intrapreso alcuna strada di rinnovamento della strumentazione urbanistica ai sensi della L.r. 20/2000, e che quindi si avvalgono ancora del Piano Regolatore Generale (comunque di ultima generazione), redatto secondo la L.r. 47/1978, per il governo del proprio territorio.

Graf. 3.3.1.1: Lo stato della pianificazione comunale in provincia di Bologna



53 Aggiornamento stato di attuazione dei PSC dicembre 2011, elaborazione dati Provincia di Bologna.

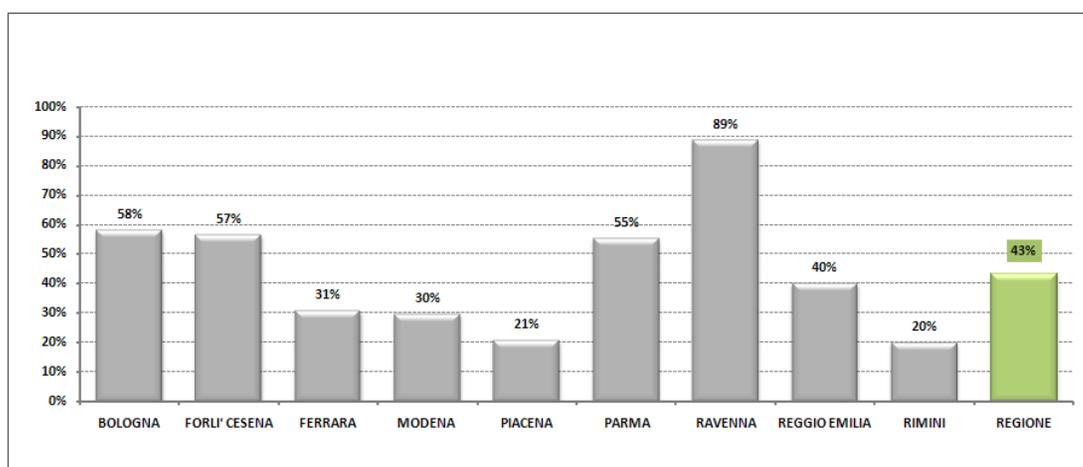
Fig. 3.3.1.1: Lo stato della pianificazione comunale in provincia di Bologna, ripartizione geografica



Quadro regionale

E' utile a questo punto inquadrare lo stato della pianificazione comunale bolognese volgendo lo sguardo alla situazione regionale, dove i dati confermano come anche nel resto della regione gli strumenti di pianificazione comunale previsti dalla L.r. 20/2000 abbiano una certa lentezza nel sostituirsi al PRG. Infatti solo 148 comuni su 341⁵⁴, ovvero il 43%, è regolamentato da un PSC approvato⁵⁵.

Graf. 3.3.1.2: PSC approvati per provincia (%)



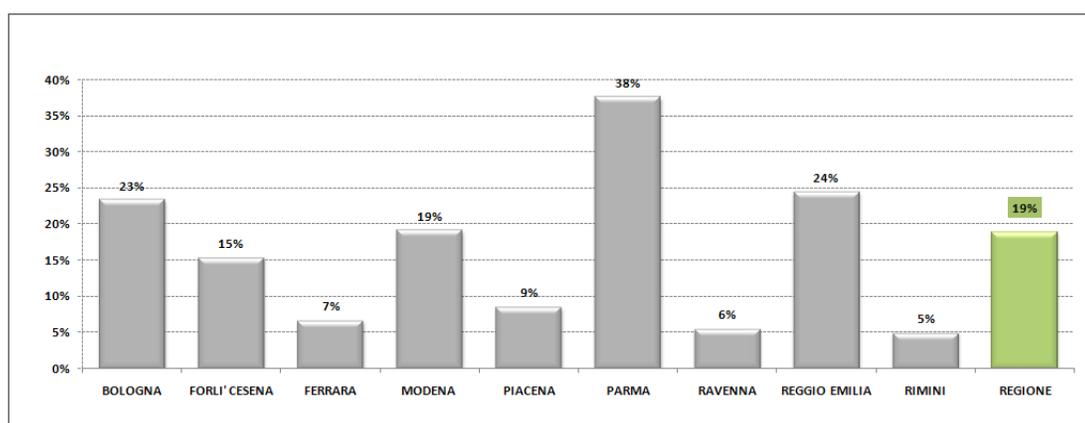
Le percentuali si riducono ulteriormente se si considera il numero di comuni che possiedono al contempo anche il POC ed il RUE approvato: si tratta del solo 19% per tutta la Regione. La distribuzione di questo fenomeno non è omogenea e non sembra costituire particolari geometrie territoriali distintive, laddove si evidenzia un'alternanza rilevante lungo tutta la via Emilia, con province dove il Piano Regolatore Generale resta il documento di riferimento ancora predominante ed il PSC rappresenta un'alternativa poco praticata, come Piacenza, Ferrara, Rimini. Affianco invece a comuni afferenti a province come Parma, Ravenna e Forli-Cesena, che sebbene non abbiano concluso completamente il percorso di approvazione anche di POC e RUE, hanno quanto meno provveduto ad avviare l'iter per l'approvazione del Piano Strutturale Comunale.

54 Sono esclusi dalla seguente analisi i 7 comuni della Provincia di Rimini recentemente passati dalla Regione Marche alla Regione Emilia Romagna.

55 La fonte dei dati è l'osservatorio regionale sulla stato della pianificazione urbanistica, che tramite lo spoglio dei BUR registra l'avanzamento della pianificazione comunale. I dati qui riportati sono riferiti al 28/12/2011.

I comuni bolognesi mostrano un'efficienza sopra la media regionale sia per ciò che concerne l'approvazione del solo PSC che in relazione al perfezionamento di tutti e tre gli strumenti previsti dalla legge.

Graf. 3.3.1.3: PSC, POC, RUE approvati per provincia (%)



Tab. 3.3.1.1: Sintesi confronto regionale sullo stato della pianificazione comunale

PSC POC RUE APPROVATI PER PROVINCIA							
Provincia	N. Comuni	PSC APPROVATI	%*	POC APPROVATI	%	RUE APPROVATI	%
Piacenza	48	10	21	4	8	11	23
Parma	47	26	55	18	38	25	53
Reggio Emilia	45	18	40	11	24	14	31
Modena	47	14	30	9	19	13	28
Bologna	60	35	58	14	23	35	58
Ferrara	26	8	31	2	8	5	19
Ravenna	18	16	89	1	6	1	6
Forli-Cesena	30	17	57	4	13	16	53
Rimini	20	4	20	1	5	3	15
Regione	341	148	43	64	19	123	36

*Percentuale degli strumenti urbanistici vigenti e/o approvati sul totale dei Comuni analizzati

3.3.2 Le caratteristiche quantitative e qualitative dell'ERS nei piani comunali

In questo quadro di eterogeneità dello stato della pianificazione comunale si colloca dunque l'insieme delle politiche abitative prodotte dagli strumenti urbanistici; una eterogeneità che – va subito detto – contribuisce a generare differenti premesse e differenti esiti attesi per ciò che concerne le politiche di housing tra diversi comuni, anche appartenenti alle stesse Unioni/Associazioni che hanno elaborato (o lo stanno facendo) PSC in forma associata.

A questa condizione va aggiunto che gli ultimi dispositivi normativi, nazionali e regionali, in materia di ERS, a partire dalla Legge 9/2007 “interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali”, fino alla Legge Regionale 6/2009 “Governo e riqualificazione solidale del territorio”, hanno solo in minima parte permeato gli strumenti urbanistici comunali. Ciò significa che la stragrande maggioranza dei contenuti dei PSC in materia di politiche abitative derivano da un contesto normativo antecedente il nuovo quadro di riforma introdotto negli ultimi 3 anni, seppure non manchino casi di strumenti urbanistici che “anticipano” o addirittura “superano” certi obiettivi legislativi, discendendo da sensibilità e necessità locali particolari.

In questo contesto si è dunque proceduto ad una analisi degli strumenti urbanistici comunali, riferibile a novembre 2011, in ordine alle politiche abitative, nello specifico della disciplina dell'Edilizia Residenziale Sociale. Anche per i motivi sopra espressi, alcuni dei dati che vengono di seguito presentati sono l'esito di interpretazioni e approssimazioni che potranno trovare conferma solo a seguito del perfezionamento degli strumenti urbanistici esaminati e del confronto con gli apparati tecnici comunali che li hanno prodotti; ciò nonostante, in linea di massima, i risultati che seguono, nelle loro grandezze principali, sono da considerare indicativi di una condizione in essere.

In ordine alle tipologie di ERS, ovvero al significato attribuito a questo termine negli strumenti urbanistici, anche per conseguenza dell'ampia definizione contenuta nelle leggi, la variabilità riscontrata è sintetizzabile in quattro categorie: *edilizia in locazione permanente*; *edilizia in locazione a termine*; *edilizia in locazione a termine con successivo trasferimento di proprietà al conduttore*; *edilizia per la vendita a prezzo convenzionato*. Tutti gli strumenti urbanistici che si propongono di agire sulle politiche abitative ammettono genericamente la possibilità di usare tutte le succitate tipologie, ma con priorità che, caso per caso, ne prediligono certune rispetto ad altre. Dei 46 comuni (il 76% del totale) che esplicitano nei propri strumenti qualche obiettivo inerente le politiche di housing, sei (afferenti all'Associazione Terre d'Acqua) considerano prioritaria la categoria *dell'edilizia in vendita a prezzo convenzionato* (indicando comunque che il 20% del totale di ERS dovrà essere destinata all'affitto); 24 comuni considerano prioritaria l'edilizia in locazione, permanente o a termine; 10 considerano prioritaria l'edilizia

in locazione a termine o in locazione con successivo trasferimento di proprietà al conduttore.

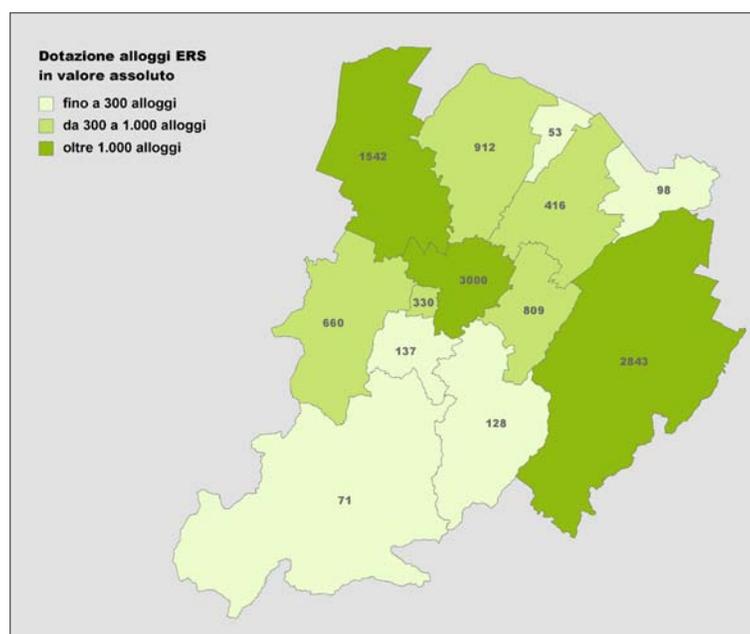
Relativamente alle modalità operative tramite cui i PSC propongono di attuare le previsioni relative all'ERS, si registrano tre casistiche principali: *cessione di aree al Comune (con l'obiettivo di creare demanio di aree pubbliche)*; *assegnazione agli attuatori indici premiali per la realizzazione diretta dell'ERS*; *acquisizione da parte del comune di capacità edificatoria da riassegnare a privati tramite procedure concorsuali*. Solo un comune (Budrio) prevede di poter realizzare l'ERS anche tramite una ulteriore modalità, la *negoiazione di un contributo di sostenibilità (extra oneri)*. Tutti i 46 comuni che nei loro strumenti urbanistici hanno obiettivi relativi all'housing, prevedono di attuare l'ERS facendosi cedere aree dagli attuatori dei comparti (la prima casistica), miscelando questa modalità con l'assegnazione di indici premiali (nel 41% dei casi) oppure tramite l'acquisizione di capacità edificatoria da mettere a bando (nel 67% dei casi).

Da un punto di vista quantitativo, com'è noto, la nuova disciplina regionale, vigente dal 2009, indica nel 20% la quota di ERS da realizzare in rapporto al dimensionamento complessivo del PSC. Anche per i motivi in premessa tuttavia, solo 26 comuni su 46 (poco più della metà) raggiungono o superano tale quota. Se riferiamo poi tale performance alla totalità dei comuni bolognesi, registriamo che solo il 43% è allineata con le dimensioni minime di ERS richieste oggi dalla legge regionale. Nei rimanenti casi la quota di ERS prevista oscilla in media tra l'8 e il 15% del dimensionamento complessivo del PSC.

In questo quadro le Associazioni e Unioni della montagna, assieme ai comuni di Malalbergo e Molinella registrano la quota di ERS più bassa con percentuali molto al di sotto del 20%, seguono questo trend "negativo" Reno Galliera, Terre di Pianura ed il comune di Sasso Marconi. La dotazione minima viene invece raggiunta, ed in alcuni casi superata, dalle 4 associazioni-unioni della fascia centrale del territorio provinciale, dal comune di Bologna e Casalecchio di Reno.

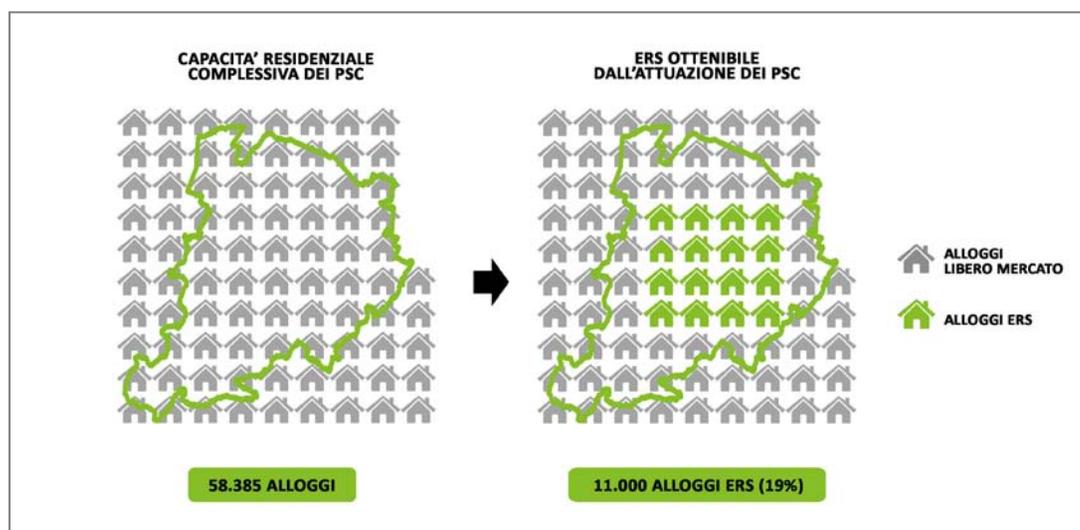
Gli esiti attesi da questo evolutivo ed eterogeneo sistema di pianificazione, dal lato della quantità di ERS ottenibile dall'attuazione dei PSC, sono quindi relativamente modesti: 11.000 alloggi complessivi (previsti in 53 strumenti urbanistici comunali) per l'intero orizzonte temporale di durata dei Piani, a confronto di una complessiva capacità residenziale contenuta nei PSC che potrebbe dare origine a 58.385 alloggi. Il dato, desunto da una recente analisi sulle capacità dei PSC, si riferisce alla somma dei residui "confermati" dei PRG senza PUA approvato (per un totale di 7.783 alloggi), degli interventi di riqualificazione urbana (5.854 alloggi) con le nuove previsioni residenziali (circa 44.748 alloggi), senza computare quindi gli alloggi potenzialmente derivanti dal consolidamento del tessuto esistente, dai residui di PRG con PUA approvato e dal recupero degli edifici rurali con i quali il dimensionamento complessivo degli alloggi realizzabili sul territorio bolognese nei prossimi 15-20 anni potrebbe arrivare a 85.752 unità.

Fig. 3.3.2.3: Numero di alloggi ERS ottenibile dall'attuazione dei PSC nelle Associazioni e Unioni di comuni



Più scoraggiante appare la prima fase di attuazione dei PSC. Dei 14 Comuni che ad oggi hanno approvato un POC, solo sei hanno previsto di attuare una parte delle politiche relative all'ERS, per una potenzialità che comunque non supera complessivamente 600 alloggi.

Fig. 3.3.2.4: Rapporto tra capacità residenziale dei PSC e previsioni ERS



Il quadro pianificatorio presentato lascia facilmente intendere che a fronte di una capacità di assorbimento del mercato immobiliare oggi più che mai limitata, la previsione residenziale complessiva derivante dal dimensionamento degli strumenti urbanistici comunali risulta molto consistente; se si considera infatti una quota annua provinciale di alloggi progettati, ovvero le abitazioni per le quali si è ottenuto il permesso di costruire o non sia stata respinta la Dia, pari a circa 3.500⁵⁶, sarebbero necessari circa 25 anni affinché le previsioni urbanistiche trovassero attuazione, tracciando così un arco temporale notevolmente superiore “alla vita” degli strumenti stessi.

Altro dato sui cui è necessaria una riflessione è la scarsa propensione alla riqualificazione urbana, che rappresenta solo il 10% del dimensionamento complessivo degli strumenti urbanistici. Le percentuali seppur non quantitativamente rilevanti in termini assoluti, indicano una netta prevalenza delle politiche volte alla riqualificazione nell'area urbana centrale bolognese (il 35% degli alloggi di riqualificazione è concentrato nella conurbazione bolognese), dove il contrasto alla dispersione insediativa e la qualificazione dei luoghi urbani rappresenta una delle principali politiche della pianificazione d'area vasta.

Anche il dato relativo alla percentuale di ERS sul totale degli alloggi prevista nei piani non prefigura scenari incoraggianti; sebbene la nuova disciplina regionale sia entrata in

56 Fonte dati Quadro Conoscitivo PTCP, Tab. C.1.1 “Popolazione, addetti e produzione edilizia residenziale”, elaborazione Provincia di Bologna. Il dato si riferisce ai primi anni 2000, periodo di particolare vivacità del mercato immobiliare; allo stato attuale, analizzando i dati del Comune di Bologna (campione significativo rispetto all'andamento del mercato immobiliare del territorio provinciale) emerge che negli ultimi anni, a seguito della crisi, si ha una riduzione di circa la metà degli alloggi progettati.

vigore a posteriori rispetto alla formazione della maggior parte degli strumenti urbanistici comunali, e nel complesso la media provinciale della previsioni di ERS si attesta attorno al 19%, le differenze territoriali risultano assai problematiche: come si è visto meno della metà dei comuni raggiungono o superano la quota del 20% richiesta dalla legge; tale tendenza è confermata anche dall'analisi dei 12 comuni ad Alta Tensione Abitativa⁵⁷: solo 2 comuni, Bologna e Casalecchio di Reno, superano la soglia prevista dalla legge (sebbene nel caso del Capoluogo siano incluse anche forme di Cohousing, alloggi a proprietà indivisa e alloggi temporanei), 4 comuni raggiungono la dotazione minima, mentre i restanti 6 comuni si attestano su percentuali anche inferiori della metà.

Un'ultima annotazione va fatta circa l'eterogeneità delle tipologie di edilizia residenziale sociale offerte dagli strumenti urbanistici; ancorché si ritenga accettabile avvalersi di una definizione di ERS comprensiva sia delle diverse forme di locazione che della vendita a prezzo convenzionato, la locazione permanente o a lungo termine per la maggior parte dei comuni sembra non essere considerata una priorità: anche in questo caso solo poco più della metà dei Comuni che esplicitano nei propri strumenti obiettivi in tema di ERS, considerano prioritaria l'edilizia in locazione permanente.

⁵⁷ Comuni ad alta Tensione Abitativa della Provincia di Bologna: Anzola dell'Emilia, Bologna, Calderara, Casalecchio di Reno, Castel Maggiore, Castenaso, Granarolo dell'Emilia, Imola, Pianoro, San Lazzaro, Sasso Marconi, Zola Predosa.

LE CONDIZIONI DEL MERCATO ABITATIVO

4 LE CONDIZIONI DEL MERCATO ABITATIVO

4.1 Le dinamiche del mercato immobiliare⁵⁸

4.1.1 La domanda pubblica

Gli appalti banditi nel corso del 2009 nella provincia di Bologna raggiungono in complesso poco più di 160 milioni di euro: dopo la sostanziale tenuta registrata a fine 2008 (+32,4% la crescita annuale complessiva), anche il settore delle costruzioni sembra risentire, con un ritardo fisiologico di circa un anno, del calo della domanda che ha caratterizzato l'economia locale e nazionale. Sia nel primo che nel secondo semestre del 2009, infatti, gli appalti banditi si sono decisamente ridimensionati, assestandosi su valori che solo di poco superano un quarto del valore raggiunto nell'analogo semestre dell'anno precedente, con una decelerazione complessiva del -68,8%.

Rispetto all'anno precedente, rallentano sia i bandi per opere edili, che i bandi per opere infrastrutturali. I bandi in edilizia si assestano su valori che, in decelerazione di quasi il -75% rispetto a fine 2008, definiscono il peggior risultato dal 1995 ad oggi: il rallentamento della domanda, e le difficoltà legate alla finanziabilità dei progetti, contribuiscono inevitabilmente alla riduzione di molti interventi, nonostante la seconda parte dell'anno abbia fatto registrare, pur rimanendo su valori decisamente ridimensionati, alcuni segnali di ripresa. In decelerazione per il secondo anno consecutivo, dopo la crescita registrata a fine 2007, i bandi per opere infrastrutturali, che registrano quasi 105 milioni di euro in meno rispetto ad un anno addietro (-57,7% la variazione %) e che, influenzati da difficoltà di natura decisionale e di tempistica, si assestano su valori assoluti ulteriormente in ribasso rispetto ai picchi negativi registrati tra il 1995 ed il 1997.

