

Consulenza per la formazione del PIANO STRUTTURALE COMUNALE DEL COMUNE DI REGGIO EMILIA - La questione abitativa

3



Committente

Comune di Reggio Emilia

Determinazione

I fase PG. 970 del 11/05/2005
II fase PG. 25041 del 21/11/2008

Periodo

2006 - 2009

Tipologia di studio

PSC
Piano Strutturale Comunale

Descrizione sintetica dell'incarico

Dinamiche insediative, offerta e domanda abitativa e problemi di sostenibilità

Nell'ambito della formazione del Piano Strutturale Comunale (PSC) del Comune di Reggio Emilia è stata svolta una specifica applicazione attinente le tematiche della questione abitativa e delle politiche per la casa.

La crescita urbana che la città di Reggio Emilia ha sperimentato è particolarmente rilevante: nel decennio che è trascorso tra i censimenti del 1991 e del 2001 la popolazione residente è passata da 132.030 a 141.877 residenti, con una variazione positiva del 7,46% facendone un caso del tutto isolato nel panorama delle città capoluogo dell'Italia centro-settentrionale. Motore della crescita sono stati i processi di immigrazione a lungo raggio (interregionali ed internazionali) che hanno profondamente segnato l'intera vicenda demografica del nostro paese a partire dalla seconda metà degli anni '90 del secolo scorso.

A fianco di questa dinamica demografica così intensa che ha caratterizzato e sta ancora interessando la città, nel corso dello stesso periodo si è realizzato un processo di crescita insediativa di portata altrettanto vasta, la cui espressione più evidente è il livello della produzione edilizia. Dal 2001 al 2004 la popolazione è cresciuta del 4,7% mentre lo stock abitativo è aumentato dell'11%. Se dal 1996 al 2000 erano state costruite in media ogni anno 7,7 abitazioni per 1000 residenti, ora il livello sale a oltre 11 abitazioni per mille residenti, considerando nella media anche il 2001, e a 13 abitazioni per mille residenti considerando solo gli ultimi tre anni. L'impronta di una produzione e di un mercato abitativo opulento, trainato da una forte

istanza di riqualificazione e di dotazione agiata dello spazio abitativo; una impronta che, se è del tutto in linea con l'immagine di una Emilia *felix* che si è affermata a partire dagli anni '80 del secolo scorso, mostra qualche significativo scostamento dai caratteri sociali di una domanda a modesta solvibilità che la evoluzione demografica segnata dalla immigrazione extracomunitaria sembrerebbe suggerire.

Una divaricazione tra funzionamento dei mercati ed evoluzione dei bisogni che potrebbe richiedere una riconsiderazione non marginale del modello di welfare locale: un modello, peraltro, nel quale le politiche abitative hanno da lungo tempo svolto un ruolo relativamente marginale.

In realtà nella costruzione dei bilanci insediativi affidati alle nuove previsioni urbanistiche il rapporto tra bisogni sociali e domanda effettiva non è mai stato seriamente problematizzato, nella implicita considerazione che il mercato fosse sostanzialmente in grado di avvicinare sufficientemente i due termini. I dati disponibili per misurare la domanda effettiva testimoniano però della distanza tra i due valori.

A Reggio Emilia ci troviamo quindi di fronte ad uno scenario della domanda abitativa che, nella più sfavorevole delle ipotesi, deve fare fronte alla domanda insorgente dalla previsione di alta crescita demografica in condizioni di certo peggioramento delle condizioni di equità distributiva e di probabile riduzione del differenziale positivo nei livelli di sviluppo, e deve così misurarsi con un 40% delle 16.500 famiglie di nuova formazione il cui reddito colloca la relativa domanda abitativa sotto la soglia di solvibilità di mercato, segnalando un'area di disagio delle dimensioni di 6.600 unità familiari.

Per le famiglie esistenti il rischio di povertà va letto distintamente per le famiglie in affitto e quelle in proprietà.

Per le famiglie oggi in affitto (tra le quali certamente si concentrano i maggiori rischi di povertà) il rischio di povertà abitativa è legato tanto alla effettiva incidenza dell'affitto attuale sul reddito familiare quanto al rischio di prospettiva di dover passare a nuovi contratti ai valori correnti di mercato che li porterebbe in una situazione analoga a quella delle famiglie di nuova formazione.

Per le famiglie che dispongono di un alloggio in proprietà il rischio di povertà abitativa è essenzialmente legato alla incidenza dell'indebitamento acceso per acquisire una abitazione e al suo costo sempre più elevato (per le note tendenze dei mercati finanziari) rispetto al reddito disponibile.

Fare fronte ad una domanda sociale che presenta caratteristiche economiche, sociologiche e culturali largamente inusuali rispetto al passato, richiede di porre mano al disegno di politiche pubbliche innovative – tanto alla scala della programmazione nazionale e regionale che a quello della azione locale – con le quali agire sugli aspetti fondiari come su quelli finanziari ed organizzativi del problema.

Parlare di sostenibilità nell'ambito di una ricognizione dello scenario di riferimento per lo sviluppo di politiche abitative a Reggio Emilia significa innanzitutto porsi il problema di individuare i processi oggetto di valutazione e le diverse dimensioni con cui questo tema deve essere considerato.



Alcuni di questi processi e di queste dimensioni sono stati ampiamente esplorati, quanto meno nei loro riferimenti disciplinari, come è per il tema dello sprawl urbano che a Reggio Emilia si presenta in veste particolare vuoi per la caratterizzazione tipologica dei modelli di consumo abitativi che si sono affermati, vuoi per l'intensa attività di trasformazione d'uso del patrimonio edilizio rurale che si è registrato nel corso degli ultimi anni.

