

Nuovo Circondario Imolese  
Comune di Borgo Tossignano  
Comune di Casalfiumanese  
Comune di Castel del Rio  
Comune di Castel Guelfo  
Comune di Castel San Pietro Terme  
Comune di Dozza  
Comune di Fontanelice  
Comune di Imola  
Comune di Medicina  
Comune di Mordano

Presidente: Franco Lorenzi  
Sindaco Stefania Dazzani  
Sindaco Roberto Poli  
Sindaco Salvatore Cavini  
Sindaco Dino Landi  
Sindaco Vincenzo Zacchioli  
Sindaco Antonio Borghi  
Sindaco Vanna Verzelli  
Sindaco Daniele Manca  
Sindaco Nara Rebecchi  
Sindaco Roberto Andalò

**Responsabile di progetto:**  
Arch. Moreno Daini

**DOCUMENTO PRELIMINARE**

**ALLEGATO**

**3**

## **Politica e filosofia dell'abitare**

A cura dell'Ufficio di Piano Federato

**5 Dicembre 2008**

## GRUPPO DI LAVORO

### Ufficio di Piano Federato:

Moreno Daini, *Dirigente*  
Franco Capra, *Coordinatore*  
Sandra Manara, *Coordinatore fino al 31.08.2007*  
Raffaella Baroni, *Segreteria Operativa*  
Giuliano Ginestri, *Ufficio di Pianificazione*  
Chiara Manuelli, *Ufficio di Pianificazione*  
Francesca Tomba, *Ufficio di Pianificazione*  
Lorenzo Diani, *Ufficio Cartografico*  
Serena Simone, *Ufficio Cartografico*

### Collegio dei Funzionari:

Carlo Arcangeli, *Comune di Borgo Tossignano*  
Alessandro Costa, *Comune di Casalfiumanese*  
Maurizio Bruzzi, *Comune di Castel del Rio*  
Vittorio Giogoli, *Comune di Castel Guelfo*  
Ivano Serrantoni, *Comune di Castel San Pietro Terme*  
Susanna Bettini, *Comune di Dozza*  
Francesco Zucchini, *Comune di Fontanelice*  
Fulvio Bartoli, *Comune di Imola*  
Emanuela Casari, *Comune di Medicina*  
Alfonso Calderoni, *Comune di Mordano*

### Collaboratori e consulenti esterni:

Maurizio Coppo, *Sistema infrastrutturale, trasporti*  
Giorgio Gasparini, *Analisi idrogeologica e sismica*  
Marco Capitani, *Analisi idrogeologica e sismica*  
Xabier Z.Gonzalez Muro, *Coord.Sistema archeologico*  
Giacomo Orofino, *Sistema archeologico*  
Tommaso Quirino, *Sistema archeologico*  
Fulvio Ventura, *Analisi statistiche e demografiche*  
Angela Vistoli, *ValSAT*  
ERVET S.r.l., *ValSAT*  
Alessandro Bettini, *Pianificazione comunale*  
Diego Bianchi, *Pianificazione comunale*  
Massimo Gianstefani, *Pianificazione comunale*  
Piergiorgio Mongioj, *Pianificazione comunale*  
Mario Piccinini, *Pianificazione comunale*

Claudio Remondini, *Pianificazione comunale*  
Lucietta Villa, *Pianificazione comunale*  
Patrizia Tassinari, *DEIAgra, Coord. Sist. rurale*  
Stefano Benni, *DEIAgra, Sistema rurale*  
Franco Baraldi, *DEIAgra, Sistema rurale*  
Rino Ghelfi, *DEIAgra, Sistema rurale*  
Gabriele Paolinelli, *DEIAgra, Sistema rurale*  
Alessandro Ragazzoni, *DEIAgra, Sistema rurale*  
Domenico Regazzi, *DEIAgra, Sistema rurale*  
Sergio Rivaroli, *DEIAgra, Sistema rurale*  
Daniele Torreggiani, *DEIAgra,*  
Gianmaria Saverio Orselli, *Cartografia*  
Renato Tegoni, *Cartografia vettoriale*  
CORE Soluzioni informatiche S.r.l.

# INDICE

<b>1. PREMESSA</b> .....	1
<b>2. RISORSE E CRITICITA' EVIDENZIATE IN VISTA DEL DOCUMENTO PRELIMINARE</b> .....	2
2.1 Caratteristiche e localizzazione delle abitazioni .....	2
2.2 Le abitazioni - titolo e mercato .....	3
<b>3. L'EDILIZIA RESIDENZIALE SOCIALE (ERS)</b> .....	4
3.1 La legislazione vigente .....	5
3.2 Situazione strutturale .....	6
3.3 Soggetti deboli non in grado di acquistare a prezzi di mercato .....	8
3.3.1 Giovani coppie con reddito instabile .....	9
3.3.2 Affitto per studio e per lavoro .....	9
3.3.3 Anziani .....	9
3.3.4 Immigrati .....	9
3.3.5 Affitto per redditi medio-bassi (povertà abitativa) .....	10
3.4 Distribuzione della domanda rispetto all'offerta del mercato locale .....	10
3.4.1 Proposte di definizione dell'ERS in risposta alle problematiche domanda/offerta .....	11
3.5 Rapporto con il dimensionamento del PSC .....	12
3.5.1 principi d'integrazione socio-culturale .....	14
3.5.2 Conclusioni .....	14



# 1. PREMESSA

Parlare di "Politiche e nuova filosofia dell'abitare" significa tenere conto sia delle scelte che le Amministrazioni (nel nostro caso il Circondario Imolese) vogliono perseguire per calmierare i costi dei terreni per la realizzazione degli alloggi, sia per individuare tipologie edilizie consone alle esigenze reali dei nuclei familiari.

Questo naturalmente anche nell'ottica di perseguire un buona architettura.

È evidente altresì che non è possibile fare una corretta politica della casa se a monte non c'è un'analisi dello stato di fatto, delle criticità riscontrate nel corso degli ultimi anni, e se non si tiene conto dell'evoluzione della società e dei suoi bisogni nel medio e lungo termine.