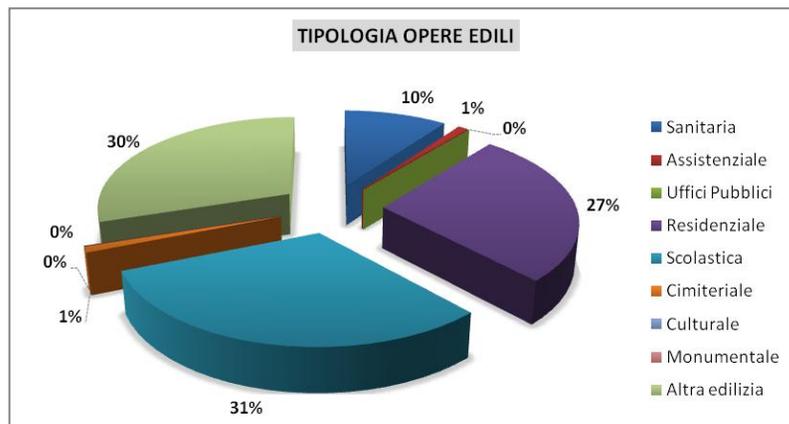
Approfondendo l'analisi della ripartizione dei bandi in ordine alla tipologia delle opere, risulta che nell'ambito delle opere edili, per le quali vengono investiti nel 2009 quasi 85 milioni di euro (il 53% circa degli appalti nel complesso), prevalgono le gare per opere di edilizia sociale (poco meno di 37 milioni di euro complessivi), di cui 26, oltre il 43% sul totale, per edilizia scolastica, e 9 per edilizia sanitaria, mentre gli appalti banditi per pubblici uffici, edilizia assistenziale, ed edilizia cimiteriale, culturale e monumentale in complesso si riducono a valori limitati al milione di euro. Seguono i bandi per opere di altra edilizia (demaniale, militare...) che calano però in corso d'anno di oltre il -50%, pari ad un ulteriore 30% sul totale, e dai bandi per opere di edilizia residenziale, con una rilevanza complessiva

⁵⁸ I paragrafi a seguire e l'elaborazione dei dati sono stati desunti ed adattati dall'indagine "Le costruzioni in provincia di Bologna, anno 2009", Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Bologna, a cura di Elena G. Cotti, Ufficio Statistica e Studi.

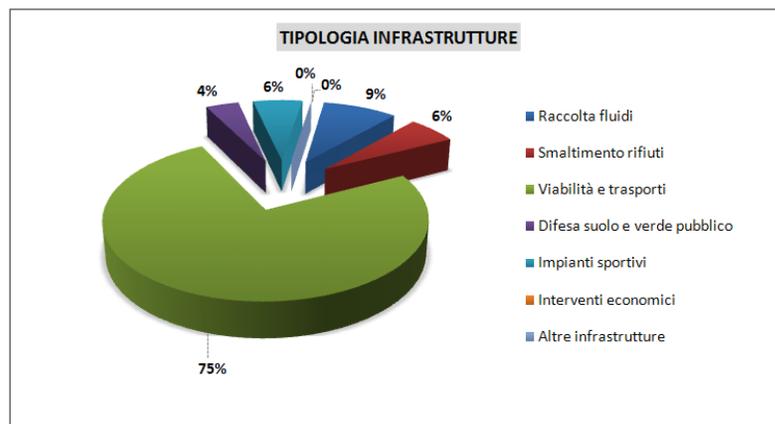
che si assesta attorno al 27% (pari a circa 23 milioni di euro, con un -13% rispetto a fine 2008).

In riferimento ai bandi di gara per opere infrastrutturali, invece, il cui valore complessivo ammonta a poco più di 76 milioni di euro (il 47% circa del totale), si può osservare come oltre il 75% di esse riguardi la voce "Viabilità e trasporti" (attorno ai 57 milioni), più che dimezzata però in corso d'anno, così come lo "Smaltimento rifiuti", che perde intensità dopo la crescita del biennio precedente (meno di 5 milioni in complesso, anch'esso ridottosi della metà nel 2009), a favore di altre due voci, le uniche peraltro in attivo in corso d'anno, quali la "Raccolta fluidi", che accelera tra gennaio e dicembre di quasi il +122%, con un peso cresciuto di oltre 7 punti %, e gli "Impianti sportivi", che con un incremento di oltre il +2% si assestano attorno al 6% sul totale delle infrastrutture.

Graf. 4.1.1.1: Ripartizione dei bandi in ordine alla tipologia di opere edili



Graf. 4.1.1.2: Ripartizione dei bandi in ordine alla tipologie di infrastrutture



Esaminando le aggiudicazioni di appalto assegnate, si osserva una decisa contrazione del peso delle imprese extraregionali sul totale degli appalti aggiudicati in provincia, che, dopo l'accelerazione osservata nel biennio 2002-2003 (dal 29% del 2001 ad oltre il 61% del 2003), si è progressivamente ridotto, fino alla riduzione di oltre un sesto osservata nel corso del 2009, quando il peso si riduce a poco più del 10%. Pur confermandosi pertanto la presenza nel tessuto locale delle imprese "straniere", la dinamica in attenuazione degli appalti banditi sembra riflettersi anche su una minore incidenza sul territorio delle imprese a fuori regione: e questo è tanto più valido stante la contrazione delle opere infrastrutturali, storicamente le più soggette ad aggiudicazioni da parte di imprese extraregionali, sia per la tipologia e la dimensione delle opere in aggiudicazione, sia per la specializzazione e la strategia d'impresa locale.

L'ultima osservazione riguarda i ribassi d'asta, che ammontano complessivamente nel 2009 al 10,9%, quasi un punto % in meno rispetto a fine 2008: superiore alla media la percentuale di ribasso delle opere infrastrutturali (11,3%), mentre la propensione al ribasso per le opere edili, per lungo tempo superiore alla media, si è progressivamente ridotta negli ultimi anni, fino al 10,3% di fine 2009.

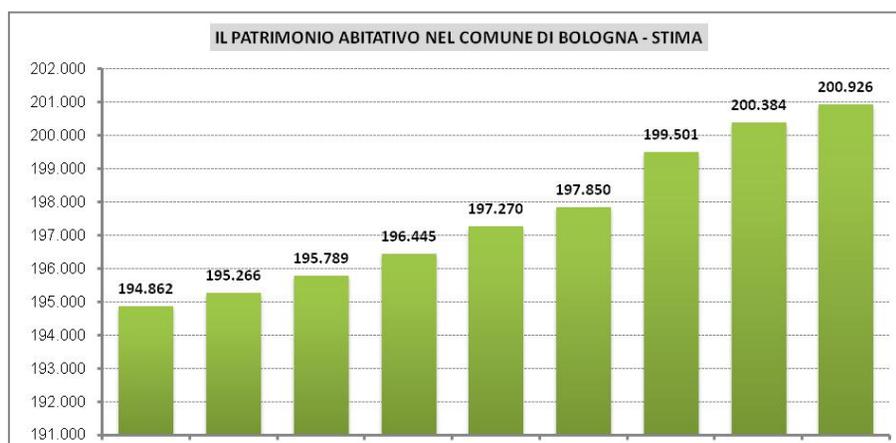
4.1.2 La produzione e la distribuzione edilizia

A partire dal Censimento della popolazione e delle abitazioni realizzato nel 2001, che fornisce un'immagine delle caratteristiche strutturali del Paese nel dettaglio, definendone, in particolare, i caratteri della condizione abitativa e le variazioni del patrimonio immobiliare, è possibile realizzare una valutazione approfondita degli aspetti più significativi del contesto abitativo provinciale.

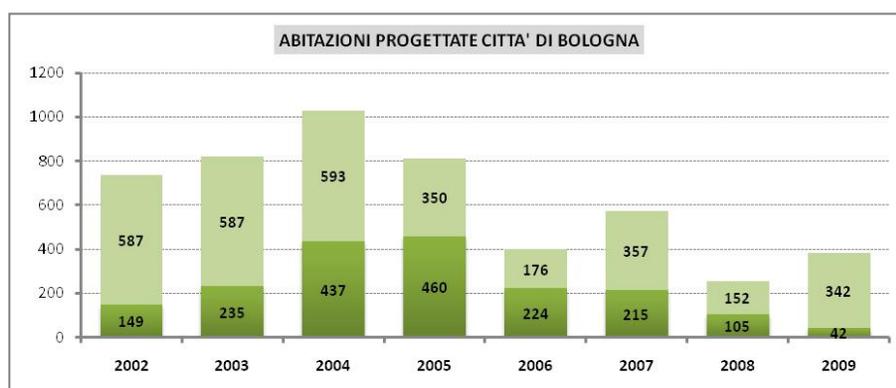
La somma delle abitazioni al censimento 2001 con le abitazioni ultimate negli anni successivi consente di ottenere con buona approssimazione una stima del patrimonio abitativo disponibile: nella sola città di Bologna continua tra il 2001 ed il 2009 la crescita del numero di abitazioni immesse sul mercato, con un incremento nei nove anni del +3,11%. Le abitazioni ultimate tra gennaio e dicembre 2009 si fermano però a 542, un valore ulteriormente ridotto dopo la contrazione già registrata un anno addietro, conseguenza solo in parte delle numerose operazioni di verifica d'ufficio condotte nell'anno su opere che risultavano ancora non ultimate.

Se si analizzano invece le abitazioni progettate in città, possibile indice dell'offerta futura nel mercato immobiliare, si osserva che, dopo la battuta d'arresto del 2008, le abitazioni progettate in città nel 2009 sembrano riprendere vigore, con un incremento di circa il +50% rispetto alla fine dell'anno precedente, quasi ad indicare i primi timidi segnali di fiducia di un mercato locale che sembra voler riprendere slancio.

Graf. 4.1.2.1: Stima del patrimonio abitativo disponibile nel Comune di Bologna



Graf. 4.1.2.2: Stima delle abitazioni progettate - città di Bologna



Uno dei fattori che necessariamente influiscono sull'espansione dello stock abitativo è la crescita generale della popolazione, il cui andamento nella provincia di Bologna sembra confermarsi in crescita, con un incremento del 6,2% registrato tra il 2002 e 2009. Accanto a questo, si osserva un aumento dei nuclei familiari (+17,92%)⁵⁹, dovuto prevalentemente alla riduzione del numero medio di componenti, che dovrebbe indurre una maggiore domanda di abitazioni. D'altro canto, sembra confermarsi la tendenza, già osservata negli anni passati, all'abbandono dei grandi centri urbani in favore delle periferie limitrofe: la città tende a

⁵⁹ Saldo registrato tra il 2001 e 2010. Fonte dati "Bilancio demografico annuale e popolazione residente, famiglie e convivenze, superficie territoriale e densità di popolazione al 31/12 per comune" della camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Bologna.

“spopolarsi” a favore dei comuni dell’hinterland dove comprare casa costa ancora meno e allo stesso tempo sembra esserci una maggiore vivibilità.

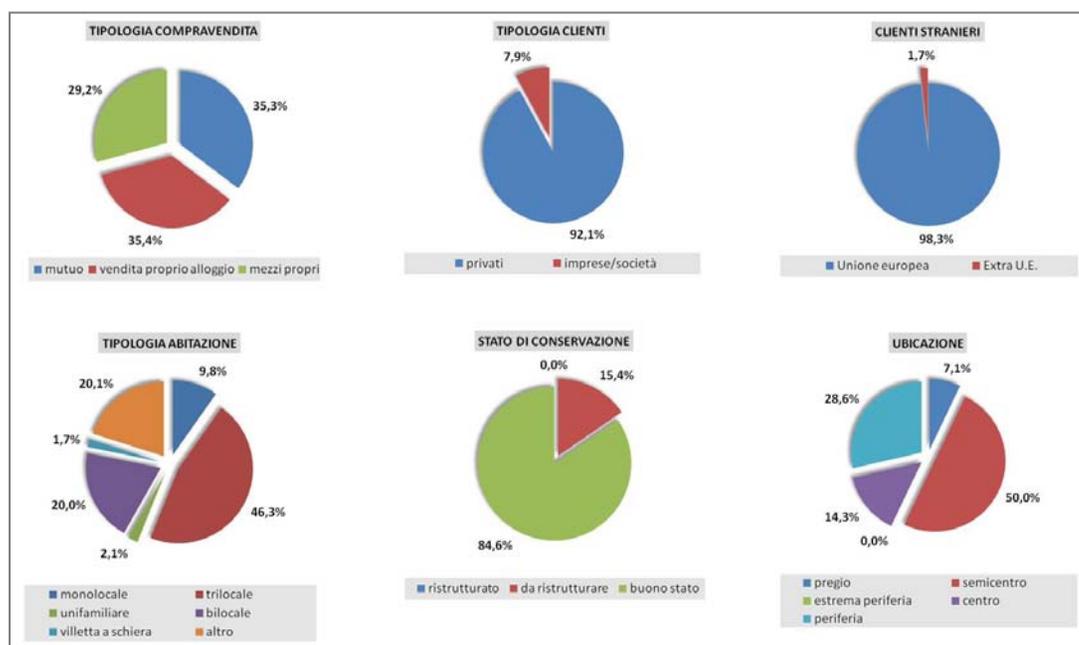
Anche l’andamento dell’occupazione (solitamente buon indicatore del reddito) può essere ritenuto significativo ai fini della valutazione della domanda abitativa: a questo proposito, in provincia di Bologna sono previste dalle circa 1700 imprese intervistate con l’indagine Excelsior per il 2010, complessivamente 15.470 assunzioni, escludendo i passaggi diretti di lavoratori già occupati da impresa a impresa, (equivalenti a un tasso di entrata del +5,6%) a fronte di 18.820 uscite di lavoratori attualmente alle dipendenze (tasso di uscita: +6,9%), per cui il saldo atteso risulta pari a -3.350 unità (con un tasso di crescita del -1,2%), valore ancora negativo, anche se su consistenze meno significative rispetto ad un anno addietro, dovuto prevalentemente all’atteggiamento prudente degli operatori economici territoriali, non ancora completamente usciti dalle difficoltà della forte crisi economica. E’ opportuno ricordare peraltro che la provincia di Bologna si presenta come una realtà nella quale, come si è rilevato più volte negli ultimi anni, si è ormai raggiunta una situazione di sostanziale piena occupazione, con un tasso di disoccupazione che, nonostante le difficoltà, a fine anno si assesta ancora attorno al 3,4%, a fronte del 7,8% nazionale.

In realtà, nel contesto bolognese come a livello nazionale, un livello d’offerta che sembra rimanere comunque elevato non trova più un altrettanto elevato grado di domanda abitativa, frenata da prezzi d’acquisto ancora troppo elevati e da un ridotto accesso ai mutui: a risentirne di più, infatti, sono le famiglie monoreddito, i giovani o gli stranieri, alla ricerca di tipologie d’acquisto non più alla loro portata.

Oltre il 70% di chi acquista casa, infatti, lo fa facendo ricorso ad un mutuo, o attraverso la vendita del proprio alloggio, mentre solo il restante 30% acquista utilizzando mezzi propri; oltre il 92% della clientela resta comunque legata ad acquirenti privati, tra i quali i clienti stranieri, in netto calo, provenienti prevalentemente dall’Unione europea, mentre solo meno del 2% ha origini extra comunitarie.

La tipologia d’abitazione più ricercata è legata al trilocale (nel 46% delle compravendite), o, comunque, ad abitazioni di piccole dimensioni (per il 30% monolocali o bilocali), nell’85% dei casi in buono stato, a prezzi accessibili ed immediatamente abitabili, ed eventualmente da rimodernizzare in tempi successivi. L’ubicazione preferita si conferma il semicentro (nel 50% dei casi), o, eventualmente, la periferia (29%), mentre solo poco più del 14% delle compravendite avviene per abitazioni in centro.

Graf. 4.1.2.3: Principali caratteristiche delle abitazioni oggetto di compravendita



Prosegue per il terzo anno consecutivo, anche se su intensità pressoché dimezzate, il calo del numero delle transazioni residenziali effettuate a Bologna: l'indice NTN⁶⁰ diminuisce infatti tra il 2008 ed il 2009 del -8,9% per l'intera provincia, a fronte di un decremento nazionale del -11,3%: ancora decisamente in peggioramento rispetto alla media le transazioni registrate per la provincia bolognese (-13,1% il rallentamento, oltre quattro punti % in più rispetto alla decelerazione media), mentre sembra ridursi sensibilmente, pur mantenendosi negativa, la contrazione delle transazioni della sola città di Bologna, il cui decremento raggiunge il -1,2%, a fronte del -7,7% medio registrato nelle principali città capoluogo. Ancora in calo anche l'indicatore IMI, indice di un mercato dove risulta sempre più difficoltoso trovare un punto d'incontro tra domanda ed offerta immobiliare.

Anche l'analisi della distribuzione dell'indice NTN per dimensione delle abitazioni sembra confermare, come osservato in precedenza, la prevalenza di transazioni relative ad abitazioni di media dimensione, con una percentuale che varia da poco meno del 31% registrato al di fuori di Bologna città, al 28% registrato nel capoluogo.

60 NTN = numero di transazioni di unità immobiliari normalizzate. Le compravendite dei diritti di proprietà sono "contate" relativamente a ciascuna unità immobiliare tenendo conto della quota di proprietà oggetto di transazione; ciò significa che se di una unità immobiliare è compravenduta una frazione di quota di proprietà, per esempio il 50%, essa non è contata come una transazione, ma come 0,5 transazioni.

IMI = indicatore di Intensità del Mercato Immobiliare = rapporto tra NTN/stock di unità immobiliari

Seguono poi le abitazioni di piccola e medio-piccola dimensione, mentre i monolocali sembrano essere ricercati soprattutto in città (13% delle transazioni, a fronte della metà circa nel resto della provincia).

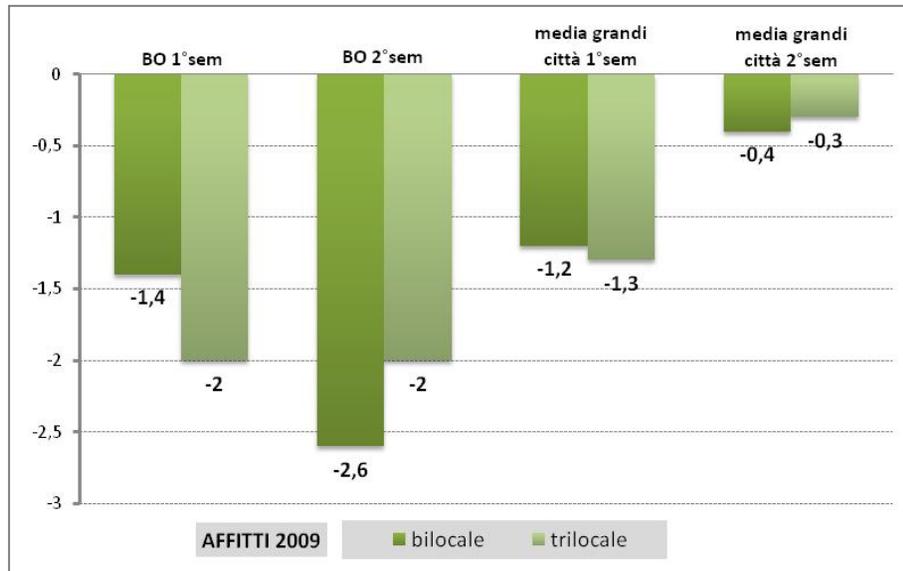
4.1.3 L'andamento dei prezzi e dei costi

Ad una domanda immobiliare ancora in contrazione, anche se apparentemente più vivace rispetto all'anno precedente, corrisponde, dal lato dell'offerta, un andamento altrettanto negativo dei prezzi di compravendita, anche se su intensità leggermente meno consistenti rispetto a fine 2008. Tutti i più importanti Osservatori immobiliari sono peraltro concordi nel riconoscere che, mentre a livello nazionale i dubbi e le incertezze conseguenti la crisi economica mondiale sembrano lasciare lentamente spazio, in corso d'anno, ad una nuova e più determinata volontà d'acquisto, confermata da una lieve inversione di tendenza del ciclo, per il mercato immobiliare bolognese le difficoltà sembrano tuttora consistenti. I dati pubblicati dal Centro Studi Tecnocasa, a titolo esemplificativo, sembrano evidenziare infatti che, mentre l'andamento medio dei prezzi nelle Grandi Città inverte in corso d'anno il trend decrescente iniziato già nel 2006 (con un significativo -1,5% registrato nella seconda parte dell'anno, per un complessivo -4,2% nel 2009), per il mercato immobiliare bolognese questa inversione di tendenza non sembra essere ancora così marcata e, dopo un leggero miglioramento a fine giugno (-3,4%, rispetto al -4,6% di fine 2008), l'andamento dei prezzi di vendita torna in calo nell'ultima parte dell'anno, con un -7,0% complessivo che definisce uno dei peggiori risultati rilevati in corso d'anno tra le Grandi Città.

Diminuiscono nelle grandi città anche i prezzi di box e posti auto, anche se complessivamente tengono meglio rispetto ai prezzi delle abitazioni: se da un lato, infatti, molti acquirenti decidono probabilmente di rinunciare all'acquisto di un posto per l'auto nel tentativo di ridurre l'investimento complessivo nell'abitazione, dall'altro la cronica mancanza di parcheggi nei centri delle città ha favorito una migliore tenuta dei prezzi di questo mercato, che si conferma un valido investimento alternativo: in questo caso peraltro Bologna sembra assestarsi su quotazioni che non si discostano più di tanto dalla media nazionale, con un calo nella seconda parte dell'anno limitato al -0,8% per i box ed al -1,8% per i posti auto, a fronte di un rallentamento medio dello 0,6% e dell'1,7% rispettivamente.