Non meno importante è prendere atto della modifica dei comportamenti dei cittadini per la ricerca dell'alloggio, non più legata al posto di lavoro ma alla risposta del mercato sul territorio.

Oggi dobbiamo anche tenere conto anche di una molteplicità di fattori che vanno dalla diffusione delle condizioni di precarietà lavorativa all'intreccio di questa con le condizioni poste dal credito, alle trasformazioni dei fenomeni migratori e, in proiezione futura, a un generalizzato indebolimento economico dei pensionati conseguente alla riforma del sistema contributivo.

Tutto questo renderà sempre più mutevole nelle quantità e nelle caratteristiche qualitative le condizioni di difficoltà abitativa che si apriranno negli scenari futuri e, conseguentemente, è opportuno cogliere l'agenda delle urgenze da affrontare.

## 2. RISORSE E CRITICITÀ EVIDENZIATE IN VISTA DEL DOCUMENTO PRELIMINARE

Il Quadro Conoscitivo, attraverso lo strumento di pianificazione strategica conosciuto con il nome di **analisi SWOT**, ha permesso di valutare i punti di *forza* o *risorse* (**Strengths**), *debolezza* o *criticità* (**Weaknesses**), le *opportunità* (**Opportunities**) e le *minacce* (**Threats**) legate all'influenza esercitata da diversi fattori del contesto ambientale sulla realizzazione degli obiettivi e delle azioni programmatiche d'intervento del Piano nella politica dell'abitare.

Il Quadro Conoscitivo ha quindi analizzato dapprima lo studio delle caratteristiche e della localizzazione delle abitazioni nel territorio dei Comuni del Nuovo Circondario Imolese, in rapporto alla dispersione insediativa, definendone i trend di crescita, il patrimonio edilizio esistente e il suo grado di invecchiamento sulla base dell'epoca di costruzione, per rapportarlo poi alla tipologia di utilizzo dei proprietari e alle dinamiche del mercato immobiliare.

### 2.1 CARATTERISTICHE E LOCALIZZAZIONE DELLE ABITAZIONI

L'indagine sulle caratteristiche e la localizzazione del patrimonio residenziale ha mostrato che i Comuni del Circondario godono di un "capitale" edilizio tendenzialmente moderno, risalente, per la maggior parte degli edifici, agli anni del "boom edilizio", iniziato dopo la seconda guerra mondiale e continuato fino agli anni ottanta. Un patrimonio complessivamente "recente" nonché tra i più "giovani" dell'intera Provincia di Bologna.

La localizzazione interessa, prima di tutto, i nuclei di recente insediamento, come la parte nuova sulla via Montanara del Comune di Casalfiumanese, Toscanella di Dozza e Osteria Grande o Comuni come Mordano, Castel Guelfo e Medicina che, per l'effetto attrattivo di un mercato residenziale a "basso costo", godono di un patrimonio immobiliare recentissimo (anni '80 - '90).

Gli altri Comuni più grandi come Imola e Castel San Pietro Terme, pur avendo una minore quantità di alloggi recenti (percentuale comunque alta in termini assoluti), rappresentano certamente una realtà interessante per il patrimonio immobiliare dell'intero Circondario. Ultimi, nell'analisi condotta, risultano i Comuni di Castel del Rio e Fontanelice, con un patrimonio "vecchio" e, spesso sparso, che richiede interventi di adeguamento, consolidamento e ristrutturazione.

Si osserva però che, soprattutto per i Comuni della pianura, il territorio del Circondario mostra una concentrazione residenziale all'interno dei centri urbani. Fanno eccezione i Comuni della vallata, in particolare Castel del Rio, Casalfiumanese e Fontanelice, che mostrano un assetto

insediativo diffuso nel territorio. Di contro in essi si ha però un generale invecchiamento della popolazione.

Emerge, dunque, un fenomeno di spopolamento dei centri minori collinari (vallata del Santerno) soprattutto per quanto riguarda la popolazione residente nelle case sparse. In particolare, a Castel del Rio si registrano solo 0,77 abitanti per abitazione fuori dal centro urbano.

Risulta dunque necessario evitare fenomeni di abbandono del patrimonio edilizio, soprattutto nel territorio collinare extraurbano, attraverso politiche di valorizzazione ambientale e incentivazione turistica.

Un altro dato importante riguarda il mutamento delle caratteristiche intrinseche degli alloggi. Si osserva che, soprattutto negli ultimi 10 anni, le abitazioni immesse sul mercato immobiliare mantengono il taglio consueto (bilo e trilocale) in riferimento alla composizione del nucleo familiare medio, riducendo però le superfici degli ambienti che le costituiscono, generando dunque un'offerta immobiliare modesta in termini dimensionali e di conseguenza qualitativi.

## **2.2 LE ABITAZIONI – TITOLO E MERCATO**

Un punto di forza emerso dall'analisi sul "titolo di godimento" degli alloggi nei Comuni del Circondario è l'aver registrato un valore superiore alla media nazionale e provinciale per quanto riguarda la percentuale di abitazioni occupate a titolo di proprietà. Situazione che si riflette anche sul mercato degli affitti, che si mantiene su prezzi di mercato inferiori rispetto a quelli provinciali.

Un altro aspetto importante riguarda, in particolare per i Comuni di Imola e Castel San Pietro, la presenza di un potenziale mercato per interventi di riqualificazione o qualificazione di zone prestigiose e pedecollinari (da destinare a un target elevato).

I dati forniti dalla FIAIP mostrano però contemporaneamente una drammatica tendenza. L'incremento dei prezzi di mercato, cui non è corrisposto un aumento della disponibilità economica da parte di chi si accosta all'acquisto di un immobile (soprattutto giovani coppie), ha creato un fenomeno di costante ridimensionamento delle aspettative di chi va ad acquistare. Tale fenomeno, se non contrastato in tempo, potrebbe portare nel medio periodo ad un ancora più grave abbassamento della domanda di abitazioni di proprietà e nel complesso delle condizioni abitative generali.