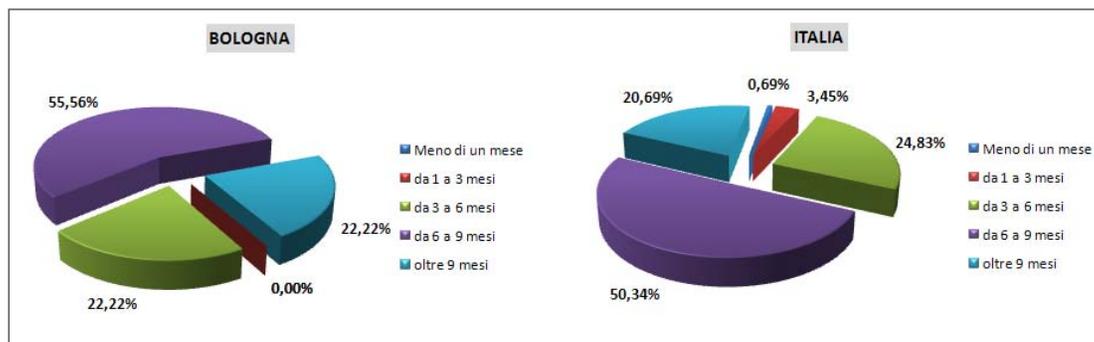
Calo decisamente più contenuto per i canoni mensili di locazione nelle Grandi Città, con un decremento che nel secondo semestre dell'anno oscilla tra lo 0,4% per i bilocali e lo 0,3% per i trilocali, che si traduce a Bologna in una contrazione degli affitti del -2,6% e del -2,0% rispettivamente: il mercato degli affitti sembra pertanto avere maggiore tenuta, alimentato dalle fasce di reddito più basse, che attualmente non riescono ad avere accesso al mutuo per l'acquisto di un'abitazione di proprietà.

Graf. 4.1.3.1: Andamento dei canoni mensili di locazione nel 2009 - confronto tra città di Bologna e grandi città italiane



La flessione della domanda si riflette inevitabilmente, oltre che sul livello dei prezzi, anche sui tempi medi di vendita, che continuano a dilatarsi progressivamente: mediamente, oltre il 50% delle compravendite richiede infatti un tempo compreso tra i 6 ed i 9 mesi, 5 punti % in più a Bologna, oltre un quinto degli scambi richiede più di 9 mesi e, in città, la percentuale di vendite realizzate entro i 3 mesi è praticamente nulla.

Graf. 4.1.3.2: Tempi medi di vendita delle abitazioni - confronto città di Bologna e media città italiane



Le previsioni di tutti i più autorevoli osservatori immobiliari sembrano confermare anche per il 2010 una situazione di incertezza, in cui il mercato immobiliare risulta essere fortemente dipendente dall'evoluzione di fattori esterni ad esso. L'evoluzione della congiuntura economica, oltre che il riflesso della crisi nazionale sul mercato del lavoro e l'atteggiamento prudentiale degli istituti di credito nell'erogazione dei mutui, sono fattori che influenzano in modo rilevante alcune delle categorie di potenziali acquirenti, divenuti più selettivi e prudenti, con conseguente impatto sui prezzi degli immobili (che Gabetti prevede in oscillazione tra lo 0 ed il -3%) e sulle compravendite.

Le più recenti indagini immobiliari sembrano evidenziare peraltro per la prima parte del 2010 una leggera inversione di tendenza: l'indice NTN è in deciso miglioramento sia per la città di Bologna (+8,0% la variazione rispetto al primo trimestre 2009), sia per il resto della provincia (+3,3%), nonostante sia opportuno ricordare che il confronto con i primi tre mesi del 2009 parte inevitabilmente da valori che avevano subito in soli tre mesi un drastico ridimensionamento.

4.1.4 Il settore edile

Nel corso del 2009 anche le imprese bolognesi operanti nel settore delle costruzioni fanno registrare la prima battuta d'arresto. La flessione della dinamica produttiva mondiale e le difficoltà di incontro tra domanda ed offerta del mercato immobiliare, cominciano ad avere i primi riflessi sul settore edile provinciale che, per sua natura molto lento nelle reazioni ad eventuali cambiamenti di mercato, a causa principalmente dei lunghi tempi che necessariamente intercorrono tra l'avvio di un'attività ed il suo termine ultimo, sembra risentire con un ritardo di quasi un anno della crisi che già nel corso del 2008 aveva messo in difficoltà tutti gli altri principali settori dell'economia provinciale.

E' peraltro opportuno ricordare che le imprese iscritte presso il Registro delle Imprese nel settore delle costruzioni sono spesso una sottostima della totalità delle imprese che operano in tale contesto, in parte iscritte invece come agenzie (ma con un numero di infortuni - si veda Banca Dati Inail - così elevato da far supporre la presenza di vere e proprie attività di costruzione).

Tab. 4.1.4.1: Natalità e mortalità delle imprese di costruzione della provincia di Bologna nel 2009

IMPRESE 2009					
Sezioni	Divisioni attività	Registrate	Attive	Iscritte	Cessate
F	Costruzioni	13.885	13.113	981	1.101

Stock al 31/12/2008	Saldo annuale	Tasso di crescita rispetto anno precedente
13.905	-120	13.885

A titolo esemplificativo, è possibile analizzare gli infortuni sul lavoro denunciati dalle aziende nell'anno 2009 indennizzati dall'Inail a tutto il 30 aprile 2010: il totale degli eventi denunciati relativo al solo settore delle costruzioni definisce quasi il 13% degli eventi complessivamente denunciati in provincia, percentuale che sale al 23% (un punto % in più rispetto al dato di fine 2008) se si considerano anche le attività immobiliari. Significativo, in particolare, il numero degli infortuni con conseguenze mortali, che definisce complessivamente quasi un terzo delle morti indennizzate in corso d'anno.

Tab. 4.1.4.2: Infortuni sul lavoro denunciati dalle aziende ed indennizzati dall'Inail nel 2009

INFORTUNI 2009					
Sezioni	Inabilità temporanea	Inabilità permanente	Morte	Totale	Durata media in giorni
F costruzioni	1.542	118	1	1.661	31
K attività immobiliari	1.260	69	3	1.332	24
Totale settori	12.330	671	14	13.015	25
F+K	2.802	187	4	2.993	28
Peso F+K	22,7	27,9	28,6	23	
Peso F	12,5	17,6	7,1	12,8	
Peso K	10,2	10,3	21,4	10,2	

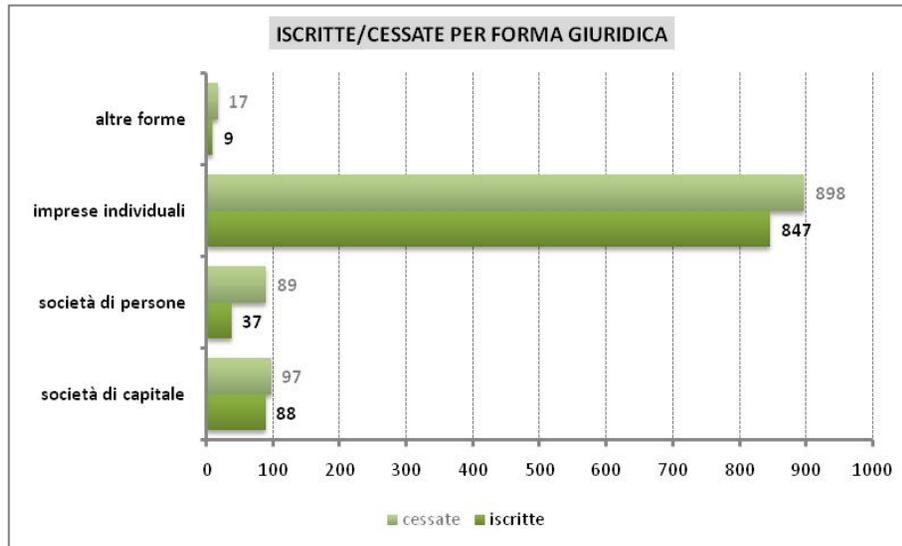
Tenuto conto di quanto sopra ricordato, se si analizza la nati/mortalità delle imprese di costruzione iscritte e cessate nel Registro delle Imprese tenuto dalla Camera di Commercio per il 2009 si osserva un saldo negativo pari a -120 unità ed un tasso di crescita rispetto a fine 2008 del -0,14%, con 981 iscrizioni, a fronte di 1.101 cessazioni riscontrate in corso d'anno. E' opportuno ricordare, tra l'altro, che l'iscrizione di una nuova impresa può nascondere, in alcuni casi, un mero passaggio dalla condizione di occupato alle dipendenze a quella di lavoratore autonomo: questa ipotesi, suffragata peraltro dai dati Excelsior successivamente riportati sul mercato del lavoro dipendente, sembra trovare ragione nella maggiore convenienza delle imprese a disporre di maestranze autonome anziché alle dipendenze.

L'analisi per forma giuridica mette in luce la netta prevalenza delle imprese individuali, che da sole continuano a definire quasi il 70% delle imprese operanti nel settore, seguite a distanza dalle forme societarie, società di capitale e società di persone, che definiscono rispettivamente il 17% ed il 12% sul totale, mentre solo il 2% opera attraverso altre forme giuridiche.

I singoli saldi di nati/mortalità delle imprese di costruzioni per forma giuridica presentano a fine anno tutti valori negativi: inversione di tendenza significativa, in particolare, per le società di capitale (-9 imprese a fine anno) e per le imprese individuali, il cui saldo negativo (-51 imprese) è in realtà il risultato dell'elevato interscambio favorito dall'alto numero di iscrizioni e cessazioni avvenute tra gennaio e giugno, che hanno preceduto l'inevitabile contrazione registrata invece negli ultimi sei mesi dell'anno. Saldo che si conferma invece negativo per il secondo anno consecutivo per le società di persone (-52 unità), mentre si assestano su valori ancora poco significativi le altre forme di impresa.

Considerata pertanto la rilevante incidenza delle ditte individuali nelle dinamiche del settore edile, è opportuno sottolineare un altro importante aspetto divenuto significativo all'interno del settore negli ultimi anni, ovvero l'importante crescita dei titolari di impresa di origine extra comunitaria che operano nel ramo dell'edilizia, aumentati negli ultimi dieci anni del +255,9%, passando dai 376 di fine 2000 ai 1.338 di fine 2009 (con una nuova crescita in corso d'anno, dopo l'assestamento del 2007 dovuto probabilmente alle trasformazioni della nuova Ue, del +5,0%). Le costruzioni si confermano, dopo il commercio, il settore più rilevante tra i lavoratori indipendenti extra comunitari: da sole raccolgono infatti oltre il 30% circa delle attività create da immigrati, e rappresentano oltre il 14% delle attività edili in complesso.

Graf. 4.1.4.1: Imprese iscritte/cessate per forma giuridica



Tab. 4.1.4.3: Incidenza dei titolari di impresa di origine extra comunitaria nel settore edile

SETTORE COSTRUZIONI				
Titolari extra UE al 31/12/2009	Var % 08/09	Peso %	Totale titolari al 31/12/2009	Peso % extra UE su tot. titolari
1.338	5%	30,2%	9.462	14,1%

PRIMI ORIENTAMENTI PER UN ACCORDO TERRITORIALE

5 PRIMI ORIENTAMENTI PER UN ACCORDO TERRITORIALE

Dalle informazioni e dalle valutazioni raccolte in questo Report, emergono alcune principali questioni “irrisolte” legate al problema abitativo e alle tensioni conseguenti, sulle quali è opportuno trovare innanzitutto condivisione e poi una adeguata sequenza di azioni orientate ad affrontare le principali emergenze.

Questa attività di condivisione dei problemi e di elaborazione di misure per affrontarli adeguatamente, può avvenire tramite un Accordo Territoriale, che coinvolga, assieme alla Provincia, tutti i comuni bolognesi e la Regione Emilia-Romagna.

5.1 Gli obiettivi generali dell’Accordo

Obiettivo dell’Accordo è quello di stabilire alcuni principi e orientamenti operativi in materia di ERS, omogenei per tutto il territorio bolognese, tali da rendere uniforme, in termini qualitativi, l’offerta di edilizia sociale, consentendo anche uno scambio pubblico-privato quanto più equo possibile, minimizzando così le disparità territoriali, sia dal lato della domanda, sia da quello dell’offerta.

Questa cornice di regole dovrebbe fornire uno stimolo al mercato e un coordinamento per gli enti locali. Due condizioni utili ad assicurare maggiore efficacia alle politiche abitative.

Tale obiettivo risponde anche a due principali mandati normativi; la Lr 24/2001, relativamente alla componente programmatica, laddove si chiede alla Provincia di valutare i fabbisogni abitativi, individuare gli ambiti sovra comunali in cui attuare prioritariamente politiche abitative valutando la coerenza degli interventi con gli strumenti di pianificazione; la Lr 6/2009, per ciò che concerne la componente pianificatoria, laddove, tramite il PTCP (o Accordo Territoriale), si dà la possibilità di ampliare o ridurre (motivatamente) la quota di ERS per le specifiche necessità locali.

Si tratta di due indirizzi normativi che non troverebbero efficacia senza una forte (ancorché volontaristica) azione di coordinamento tra gli Enti; non solo nella componente “strategica” degli strumenti di pianificazione, ma anche nelle più significative componenti operative e regolamentative delle strumentazione urbanistica.

In altri termini si tratta di costruire - tramite questo Accordo - un coordinamento “della filiera” relativa alle politiche urbanistiche inerenti l’ERS, e non solo un coordinamento sui principi. Un coordinamento che comprenda quindi anche i POC e i RUE, in ragione del ruolo attribuito loro dalla legge regionale in riferimento alla disciplina sui fabbisogni di ERS, alla sostenibilità e integrazione degli insediamenti residenziali, ai meccanismi di “scambio” pubblico-privato di aree o contributi per la realizzazione di ERS, ai dispositivi perequativi e compensativi.

5.2 I temi principali

A partire da questi obiettivi e dalle valutazioni contenute in questo “Report conoscitivo” è possibile dunque individuare quattro grandi aree di intervento, su cui l’Accordo può agire sull’ERS, tramite “la filiera” urbanistica: la definizione, la localizzazione, il dimensionamento, l’integrazione.

5.2.1 La definizione di ERS

Alla luce della grande eterogeneità dei significati che il termine ERS assume nei diversi strumenti urbanistici comunali, si tratta di trovare un “minimo comune denominatore” che affronti, esplicitandole, quali siano le finalità dell’ERS, che cosa s’intenda per alloggi in “affitto” e per alloggi in “vendita”, quale equilibrio si debba determinare tra le due componenti, e come si possa concretizzare l’obiettivo di riduzione del consumo di suolo anche a partire dalle operazioni urbanistiche per la realizzazione di alloggi sociali.

E’ poi necessario, sempre nell’ambito definitorio dell’ERS, dare concretezza agli elementi qualitativi citati da tutti i provvedimenti legislativi in materia, orientati al risparmio energetico, all’accessibilità delle persone con ridotta o impedita capacità motoria o sensoriale, all’innovazione e flessibilità architettonica, alla migliore collocazione urbanistica rispetto ai servizi di vicinato.

Altro tema rilevante è quello dei prezzi e dei canoni da riferire agli alloggi sociali, i quali debbono necessariamente discostarsi sensibilmente da quelli di mercato, per incrociare la domanda sociale, pur nel rispetto delle legittime esigenze di profitto delle imprese costruttrici.

Infine è necessario stabilire se, come e con quale equilibrio, l’edilizia sociale possa essere di proprietà (e a gestione) privata, oltre che di Enti pubblici.

5.2.2 La localizzazione dell’ERS

Come risulta evidente dalle valutazioni di questo Report, nell’ambito del territorio provinciale esistono comuni con gradienti differenti di domanda sociale di abitazioni, e in generale si registra una forte eterogeneità nella “tensione” abitativa in riferimento alle differenze geografiche. Si tratta perciò di stabilire quale sia l’ambito territoriale d’intervento prioritario, verso il quale concentrare (prioritariamente) gli interventi.

La necessità di collocare gli interventi di ERS in contesti a forte accessibilità e ben dotati di servizi (per evitare fenomeni di periferizzazione e ghettizzazione) induce poi ad operare

una selezione dei centri urbani che (prioritariamente) possano rappresentare il recapito di questi interventi, a partire dalle selezioni già operate dai PSC in coerenza col PTCP.

5.2.3 Il dimensionamento dell'ERS

La dimensione complessiva della domanda sociale nella provincia di Bologna è stimabile in circa 30.000 famiglie, di cui circa la metà sono da considerare come domanda emergenziale, famiglie cioè che vivono in condizioni "limite", sia per il basso reddito che per altri fattori oggettivi e soggettivi, le quali avrebbero perciò diritto ad un alloggio di ERP.

Alle condizioni attuali, alla luce dei contenuti dei PSC bolognesi e delle principali politiche regionali, è tuttavia evidente il forte disallineamento tra domanda e offerta sociale. E' quindi necessario intervenire energicamente per ridurre questa forbice, stabilendo quote di ERS appropriate per ciascun ambito del territorio provinciale, prevedendo attuazioni coerenti con i tempi e le aspettative della domanda sociale, assieme a manovre compensative capaci di concentrare l'ERS laddove la domanda è più rilevante, pur "imponendo" al mercato edilizio un identico trattamento (in termini di contropartite richieste) su tutto il territorio provinciale.

5.2.4 L'integrazione dell'ERS

La forbice tra domanda e offerta sociale di abitazioni non lascia dubbi sulla necessità di intervenire con politiche abitative quanto più integrate possibili col sistema complessivo di welfare locale, allorché le sole manovre urbanistiche non sono in grado di affrontare adeguatamente l'emergenza in corso. Si tratta quindi di stabilire forti e nuovi legami "di filiera" tra l'urbanistica e le politiche sociali, costruendo un "menu" di risposte sociali coordinate e integrate.

E' evidente anche che le differenze territoriali della domanda sociale, e le geografie distintive della "tensione abitativa", in condizioni di risorse pubbliche scarse (e calanti) si possono affrontare solo a partire da un sistema metropolitano di compensazione/perequazione, cioè un Fondo "di solidarietà" metropolitano per le politiche abitative, che realizzi economie di scala e ridistribuisca risorse in proporzione alle necessità specifiche; un sistema alimentato principalmente dall'insieme dei "prelievi" individuati dalla Lr 6/2009, derivanti dalle operazioni urbanistiche per insediamenti residenziali, ricreativi, ricettivi, direzionali, commerciali e industriali.

Nell'ambito di questa filiera integrata delle politiche abitative vanno attentamente valutate le possibilità offerte dai Fondi Immobiliari etici e dalle condizioni di crisi immobiliare

del mercato. Queste ultime vanno riferite ai così detti “alloggi invenduti”: si tratta di capire se esistano le condizioni e i termini per considerare questo problema come una risorsa.

Infine, potrebbe risultare strategico l'utilizzo dell'Agenzia Metropolitana per l'Affitto quale organismo di “gestione” complessiva degli alloggi di ERS realizzati nei termini di questo Accordo, conferendo ulteriori vantaggi alla locazione degli alloggi, aiutando così l'equilibrio economico da raggiungere in ciascun intervento.

VERSO UN MODELLO SOSTENIBILE DI EDILIZIA
RESIDENZIALE SOCIALE IN LOCAZIONE PERMANENTE

6 VERSO UN MODELLO SOSTENIBILE DI EDILIZIA RESIDENZIALE SOCIALE IN LOCAZIONE PERMANENTE⁶¹

Le analisi e le valutazioni fin qui presentate, attorno alla condizione abitativa bolognese, alla domanda sociale e ai primi orientamenti di intervento tramite un Accordo Territoriale, inducono ad esplorare le possibilità che, nelle condizioni economiche e sociali attuali, potrebbero rendere un intervento di *housing* sociale economicamente e socialmente vantaggioso. La ricerca di un modello di edilizia sociale sostenibile nasce dunque dalla necessità di dare risposta alla domanda crescente di accesso ad alloggi (nuovi o ricavati da edilizia esistente) prevalentemente in locazione di lungo termine.

Si è quindi deciso di produrre uno studio di fattibilità lavorando sulle variabili fondamentali che entrano in gioco nella redazione di un *business plan* per un intervento di *social housing*, ipotizzando le condizioni che meglio si adatterebbero alla domanda sociale corrente, in termini qualitativi, quantitativi, di prezzo e di costo, dando così origine, come si vedrà, a degli scenari di *output* alternativi.

Gli elementi di base

Il gruppo tecnico interistituzionale, in linea col mandato ricevuto dal Tavolo “politico”, ha proposto alcune prime ipotesi in tema di definizione, articolazione, canoni e prezzi che un offerta adeguata di Ers dovrebbe avere. Queste ipotesi sono alla base delle simulazioni prodotte.

Definizione di ERS

Locazione, che si declina in:

- locazione o godimento permanente, ovvero alloggi vincolati permanentemente alla locazione o al godimento;
- locazione o godimento a termine di lungo periodo, ovvero alloggi per i quali il vincolo di destinazione alla locazione o godimento non sia inferiore a 25 anni;
- locazione o godimento a termine di medio periodo, ovvero alloggi per i quali il vincolo di destinazione alla locazione o godimento non sia inferiore a 15 anni.

La locazione o godimento a termine di medio e lungo periodo può prevedere

⁶¹ Il presente capitolo è stato curato da Luca Dondi, Elena Molognoni, Chiara Zaccaria (Nomisma). Esso fa parte di una più ampia ricerca commissionata dalla Provincia di Bologna a Nomisma, nell’ambito della redazione di questo Report, allo scopo di approfondire gli attori, le politiche, i progetti e i modelli di housing sociale in Italia e in Europa, e di simulare la fattibilità economica di un intervento di housing sociale nel territorio bolognese.

anche la formula del contratto di promessa futura vendita.

Vendita convenzionata, con la quale si intendono:

- alloggi destinati all'alienazione, con prezzi ridotti rispetto a quelli di mercato, a seguito di convenzionamenti tra Comune e operatore privato.

Quantità

Per i Comuni facenti parte dell'Ambito di Intervento Prioritario (si veda il Cap. 2.6), la quota di ERS nelle aree destinate a nuove costruzioni deve essere pari ad almeno il 20%. Per raggiungere una sufficiente dotazione di ERS nel proprio territorio, ogni Comune ai sensi della lettera a), comma 1 dell' Art A-6 Ter della LR 6/2009) tramite POC è tenuto a richiedere tale quota di almeno il 20% in cessione a titolo gratuito.⁶²

All'interno dell'ambito di intervento, gli strumenti urbanistici disciplinano la ripartizione dell'ERS garantendo che l'edilizia in locazione non sia inferiore al 70% degli alloggi totali di ERS previsti, e che almeno il 50% degli alloggi in locazione sia in regime permanente o di lungo periodo.