All'aumentare del prezzo di mercato, il consumatore si sposta lungo il *trade-off* prezzo/dimensione riducendo il numero di camere nonché il livello qualitativo dell'abitazione desiderata, in contrasto peraltro con le politiche rivolte al miglioramento delle prestazioni energetiche degli edifici.

Rispetto al mercato immobiliare locale, si registra un sostanziale distacco tra ciò che la domanda desidera (tendenzialmente l'aspirazione a una residenza monofamiliare indipendente) e quello che il mercato, vincolato dai vigenti strumenti urbanistici calibrati su informazioni ormai distanti dalle reali dinamiche socio economiche, riesce ad offrire.

Cala dunque la domanda generale di alloggi e, dato preoccupante, di quelli esistenti, presenti sul territorio circondariale, vuoti o in costruzione (con caratteristiche non rispondenti alle reali esigenze del mercato).

Allora la grande disponibilità di aree edificabili, di abitazioni invendute o potenzialmente suscettibili di ristrutturazione, nonché di aree di possibile riqualificazione, possono risultare un ulteriore volano di sviluppo nonché una possibilità per controllo delle tendenze evolutive del mercato immobiliare. Tutto ciò con il duplice obiettivo di invertire l'ormai progressivo aumento dei prezzi, soprattutto in riferimento a quelle tipologie che il mercato ha individuato essere oggetto del desiderio della maggior parte dei possibili acquirenti, e nel contempo, di offrire a questi ultimi, attraverso un maggior potere d'acquisto, la possibilità di aspirare a un'abitazione qualitativamente superiore anche dal punto di vista della compatibilità ambientale e del risparmio delle risorse non rinnovabili.

È necessaria quindi una politica della casa che partendo dal contenimento dei costi delle aree, definisca le reali esigenze della popolazione per dare una risposta a tutti coloro che abbisognano di alloggi in affitto sia che questi siano messi sul mercato dagli Enti Pubblici che dai privati o che derivino dalla cessione in conseguenza di atti convenzionali.

Indubbiamente in tutto questo rientra anche una specifica politica sull'edilizia residenziale pubblica e sociale.

### **3. L'EDILIZIA RESIDENZIALE SOCIALE (ERS)**

Il Quadro Conoscitivo ha confermato, anche per il territorio circondariale, la situazione di disagio abitativo che ormai da qualche anno caratterizza la nostra società. Il problema riguarda soprattutto la fascia di reddito medio della popolazione, soggetta a progressivo impoverimento, ovvero single o giovani coppie e famiglie monoreddito che, quotidianamente, sono costretti a confrontarsi con situazioni lavorative di precarietà, difficoltà nell'accesso a forme di credito bancario e, più in generale, con un generalizzato indebolimento del potere d'acquisto. Ad essi si aggiungono le fasce "deboli", anziani e immigrati, e più in generale tutti i soggetti marginali della società. Tutto ciò comporta l'estensione l'impossibilità ormai diffusa di accedere al mercato della casa.

La risposta a questo problema sembra dunque essere l'ERS (Edilizia Residenziale Sociale) che supera il concetto di Edilizia Residenziale Pubblica (ERP) in quanto dà una risposta complessiva, e non settoriale, alla questione "casa". In pratica l'Amministrazione individua aree



pubbliche da mettere a disposizione di costruttori, tramite bandi con lo strumento della concessione in diritto di superficie e della cessione in proprietà. La convenienza deriva dall'azzeramento del costo delle aree, dall'aumento dell'indice volumetrico e, anche seppur in minima parte, dalla riduzione di oneri di urbanizzazione e finanziari.

Alloggi destinati alla vendita, all'affitto permanente e temporaneo, rivolti a famiglie, studenti, anziani, giovani e realizzati con criteri edilizi di qualità. E, soprattutto, alloggi distribuiti su tutto il territorio comunale in modo da evitare "ghetti".

Infine l'inserimento dell'ERS tra le dotazioni territoriali, con la previsione di quote specifiche in ogni trasformazione urbanistica, da perseguire attraverso la perequazione urbanistica, quale strumento di acquisizione consensuale delle aree necessarie per la realizzazione degli interventi.

### **3.1 LA LEGISLAZIONE VIGENTE**

Il richiamo alla legislazione regionale esistente è indispensabile per cogliere tutte le sfaccettature della proposta politica sul tema.

*"L'offerta di casa va sostenuta nell'ambito di politiche urbanistiche sostenibili che favoriscano coesione sociale, qualità dell'abitare, qualità e integrazione urbana, contenimento del consumo di territorio non urbanizzato, riduzione degli impatti ambientali negativi. Nello stesso tempo occorre operare per ridurre l'incidenza della rendita fondiaria sul costo finale degli alloggi e delineare un rapporto tra il pubblico e i privati tale da costruire insieme la città pubblica applicando i principi di sussidiarietà orizzontale e di responsabilità condivisa, principi che sono risorse essenziali per sviluppare nuova imprenditorialità e per dare qualità competitiva e sociale ai nostri sistemi territoriali".*

*Tutto ciò senza avere troppo tempo davanti a noi. Le forme e la quantità della pressione migratoria combinate con il cambiamento della composizione demografica (in primis l'aumento dell'età media di vita) e con le "emergenze ambientali" richiedono di fare bene e di fare presto"<sup>1</sup>. Lo stesso ha affermato anche che "il nostro sistema regionale dispone di due buone leggi: sia la LR 24/2001 che la LR 20/2000 sono dotate di impianti legislativi adeguati ad affrontare questa sfida, se sono prese singolarmente. La loro insufficienza si manifesta nel fatto che tra di esse non è scattata la sinergia"<sup>2</sup>. Nel dettaglio le due leggi regionali citate dimostrano che è necessario intervenire proprio nella fase di redazione dei PSC e dei RUE per rendere operativa la proposta e per rispondere alle esigenze complessive sulla base anche del sistema perequativo individuato nell'Allegato 4 al Documento Preliminare. È necessario allora definire una quota minima di alloggi ERS e sposare la proposta provinciale del 20% assumendo come base di calcolo il dimensionamento complessivo degli insediamenti residenziali previsti*

---

<sup>1</sup> Introduzione di Antonio Gioiellieri – Direttore ANCI Emilia-Romagna al Seminario "ERS tra esperienza locale e proposta di legge su "GOVERNO E RIQUALIFICAZIONE DEL TERRITORIO" – Bologna 8 febbraio 2007

<sup>2</sup> Ibidem

dalla pianificazione comunale (PSC). Questa quota minima potrebbe essere aumentata o ridotta, in sede di redazione del PSC, in relazione alle specificità e alle caratteristiche locali.