Si ipotizza inoltre che gli alloggi destinati alla vendita convenzionata possano essere realizzati solo su aree private in diritto di superficie e che all'interno dello stesso strumento operativo l'ERS di proprietà privata non possa superare il 70% del totale, mentre il rimanente 30% costituisce patrimonio pubblico e rientra all'interno della quota di alloggi da realizzare in regime permanente.

Gli alloggi finalizzati alla locazione possono essere realizzati su aree sia private che pubbliche, purché in regime di diritto di superficie.

62 Dall'Art. A-6-ter LR 6/2009, Misure per l'attuazione degli interventi di edilizia residenziale sociale. Secondo il comma 1 si dice che:

"Al fine di concorrere alla realizzazione del fabbisogno complessivo di alloggi di edilizia residenziale sociale, stabilito ai sensi dell'articolo A-6-bis, i seguenti interventi comportano: la cessione al Comune, a titolo gratuito di una quota di aree definita dal POC, pari al 20 per cento delle aree destinate a nuove costruzioni, nel caso di nuovi insediamenti residenziali".

Secondo il comma 5, inoltre: *"Il POC riconosce alle aree oggetto della cessione, ai sensi del comma 1, una propria capacità edificatoria, che è utilizzata dal Comune per la realizzazione di alloggi in locazione permanente. In conformità alle indicazioni del PSC sui fabbisogni di edilizia residenziale sociale e tenendo conto delle specifiche esigenze presenti sul territorio, il POC può altresì prevedere che una quota delle medesime aree, sia destinata alla realizzazione di altre tipologie di interventi di edilizia residenziale sociale."*

In sintesi. Fatta 100 la produzione di ERS:

PRIMA RIPARTIZIONE

70 locazione (di cui il 50% in permanente o lungo periodo). In questa percentuale ci stanno anche gli alloggi di proprietà pubblica (seconda ripartizione)

30 vendita convenzionata

SECONDA RIPARTIZIONE

70 proprietà privata

30 proprietà pubblica

Canoni e prezzi

Per la determinazione dei canoni di locazione si ipotizzano due criteri:

- art. 35 Lr 24/2001 (Edilizia Residenziale Pubblica)⁶³
- criteri di cui al Capo II della L 431/98. In questo caso il valore non deve superare il 70% del canone medio stabilito dagli Accordi Territoriali in materia di locazione concordata, vigenti alla data di sottoscrizione del presente Accordo.

Per la determinazione dei prezzi di vendita dell'edilizia destinata all'alienazione convenzionata, si ipotizza che il prezzo finale risultante dalla convenzione non debba eccedere il 70% del prezzo medio di mercato per le abitazioni di tipo economico, come risultante dalle rilevazioni più recenti dell'Osservatorio del Mercato Immobiliare dell'Agenzia del Territorio, in riferimento alla zona comunale ove è realizzato l'alloggio di ERS.

Infine, il parametro di riferimento è la Superficie Commerciale ossia la Superficie Lorda Vendibile - SLV.

⁶³ Si riporta di seguito il testo dell'art. 35.

1. Il canone di locazione degli alloggi di erp è determinato dal Comune sulla base dei criteri stabiliti dal Consiglio regionale, ai sensi della lettera c) del comma 3 dell'art. 4, e tenendo conto delle esigenze di cui al comma 1 dell'art.36, previo confronto con le organizzazioni sindacali. Nella definizione del canone di locazione sono osservati i seguenti principi:

a) il canone è commisurato al valore dell'immobile e al reddito del nucleo dell'assegnatario valutato secondo i criteri stabiliti dal D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 109 e successive modifiche e integrazioni; b) è individuata una fascia di protezione per le famiglie meno abbienti, per le quali è definita l'incidenza massima del canone sul reddito; c) al di fuori della fascia di protezione il canone è stabilito dal Comune all'interno dei limiti minimi e massimi fissati; d) a decorrere dalla data della dichiarazione di decadenza e fino al rilascio dell'alloggio è dovuto il pagamento di un canone maggiorato rispetto a quello di cui alla lettera c), il quale viene definito dal Comune nell'ambito dei limiti fissati dalla Regione.

2. Gli assegnatari sono tenuti a rimborsare integralmente al Comune le spese sostenute per i servizi ad essi prestati. Tramite la riscossione del canone l'Ente gestore può incassare dagli assegnatari le quote relative alle spese di manutenzione ordinaria delle parti comuni.

Per interventi non oggetto di contributo pubblico erogato dallo Stato e/o dalla Regione e/o da altro Ente pubblico, gli strumenti urbanistici operativi e attuativi possono determinare eventualmente l'abbattimento, in tutto o in parte, degli oneri di urbanizzazione secondaria e dell'ICI (o IMU).

6.1 La simulazione circa la sostenibilità di un intervento di ERS

Con la presente simulazione si intende verificare la fattibilità economica di un intervento finalizzato alla produzione di sola ERS in un'area a costo nullo, tra quelle del demanio comunale destinate all'*housing* sociale.

L'esercizio ha preso come riferimento la porzione di superficie destinata ad ERS dell'area di nuovo insediamento, denominata Le Pioppe (n.149-PSC), situata nel Comune di Bologna (nel paragrafo successivo è stato simulato invece lo sviluppo dell'intero ambito, comprensivo della quota di edilizia a libero mercato).

L'output ottenuto, in base alle *assumptions* qui elencate, è seguito da un'analisi di sensibilità che ha condotto:

- alla predisposizione di uno scenario migliorativo attraverso una diversa combinazione del mix di mercato e ad un ribassamento del costo di costruzione;
- ad una diversa localizzazione dell'operazione immobiliare, con una conseguente variazione, al rialzo, dei prezzi e dei canoni (ipotesi alternativa).

Input

Durata temporale: 27 anni (compresa tra il 2012 e il 2039).

I lavori di costruzione si svolgono tra il 2012 e il 2015.

Tab. 6.1.1: Voci di costo in base alla tipologia d'intervento e superfici di riferimento

DETTAGLIO COSTI E CONSISTENZE					
	%	SU(mq)	Sup.Costruita (mq)	€/mq	totale €
Residenze ERS		9.000	12.150		
locazione	70%	6.300	8.505	1.400	11.907.000
lungo periodo	50%	3.150	4.253	1.400	5.953.500
medio periodo	50%	3.150	4.253	1.400	5.953.500
privato	70%	4.410	5.954	1.400	8.334.900
pubblico	30%	1.890	2.552	1.400	3.572.100
vendita convenzionata	30%	2.700	3.645	1.400	5.103.000
Totale		9.000	12.150		17.010.000

Il calcolo della superficie costruita è stato effettuato moltiplicando per un coefficiente pari a 1,35 la superficie utile. Il costo unitario indicato comprende quello di costruzione, progettazione, spese generali e oneri.

Il costo di costruzione si è stimato essere pari a circa l'87% di quello totale indicato.

Tab. 6.1.2: Costi di realizzazione e gestione

COSTI REALIZZAZIONE E GESTIONE	
Costruzione	
Acquisizione	0 €
Progettazione e costruzione	17.010.000 €
Gestione	
Property mngt	4,00% calcolato sui canoni
Accompagnamento sociale	5,00% calcolato sui canoni
Manutenzione ordinaria	0,00%
Manutenzione straordinaria	0,25% calcolata sul costo di realizzazione
Insurance	0,05% calcolata sul costo di realizzazione
Spese di registro	1,00% calcolata sui canoni
ICI	0,076% calcolata sul costo di realizzazione
Commercializzazione	2% sul valore delle vendite
Commercializzazione	2 mensilità sul canone del primo anno

Il costo del terreno è nullo.

I costi relativi alla progettazione e realizzazione dell'intervento sono stati dilazionati secondo le seguenti percentuali e tempistiche: 20% nel 2012, 50% nel 2013, 30% nel 2014.

I costi di gestione sono riferiti, invece, alla quota di alloggi finalizzati alla locazione e sono quindi ripartiti su un orizzonte temporale compreso tra il 2015 e il 2039. Questi comprendono anche quelli relativi al patrimonio comunale.

Ricavi

La quota di alloggi in locazione a medio termine è venduta dopo un periodo di affitto pari a 15 anni, mentre quella a lungo termine dopo 25 anni. Dal momento che è verosimile un acquisto da parte degli inquilini, il valore di *exit* degli appartamenti è stato ribassato del 30%.

Tab. 6.1.3: Ricavi teorici dell'intervento

DETTAGLIO RICAVI TEORICI			
VENDITA	€/mq	Sup. vend.	Totale €
Ed. Convenzionata	1.900	3.375	6.941.096
Ed. in locazione a medio termine (nel 2029)			9.368.729,83
Ed. in locazione a lungo termine (nel 2039)			4.349.117,38
TOT.			25.667.502
LOCAZIONE	€/mq mese	Sup. vend.	Totale €
medio termine	5,0	3.938	236.250
lungo termine	5,0	1.575	94.500
GESTIONE	%	Sup. vend.	Totale €
Alloggi propr. pubblica	20*	2.552	30.618
TOT.			361.368

* Il canone annuale è pari a 5 €/mq. mese x 12 x 2552 mq. = 153.090 €

Il calcolo della superficie vendibile è stato ottenuto moltiplicando la SU x 1,25.

Per la gestione della quota di alloggi di proprietà comunale, il gestore riceve una fee pari al 20% del canone corrisposto al Comune.

In tutti i casi, i costi unitari sono riferiti al 2012. Per attualizzarne il valore rispetto ad un anno futuro è stata utilizzata la formula del montante.

$$M = C \cdot (1+i)^n$$

dove

C = capitale; i = tasso d'inflazione; n = periodo di riferimento

Es. calcolo valore di exit edilizia in locazione a medio termine

$$[\text{€ } 10.237.500 \times (1+1,5\%)^{18}] \times 70\% = \text{€ } 9.368.730$$

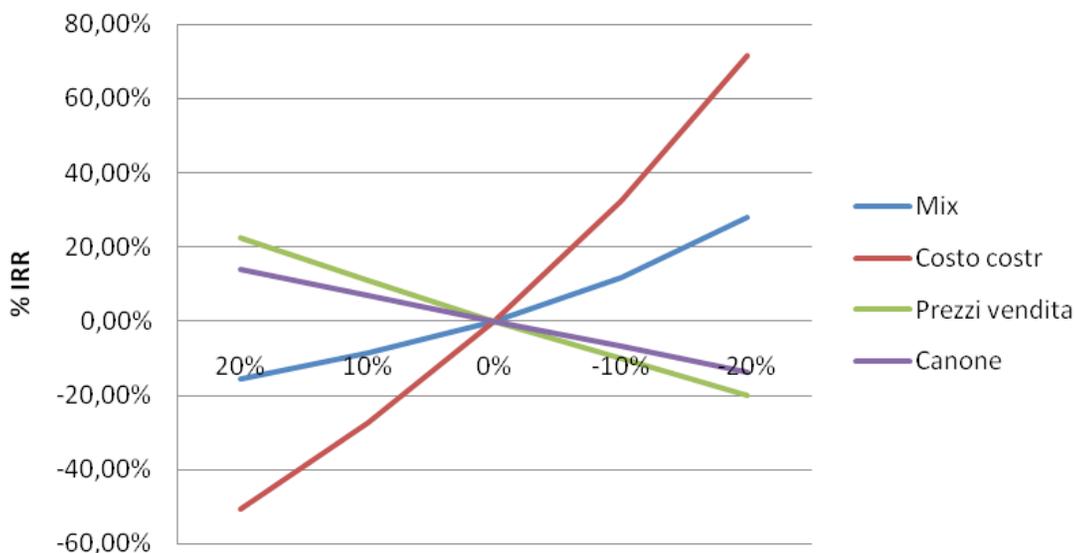
OUTPUT

IRR unlevered = 3,46%

Tab. 6.1.4: Analisi di sensibilità

Composizione quota locazione/vendita convenzionata				
Mix	IRR annuo	Var. %	Var. IRR ass	Var. IRR %
90%-10%	2,92%	20%	-0,54%	-15,61%
80%-20%	3,16%	10%	-0,30%	-8,67%
70%-30%	3,46%	0%	0,00%	0,00%
60%-40%	3,87%	-10%	0,41%	11,85%
50%-50%	4,43%	-20%	0,97%	28,03%
Costo di costruzione				
€/mq	IRR annuo	Var. %	Var. IRR ass	Var. IRR %
1680	1,71%	20%	-1,75%	-50,58%
1540	2,52%	10%	-0,94%	-27,17%
1400	3,46%	0%	0,00%	0,00%
1260	4,58%	-10%	1,12%	32,37%
1120,0	5,94%	-20%	2,48%	71,68%
Prezzo di vendita				
€/mq	IRR annuo	Var. %	Var. IRR ass	Var. IRR %
2280	4,24%	20%	0,78%	22,54%
2090	3,84%	10%	0,38%	10,98%
1900	3,46%	0%	0,00%	0,00%
1710	3,11%	-10%	-0,35%	-10,12%
1520	2,76%	-20%	-0,70%	-20,23%
Canoni				
€/mq	IRR annuo	Var. %	Var. IRR ass	Var. IRR %
6,0	3,94%	20%	0,48%	13,87%
5,5	3,70%	10%	0,24%	6,94%
5	3,46%	0%	0,00%	0,00%
4,5	3,22%	-10%	-0,24%	-6,94%
4	2,98%	-20%	-0,48%	-13,87%

Graf. 6.1.1: Rappresentazione grafica dell'analisi di sensibilità: variazione % dell'IRR in funzione della variazione del mix di mercato, dei costi di costruzione, dei prezzi di vendita e del canone di locazione



Le variabili che risultano avere un maggior peso nella variazione del rendimento sono il costo di costruzione e il prezzo di vendita dell'edilizia convenzionata.

La variazione del livello del canone risulta essere il parametro meno sensibile nel determinare un diverso rendimento.

Scenario migliorativo

Attraverso la variazione del mix di mercato e del costo di costruzione nella misura di:

- mix → 40% locazione e 60% vendita convenzionata
- costo costruzione → -10%= 1260 €/mq

Si può ottenere un migliore valore di output pari a:

IRR unlevered = 7,47%

Ipotesi alternativa

Ipotizzando in alternativa la localizzazione dell'intervento in una diversa area del Comune di Bologna, più apprezzata rispetto a quella localizzata nella periferia Nord-Est (Le Pioppe).

INPUT

Non cambiano ad eccezione del:
prezzo di vendita = 2100 €/mq
canone = 6 €/mq mese

OUTPUT

IRR unlevered = 4,35%

Scenario migliorativo:

Variando il mix di mercato e il costo di costruzione:
mix → 40% locazione e 60% vendita convenzionata
costo costruzione → -10% = 1.260 €/mq

OUTPUT

IRR unlevered = 10%

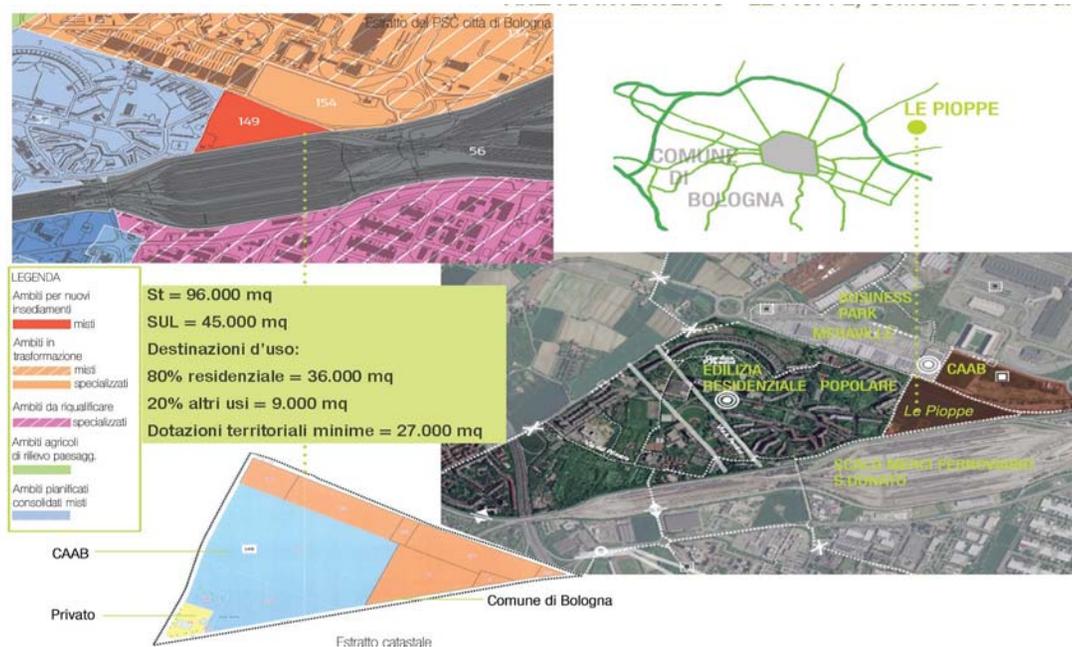
La localizzazione dell'intervento in un'area meno depressa, unita a un ribassamento del costo di costruzione e ad un mix di mercato differente, permettono di ottenere un rendimento decisamente più elevato rispetto a quello dell'ipotesi precedente.

6.2 Simulazione riferita all'intero Ambito "Le Pioppe" del PSC⁶⁴ di Bologna

Inquadramento territoriale

L'area oggetto della simulazione è un *greenfield* localizzato nel quartiere di San Donato, nella zona nord est della città di Bologna, teatro di future trasformazioni secondo il nuovo PSC. L'ambito Le Pioppe risulta inserito in un contesto a vocazione commerciale, mercatale, direzionale-terziaria e logistica. Il sito, infatti, è adiacente allo scalo merci ferroviario di S. Donato, parzialmente in disuso, il quale rappresenta un elemento di forte criticità per la futura trasformazione. A nord sono invece localizzati il parco commerciale Merville e l'area del Centro AgroAlimentare di commercio all'ingrosso. Non lontano, infine, vi è il nuovo Business Park di Galotti.

Fig. 6.2.1: Localizzazione area oggetto della simulazione



L'area di intervento confina a ovest con un'ampia zona residenziale con la maggior concentrazione di ERP del Comune. Si tratta di un insediamento sorto negli anni 60, oggi degradato, che doveva costituire un quartiere autonomo rispetto al resto del comune perché dotato di tutti i servizi necessari ai residenti. Gli intenti iniziali, però, furono presto

⁶⁴ Relativamente alla quota di ERS (25%) la simulazione ha tenuto conto dei vincoli previsti nella Bozza di Accordo Territoriale della Provincia di Bologna.

ridimensionati perché la realizzazione dei servizi fu di alcuni anni posteriore a quella delle residenze.

La presenza di una forte infrastrutturazione nell'ambito San Donato nuovo, che sorge a cavallo della tangenziale, da un lato, garantisce buona accessibilità con il mezzo privato, dall'altro, genera problemi di isolamento degli insediamenti.

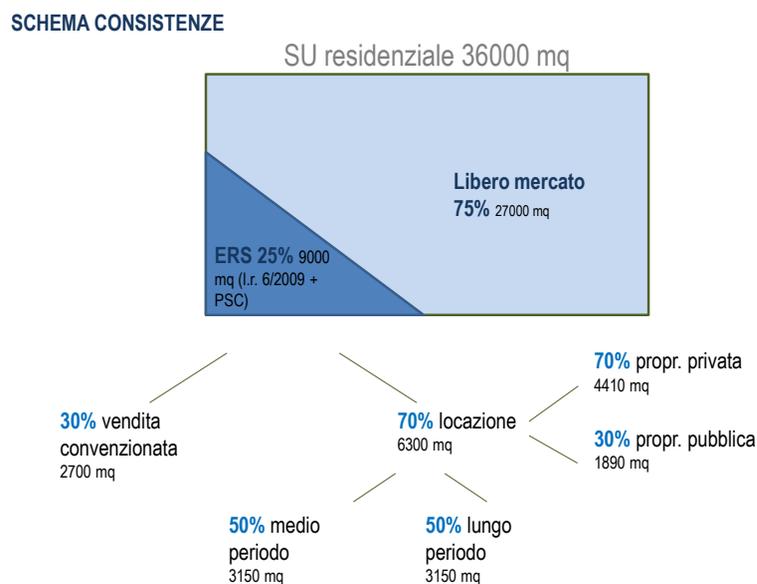
Il progetto si propone di mitigare l'isolamento dell'ambito con operazioni riconnesione e ricucitura, come quella tra il nuovo insediamento a Pioppe e le aree Caab, rese accessibili a scala metropolitana dal prolungamento della linea della metrotranvia e dal completamento della strada lungo Savena.

Il sistema lineare di funzioni pubbliche nella parte centrale del Pilastro potrà essere rafforzato attraverso il riutilizzo di alcuni immobili pubblici e la qualificazione degli spazi verdi.

Simulazione dell'intervento: Assumptions e Output

SCENARIO BASE - Assumptions

Fig. 6.2.2: Ripartizione di ERS secondo le ipotesi riportate in premessa



Il calcolo della superficie costruita è stato effettuato moltiplicando per un coefficiente pari a 1,35 la superficie utile lorda (SUL).

Il costo unitario indicato comprende quello di costruzione, progettazione, spese generali e oneri.

Il costo di costruzione si è stimato essere pari a circa l'87% di quello totale indicato.

I differenti valori unitari di ERS e residenza libera sono dovuti alla volontà di contenere i costi dell'*housing* sociale; tuttavia si è cercato di contenere il divario perché questo presupporrebbe una differenziazione marcata tra le due realizzazioni, non in linea con i postulati dell'edilizia sociale moderna.

Tab. 6.2.3: Costi di realizzazione e gestione

COSTI REALIZZAZIONE E GESTIONE	
Costruzione	
Acquisizione terreno	18.000.000 €
Progettazione e costruzione	89.910.000 €
Gestione	
Property mngt.	4,00% calcolato sui canoni
Accompagnamento sociale	5,00% calcolato sui canoni
Manutenzione ordinaria	0,00%
Manutenzione straordinaria	0,25% calcolata sul costo di realizzazione
Insurance	0,05% calcolata sul costo di realizzazione
Spese di registro	1,00% calcolata sui canoni
ICI	0,076% calcolata sul costo di realizzazione
Commercializzazione	2% sul valore delle vendite
Commercializzazione	2 mensilità sul canone del primo anno

Il costo del terreno è stato posto pari a 400€/mq di superficie utile.