In questo modo, peraltro, si allineerebbero la LR 20 e la LR 24. La quota minima di aree da cedere gratuitamente per la costruzione degli alloggi potrebbe essere graduata in funzione della tipologia dei nuovi insediamenti: ad es. il 20% per il residenziale, il 15% per il ricettivo, direzionale, commerciale e ricreativo, il 10% per il produttivo.

Nel caso di interventi di recupero e di riqualificazione del patrimonio edilizio esistente e di aree già urbanizzate o dismesse andrebbe invece calcolata una quota di alloggi da destinare all'ERS che il piano può stabilire in proporzione e in relazione alle percentuali definite per la cessione delle aree. Questa ipotesi può funzionare se, a monte, il PSC ha determinato l'indice perequativo convenzionale su cui si incardina, a seguito delle cessioni gratuite, la capacità edificatoria propria che il Comune può utilizzare per la realizzazione degli alloggi di ERS.

Il RUE appare lo strumento più adatto per disciplinare le modalità di individuazione e di cessione al Comune delle aree necessarie al realizzazione di ERS e per regolamentare gli eventuali casi di monetizzazione.

Teniamo comunque presente i compiti istituzionali previsti dall'art 6 della LR 24/2001 che assegna ai Comuni le funzioni di promozione degli interventi per le politiche abitative e i compiti attinenti alla attuazione e gestione degli stessi (preferibilmente in forma associata).<sup>3</sup>

Per quest'ultimo aspetto il Circondario Imolese è particolarmente avvantaggiato sia per la sua struttura istituzionale legittimata con la Legge Regionale 6 del 2004, sia per le politiche già avviate su diversi fronti compreso l'ASP (Azienda Servizi alla Persona).

## **3.2 SITUAZIONE STRUTTURALE**

Il progressivo indebolimento economico del ceto medio ha allargato a fasce di popolazione sempre più ampie il disagio abitativo prima rappresentato solo dalle categorie più marginali.

Si è formata così quella che gli analisti hanno definito "fascia grigia". La "fascia grigia", ha caratteristiche difficili da parametrare in assoluto in quanto spesso la differenza non è reddituale ma è rappresentata dall'abitare o meno in una casa in proprietà. In generale la

---

<sup>3</sup> L'art. 6 della LR 24/2001 stabilisce che le funzioni spettanti ai Comuni si esercitano attraverso:

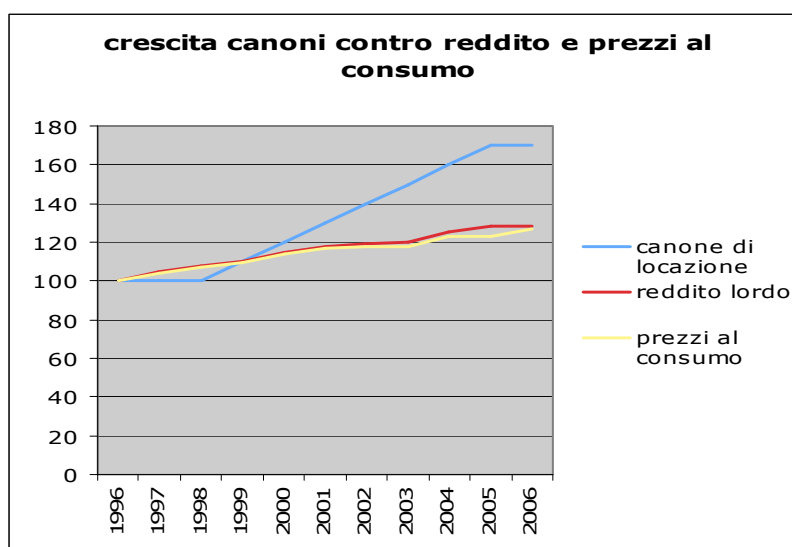
- a) la rilevazione dei fabbisogni abitativi ed alla individuazione delle tipologie di intervento atte a soddisfarli;
- b) la definizione degli obiettivi e delle linee di intervento per le politiche abitative locali, assicurando la loro integrazione con l'insieme delle politiche comunali;
- c) la predisposizione dei programmi volti alla realizzazione, manutenzione e riqualificazione del patrimonio di ERP, nonché alla promozione degli interventi di edilizia in locazione permanente e a termine;
- d) l'individuazione degli operatori che partecipano alla elaborazione e realizzazione degli interventi, tra i soggetti in possesso dei requisiti di affidabilità e qualificazione definiti dalla Regione, attraverso lo svolgimento di procedure ad evidenza pubblica ovvero negoziali, nei casi previsti dalla legge;
- e) l'esercizio delle funzioni amministrative attinenti alla concessione e alla revoca dei contributi agli operatori di cui alla lettera d) e dei contributi ai singoli cittadini di cui al comma 2 dell'art. 13, nonché alla gestione dei relativi flussi finanziari;
- f) l'accertamento dei requisiti soggettivi degli utenti delle abitazioni;
- g) la costituzione di agenzie per la locazione ovvero allo sviluppo di iniziative tese a favorire la mobilità nel settore della locazione, attraverso il reperimento di alloggi da concedere in locazione.

“fascia grigia” possiede una capacità di spesa non trascurabile che non consente di equipararla alle “fasce sociali” tradizionali e per questo, secondo l’attuale schema di intervento, è esclusa dalle graduatorie ERP, ma, nello stesso tempo, non riesce a sostenere i canoni di locazione del mercato libero né ad acquistare un alloggio in proprietà. Oltre tutto una parte di questa “fascia grigia” si trova anche nella difficoltà di fare emergere e rendere evidente il proprio fabbisogno; un esempio per tutti è rappresentato dai giovani che sono costretti a rimanere in casa dei genitori perché con quello che guadagnano con il loro lavoro, spesso precario, non sono in condizione di pagare l’affitto di un alloggio. Per altro la condizione generale di disagio economico va estesa anche a famiglie con livelli di reddito medio-bassi che in condizioni normali non avrebbero mai pensato di acquistare l’alloggio in cui vivono ma che, a seguito delle condizioni del mercato dell’affitto, hanno acquistato la casa accendendo mutui – spesso a tasso variabile - che fanno fatica a continuare a pagare anche a causa dell’innalzamento dei tassi di interesse.

L’attuale condizione di disagio abitativo crea, pertanto, una situazione crescente di sofferenza e di insicurezza nelle persone che non riescono a programmare e progettare i propri percorsi di vita. Gli analisti hanno definito che un’incidenza del canone di locazione superiore al 30% del proprio reddito obbliga a contenere altri consumi primari.

In prospettiva, la diffusione delle condizioni di precarietà lavorativa, l’intreccio di questa con le condizioni poste dal credito, le trasformazioni dei fenomeni migratori e, più in là nel tempo, un generalizzato indebolimento economico dei pensionati conseguente alla riforma del sistema contributivo renderà sempre più mutevole nelle quantità e nelle caratteristiche qualitative le condizioni di difficoltà abitativa e l’agenda delle urgenze da affrontare.

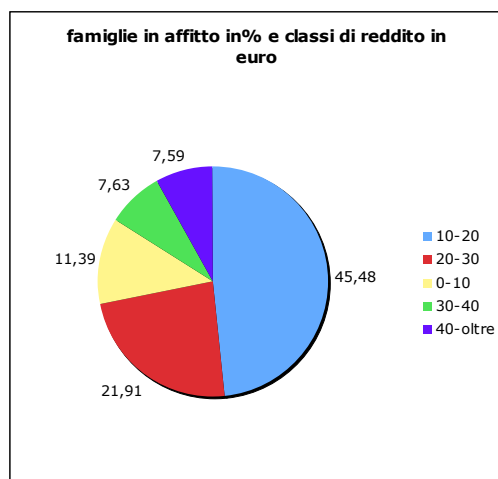
Dal 1996 al 2006 l’aumento percentuale dei canoni di locazione in Italia ha superato i quasi il 50% l’aumento percentuale del reddito lordo e dei prezzi al consumo generando nuove forme di difficoltà rispetto all’accesso alla casa e al mantenimento della casa in affitto.



*fonte Istat, Nomisma*

Il disagio sviluppatosi negli ultimi anni, solo parzialmente, è stato attutito dalla proliferazione di soluzioni innovative per l'accesso al credito sviluppate dall'industria finanziaria. Ciò ha peraltro comportato una consistente crescita dell'indebitamento delle famiglie con ritmi che difficilmente potranno essere ancora sostenuti a lungo, mentre cominciano a comparire alcuni segnali (i crediti in default delle famiglie sono passati dall'1,8% nel 2005 al 2,6% nel 2006) che alcuni interpretano come primi campanelli di allarme sulla effettiva tenuta nel lungo periodo della solvibilità delle famiglie (la maggior parte dei mutui accesi per l'acquisto della casa ha durate ben superiori ai 20 anni). È pertanto necessario che l'individuazione delle misure per affrontare il disagio abitativo sia in grado di cogliere, oltre che le esigenze espresse dalla sua crescente articolazione, la sua scansione e mutevolezza temporale, nonché il carattere di urgenza che alcune situazioni critiche hanno assunto.

Nel 2006 quasi il 46% delle famiglie in affitto ha un reddito lordo inferiore a 20.000 euro e l'11,39% ha un reddito lordo inferiore a 10.000 euro, mentre da una ricerca di Confindustria emerge che lo stock di alloggi in affitto è passato dal 35% degli alloggi esistenti nel 1998 al 19% del 2006.



fonte Istat

### 3.3 SOGGETTI DEBOLI NON IN GRADO DI ACQUISTARE A PREZZO DI MERCATO

La diffusione delle condizioni di precarietà lavorativa, l'intreccio di questa con le condizioni poste dal credito, le trasformazioni dei fenomeni migratori e un generalizzato indebolimento economico dei pensionati, conseguente alla riforma del sistema contributivo, sono fattori che renderanno sempre più mutevoli nelle quantità e nelle caratteristiche qualitative le condizioni di difficoltà abitativa.

Il disagio sviluppatosi negli ultimi anni è stato solo parzialmente attutito dalla proliferazione di soluzioni innovative per l'accesso al credito sviluppate dall'industria finanziaria. Ciò ha però comportato una consistente crescita dell'indebitamento delle famiglie, con ritmi che difficilmente potranno essere sostenuti ancora a lungo, dato che già oggi cominciano a comparire alcuni segnali (es. i crediti in default delle famiglie, passati dall'1,8% del 2005 al

2,6% del 2006) che vengono interpretati come primi campanelli di allarme sull'effettiva tenuta nel lungo periodo (la maggior parte dei mutui accesi per l'acquisto della casa ha durate ben superiori ai 20 anni) della solvibilità delle famiglie.

È pertanto necessario che l'individuazione delle misure per affrontare il disagio abitativo sia in grado di cogliere, oltre alle esigenze espresse dalla sua crescente articolazione, la sua scansione e mutevolezza temporale, nonché il carattere d'urgenza che hanno ormai assunto alcune situazioni critiche.