I costi relativi alla progettazione e realizzazione dell'intervento sono stati dilazionati secondo le seguenti percentuali e tempistiche: 20% nel 2012, 50% nel 2013, 30% nel 2014.

I costi di gestione sono riferiti, invece, alla quota di alloggi finalizzati alla locazione e sono quindi ripartiti su un orizzonte temporale compreso tra il 2015 e il 2039. Questi comprendono anche quelli relativi al patrimonio comunale.

Tab. 6.2.4: Ricavi

		PIANO VENDITE (€ x 1 .000)											
Anni	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2024	2029	2039	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	13	18	28	
Residenza													
Libera	0%	0%	10%	35%	25%								
	0	0	9.176	32.597	23.633								
Libera a fine locaz.										30%			
										31.947			
ERS Convenzionata				100%									
				6.941									
ERS Locaz. medio termine											100%		
											9.369		
ERS locaz lungo termine												100%	
												4.349	
Altri usi													
Commerciale-terziario	0%	0%	20%	30%	20%	20%	10%						
	0	0	5.411	8.239	5.575	5.659	2.872						

Le vendite dell'edilizia a libero mercato e del commerciale-terziario vengono dilazionate tra il 2014 e il 2016, quindi una percentuale, pari al 45% per il residenziale e al 50% per l'altra destinazione d'uso, si ipotizza che venga venduta su carta. L'edilizia convenzionata, invece, è assorbita interamente dal mercato al termine dei lavori.

Per incontrare la domanda di alloggi in locazione, si è pensato di affittare il 30% degli alloggi a libero mercato per una durata pari a 8 anni (periodo in linea con le scadenze dei regolari contratti per il settore di 4+4 anni).

Il differenziale tra il canone a libero mercato e quello ERS è di circa il 40%.

La quota di alloggi in locazione a medio termine è venduta dopo un periodo di affitto pari a 15 anni, mentre quella a lungo termine dopo 25 anni. Dal momento che è verosimile un acquisto da parte degli inquilini, il valore di *exit* degli appartamenti è stato ribassato del 30%.

Tab. 6.2.5: Ricavi teorici dell'intervento

DETTAGLIO RICAVI TEORICI			
VENDITA	€/mq	mq	Totale €
Libera	2.600	33.750	97.352.642
Convenzionata	1.900	3.375	6.941.096
altri usi	1.840	11.250	27.755.457
medio termine			9.368.729,83
lungo termine			4.349.117,38
TOT.			145.767.043
LOCAZIONE	€/mq mese	mq	Totale €
medio termine	5,0	3.938	236.250
lungo termine	5,0	1.575	94.500
Libera	8,7	10.125	1.057.050
GESTIONE	%	mq	Totale €
Alloggi propr.pubblica	20% su canone*	2.552	30.618
TOT.			1.418.418

*Il canone annuale è pari a 5 €/mq mese x 12 x 2.552 mq = 153.090 €.

Per la gestione della quota di alloggi di proprietà pubblica, il gestore riceve una fee pari al 20% del canone corrisposto al Comune.

In tutti i casi, i costi unitari sono riferiti al 2012. Per attualizzarne il valore rispetto ad un anno futuro è stata utilizzata la formula del montante.

$$M = C * (1+i)^n$$

dove

C = capitale; i = tasso d'inflazione; n = periodo di riferimento

Es. calcolo valore di exit edilizia in locazione a medio termine:

$$[\text{€ } 10.237.500 \times (1+1,5\%)^{18}] \times 70\% = \text{€ } 9.368.730$$

OUTPUT

IRR unlevered = 8%

IRR levered = 14% (nel caso di un finanziamento che prevede una leva pari al 50% dei costi di progettazione e costruzione e un rimborso del capitale da prestito al 4°-13° anno)

NPV positivo.

Analisi di sensibilità

Nel complesso, questa operazione si configura come un intervento di sviluppo, con finalità solo marginalmente sociali, dal momento che la quota di alloggi in locazione è pari a 1/3 di quella posta in vendita a libero mercato. Nell'ipotesi considerata, inoltre, non si mira a realizzare un parco abitativo permanente finalizzato alla locazione in quanto gradualmente gli *assets* sono dismessi, ad eccezione di quelli di proprietà pubblica. Infine, l'analisi del dato relativo ai costi di costruzione, sottintende l'ipotesi di una tecnologia costruttiva tradizionale, con valori che si attestano sui 1.250 €/mq circa.

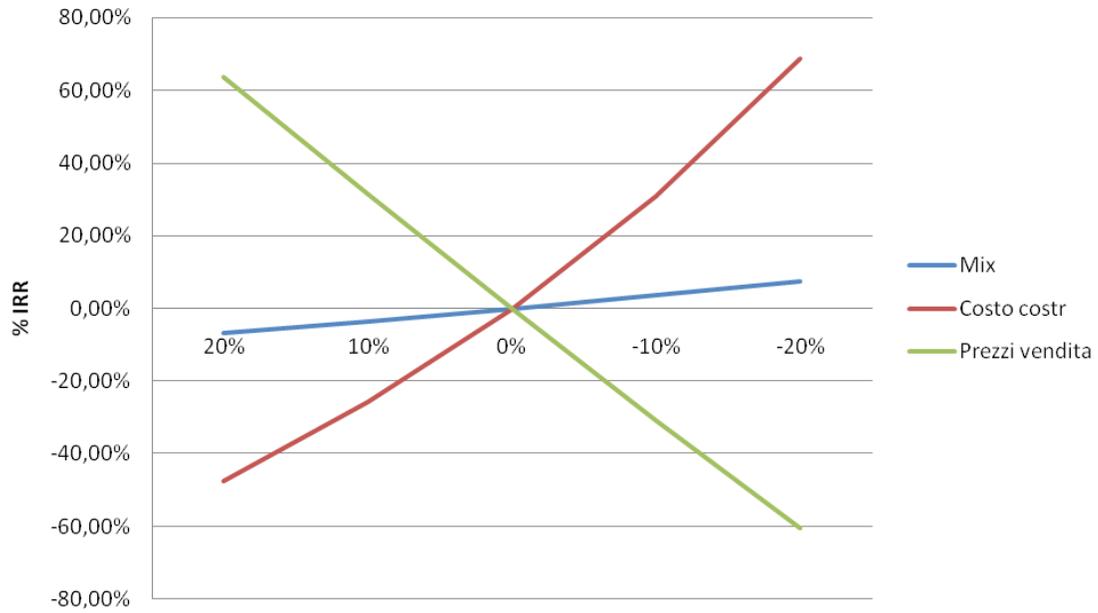
L'analisi di sensibilità, effettuata su tre variabili del piano economico-finanziario, è quindi finalizzata a individuare l'incidenza della variazione di ciascun parametro sull'IRR.

Come si evince dai risultati ottenuti, tra le variabili considerate, quella che ha la maggior incidenza sul rendimento è il costo di costruzione, ma rilevante è anche la variazione della composizione del mix di mercato.

Tab. 6.2.6: Analisi di sensibilità

Analisi di sensibilità				
Composizione quota locazione/vendita convenzionata				
Mix	IRR annuo	Var. %	Var. IRR ass	Var. IRR %
90%-10%	7,27%	20%	-0,52%	-6,68%
80%-20%	7,52%	10%	-0,27%	-3,47%
70%-30%	7,79%	0%	0,00%	0,00%
60%-40%	8,07%	-10%	0,28%	3,59%
50%-50%	8,37%	-20%	0,58%	7,45%
Costo di costruzione				
€/mq	IRR annuo	Var. %	Var. IRR ass	Var. IRR %
1.719,6	4,09%	20%	-3,70%	-47,50%
1.576,3	5,78%	10%	-2,01%	-25,80%
1.433	7,79%	0%	0,00%	0,00%
1.289,7	10,20%	-10%	2,41%	30,94%
1.031,76	13,14%	-20%	5,35%	68,68%
Prezzo di vendita medio (media dei prezzi dell'edilizia libera, convenzionata e usi commerciali)				
€/mq	IRR annuo	Var. %	Var. IRR ass	Var. IRR %
2.720,4	12,75%	20%	4,96%	63,67%
2.493,7	10,24%	10%	2,45%	31,45%
2.267	7,79%	0%	0,00%	0,00%
2.040,3	5,40%	-10%	-2,39%	-30,68%
1.813,6	3,09%	-20%	-4,70%	-60,33%

Graf. 6.2.1: Rappresentazione grafica dell'analisi di sensibilità: variazione % dell'IRR in funzione della variazione del mix di mercato, dei costi di costruzione e dei prezzi di vendita



APPENDICE

Scenari immobiliari e accessibilità alla casa: geografia e dimensioni del disagio

a cura di Giovanni Virgilio

Il quadro generale in Italia

Dall'analisi degli attuali scenari demografici e socioeconomici, condotta sui diversi sistemi urbani e territoriali, diviene sempre più evidente la dimensione critica assunta dalla crescita di nuovi strati di povertà (non necessariamente assoluta) che si traduce in un insieme di bisogni emergenti, cui le amministrazioni locali sono chiamate a fornire risposte urgenti onde evitare un aumento generalizzato della conflittualità sociale. I dati relativi alle nuove forme di povertà mostrano segnali inequivocabili sull'andamento del fenomeno⁶⁵, infatti a fronte di una situazione stabile nel suo complesso si registra da un lato una riduzione della povertà assoluta (che tuttavia interessa il 4,7% delle famiglie, pari al 5,2% della popolazione), a fronte di una simultanea crescita del numero delle famiglie che si trovano in condizione di povertà relativa per cui si registra un'incidenza pari al 10,8% del totale delle famiglie (il 13,1% della popolazione)⁶⁶. Una lettura fine di questo dato ci porterebbe ad affermare che l'attuale contingenza economica avrebbe provocato un allargamento delle disuguaglianze sociali che si traducono in povertà relativa, seppure a fronte di un miglioramento delle condizioni più estreme di marginalità economica rinvenibili nelle condizioni di povertà assoluta. È dunque evidente che se si vanno ad analizzare i bisogni espressi da queste fasce della popolazione, tra questi assume un ruolo di preminenza quello dell'accesso all'abitazione, specie in locazione. Se infatti si fa riferimento ai dati ufficiali⁶⁷ relativi all'incidenza relativa delle diverse tipologie di titolo di godimento dell'abitazione, risulta che nel 2008, il 68,5 % del totale delle famiglie (pari a 16,9 milioni di famiglie a cui corrispondono 42 milioni di individui pari al 70,2% dei residenti) sono proprietarie dell'abitazione in cui vivono, il 18,9 % (4,7 milioni di famiglie cui corrispondono 11 milioni di residenti per un'incidenza percentuale del 18,3 sul totale) vive in affitto e il 12,6 per cento (3,1 milioni di famiglie cui corrispondono 6,9 milioni di residenti per un'incidenza del 11,5 %) dispone dell'abitazione in usufrutto o a titolo gratuito. Sulla base di queste semplice dato è possibile trarre una prima considerazione: l'incidenza sul totale delle famiglie affittuarie risulta decisamente più bassa rispetto alla media comunitaria (24,3 % nella

65 Istat, *La povertà in Italia nel 2009*, luglio 2010

66 Una analoga ricerca condotta dalla Fondazione Zancan per conto della Caritas, stima in 8 milioni e 370 mila le persone in condizione di povertà relativa nel 2009 (con un aumento del +3,7%), cui deve sommarsi un ulteriore 10% di popolazione che si considera impoverita, cioè che, pur non potendo essere considerata povera sulla base degli indici di povertà prefissati, avverte una situazione di forte disagio economico causato dalla crisi in atto. Tale situazione ha inciso profondamente sul tenore di vita di queste persone causandone la privazione di beni ritenuti necessari (Caritas Italiana – Fondazione Zancan - *Rapporto 2010 su povertà ed esclusione sociale in Italia*).

67 Istat, *L'abitazione delle famiglie residenti in Italia - Anno 2008*, febbraio 2010, Roma.

EU27 e 28,9% nella EU15)⁶⁸ dove invece circa un quarto degli abitanti paga un affitto.

La ragione di questa specificità italiana è da ricercare in due concause: la prima riguarda le condizioni strutturali che caratterizzano il mercato immobiliare e che favoriscono la propensione, da parte delle famiglie, ad attribuire all'abitazione una natura di "bene rifugio" rispetto a forme di investimento dei propri risparmi in attività finanziarie alternative; la seconda è da ricercare nella scarsa propensione alla mobilità che caratterizza gli italiani, che tendono a radicarsi nel proprio contesto territoriale. I comportamenti descritti, tuttavia, presuppongono un condizione reddituale tale da poter essere supportati economicamente e non è pertanto un caso che sono principalmente le famiglie a basso reddito che ricorrono all'affitto dell'abitazione, come si evince da un recente documento della Camera dei Deputati⁶⁹: "[...].

In uno studio del Nomisma del dicembre 2009 è stato rilevato che, nel periodo 1991-2009, a fronte di una crescita delle disponibilità economiche familiari del 18%, l'incremento dei canoni di locazione in regime di libero mercato nelle aree urbane è stato pari al 105%. [...]. Il dato è ancora più significativo se si considera che accedono al mercato dell'affitto prevalentemente le famiglie meno abbienti: le famiglie in affitto si concentrano (nel 58,1%) nelle due fasce più basse di reddito, mentre l'incidenza degli affitti nella fascia più alta raggiunge solo l'8,2%". Quest'ultimo dato assume maggiore rilievo se si pensa che la quota delle famiglie in affitto che presenta un reddito inferiore ai 24.000 euro risulta essere pari al 69,8% (circa 3,2 milioni di famiglie), il 26% delle famiglie in affitto presenta un reddito minore di 12.800 euro con un'incidenza delle canone di circa il 30% sul reddito totale percepito (1,3 milioni di famiglie)⁷⁰. Se al canone si sommano i costi dell'abitazione si scopre che il 30,4% delle famiglie in affitto (pari a 1,4 milioni di famiglie) spende oltre il 40% del proprio reddito per la casa, superando in tal modo la soglia di sostenibilità della quota di reddito familiare destinata all'abitazione ritenuta generalmente accettabile (pari al 30%)⁷¹.

Il quadro si compone ulteriormente se si tiene conto di alcuni attributi qualificanti le famiglie in affitto che presentano le seguenti caratteristiche: circa un terzo delle famiglie si concentra nei comuni capoluogo delle aree metropolitane (il 28,9%); circa la metà delle famiglie è composta da nuclei composti da un solo componente (22,4% delle famiglie) e da

68 Eurostat. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics>

69 Parlamento Italiano- Camera dei Deputati (2010); *Le politiche abitative; informazioni aggiornate a lunedì, 14 giugno 2010*; Roma

70 *Dalle esperienze di housing sociale alla risposta del Piano Nazionale di Edilizia Abitativa e del Piano Casa. 2° Rapporto Nomisma 2010.*

71 Non esiste un valore dell'indice riconosciuto come livello standard a livello internazionale, tuttavia nei documenti della Banca d'Italia, analogamente a quanto avviene in numerosi programmi governativi di assistenza degli Stati Uniti e del Regno Unito, nonché in molti dei bandi promossi dalle pubbliche amministrazioni italiane, si fa riferimento a un'unica soglia del 30 per cento del reddito sia per il costo dell'affitto sia per quello di acquisto, ritenendo che una spesa eccedente tale limite prefigura una situazione di difficoltà economica nell'accesso all'abitazione.

famiglie numerose composte da 5 o più componenti (24%); il 28,2% delle famiglie in affitto vive in condizioni di sovraffollamento, cioè non dispone di un numero di stanze adeguato alla loro composizione in base ai requisiti previsti dalla nostra legislazione⁷².

Se la situazione appena illustrata con riferimento alle famiglie in affitto evidenzia un'allarmante livello di criticità, sarebbe illusoriamente consolante pensare che il tutto viene compensato dalla rilevante numerosità delle famiglie che si trovano in condizione di proprietà. In fatti anche in questo caso emergono dei segnali che sono tutt'altro che incoraggianti, poiché il 13,4 del totale delle famiglie è gravato da un mutuo sull'abitazione e tale situazione riguarda per lo più giovani coppie senza figli (36,6 %), le coppie con figli minori (23,2 %) e persone sole con meno di 35 anni (19,0 %). Inoltre quantunque sia vero che solo una quota piuttosto bassa (il 5,7%) appartiene al quintile più basso di reddito è allo stesso tempo vero che si sta parlando di circa 1,4 milioni di famiglie. Inoltre sono circa un milione le famiglie che dichiarano di spendere oltre il 40% del proprio reddito per l'abitazione, in totale analogia con quanto avviene per le famiglie in affitto.

I dati fin qui riportati mostrano, dunque, in modo inequivocabile il grado pericolosamente emergenziale del fenomeno. A fronte di questo stato di cose emerge con una certa evidenza la cronica assenza di efficacia delle scelte operate a livello politico nel tentativo di fornire (anche se in alcuni casi sarebbe meglio dire con "la scusa di fornire") delle risposte adeguate alle modalità strutturanti con cui si è andato storicamente configurando il problema. Sotto questo profilo lo sviluppo del corpo normativo in materia costituisce un esempio emblematico, infatti, la legislazione sulla casa negli anni ha strutturato l'intervento pubblico in due diverse direzioni: il sostegno all'accesso alla casa in proprietà, attraverso l'edilizia convenzionata, e la produzione di un patrimonio pubblico per l'affitto, cioè dell'edilizia sovvenzionata. Già a partire dalla seconda metà degli anni '80, il primo tipo di intervento è divenuto, di fatto, la pratica principale, causando una fortissima riduzione della quota di produzione edilizia destinata all'affitto. Negli ultimi decenni, nonostante si sia assistito ad una costante crescita della quota di cittadini che abitano una casa in proprietà unitamente ad una sostanziale rarefazione del mercato delle locazioni, l'investimento pubblico ha continuato sistematicamente a sostenere l'edilizia convenzionata. Questo fatto ci permette oggi di sostenere, senza timore di smentite che, di fatto, la legge 167/62 è stata utilizzata, tranne che in rari casi, come una legge di sostegno al settore edilizio, al fine di abbatterne i costi e ciò indipendentemente dalla perdita di valore sociale insita in tale scelta dovuta all'incapacità di rispondere efficacemente a quel complesso di bisogni cui il mercato si è dimostrato incapace di dare risposte (Virgilio et al, 2008).

Un ulteriore riflessione che diviene necessario introdurre attiene alla presa d'atto che

72 Nomisma 2010, *ibidem*.

le dinamiche dei fenomeni considerati pongono la questione relativa alla scala territoriale cui le politiche abitative trovano maggiore efficacia. Le risposte fornite sono difficilmente incisive se date solo attraverso la pianificazione comunale, poiché lo squilibrio del sistema insediativo assume una dimensione territoriale di area vasta. È, infatti, a questa scala che si manifestano in tutta la loro evidenza gli impatti derivanti dall'assenza di efficaci politiche di social housing. In tal senso, gli strumenti di pianificazione possono individuare le quote di offerta abitativa necessarie a soddisfare i bisogni delle diverse fasce sociali e verificare quali di esse non possono ragionevolmente trovare in maniera spontanea risposta alle condizioni offerte dal mercato locale. Il raffronto di tale stima con le condizioni offerte dal mercato locale consente di individuare le fasce sociali non in grado di trovare risposta in esso o da queste significativamente discriminate.

Geografia e dimensioni del disagio abitativo nella provincia di Bologna

È necessario premettere che la situazione della provincia di Bologna (così come in generale quella dell'Emilia-Romagna) si distingue nel quadro nazionale, in quanto non presenta i livelli di criticità rinvenibili in altri contesti territoriali, tuttavia esiste un diffuso disagio abitativo che si manifesta in tutta l'area metropolitana, in cui le dinamiche di espulsione dal centro verso la periferia hanno assunto ormai natura strutturale. Le condizioni di generale insostenibilità che genera questa situazione sia sotto il profilo della qualità urbana degli insediamenti sia (cosa ancora più preoccupante) sotto il profilo della qualità della vita, sono ben note a chi si occupa di politiche territoriali ed hanno costituito un ulteriore filone d'analisi, che non saranno tuttavia affrontati in questa sede. Inoltre, al contrario di quello che avviene per l'offerta di abitazioni che è solitamente localizzata, la domanda, adattandosi a quest'ultima, è disposta a spostarsi sul territorio, pertanto, individuando i meccanismi di distribuzione spaziale dell'offerta abitativa è possibile identificare come si distribuirà la domanda su base territoriale. Si è tentato in questa fase di cominciare, seppure con le molte necessarie approssimazioni, a ragionare sull'importante e stretto rapporto tra la capacità reddituale delle famiglie e la solvibilità degli affitti, nonché l'accesso alla proprietà attraverso finanziamenti bancari. Con l'analisi effettuata si possono ottenere informazioni e spunti interessanti sulla situazione attuale, utili per "fotografare" la condizione di coloro i quali si immettessero oggi sul libero mercato immobiliare dei comuni bolognesi, in proprietà o in locazione. Inoltre questa elaborazione permette una prima, sommaria misura della "sofferenza" della nota "fascia grigia", ovvero la parte bassa del ceto medio non compresa nella tradizionale fascia sociale, ma ipotetica destinataria proprio dell'edilizia residenziale sociale che si vuole introdurre a livello regionale.

Il primo problema che si è incontrato riguarda la quantificazione del reddito familiare,

questo dato non è disponibile se non a livelli di aggregazione (di solito regionali) che ne rendono l'applicazione a livello comunale poco significativa. Tuttavia a livello provinciale esistono alcuni dati che se utilizzati opportunamente permettono di fare alcune importanti considerazioni. Il primo dato riguarda la fascia più debole solitamente obiettivo delle politiche di ERP. Questo dato permette di valutare quella che possiamo definire la condizione emergenziale e può essere ricavata dai dati relativi all'ISEE (Indicatore di Situazione Economica Equivalente).