### **3.3.1 GIOVANI COPPIE CON REDDITO INSTABILE**

Le giovani coppie hanno grande difficoltà ad accedere al mercato della locazione privata a causa della sua onerosità. Il problema è particolarmente acuto per precarietà lavorativa che contraddistingue le fasce giovanili e nei casi in cui mancano le basi finanziarie garantite dal retroterra familiare di provenienza. Tale situazione, spesso, migliora dopo un certo numero di anni con la stabilizzazione del rapporto lavorativo, per cui la soluzione più adeguata può essere la locazione temporanea con patto di futura vendita.

### **3.3.2 AFFITTO PER STUDIO E PER LAVORO**

Gli studenti fuori sede, costretti a situazioni abitative inadeguate, di scarsa qualità abitativa e di sovraffollamento a fronte del pagamento di canoni speculativi (a Bologna oggi si tratta di 500 euro a posto letto), possono trovare soluzione da una più capillare e incentivata applicazione dei canoni concertati previsti dalla normativa, oltre che da interventi ad hoc da attivare con specifici finanziamenti.

I lavoratori provenienti da altre regioni e stranieri e quelli stagionali, a causa dei salari bassi e medi, sono costretti a situazioni abitative inadeguate o a sostenere costi di affitto superiori al 50-60% del proprio reddito.

### **3.3.3 ANZIANI**

Gli anziani, già oggi in numero particolarmente elevato, sono in costante aumento e fra qualche anno, in virtù del nuovo regime pensionistico (basato sul sistema contributivo e non più retributivo), saranno largamente interessati da tenori di vita ancora più bassi, al limite della soglia di povertà. Inoltre necessitano di soluzioni abitative diverse da quelle tradizionalmente intese e di specifici servizi connessi all'abitare, sul fronte dell'accessibilità e della sicurezza.

### **3.3.4 IMMIGRATI**

Per quanto riguarda i lavoratori extracomunitari, la modifica dello scenario socio-economico che si è verificato più recentemente con nuovi fenomeni migratori sul territorio regionale in generale ed su aree urbane di sviluppo in particolare: il fenomeno ha posto la esigenza di garantire politiche di accoglienza e di *welfare* urbano alla nuova popolazione immigrata.

Questa nuova immigrazione esprime una domanda sociale di alloggi anch'essa spesso non convenzionale e di accesso alla casa orientato inizialmente e prevalentemente alla locazione. Per quanto riguarda i flussi immigratori (sia interregionali che internazionali), che sono oggi, in una condizione demografica generalizzata di saldi naturali negativi, l'elemento principale in grado di generare nuova ulteriore domanda abitativa (rivolta principalmente al mercato della locazione almeno fino a che non si sia realizzato un pieno inserimento economico dei soggetti), occorre cogliere le indicazioni che provengono da più fonti autorevoli che tratteggiano uno scenario in cui entro il 2010 si avranno i maggiori contributi in termini di residenti dai processi immigratori, mentre dopo vi sarebbe una riduzione dell'ingresso di nuove quote di popolazione che non sarebbe non solo in grado di determinare gli attuali incrementi di abitanti, ma non compenserebbe nemmeno più i saldi demografici naturali.

### **3.3.5 AFFITTO PER REDDITI MEDIO-BASSI (POVERTÀ ABITATIVA)**

Le famiglie monoreddito, quelle composte da un solo genitore con figli, i single, i lavoratori atipici, impossibilitate a sostenere l'incidenza dei canoni di mercato sul reddito percepito, sono quelle per le quali la locazione permanente a canone concordato può rappresentare una necessaria soluzione ai canoni di mercato.

I soggetti marginali in mancanza di un reddito certo e/o in presenza di patologie fisico/psichiche non hanno alcuna possibilità di accedere ad un mercato che non sia protetto oltre che dell'aiuto dei servizi sociali, probabilmente sono, tra le categorie citate, quelli che troveranno soluzione nella tradizionale Edilizia residenziale pubblica.

## **3.4 DISTRIBUZIONE DELLA DOMANDA RISPETTO ALL'OFFERTA DEL MERCATO LOCALE**

La pianificazione urbanistica comunale da sola non riesce a controllare, sono lo squilibrio del sistema insediativo a scala territoriale e sovracomunale, la formazione di uno *sprawl* insediativo in piccoli centri privi di servizi essenziali, in aree degradate o in comuni periferici, l'aumento di esclusione sociale e ghettizzazione delle fasce deboli, il pendolarismo con il conseguente aumento della mobilità privata. È alla luce di queste considerazioni che l'attenzione va posta sull'articolazione del fabbisogno abitativo espresso "alla scala locale" al fine di contrastare le dinamiche migratorie della popolazione verso i centri periferici (caratterizzati da prezzi di mercato più moderati) che si manifestano seguendo l'andamento dei valori di mercato. Si evidenzia, inoltre, che in numero medio di componenti delle famiglie è maggiore nei comuni della Provincia rispetto ai comuni capoluogo. L'alloggio in città è, infatti, maggiormente accessibile a nuclei familiari senza figli e a persone singole, ciò determina condizioni che costringono i nuclei familiari, nel momento in cui cresce il numero di componenti, a trovare altrove alloggi più grandi, poiché inaccessibili nelle località centrali. È necessario affermare, dunque, il principio generale che lo sviluppo di coerenti politiche pubbliche per la casa deve contemperare sia gli obiettivi ispirati ai principi di solidarietà e di integrazione sociale che il più generale riequilibrio territoriale

### 3.4.1 PROPOSTE DI DEFINIZIONE DELL'ERS IN RISPOSTA ALLE PROBLEMATICHE DOMANDA/OFFERTA

Il tema è evidentemente molto articolato, oltre che attuale e vale la pena di affrontarlo a partire dalle definizioni che più recentemente sono state proposte tra gli addetti ai lavori anche in riferimento al fatto che il nostro paese, nell'ambito delle procedure di non applicazione della Direttiva "Bolkestein" ai servizi sociali riguardanti gli alloggi popolari, avrebbe dovuto formulare una definizione del concetto di "alloggio sociale" entro la fine del 2006 rispetto alla quale il CNEL sta compiendo uno specifico lavoro di analisi e ricerca. L'ultima Assemblea della Commissione del CNEL che si occupa del tema ha proposto la definizione seguente: *"L'edilizia abitativa sociale, comunque supportata dalle pubbliche istituzioni a livello statale, regionale o locale, costituisce un servizio di interesse generale, a salvaguardia della coesione sociale, volto a ridurre gli svantaggi di individui o di gruppi nell'accesso all'abitare adeguato, ossia salubre, sicuro e dignitoso, sulla base della competente normativa che definisce i requisiti e le caratteristiche sociali dell'alloggio"*.