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali nel Rapporto ISEE 2009 rileva, nella Provincia di Bologna, 56.112 famiglie in condizioni di disagio socio-economico con un'incidenza del 12% sul totale delle famiglie con una distribuzione per fasce di reddito riportata in Tabella 1. Con riferimento al titolo di godimento della dimora principale risulta la seguente distribuzione: Proprietà 25,1 %; Affitto Registrato 34,6%; Altro 40,3%.

Un altro elemento significativo è ottenibile dai dati ACER, da cui risulta che al 21/10/2010 il patrimonio attualmente in dotazione dell'istituto nella Provincia di Bologna è pari a 16.542 alloggi. Negli ultimi 3 anni (2007-2010) sono stati assegnati 949 alloggi di cui 622 (pari al 65,5%) a nuclei italiani. Attualmente nelle graduatorie del Comune di Bologna risultano in attesa 8.485 domande valide, di cui 4.528 (53,4%) sono di famiglie italiane con un reddito medio lordo di circa 1.000 euro al mese, che si traduce mediamente in 790 euro mensili per gli italiani e 795 euro per i nuclei familiari stranieri.

La prima considerazione che emerge è che dato l'attuale patrimonio di edilizia pubblica e dato il numero delle famiglie potenzialmente ascrivibili alle graduatorie esiste un deficit minimo di abitazioni stimabile tra le 20.500 e 27.400 unità⁷³.

Per migliorare il livello di analisi è possibile condurre alcune simulazioni completando il quadro assumendo che le famiglie si rivolgano al mercato immobiliare facendo alcune ipotesi di scenario:

- la suddivisione degli immobili in quattro tipologie dimensionali calcolate sulla base degli standard "antiaffollamento": 38 mq, 50mq, 80 mq e 100mq. Delle diverse taglie di abitazioni sono stati calcolati a livello comunale i prezzi medi a metro quadro relativi sia alla compravendita sia alla locazione⁷⁴;
- solvibilità del nucleo familiare pari al 30% del reddito, soglia ritenuta valida sia per l'affitto che per la rata del mutuo (anche se da un'indagine da noi condotta sul campo risulta che tale limite è spesso superato e si attesta nell'ordine del 35-40%);

infine si è assunto come riferimento un mutuo trentennale al tasso fisso del 4,5% (ISC al 31/10/2010) per la copertura del costo totale dell'abitazione.

⁷³ L'oscillazione all'interno di questo range dipende dalle potenziali variazioni che potrebbe subire la quota di famiglie proprietarie.

⁷⁴ Il calcolo è stato effettuato sulla base dei dati dell'Agenzia del Territorio, cui sono stati applicati opportuni parametri correttivi.

Sulla base di elaborazioni condotte su rilevazioni campionarie si è arrivati ad individuare una stima delle classi di reddito e dei nuclei in affitto. Il dato evidenzia che il numero di famiglie al di sotto dei 24.000 euro, a livello provinciale, risulta essere pari a 174.876 (il 37% sul totale), dato che assume una certa significatività per l'analisi. I dati raccolti hanno permesso di individuare, per ogni comune della provincia, rispettivamente l'accessibilità nei confronti delle soglie di sostenibilità rispetto alla proprietà (Grafico 1) e rispetto all'affitto (Grafico 2), da cui emerge immediatamente lo stato di difficoltà delle famiglie. Il passo successivo è stato quello di costruire un gradiente territoriale dell'accessibilità⁷⁵ alla proprietà (Tavola 1) e alla locazione (Tavola 2). Anche in questo caso si dispone di una potenziale base per poter condurre una serie di riflessioni sugli impatti (ad esempio in termini di traffico e mobilità, consumo di suolo etc.) che tale situazione è in grado di generare a livello di area vasta. Pertanto, diviene la dimensione provinciale quella più idonea a coordinare coerentemente le diverse scelte che se effettuate solo nell'ottica degli interessi comunali non possono che rivelarsi limitate.

Tab. 1: Distribuzione dei nuclei familiari per fasce di ISEE e incidenza relativa – Provincia di Bologna - Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Anno 2009

CLASSI ISEE (MIGLIAIA DI EURO ANNUI)	INCIDENZA TOTALE	NUMERO NUCLEI
NULLO	6,50	3.640
0-3	6,20	3.472
3-6	17,90	10.024
6-10	22,90	12.824
10-15	24,70	13.832
15-20	11,60	6.496
>20	10,40	5.824

Tab. 2: Distribuzione del reddito per fasce fino al reddito mediano annuo provinciale – Anno 2010 - Fonte: Stima su dati campionari

FASCE DI REDDITO (MIGLIAIA DI EURO ANNUI)	TOTALE FAMIGLIE	AFFITTO
min di 6	11.449	7.101
6_12	27.885	12.188
12_18	59.498	22.084
18_24	76.044	23.209
24_32,655	59.093	11.510
Totale	233.969	76.091
Totale min.di 24	174.876	64.581

75 Qui a titolo puramente esemplificativo si è scelto di riportare quello riferito ad un'unità immobiliare di 50 mq.

Graf. 1: Accesso alla proprietà confronto tra soglia di sostenibilità per singola fascia di reddito e rata annua del mutuo trentennale a tasso fisso necessario per l'acquisto degli immobili di diversa taglia. Dati comunali.

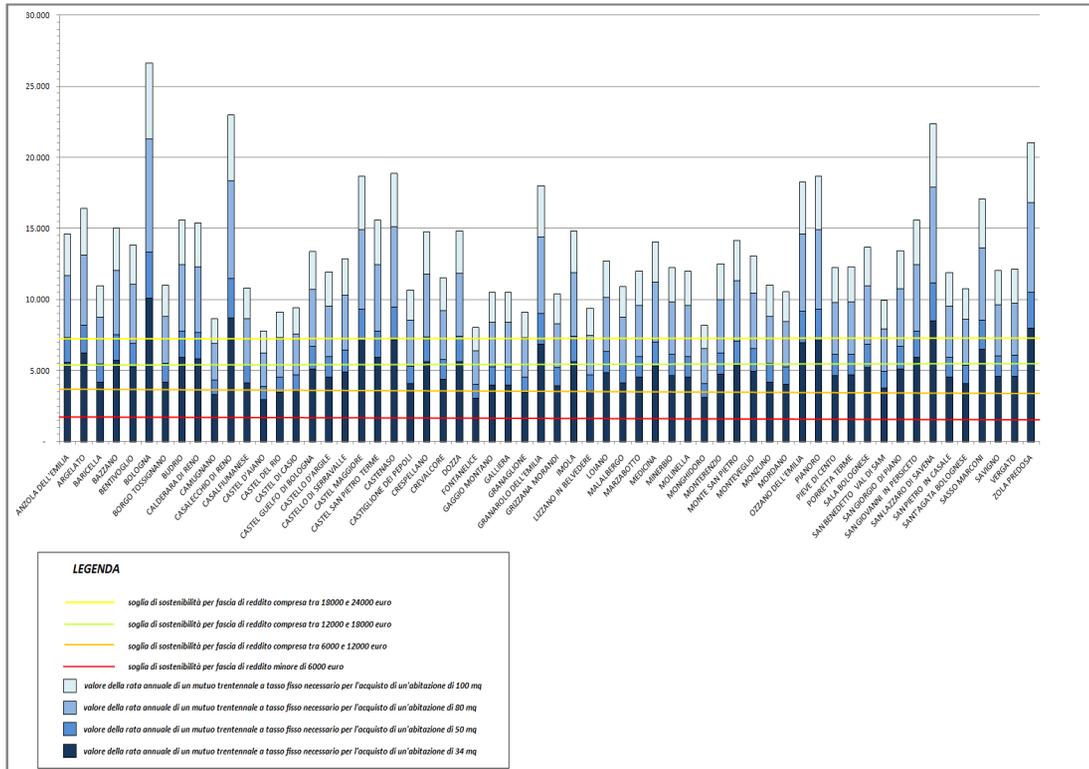


Fig. 1: "GEOGRAFIA DEL FABBISOGNO": Esempio di Gradiente di accessibilità alla proprietà per singola fascia di reddito riferito ad un'unità abitativa di 50 mq

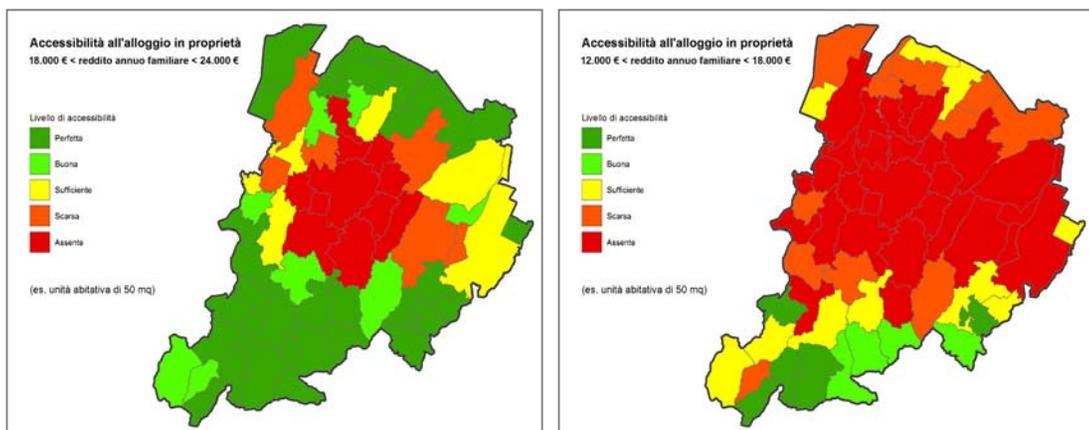
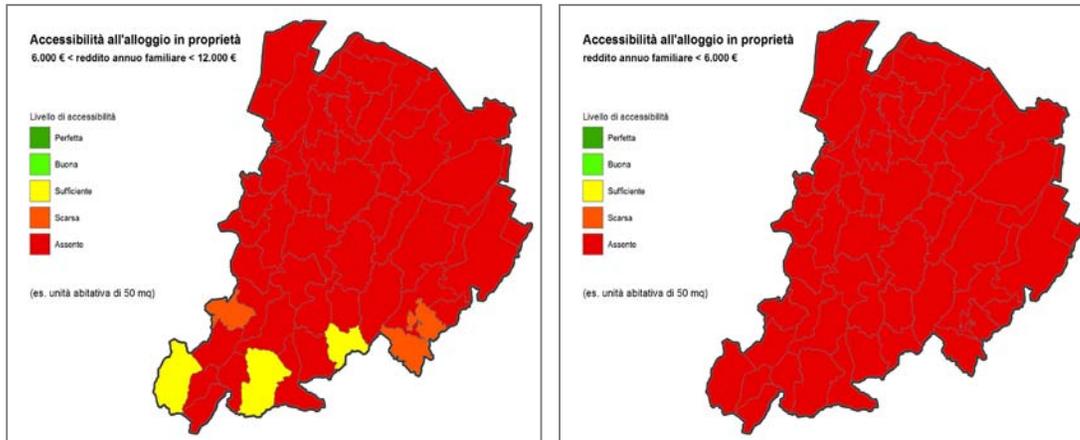
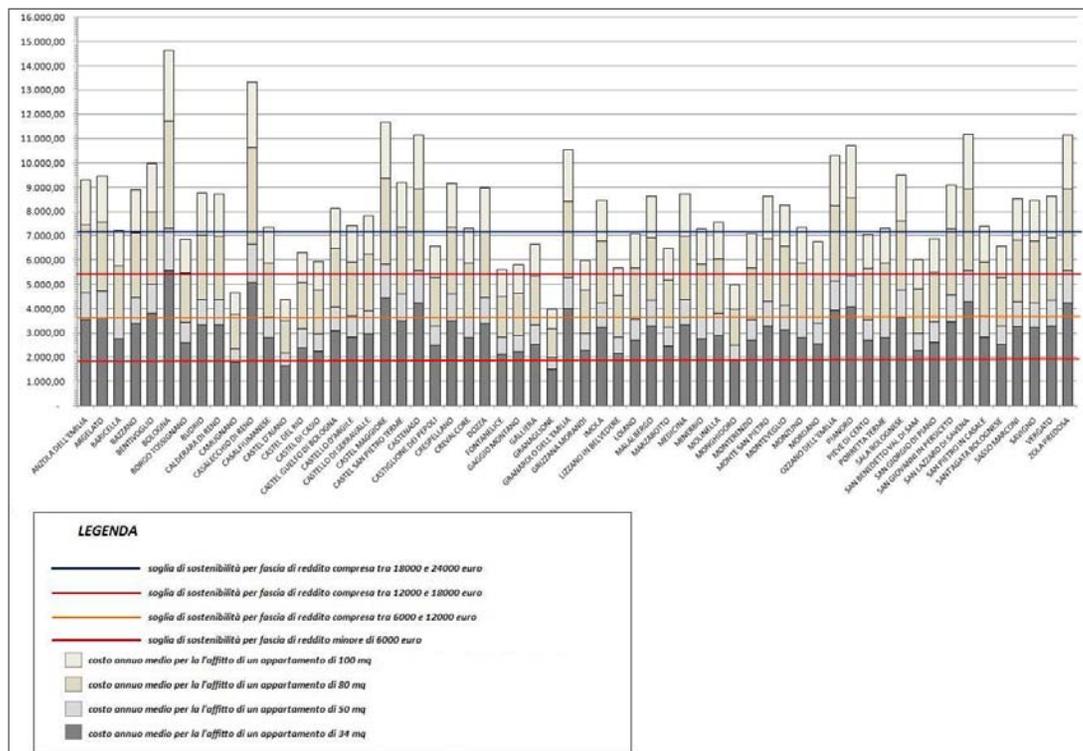


Fig. 2: "GEOGRAFIA DEL FABBISOGNO": Esempio di Gradiente di accessibilità alla proprietà per singola fascia di reddito riferito ad un'unità abitativa di 50 mq.



Graf. 2: Accesso alla locazione confronto tra soglia di sostenibilità per singola fascia di reddito e importo annuo del canone riferito agli immobili di diversa taglia. Dati comunali



Riferimenti bibliografici

Istat (2010); *L'abitazione delle famiglie residenti in Italia - Anno 2008*, febbraio 2010, Roma

Istat (2010); *La povertà in Italia nel 2009*, luglio 2010, Roma.

Caritas Italiana, Fondazione Zancan (2010); *Rapporto 2010 su povertà ed esclusione sociale in Italia*, Roma

Parlamento Italiano- Camera dei Deputati (2010); *Le politiche abitative*; informazioni aggiornate a lunedì, 14 giugno 2010; Roma

Nomisma (2010); *Dalle esperienze di housing sociale alla risposta del Piano Nazionale di Edilizia Abitativa e del Piano Casa. 2° Rapporto 2010*, Bologna.

Virgilio G., Angelelli G., Ballotta V., (2008); "Una proposta metodologica per la valutazione e l'analisi del fabbisogno abitativo sociale alla scala sovra comunale"; Atti della XXIX Conferenza Scientifica Annuale dell'AIRe, *Conoscenza, Sviluppo Umano e Territorio*, AIRe, Bari 24-26 settembre 2008.

Moroni S., (2000); "Riflessioni sulla razionalità di piano a partire dal tradizionale problema del fabbisogno abitativo", in *Archivio di studi urbani e regionali*, n. 67.

Tosi A. (2003), "Introduzione" in Tosi. A, (a cura di), *Verso l'edilizia sociale. Le nuove politiche abitative in Lombardia tra nuovi bisogni e ridefinizione dell'azione pubblica*. Edizioni Guerrini e Associati, Milano.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2009); *Rapporto ISEE 2009. Implementazione, popolazione e selettività dell'Indicatore della Situazione Economica*; 31 dicembre 2009, Roma.

Il Fondo Investimenti per l’Abitare e l’attività di Cdp Investimenti Sgr⁷⁶

a cura di Cdp Investimenti Sgr

Con il Sistema Integrato di Fondi (Tavola 1), previsto quale prima linea d’intervento del Piano nazionale di edilizia abitativa (art. 1 del Dpcm 16 luglio 2009, in attuazione del DL 112/2008), nasce un sistema organico per il finanziamento dell’edilizia privata sociale, volto ad incrementare l’offerta di alloggi sociali sul territorio ed i relativi servizi, mediante modalità di attuazione innovative per questo segmento di intervento (i fondi immobiliari) e significative risorse private.

Il Sistema Integrato di Fondi prevede infatti, quale strumento principale di attuazione del Piano, l’utilizzo di fondi comuni di investimento e la mobilitazione di capitali privati, resa possibile dal fatto che l’utenza target cui l’edilizia privata sociale si rivolge, è una fascia di popolazione che, sebbene non in grado di accedere al libero mercato, può sostenere il pagamento di canoni calmierati o di prezzi convenzionati di acquisto della casa. Ci si riferisce in particolare ai nuclei familiari che hanno redditi insufficienti per soddisfare sul mercato, autonomamente e in maniera dignitosa, le proprie esigenze abitative primarie, ma troppo alti per accedere alle assegnazioni di edilizia residenziale pubblica.

Fra il settore dell’edilizia residenziale pubblica, mirato a fasce di reddito svantaggiate e finanziato con contributi pubblici a fondo perduto, e l’edilizia libera, finanziata e fruita a condizioni di mercato, si crea lo spazio per una specifica fascia di utenza e di offerta abitativa mediante il cosiddetto limited profit housing, finanziabile con investimenti privati, a rendimenti «etici».

La normativa sopra richiamata prevede che il Sistema Integrato di Fondi sia costituito da uno o più Fondi Nazionali e da una rete di fondi locali (o target).

Il Fondo Investimenti per l’Abitare, con l’aggiudicazione (provvisoria) della gara del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (Mit) di cui si parlerà appresso, è attualmente l’unico Fondo Nazionale. Il Fondo Investimenti per l’Abitare, fondo immobiliare chiuso riservato ad investitori qualificati, opera come fondo di fondi: investe in fondi immobiliari locali, gestiti da altre società di gestione del risparmio, finalizzati ad incrementare l’offerta di alloggi sociali, per la locazione a canoni calmierati⁷⁷ e la vendita a prezzi convenzionati. Il Fondo è promosso e gestito da Cdpi Sgr, società di gestione del risparmio di cui sono azionisti Cassa Depositi e Prestiti (70%), l’Associazione delle Banche Italiane - Abi e l’Associazione delle Fondazioni di origine bancaria - Acri (15% ciascuna). Le caratteristiche principali del Fondo Investimenti per l’Abitare sono:

⁷⁶ Il presente paragrafo è tratto da: CDP SGR (a cura di), *L’edilizia privata sociale, vademecum n.2*, in “Edilizia e Territorio” n. 21/2011.

⁷⁷ Come definiti dal Dm 22 aprile 2008.

- Ammontare obiettivo pari a 2 miliardi di euro (ammontare attuale delle sottoscrizioni pari a 1,67 miliardi di euro oltre all'importo provvisoriamente aggiudicato dal Mit, come meglio indicato nei paragrafi che seguono).
- Durata di 30 anni.
- Periodo di investimento nei primi 5 anni, ciò che comporta che le delibere di investimento devono intervenire entro il 31 dicembre 2015 (ma richiami per delibere già effettuate saranno possibili fino al 31 dicembre 2017).
- Quote sottoscritte da Cassa Depositi e Prestiti ed altri investitori istituzionali.
- Investimento esclusivo in beni di natura immobiliare.
- Rendimento obiettivo sull'intera durata del fondo pari al 2% oltre l'indice annuale delle variazioni dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati rilevato dall'Istat (inflazione). Allo scopo di garantire ai sottoscrittori del Fia il raggiungimento di tali livelli di rendimento e per coprire i costi di gestione e promozione del Fondo, viene chiesto ai fondi locali un rendimento atteso pari al 3% oltre l'inflazione.

Il Fondo Investimenti per l'Abitare impiegherà larga parte⁷⁸ del proprio patrimonio in quote di fondi comuni d'investimento immobiliari attraverso la sottoscrizione di partecipazioni nel limite massimo del 40% del patrimonio del fondo locale.

Tale limite è volto a garantire che la maggioranza del capitale investito sia apportato da soggetti locali, consentendo, nel contempo, una rilevante presenza del Fondo nelle singole iniziative.

È quindi a livello locale che si colloca la regia e l'operatività dei progetti: è a livello locale che devono essere individuate le iniziative, tali da raggiungere la massa critica di investimento che giustifica l'attivazione di un fondo immobiliare (di norma, 80-100 milioni di euro), e le relative fonti di finanziamento, nella misura di almeno il 60% del capitale di rischio del Fondo (nel presupposto che i progetti approvati da Cdpi Sgr possano attivare la quota massima di investimento del Fia).

Il Sistema Integrato di Fondi e il Fia sono un'importante opportunità per il finanziamento e la realizzazione di interventi di social housing sul territorio. Tuttavia, trattandosi di uno strumento che impiega soprattutto risorse private ed opera con modalità privatistiche, le iniziative locali, per potervi fare ricorso, devono tenere conto che:

- le risorse finanziarie hanno carattere di capitale di rischio con un obiettivo di rendimento;

⁷⁸ Il Fia potrà impiegare fino al 10% delle proprie risorse in beni immobili e diritti reali immobiliari nonché in quote di Oicr o società in deroga al limite di investimento del 40%. Tali risorse, prevedibilmente, saranno investite in progetti particolarmente significativi e che rispondono pienamente alle finalità e ai requisiti di investimento del Fia ubicati in aree del Paese dove, esperite le necessarie verifiche, non sarà risultato possibile reperire risorse nella misura del 60% del capitale di rischio necessario alla realizzazione dell'iniziativa

- criteri di scelta dei progetti (gli investimenti), sia a livello nazionale che locale, non possono seguire logiche di pre-assegnazione territoriale delle risorse ma sono legati alla capacità delle iniziative di far fronte al disagio abitativo locale e di remunerazione dei capitali investiti.

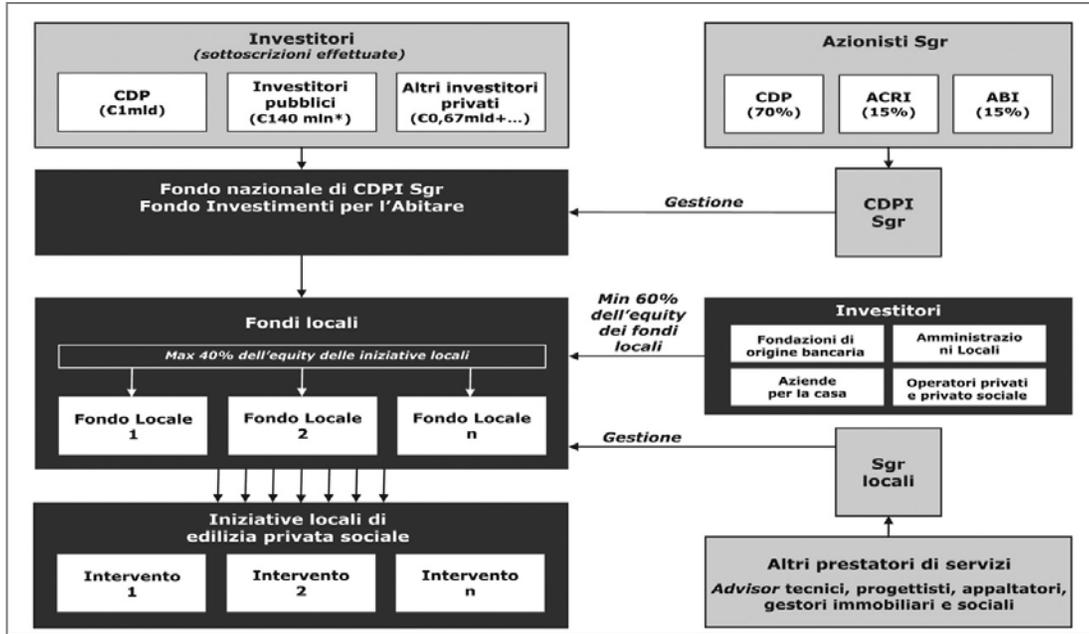
Attualmente, sebbene come indicato in precedenza il Fia possa investire secondo modalità diverse, quali per esempio azioni o quote di fondi o partecipazioni in società immobiliari, Cdpi Sgr privilegia e favorisce l'investimento delle risorse del Fondo in fondi immobiliari locali gestiti da primarie società di gestione del risparmio. Le ragioni di questa politica risiedono nelle specifiche caratteristiche di trasparenza che il fondo immobiliare offre ad un investitore di secondo livello quale il Fia, rispetto ad altri veicoli.

Infatti, lo strumento, più di altri veicoli, consente agli investitori di verificare l'andamento degli investimenti e di esprimere, negli organismi allo scopo istituiti, pareri sia sotto il profilo sociale, sia sotto quello più strettamente immobiliare, nel rispetto dell'autonomia gestionale delle Sgr. Inoltre, il fondo immobiliare presenta ulteriori vantaggi rispetto ad altri veicoli. Tra i principali si annoverano i seguenti:

- la vigilanza da parte di soggetti terzi. Il fondo immobiliare e la Sgr sono soggetti alla vigilanza di Banca d'Italia, alla valutazione semestrale da parte di esperti indipendenti ed al controllo della banca depositaria.
- La maggiore capacità di raccolta di capitali privati da parte di investitori locali e istituzionali (p.es. Fondazioni di origine bancaria), anche come conseguenza del punto precedente.
- L'indipendenza della gestione. Il fondo garantisce separazione dei ruoli e delle responsabilità tra gli investitori e la società di gestione, che è un soggetto professionale, iscritto in un apposito registro di Banca d'Italia e specializzato nella gestione di progetti immobiliari.
- La flessibilità operativa. Il fondo, non avendo personalità giuridica, opera secondo le modalità proprie del soggetto gestore, che è un operatore privato.

Naturalmente, come detto, le linee di investimento del Fia nel campo dell'edilizia privata sociale sono molteplici e possono senz'altro includere anche lo strumento societario. Nel caso di utilizzo di tale veicolo, verrà attribuita rilevanza essenziale alla verifica delle parti coinvolte e alla «costruzione» della documentazione societaria che regolerà i rapporti tra Cdpi Sgr per conto del Fia, il veicolo e i partner dell'iniziativa (es. statuto del veicolo, patti parasociali, ecc.), al fine di presidiare aspetti che, nel caso di utilizzo dello strumento fondo, necessitano di minore attenzione, essendo regolati dalla normativa generalmente applicabile alle società di gestione del risparmio e ai fondi immobiliari.

Tav. 1: Il sistema integrato dei fondi



La flessibilità nel progetto residenziale. Alcuni esempi pratici

a cura di Chiara Natale

E' oggi evidente che le esigenze dell'utenza in fatto di abitare non sono per nulla stabili nel tempo. Esse sono in evoluzione continua, sia in relazione ai cambiamenti che avvengono all'interno del nucleo familiare, sia nella composizione sociale e, proprio per questo, non è più possibile concepire abitazioni ed edifici immutabili nel tempo.

Attualmente, progettare in funzione di un'ipotetica famiglia standard si potrebbe rivelare una scelta più che mai azzardata, dal momento che sarebbe destinata a produrre esiti che verrebbero ben presto superati, così com'è successo negli anni passati. Sebbene il nucleo familiare tenda a permanere nello stesso luogo per abitudini, cultura, esigenze economiche, esso cambia, evolve, muta i propri bisogni nel tempo. È necessario quindi individuare gradi di flessibilità per alcuni spazi dell'alloggio che non devono più essere rigidamente predestinati, ma piuttosto, concepire l'abitazione come dinamica, per adeguarsi e seguire le evoluzioni della famiglia in modo semplice, economico e facilmente gestibile.

Le sfide sono molteplici. Bisogna tutelare le esigenze del singolo all'interno del nucleo familiare, ciò che comporta l'individuazione di molteplici spazi individuali, personalizzabili e da poter aggregare o disaggregare ; quindi permettere la coabitazione di persone che, pur facendo parte dello stesso nucleo, mostrano abitudini ed esigenze differenti e contrastanti (anziani e figli adulti); al tempo stesso assicurare equilibrio tra pubblico e privato, singolo e collettivo all'interno dello spazio abitativo alla scala dell'edificio e del suo contesto, ciò che comporta riflessioni sui differenti possibili usi di un medesimo ambiente.

Tutto ciò passa in primo luogo attraverso la disponibilità ad accogliere nel progetto previsioni di modifiche, immaginare possibili scenari futuri o comunque partire dal presupposto che la casa sia la condizione meno statica, che deve seguire ed accogliere le evoluzioni continue della popolazione, dei suoi desideri e dei suoi bisogni. Si impone così l'esigenza di un nuovo metodo progettuale, meno consolidato e più propenso a configurarsi come un "work in progress" costantemente rimodellato secondo le suggestioni che le esigenze reali evocano.

Il concetto di flessibilità diviene perciò il principio cardine alla base di ogni nuova soluzione progettuale che voglia mostrarsi efficace, declinandosi in tre differenti approcci: flessibilità progettuale, flessibilità d'uso e flessibilità nel tempo.

Nei vari casi presi in analisi nel contesto europeo, diverse sono le soluzioni sperimentate, pur tuttavia, si possono ritrovare dei caratteri ricorrenti :

- la neutralità degli ambienti (dimensionale, distributiva) per permetterne l'intercambiabilità;
- la collocazione di elementi di distribuzione degli alloggi all'esterno dell'edificio

per realizzare eventuali accessi supplementari e dividere o accorpare gli alloggi;

- l'ampliabilità dell'alloggio attraverso la predisposizione di spazi accessori.

Verranno qui di seguito riproposti tre tra i molteplici casi di sperimentazione recenti in ambito internazionale. Si tratta dell'edificio costruito a Madrid dallo studio Aranguren & Gallegos Arquitectos, l'Hegianwandweg Housing Development di Zurigo ed il Kronsberg Habitat - International Living di Hannover, in Germania. Ognuno di questi progetti risulta infatti emblematico per la sua auspicabile riproducibilità e ancor di più per l'approccio innovativo alla soluzione delle problematiche che attualmente alimentano il dibattito sul Social Housing: come realizzare alloggi di qualità, sostenibili dal punto di vista ambientale, energeticamente efficienti, propulsori di integrazione sociale, flessibili ed al contempo economicamente accessibili.

Carabanchel - Aranguren & Gallegos Arquitectos - Madrid

Questo progetto è stato presentato al concorso per la costruzione di 64 alloggi sociali a Carabanchel, promosso dal Consiglio Municipale di Madrid nel 2000.

Le idee che permeano questo progetto di Aranguren & Gallegos sono la reinvenzione degli spazi domestici e la trasformazione in modo elementare degli spazi piccoli in spazi grandi e convertibili. Sebbene in virtù di questo principio venga sacrificata la duplice esposizione degli alloggi, l'unico affaccio sul giardino centrale o sui fronti urbani diviene una contropartita accettabile in vista della continuità tra gli ambienti che di giorno possono mutare in un unico ambiente.

Le soluzioni tecniche

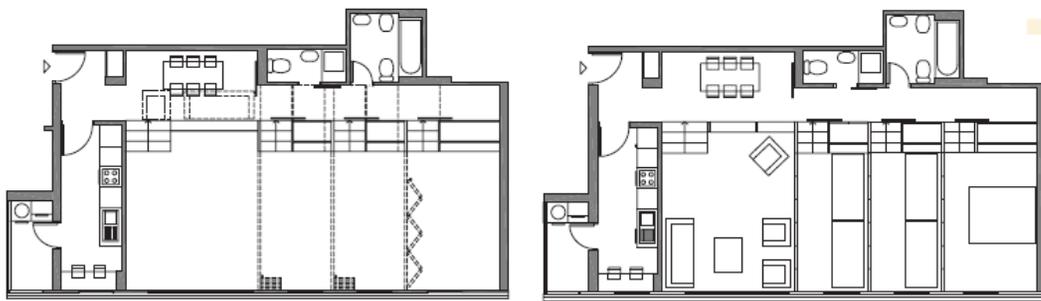
L'edificio appare come un blocco a corte ma è definito dall'accostamento di quattro edifici lineari di differenti dimensioni che si affacciano su uno spazio comune per le attività ricreative. Gli alloggi che lo compongono hanno superfici che variano, in modo da accontentare tutti i gruppi di utenti; allo stesso modo, anche il numero dei vani letto si adatta all'ampiezza degli appartamenti.

Per consentire metodi costruttivi razionali è stata adottata una struttura a telaio, che allo stesso tempo però permette di suddividere lo spazio senza vincoli. Al centro degli edifici, una "spina centrale" attrezzata ad una quota differente dagli altri ambienti permette la movimentazione degli arredi; le cucine ed i servizi sono i nuclei fissi ed il rimanente spazio può essere suddiviso mediante pareti mobili e trasformarsi in relazione al suo assetto diurno o notturno.

Se di notte si creano camere singole mediante la suddivisione con le pareti mobili, durante il giorno invece, le pareti mobili possono essere “ripiegate” verso i muri portanti della facciata e le camere da letto si trasformano in zone giorno grazie alla possibilità di far sparire i letti in nicchie al di sotto della spina centrale.

La cucina ha un’ampia dimensione ed è possibile aggregarla alla zona pranzo, tuttavia è uno spazio che si può chiudere, autonomo e perfettamente aerato, qualora si volessero separare le funzioni.

Fig. 1: Immagini del progetto



Pianta dell'alloggio a 3 letti in assetto diurno e notturno
Scala 1:150



Kronsberg habitat, International living - Hannover

“Habitat - international Living” è uno dei progetti *a tema* realizzati nel quartiere Kronsberg di Hannover, in occasione dell’EXPO del 2000 sul tema “Umanità - Natura - Tecnologia” (Humankind - Nature - Technology).

La realizzazione del progetto globale, divisa in due fasi, ha visto la costruzione di 3.000 alloggi in soli due anni e mezzo (al fine di presentarli all’inaugurazione dell’EXPO) mentre la quota restante delle abitazioni, per poter arrivare alle circa 6.000 previste (e accogliere tra le 12.000 e le 15.000 persone) è stata dilazionata negli anni successivi per giungere al completamento del progetto entro il 2015, restando variabile in funzione all’evoluzione della domanda abitativa.

Una quota del 20 % degli alloggi costruiti è dedicato al social housing, ma il dato più significativo è forse l’evidente politica adottata in favore del settore locativo : solo il 10% del totale delle abitazioni realizzate è stato inteso per la vendita.

L’inclusione sociale

Negli intenti, l’obiettivo principale di questa esperienza è stato la creazione di un ambiente residenziale multiculturale che potesse promuovere la convivenza di residenti tedeschi e immigrati, così come l’agevolazione all’accesso alla prima casa per i nuclei famigliari più in difficoltà.

Lo sforzo per ottenere una mixité sociale tra le più ampie possibili ed una rilevante integrazione culturale tra autoctoni ed immigrati si è riflettuto perciò nella decisione di stabilire una soglia di reddito molto alta per l’accesso agli alloggi in locazione; il tetto massimo è stato calcolato in maniera tale da permettere al 90% della popolazione di essere idoneo all’assegnazione di un’unità abitativa, se si tratta della prima casa. Una misura non di poco conto, in quanto manifesta sin dal principio la volontà di evitare fenomeni di ghettizzazione e segregazione sociale generalmente prodotti dalla selezione degli inquilini sulla base del reddito.

Tra le indagini preliminari per l’elaborazione del progetto è stato condotto uno studio con un numero rappresentativo di immigrati (a cura dell’Institute for Development Planning and Structure Research) e le informazioni raccolte hanno portato ad un 10% degli appartamenti pensato appositamente secondo i dettami del credo islamico. Sono stati prodotti alloggi composti da 1 a 7 stanze, articolati secondo 44 combinazioni diverse e definiti “allraum”, dove la cucina costituisce il nucleo centrale e le altre stanze, tutte di metratura analoga, hanno muri di separazione flessibili.

Per favorire poi l’interazione ed il dialogo tra gli abitanti, le palazzine sono state

raggruppate attorno a delle corti che ospitano i giardini familiari dei locatari e spazi per l'incontro, come un bocciodromo. Tra i servizi di quartiere, commerci di vicinato, un centro sportivo, una sala per le riunioni, una scuola, un centro culturale e ben 17 locali adibiti alle attività in comune.

Efficienza energetica del progetto

Oltre al fatto di rappresentare un'area edificabile molto vasta, quello di Kronsberg è apparso comunque sin dal principio un progetto molto attraente, poichè si è fatto portatore di soluzioni virtuose anche dal punto di vista ambientale ed energetico. Un'altra delle linee guida dell'opera era infatti quella di assicurare un notevole contenimento delle emissioni di CO₂, con un obiettivo molto ambizioso di riduzione del 60% rispetto allo standard tedesco delle nuove costruzioni (peraltro già virtuoso). Gli edifici hanno un'altezza media che varia dai 4 ai 5 piani, sono orientati nel senso Nord-Sud ed hanno una forma compatta, oltre ad esser stati realizzati con materiali che consentono un'alta efficienza energetica. Il sistema di pannelli solari garantisce l'energia utile al riscaldamento per il 40% degli alloggi in complemento al sistema di cogenerazione, mentre tre turbine eoliche producono più di 3MW di elettricità, sufficienti per i consumi di circa 3.000 appartamenti.

La realizzazione

L'area su cui sorge il progetto, originariamente uno spazio agricolo, dal 1970 era destinata ad area d'espansione ed in occasione dell'EXPO la città di Hannover ha potuto acquistarne la gran parte per poi venderla a sua volta ai promotori immobiliari. La vendita si è svolta applicando dei prezzi al di sotto dei valori di mercato, al fine di poter attrarre il maggior numero di promotori, ma pur sempre a condizione dell'impegno di rispettare le linee generali del concept di "Kronsberg habitat - social living".

Gli stanziamenti utili sono stati poi trovati grazie ad un'organica collaborazione tra pubblico e privato (resa più facile in considerazione di ciò che l'evento EXPO rappresentava all'epoca in termini strategici). L'amministrazione pubblica ha infatti partecipato all'impresa con ogni sua articolazione territoriale: a livello nazionale, regionale e municipale, mentre nel settore privato, si contano più di trenta investitori.

In conclusione, si può affermare che tutte le scelte costruttive e organizzative del quartiere di Kronsberg lo rendono un modello non solo a livello di risparmio energetico, in termini di sostenibilità, ma anche un esempio per l'efficace soluzione che ha preso corpo con l'integrazione delle questioni sociali a quelle economiche. Inclusione sociale, sostegno al mercato dell'affitto, agevolazioni per i nuclei familiari alla ricerca della prima casa,

stimoli per la creazione di un contesto multiculturale dinamico, sono tutte politiche che qui ritroviamo portate avanti e difese con ferma volontà dalla municipalità di Hannover senza perciò compromettere la possibilità di coniugare le politiche ambientali a quelle strategico-economiche della città, volenterosa di dare un nuovo impulso alla sua attrattività.

Il progetto in cifre

- Prezzo d'affitto al netto delle spese di gestione : 5,60€/ m² (dati del 2006)
- Componente immigrata residente : 30%
- Spazi per le attività comuni : 2% di tutti gli spazi condivisi per ogni isolato
- Progettazione : Büro Schmitz, Johanna Spalink-Sievers

Fig. 2: Immagini del progetto



Hegianwandweg Housing Development – Zurigo

L'intervento qui di seguito si inserisce nel quadro di una più vasta politica municipale sul tema della casa, diretta ad arrestare l'esodo delle famiglie più numerose, da tempo indotte a stabilirsi fuori Zurigo per l'impossibilità di trovare alloggi adatti alle loro esigenze abitative in città.

Con lo scopo di correggere questa incongruenza, che crea anche scompensi finanziari

agli introiti municipali, la città ha avviato un programma per la costruzione di 10.000 nuovi appartamenti su suolo pubblico in un periodo di dieci anni a partire dagli inizi del 2000, a cui Hegianwandweg partecipa in maniera peculiare.

Qui, mentre metà degli alloggi costruiti è stata affidata al libero mercato, l'altra metà è stata invece riservata alle coppie anziane che non hanno più figli tra le loro mura domestiche. Non avendo più bisogno di occupare molte stanze, questi nuclei familiari possono infatti trasferirsi in alloggi di taglia più piccola e lasciar posto alle famiglie più giovani con figli a carico nelle abitazioni più spaziose in città.

L'emblematicità di questo caso studio non sta quindi nell'idea di social housing in sé, quanto nella logica indiretta di compensazione del bisogno abitativo e nelle scelte tecnico-costruttive che sono state adottate per la realizzazione degli appartamenti.

La logica cooperativa

Il promotore che ha avviato i cantieri è la cooperativa "Familienheim-Genossenschaft Zürich", che dopo aver acquisito l'area ad un prezzo agevolato dalla municipalità, ha lanciato un bando internazionale per la realizzazione di un complesso residenziale sull'area, in prossimità di una scuola elementare, delle attrezzature sportive ed una casa di riposo per anziani, già esistenti.

I principi a cui la FGZ si rifà sono quelli di sostenibilità, di comunità e di adattabilità, tutti elementi che si ritrovano nella progettazione degli alloggi e nella politica adottata per la loro assegnazione; lo statuto della cooperativa prevede che l'attribuzione avvenga secondo le reali necessità abitative dei richiedenti, dunque evitando l'affidamento di abitazioni immotivatamente spaziose a famiglie senza figli o mononucleari e praticando un "assortimento" tra gli inquilini, in modo tale da accogliere tutti i tipi di abitanti a prescindere dalla provenienza e la loro fascia di reddito.

Le soluzioni tipologiche

L'opera completata comprende 5 stabili per un totale di 74 appartamenti (tutti in affitto) e 5 alloggi indipendenti, con metrature diverse e soluzioni abitative che variano dalle 2 alle 5 stanze.

Grazie all'impiego di materiali più economici (il legno) ed il ricorso a strutture modulari, quindi producibili in grandi quantità e con minore sforzo, è stato possibile, oltre che dare una bassa impronta ecologica al cantiere, contenere i costi e conferire agli spazi una flessibilità anticonvenzionale.

Ogni unità si sviluppa intorno ad un solo elemento fisso: un blocco di cemento 18 x 7 m

che si salda alle fondamenta e alloggia il vano scala, l'ingresso ed il bagno; a questo nucleo sono incastrate le solette in legno del pavimento e nello spazio attorno si articolano poi in maniera differente, caso per caso, le stanze dell'appartamento. Tutti gli altri muri divisorii non essendo portanti sono mobili e quindi facilmente ridisposti dagli stessi abitanti secondo la loro voglia e necessità. Spazi talmente duttili si prestano molto bene sia a famiglie la cui composizione varia nell'arco del tempo, sia a nuclei familiari con stili di vita differenti, che necessitano di ambienti organizzati diversamente, per qualsivoglia motivo religioso o culturale.

Gli spazi comuni

Partendo dal presupposto che si tratta di un complesso residenziale cooperativo e che i valori di comunità sono stati messi al centro della sua concezione, una considerazione particolare è stata dedicata soprattutto agli spazi comuni, sia quelli esterni, che quelli interni agli immobili.

Sono presenti infatti un atelier, una sala comune per le riunioni e altre sette sale per il tempo libero, di cui tutti gli abitanti possono approfittare per passare del tempo insieme agli altri.

Sebbene non siano presenti giardini e spazi verdi di ampiezza considerevole, all'esterno gli spazi pubblici sono valorizzati grazie a delle soluzioni che ne promuovono l'interazione e la connessione, anche con installazioni "artistiche" che concorrono all'attrattività degli spazi (decorazioni sugli esterni degli edifici, design dei due cortili che mettono in comunicazione gli stabili, un'installazione al neon di 150 metri nello spazio per i parcheggi, lucernari "caleidoscopici" nei vani scala).