In precedenza il Cecodhas, che è l'organismo comunitario che promuove la creazione di una rete tra gli enti che lavorano nei rispettivi paesi nel campo dell'edilizia sociale aveva definito l'**"alloggio sociale"** come: *"L'alloggio il cui accesso è controllato dall'esistenza di regole di assegnazione che favoriscano le famiglie che hanno difficoltà a trovare sistemazioni abitative accettabili nel libero mercato"*. Quindi, se da una parte è necessario affermare che per edilizia residenziale sociale si intendono tutte le forme di edilizia pubblica e privata, in proprietà o in locazione, che rispondono coerentemente agli obiettivi di integrazione sociale individuati dagli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, rivolti alle fasce sociali che il mercato locale non è in grado di soddisfare; dall'altro bisogna tenere conto che negli ultimi anni l'incremento dell'immigrazione, sia nazionale che extracomunitaria, la maggiore flessibilità della forza lavoro, e il mutare della composizione delle famiglie hanno dato luogo a nuovi segmenti di fabbisogno che richiedono in particolare di allargare il mercato dell'affitto. E' quindi utile articolare una definizione che tenga conto della stima dei fabbisogni riscontrati nel territorio di riferimento riguardo ai principali soggetti interessati dal fenomeno che è la seguente: *"Alloggi in locazione permanente (o di durata almeno trentennale) di proprietà pubblica o privata a canone concordato, calmierato o sociale con procedure di accesso regolate attraverso bandi ad evidenza pubblica che prevedano anche condizioni di durata della locazione."* Tale tipologia potrà essere integrata da alloggi in locazione temporanea che preveda il patto di futura vendita convenzionata nel caso l'individuazione dei fabbisogni effettuata a livello territoriale ne farà emergere l'esigenza.

Ragionevolmente le diverse tipologie di canone saranno rapportate alle diverse condizioni di debolezza rispetto al libero mercato che si sono messe in evidenza nei paragrafi precedenti.

### 3.5 RAPPORTO CON IL DIMENSIONAMENTO DEL PSC

Per risolvere i problemi evidenziati, la definizione della quantità di nuovi alloggi deve necessariamente distinguere tre diverse misure quantitative che la legge regionale individua come basi su cui fondare le politiche insediative:

- il carico urbanistico sostenibile dal territorio
- il dimensionamento conseguente delle funzioni pubbliche e private insediabili
- il fabbisogno espresso dal territorio rispetto alle diverse funzioni insediabili.

Se è evidente che l'ERS è parte integrante del carico urbanistico che il territorio dovrà sostenere, è assai meno definito dalla legge regionale come il PTCP e i conseguenti PSC possano risolvere il rapporto tra il dimensionamento della funzione abitativa e la definizione del fabbisogno di tipologie abitative per rispondere a necessità differenti espresse dal territorio.

È proprio nei diversi modi di rapporto tra queste tre misure quantitative che si qualificheranno i differenti PSC. Alla base della definizione di questo rapporto sta comunque la motivazione dell'interesse pubblico che si pone alla base delle politiche urbanistiche ed abitative. Tale motivazione, sulla cui necessità la LR 20/2000 ha posto l'accento, riguarda lo sviluppo sostenibile della città privata solo se è accompagnato dallo sviluppo sostenibile della città pubblica. Della verifica di sostenibilità fanno parte integrante l'accertamento di adeguate dotazioni territoriali ed ambientali. In questo modo si raggiungerà un insediamento SICURO, SALUTARE, VIVIBILE, EQUO, PRODUTTIVO che, nella accezione di *Habitat II*<sup>4</sup> ha qualificato l'insediamento sostenibile per l'uomo e per l'ambiente. Seguendo questo ragionamento l'ERS è al contempo sia una dotazione territoriale intesa come condizione che contribuisce a qualificare le trasformazioni urbanistiche, sia l'attuazione del "concorso della pianificazione alla realizzazione di politiche pubbliche per la realizzazione di edilizia residenziale", in quanto "obiettivo e finalità della pianificazione" (riportato nell'art. 2 della 20/2000). Il fabbisogno di Ers è diretta conseguenza del modello di sviluppo previsto per il territorio. Dimensionare l'ERS sulla base dell'effettivo fabbisogno è dunque una condizione necessaria per la legittimità del PSC: L'ERS è dunque al contempo *mezzo* per raggiungere una pianificazione che guarda all'interesse generale del territorio e *finalità stessa* della pianificazione. Risulta a questo punto superabile la proposta normativa che disciplina la collocazione dell'ERS in maniera percentuale rispetto alle aree cedute al Comune per scopi di pubblica finalità, è invece più efficace per la pianificazione utilizzare le aree cedute per la città pubblica secondo un disegno complessivo e coerente di città equa e vivibile. L'ERS verrebbe così collocata in maniera coerente con questo disegno.

In questa logica flessibile è assolutamente importante che la Legge Regionale individui le aree per l'ERS tra le dotazioni territoriali e che imponga l'obbligo di cessione gratuita anche di aree per tale pubblica finalità. Risulta al contempo coerente che il Comune, in base alle proprie

---

<sup>4</sup>, (Istanbul 1996)



politiche di disegno urbano collochi le quantità ERS in maniera efficace definendole attraverso il PSC e mutuandone il fabbisogno dal PTCP. Resta a questo punto da risolvere il problema di come realizzare gli alloggi ERS sulle aree ottenute gratuitamente dai comuni. Oltre alle ormai limitate possibilità di finanziamento pubblico, è necessario predisporre le condizioni per realizzare politiche abitative attraverso il finanziamento privato. Si tratta allora di creare le condizioni per concorsi concorrenziali di evidenza pubblica in cui gli operatori privati siano in grado di realizzare gli alloggi ERS raggiungendo l'equilibrio finanziario tra costi e ricavi. Il modello di riferimento è quello della finanza di progetto in cui l'operatore realizza gli alloggi recuperando i costi attraverso la riscossione dei canoni. Ricorrendo a valutazioni estimative è possibile ricavare in maniera scientifica il punto di equilibrio tra ricavi e investimenti. Questo punto di equilibrio è assai differente a seconda della collocazione geografica del territorio rispetto all'aggressività del mercato. Si possono dunque ipotizzare

- territori in cui il ricavo dell'affitto sociale non raggiunge l'equilibrio rispetto all'investimento,
- casi in cui lo raggiunge in tempi troppi lunghi per interessare gli operatori privati e
- casi in cui invece lo raggiunge in tempi interessanti per gli operatori privati , individuabili in un periodo massimo trentennale.

A questo punto, nelle situazioni in cui è impossibile il raggiungimento dell'equilibrio, per consentire l'investimento privato, sono necessarie politiche pubbliche compensative del disavanzo che consentirebbe l'investimento. Sarebbe infatti sufficiente mettere a disposizione dell'operatore, in aggiunta all'ERS da locare, anche edilizia da vendere ad un prezzo calcolato proprio sulla quantità economica che mette in equilibrio l'investimento per l'ERS. Essendo l'edilizia convenzionata un altro strumento di calmiera dei prezzi di mercato, questa potrebbe diventare strumentale all'ERS. Sarebbe altresì possibile consentire all'operatore privato di realizzare parte della quantità edificabile pubblica sul proprio terreno convenzionandone l'uso per finalità ERS. Talvolta è sufficiente passare l'ERS dalla locazione permanente alla locazione di durata molto lunga, almeno trentennale, consentendo all'operatore privato di capitalizzarne il valore.

Sotto questo profilo i PSC potrebbero definire il dimensionamento tenendo conto

1. del fabbisogno di ERS da connotare come quantità edilizia spettante al Comune,
2. delle quantità di edilizia convenzionata necessarie a finanziare la realizzazione degli alloggi ERS quantificabile anch'esso come quantità edilizia a disposizione del comune
3. delle quantità di edilizia libera da riconoscere ai privati calcolate in funzione della necessità di cessione gratuita al Comune delle aree necessarie per la realizzazione dell'ERS e dell'edilizia convenzionata in diritto di superficie.

A loro volta i POC potrebbero attivare bandi per la realizzazione di alloggi ERS compensata o con una quota aggiuntiva di edilizia convenzionata da vendere in diritto di superficie o con la possibilità di convenzionare gli alloggi ERS per la locazione almeno trentennale e quindi venderli a prezzo prestabilito. In entrambe i casi i bandi dovrebbero essere preceduti da

valutazioni estimative che riferiscano i costi collegati alle diverse tipologie di canone da convenzionare (concordato, calmierato, sociale) ai ricavi conseguenti.

### **3.5.1 PRINCIPI DI INTEGRAZIONE SOCIO-CULTURALE**

I principi generali di solidarietà e coesione territoriale, che stanno alla base anche degli interventi dell'edilizia sociale, e più in generale delle politiche pubbliche per la casa, necessitano di essere strettamente legati al principio del miglioramento sociale del territorio ed in particolare a quello dell'integrazione sociale. Se, in linea di principio, il tema dell'integrazione sociale deve poter essere letto con una certa flessibilità favorendo non solo una *mixité* abitativa *tout court*, ma anche la mobilità sociale tra i diversi contesti<sup>5</sup>, allora il contributo che concretamente la pianificazione può fornire al tema è quello di concorrere ad una corretta localizzazione delle differenti quote e tipologie di ERS.

Per garantire l'integrazione sociale auspicata, le quote e le tipologie di ERS dovrebbero essere collocate in contesti idonei rispetto alle caratteristiche che connotano, anche da un punto di vista socio-culturale, le diverse parti del territorio. Parlare di integrazione sociale è pertanto necessario soprattutto al fine di garantire quel miglioramento del mix urbano e della qualità dell'abitare che è alla base della pianificazione. Secondo questa logica occorre attivare tutte le forme di politiche urbanistiche che tendono a superare atteggiamenti volti ad identificare prevalentemente nei ceti medi i cittadini più "desiderabili", formulando (anche in forma associata) risposte adeguate per soddisfare la variegata domanda di abitazioni presente sul

Per questo è necessario assegnare alla politica del PSC la funzione calmieratrice del mercato immobiliare dell'intero territorio comunale e circondariale, considerando le aree su cui il privato può intervenire direttamente condizionandolo alla stipula di apposita convenzione per quanto riguarda sia i prezzi di vendita che gli eventuali canoni di locazione.

### **3.5.2 CONCLUSIONI**

la lettura dello scenario abitativo, confrontata con gli aspetti succitati nel capitolo 3.5.1, porta a rendere sistematiche alcune tecniche già sperimentate in alcuni PRG (Imola e Castel San Pietro Terme); vale a dire una pluralità di direzioni che consentono di offrire appartamenti idonei anche a questa categoria di utenti.

In particolare si prefigurano le seguenti esigenze:

- acquisizione attraverso il sistema perequativo di una quantità di aree finalizzate all'edilizia sociale, convenzionata e anche da utilizzare come patrimonio disponibile per elevare l'integrazione sociale e i servizi;
- attraverso gli incentivi favorire la realizzazione di alloggi in affitto (promossi anche dai titolari di attività economiche e imprenditoriali).

---

<sup>5</sup> Tema tanto più vero quanto risulta evidente, dall'esperienza, che è molto più facile raggiungere un mix sociale dove vivono le fasce povere piuttosto che permettere a queste ultime di andare dove vivono i ceti medi.