Il progetto in cifre

- Superficie dell'area: 1,2 Ettari
- Superficie media degli appartamenti: tra i 65 ed i 139 m²
- Costi di costruzione: 32,8 mln CHF (28,3 mln €)
- Costo per ogni unità: 445,000 CHF (383,800 €)
- Soggetti investitori Familienheim Genossenschaft Zürich e Municipalità di Zurigo
- Progettazione: EM2N Architekten, Mathias Muller e Daniel Niggli, con Cristoph Rothenhofer, Christof Zollinger

Fig. 3: Immagini del progetto



Riferimenti bibliografici e fonti Web

DELERA A. (2009), *Ri-Pensare l'abitare*, Hoepli, Milano

FARINELLA R., RONCONI M. (2011), *Politiche dell'abitare e progetto urbano. Esperienze europee*, Bologna, Editrice Compositori

GELSOMINO L., MARINONI O. (2009), *Territori europei dell'abitare, 1999-2010*, Bologna, Editrice Compositori

Landeshauptstadt Hannover (2004), *Hannover Kronsberg Handbook – Planning and Realisation*, Ed. Landeshauptstadt Hannover

[http:// www.arangurengallegos.com](http://www.arangurengallegos.com) sito web dello studio di architettura spagnolo dove è possibile trovare informazioni ed immagini del progetto a Carabanchel

[http:// www.em2n.ch](http://www.em2n.ch) sito web dello studio di architettura che ha curato il progetto di Hegianwandweg a Zurigo

<http://www.cabe.org.uk/transfer/archive.html> Commission for Architecture and the Built Environment . Sito internet del governo inglese dove è possibile consultare un elenco molto vasto di progetti internazionali riguardanti l'architettura, lo sviluppo urbano e la valorizzazione paesaggistica

<http://www.werkstatt-stadt.de/en/> sito web tedesco dell'Istituto Federale per la Ricerca sull'Edilizia, le Politiche Urbane e lo Sviluppo Territoriale, in associazione all'Ufficio Federale per l'Edilizia e la Pianificazione Regionale. È possibile trovare la presentazione dei progetti più esemplari di sviluppo urbano in Germania.

GLOSSARIO

A

- Accordo Territoriale** Atto di natura negoziale di cui si dotano le amministrazioni per concordare obiettivi e scelte strategiche su temi di loro competenza, nonché per concordare l'attuazione delle previsioni dei piani urbanistici e territoriali in ragione della sostanziale omogeneità delle caratteristiche e del valore naturale, ambientale dei territori oppure per la stretta integrazione e interdipendenza degli assetti insediativi economici e sociali. *Def. ai sensi dell' art 15 della L.R. 20/2000 e s.m.*
- Addetti**
(di impresa o istituzioni) Persone occupate che prestano lavoro nell'unità con o senza corrispettivo di una prefissata retribuzione contrattuale e comprendono il titolare/i dell'impresa partecipante/i direttamente alla gestione, i cooperatori (soci di cooperative che come corrispettivo della loro prestazione percepiscono un compenso proporzionato all'opera resa ed una quota degli utili dell'impresa), i coadiuvanti familiari (parenti o affini del titolare che prestano lavoro manuale senza una prefissata retribuzione contrattuale), i dirigenti, quadri, impiegati, operai ed apprendisti.
- Affitto** In termini giuridici stretti è la cessione di un bene mobile a un terzo per un tempo predeterminato in cambio di un canone. La cessione di un immobile si chiama più propriamente locazione.
- Alloggio** Unità immobiliare ad uso residenziale; i Comuni definiscono la superficie media di riferimento dell'alloggio convenzionale in termini di Superficie Complessiva (SC) ovvero di Superficie Utile (Su) e Superficie Accessoria (Sac) sulla base dei dati statistici riguardo alle caratteristiche del patrimonio edilizio e dell'attività edilizia nel Comune stesso.
- Alloggio Sociale** Unità immobiliare adibita ad uso residenziale unita in locazione permanente che svolge la funzione di interesse generale, nella salvaguardia della coesione sociale, di ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati
- L'alloggio sociale deve essere adeguato, salubre, sicuro e costruito o recuperato nel rispetto delle caratteristiche tecnico-costruttive tecnico indicate nella L. n.457/1978. L'alloggio sociale deve essere costruito secondo principi di sostenibilità ambientale e di risparmio energetico utilizzando, ove possibile, fonti energetiche alternative. Def. D.M. 22 aprile 2008.

C

- Contratto di locazione libero** Contratto di locazione liberamente stipulato tra le parti. Per questo tipo di contratto la durata è di quattro anni, rinnovabile automaticamente per altri quattro anni (4+4), salvo disdetta motivata come da legge. Il canone è determinato tra le parti. Su richiesta è possibile l'assistenza sindacale alla stipula. E' comunque opportuno che, prima di sottoscrivere il contratto, lo si faccia esaminare presso una sede sindacale per essere adeguatamente informati sulle clausole. Per questo contratto non sono previste particolari agevolazioni fiscali. Def. ai sensi della Legge n. 431 del 1998.
- Contratto concordato** Il contratto concordato ha una durata minima di tre anni più altri due di rinnovo automatico (3+2). L'importo del canone d'affitto è stabilito a livello locale attraverso la contrattazione tra i sindacati degli inquilini e le associazioni della proprietà.
- Nei comuni ad alta tensione abitativa i proprietari che adottano questo tipo di contratto e gli inquilini, godono delle agevolazioni fiscali specificate di seguito. Def. ai sensi della Legge n. 431 del 1998
- Contratto transitorio** Questi contratti possono essere stipulati solo in presenza di necessità transitorie del proprietario e dell'inquilino da esplicitare nel contratto. La durata va da uno a diciotto mesi. Nei comuni ad alta tensione abitativa il canone è lo stesso di quello stabilito per i contratti concordati, negli altri comuni, invece, il canone è libero. Non ci sono agevolazioni fiscali. Def. ai sensi della Legge n. 431 del 1998.
- Contratto per gli studenti fuori sede** Le caratteristiche dei contratti per gli studenti vengono stabilite in seguito ad accordi locali cui danno vita i comuni sedi di università. A questa contrattazione collettiva locale possono partecipare oltre alle associazioni di proprietari ed inquilini, le aziende per il diritto allo studio, le associazioni degli studenti e le cooperative operanti nel settore. I contratti hanno una durata da sei mesi a tre anni. I canoni sono quelli stabiliti dagli accordi locali. I locatori possono godere delle agevolazioni fiscali. Def. ai sensi della Legge n. 431 del 1998.
- Cooperativa** Gruppo di soci che con pari diritti e doveri si fanno promotori di un'iniziativa imprenditoriale. In campo immobiliare formare una cooperativa significa unirsi per costruire direttamente una casa. Il minimo dei soci per dare vita a una cooperativa è 18.
- Cooperativa di abitazioni** Le cooperative di abitazione operano nel settore dell'edilizia sociale privata. Scopo principale dell'attività è l'assegnazione di un alloggio ai propri soci, con modalità diverse a seconda delle caratteristiche della cooperativa.

Nel concreto la cooperativa associa coloro che hanno bisogno di un alloggio e mette in atto tutte le iniziative per raggiungere lo scopo: cerca un'area edificabile o un immobile da ristrutturare, ricerca i finanziamenti necessari, affida il progetto a tecnici, assegna i lavori ad un'impresa di costruzione, tutto secondo le decisioni prese dall'assemblea dei soci o, per le funzioni delegate, dal Consiglio di Amministrazione.

Gli alloggi possono essere assegnati in proprietà o in godimento; in questo secondo caso il socio è titolare di una quota indivisibile della società e del diritto ad abitare in un alloggio, dietro pagamento di una quota.

Cooperativa edilizia a proprietà indivisa

Società priva di fine di lucro con lo scopo di costruire o acquistare alloggi per assegnarli ai soci. Gli alloggi vengono assegnati ai soci in proprietà indivisa, in genere sotto forma condominiale.

Cooperative edilizia a proprietà individuale o divisa

L'elemento caratterizzante è l'adesione alla cooperativa di soci che intendono ottenere l'assegnazione in proprietà di un alloggio. La cooperativa procede alla realizzazione di immobili di civile abitazione non destinati a entrare a far parte delle immobilizzazioni della cooperativa, ma che troveranno rilevazione in bilancio tra le rimanenze. I soci contribuiscono al finanziamento della costruzione dell'abitazione di cui diverranno, poi, assegnatari in proprietà

D

Domanda abitativa

Capacità che hanno gli attori sociali di soddisfare il proprio bisogno rivolgendosi al mercato (ciò che si vuole si può acquisire). *Cfr. Analisi valutativa delle strategie d'intervento per il disagio abitativo. a cura di Giovanni Virgilio – D.A.P.T – Università di Bologna*

Dotazione Territoriale

Insieme delle attrezzature, opere e spazi attrezzati pubblici o di pubblico interesse che rendono "urbano" un sito e che ne determinano la qualità. Ne fanno parte: le infrastrutture 'primarie' necessarie per urbanizzare un sito, cioè per renderlo utilizzabile per funzioni urbane (strade, fognature, rete di distribuzione dell'acqua ecc); le attrezzature, opere e spazi attrezzati pubblici necessari per l'erogazione dei servizi; le dotazioni ecologiche-ambientali, cioè gli spazi, opere e interventi finalizzati a migliorare la qualità ecologica ed ambientale degli ambienti urbani. Le dotazioni possono essere definite anche col termine di standard.

Dispersione insediativa

Fenomeno di frammentazione esasperata, che "attiene alla casualità delle nuove localizzazioni, alla frammentazione della forma urbana, al bricolage della pianificazione urbanistica e territoriale avulso da ogni principio di economia delle risorse territoriali, alla tramatura del territorio". *Cfr. R. Camagni, M.C. Gibelli, P. Rigamonti, 2002, I costi collettivi della città dispersa, Firenze: Alinea.*

E**Edilizia convenzionata**

Gli immobili in edilizia convenzionata sono realizzati grazie a una specifica convenzione stipulata con il Comune, che stabilisce le caratteristiche urbanistiche, il prezzo di vendita o di affitto e i requisiti degli acquirenti (come ad esempio, la cittadinanza, la residenza, il reddito e la condizione di non proprietario di abitazioni). Si tratta di edilizia privata realizzata da un operatore privato, da una cooperativa o da un'impresa, sulla base di alcuni vincoli normativi e in collaborazione con il Comune. Le convenzioni, generalmente di durata ventennale, possono essere di diverso tipo e prevedere modalità di assegnazione degli alloggi e requisiti soggettivi differenti, a seconda del singolo progetto edilizio. Se l'intervento usufruisce di finanziamenti pubblici, (edilizia convenzionata agevolata) deve necessariamente rispondere alle prescrizioni specifiche stabilite di volta in volta dall'ente erogante. I terreni sui quali sono edificati gli interventi possono essere in diritto di superficie e in questo caso su un terreno di proprietà comunale, viene concesso il diritto di costruire e mantenere l'edificio per un numero di anni definito nella convenzione (generalmente 99), trascorsi i quali anche il fabbricato diviene di proprietà del Comune, oppure si rinnova il diritto di superficie, dietro versamento di un nuovo corrispettivo. Oppure in proprietà dove l'attuatore è proprietario del terreno sul quale viene realizzata la costruzione. Questo comporta che gli acquirenti divengono proprietari, pro quota, anche del terreno su cui insiste l'immobile.

L'assegnazione in vendita degli alloggi in edilizia convenzionata o convenzionata agevolata è curata direttamente dagli attori privati.

Edilizia residenziale pubblica

(ERP) Per edilizia residenziale pubblica (così le norme più recenti, dalla L. 865/1971 in poi, hanno ridenominato la precedente "edilizia economica e popolare") s'intende il patrimonio immobiliare realizzato con il concorso finanziario dello Stato o di altri enti pubblici per la costruzione di abitazioni a costo contenuto per i cittadini meno abbienti. In senso strettamente giuridico, l'edilizia pubblica è soltanto quella a totale carico o con il concorso o con il contributo dello Stato, realizzata dallo Stato stesso o dagli enti pubblici (regioni, comuni, IACP), denominata edilizia sovvenzionata.

(Costituendo effettiva opera pubblica, ad essa possono essere applicate le norme espressamente previste per le opere dello Stato e degli enti pubblici (semplificazione delle procedure per l'occupazione delle aree e l'esecuzione delle opere).

Edilizia residenziale sociale

(ERS) Per la definizione di Edilizia residenziale sociale si può fare riferimento a quella proposta dal Cecodhas (Comitato europeo per la promozione del diritto alla casa): l'ERS è l'insieme di alloggi e servizi con forte connotazione sociale per consentire l'abitazione a quanti non riescono a soddisfare il proprio bisogno abitativo sul mercato (per ragioni economiche e per assenza di una offerta adeguata) cercando di rafforzare la loro condizione.

La legislazione italiana individua l'edilizia residenziale sociale, ma non ne dà la definizione, l'unico riferimento è l'Alloggio Sociale introdotto dal Dm 22 aprile 2008 (art. 1 comma 2): *unità immobiliare adibita ad uso residenziale in locazione permanente che svolge la funzione di interesse generale di ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato, ai fini della salvaguardia della coesione sociale.*

F**Fabbisogno abitativo**

Quantificazione del bene "ritenuta idonea a soddisfare il bisogno legittimo dei membri di una collettività" (Moroni, 2000). Cfr. *Analisi valutativa delle strategie d'intervento per il disagio abitativo. a cura di Giovanni Virgilio – D.A.P.T – Università di Bologna.*

Famiglia

Insieme di persone legate da vincoli di matrimonio, parentela, affinità, adozione, tutela o da vincoli affettivi, coabitanti ed aventi dimora abituale nello stesso comune. Una famiglia può essere costituita anche da una sola persona. *Vedere anche def. Nucleo familiare.*

Fondo Immobiliare

Strumento finanziario che consente al risparmiatore di partecipare ai risultati economici di iniziative assunte nel comparto immobiliare, utilizzando non lo schema tipico della partecipazione ad una società di capitali, ma il modello organizzativo del patrimonio gestito da un intermediario professionale. Scopo del Fondo è l'investimento collettivo di capitali in immobili, diritti reali immobiliari e partecipazioni in società immobiliari.

Fondo Immobiliare per l'abitare

Nel 2009 Cassa depositi e prestiti, unitamente all'Associazione delle Fondazioni bancarie (ACRI) e all'Associazione Bancaria italiana (ABI), ha costituito "CDP Investimenti SGR Spa", società di gestione del risparmio che promuove e gestisce il "Fondo Investimenti per l'Abitare" (FIA). Il FIA è un fondo immobiliare riservato ad investitori qualificati operante nel settore dell'edilizia privata sociale (*social housing*) con la finalità di incrementare sul territorio italiano l'offerta di alloggi sociali a supporto ed integrazione delle politiche di settore dello Stato e degli enti locali.

Il FIA opera su tutto il territorio nazionale investendo in iniziative locali per realizzare case a costi accessibili, destinate alle famiglie non in grado di soddisfare sul mercato le proprie esigenze abitative, ma con redditi superiori a quelli che danno diritto alle assegnazioni dell'edilizia residenziale pubblica.

Il FIA è uno strumento volto ad incrementare l'offerta di edilizia privata sociale con modalità di attuazione proprie del mercato immobiliare privato, ossia mediante investimenti e non mediante contributi a fondo perduto.

Il FIA investe principalmente il proprio patrimonio in quote di fondi comuni d'investimento immobiliari gestiti da altre società di gestione del risparmio o in società di progetto operanti a livello locale, attraverso partecipazioni nel limite massimo del 40%. Tale limite è volto a sollecitare sul territorio l'investimento di risorse che provengano da soggetti terzi rispetto al Fondo, permettendo nel contempo al Fondo di mantenere una presenza rilevante nelle singole iniziative.

H

Housing sociale (o Social Housing)

Insieme delle attività atte a fornire alloggi adeguati, attraverso regole certe di assegnazione, a famiglie che hanno difficoltà nel trovare un alloggio alle condizioni di mercato perché incapaci di ottenere credito o perché colpite da problematiche particolari. *Def. Cecodhas*

I

Immigrati

Coloro che stabiliscono la residenza in un comune e provengono da altro comune italiano o dall'estero dove erano residenti.

Impresa

Organizzazione di un'attività economica esercitata con carattere professionale al fine della produzione di beni o della prestazione di servizi destinabili alla vendita.

Indicatore della situazione economica

(ISE) Parametro che determina la situazione economica del nucleo familiare. Questo parametro scaturisce dalla somma dei redditi e del 20% del patrimonio mobiliare e immobiliare di tutto il nucleo familiare.

Indicatore della situazione economica equivalente

(ISEE) Indicatore che tiene conto di reddito, patrimonio (mobiliare e immobiliare) e delle caratteristiche di un nucleo familiare (per numerosità e tipologia). Scaturisce dal rapporto tra l'Ise e il numero dei componenti del nucleo familiare in base ad una scala di equivalenza stabilita dalla legge.

Indice di dipendenza Rapporto tra la popolazione inattiva (bambini e anziani) e la popolazione in età lavorativa $[(0-14)+(65 \text{ e oltre}) * 100 / (15-64)]$.

L

Locazione La locazione è il contratto col quale una parte si obbliga a far godere all'altra una cosa mobile o immobile per un dato tempo, verso un determinato corrispettivo (canone). *Def. ai sensi dell'art. 1571 del Codice Civile*

M

Mercato immobiliare Luogo in cui domanda e offerta di beni immobiliari si incontrano e nel farlo formano il prezzo." *Def. Finanza Immobiliare, Armando Borghi, 2009.*

N

Nucleo familiare Unità sociologica che vive nello stesso alloggio, oltre che una famiglia tradizionale o una persona fisica che vive sola (in una casa, appartamento, monastero o caserma). Al nucleo familiare possono essere associati anche collaboratori o, in società aristocratiche, servi. In statistica e microeconomia il nucleo familiare è l'unità base negli studi e nei censimenti. Esso può avere una o più fonti di reddito, che consistono nel/i membro/i che percepiscono un salario, uno stipendio, un affitto, una pensione, etc.

P

Perequazione territoriale Strumento di concertazione interistituzionale finalizzato alla condivisione delle scelte di sviluppo territoriale ed alla compensazione, tra Enti locali, delle esternalità derivanti dalle scelte urbanistiche di rilievo sovracomunale. Attraverso lo strumento perequativo vengono ripartiti equamente i costi ed i benefici correlati alla localizzazione di nuovi insediamenti (con particolare riferimento a quelli produttivi e terziari) su un determinato territorio.

Perequazione urbanistica	Strumento per garantire un trattamento equo tra i proprietari degli immobili interessati dagli interventi di trasformazione urbanistico-edilizia, indipendentemente dalle destinazioni d'uso finali siano esse pubbliche o private. Per ottenere questo risultato la pianificazione riconosce le medesime possibilità edificatorie agli immobili oggetto di trasformazione sulla base di categorie omogenee, sotto il profilo dello stato di fatto e di diritto al momento della formazione del Piano Strutturale Comunale (PSC).
Popolazione residente	E' costituita dalle persone aventi dimora abituale nel comune anche se temporaneamente dimoranti in altri comuni o all'estero per cause di durata limitata. E' la popolazione registrata in anagrafe.
Prima casa	Nel linguaggio corrente è sinonimo di abitazione principale. In quello fiscale rappresenta il primo immobile in proprietà o possesso a una persona, per il quale si possono godere agevolazioni fiscali sui tributi per i trasferimenti (acquisto, vendita, eredità, donazione). Non è espressamente dichiarato dalla legge che sia adibito a dimora abituale del contribuente o dei suoi familiari anche se deve comunque essere nel comune di residenza. Il titolare non deve essere proprietario, neppure per quote o in comunione con il coniuge, su tutto il territorio nazionale, dei diritti di proprietà, usufrutto, uso, abitazione e nuda proprietà su altra casa di abitazione acquistata con le agevolazioni prima casa previste dalla normativa in vigore e da quella precedente.
Piano Operativo Comunale	(POC) Strumento urbanistico che individua e disciplina gli interventi di tutela e valorizzazione, di organizzazione e trasformazione del territorio da realizzare nell'arco temporale di cinque anni. Il POC è predisposto in conformità alle previsioni del Piano Strutturale Comunale (PSC) e non può modificarne i contenuti. <i>Def. ai sensi della L.R. 20/2000 e s.m.</i>
Piano Strutturale Comunale	(PSC) Strumento urbanistico generale a tempo indeterminato che contiene gli aspetti strutturali e strategici che interessano tutto il territorio comunale. Valuta la consistenza, la localizzazione e la vulnerabilità delle risorse naturali e antropiche e di conseguenza opera scelte di assetto, sviluppo e tutela del territorio definendo gli ambiti caratterizzati da diverse politiche e obiettivi, fissa i limiti di sostenibilità delle trasformazioni e definisce gli interventi da attuare rimandandoli al Piano Operativo Comunale (POC) e al
Piano urbanistico attuativo	(PUA) Progettazione urbanistica di dettaglio per dare attuazione all'edificazione privata a opere di urbanizzazione (strade, parcheggi, reti elettriche ed idriche, verde pubblico, ecc.). <i>Def. ai sensi della L.R. 20/2000 e s.m.</i>

Q

Quoziente migratorio Rapporto tra il saldo migratorio di un determinato anno e l'ammontare medio della popolazione residente nello stesso anno.

S

Saldo migratorio L'eccedenza o il deficit di iscrizioni per immigrazione rispetto alle cancellazioni per immigrazione.

Saldo naturale L'eccedenza o il deficit di nascite rispetto ai decessi.

Sfatto
(provvedimento di) Abbandono forzato, previsto dalla legge, di un immobile tenuto in locazione, per scadenza di contratto o per morosità.

Standard urbanistico Indica le dotazioni minime obbligatorie che devono essere garantite in una realizzazione urbanistica o edilizia (parcheggi, verde, dotazioni ecologiche, ecc.). Tradizionalmente per "standard urbanistici" si intende la quantità minima di aree pubbliche espressa in metri quadrati per abitante (in Emilia Romagna 30 mq per abitante), che gli strumenti urbanistici devono riservare per la realizzazione delle dotazioni territoriali: aree verdi parcheggi, scuole ecc. Più recentemente (LR. 20/2000) il concetto di standard ha assunto un significato più ampio: da valore quantitativo, indicante il rapporto minimo tra insediamenti e spazi pubblici, a parametro di definizione della qualità delle dotazioni territoriali che si vuole perseguire con il piano (standard di qualità urbana ed ecologico ambientale).

Strumenti urbanistici Il complesso di disposizioni che stabiliscono le regole della trasformazione del territorio, legate in particolar modo all'edificazione esistente o futura

tipografia metropolitana bologna