Altre appaiono meno scontate per quanto non meno rilevanti. Tra tutte emerge il tema della sostenibilità sociale dei processi di immigrazione in corso, in particolare in relazione agli aspetti della organizzazione spaziale dei processi insediativi dei nuovi immigrati, aspetti ancora relativamente poco studiati ed in qualche misura con margini di indeterminazione rilevanti nella loro possibile evoluzione.



▲ Incidenza di stranieri sulla popolazione a Reggio Emilia

Il tema della segregazione spaziale, che si è proposto con una specifica gravità in relazione alla situazione di Via Turri, ha conosciuto una significativa estensione all'intero quartiere di Santa Croce, è un tema che, nonostante lo spessore e la resistenza delle reti formali ed informali di solidarietà sociale presenti nel contesto urbano e provinciale non può essere sottovalutato, innanzitutto per le dimensioni che il fenomeno migratorio sembra destinato ad avere, ma anche per le forme spaziali che potrà assumere rischiando di proporre una frattura tra "la città dei ricchi e la città dei poveri" che cinquant'anni di successo di politiche urbane riformiste sembrava aver definitivamente allontanato dalla percezione della città.

Lo sviluppo edilizio dell'ultimo decennio segna la progressiva sostituzione delle imprese tradizionali soppiantate da micro-imprese di immigrati, che hanno costituito un sistema di specializzazione flessibile ed una rete di relazioni ormai stratificata, mutuando dai contesti di provenienza stili di impresa e modelli operativi improntati a elevati livelli di informalità (e talvolta di irregolarità), che ben si incontrano con una domanda di abitazioni che si è fortemente orientata a modelli sub-urbani con tipologie costruttive di piccole dimensioni.

Ma quale è l'impatto economico di lungo periodo di questa trasformazione essa è caratterizzata non da un dinamismo imprenditoriale quanto piuttosto della crescita della domanda che, in un settore dove il valore aggiunto per occupato è basso e difficilmente variabile con investimenti tecnologici, non può che essere "estensiva".

Così l'aumento della produzione e del valore aggiunto non può avvenire che attraverso una maggiore occupazione (a basso livello di qualificazione). Con un duplice effetto: quello nella direzione di una minore crescita del prodotto lordo e quindi di un abbassamento dei tassi di crescita dell'economia locale) e quello nella direzione di una minore crescita del prodotto per occupato (e quindi, a parità di occupati sulla popolazione totale, di una distribuzione del reddito più diseguale).

Le criticità territoriali: statistiche urbane ed analisi territoriale

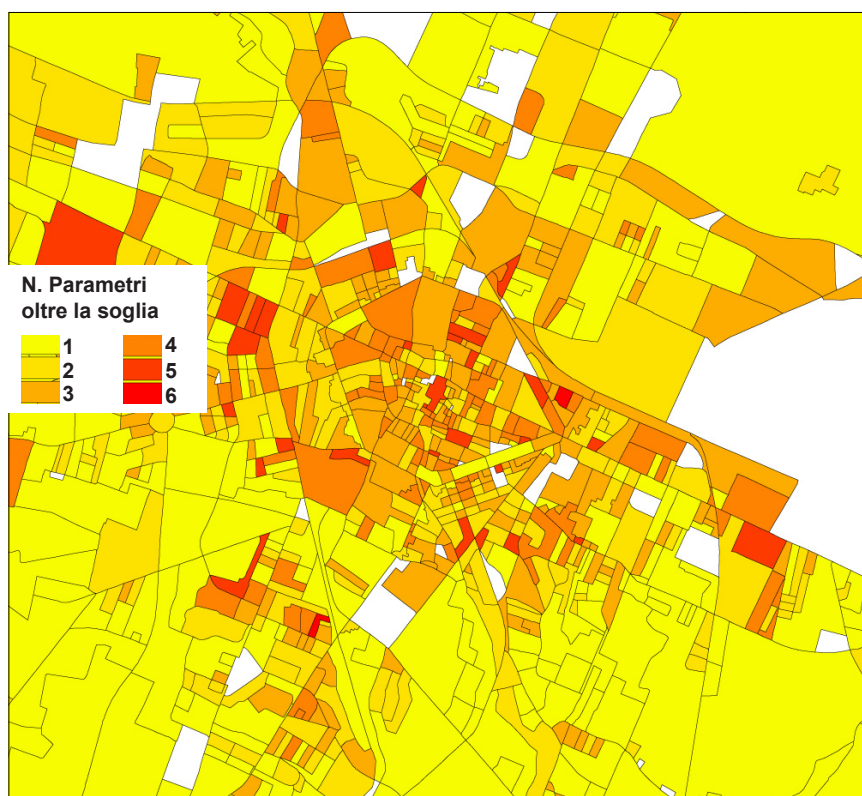
Il campo delle applicazioni condotte utilizza le sofisticate tecniche statistiche ora rese largamente praticabili dalla diffusione di pacchetti di software statistico sempre più user friendly per indagare le morfologie sociali della città.

E' così possibile tematizzare alcuni indicatori particolarmente orientati a descrivere i tratti più significativi dell'evoluzione sociale in corso e delle condizioni abitative che contrassegnano questo passaggio segnato da dinamiche insediative di straordinaria intensità. Si sono così rappresentate per un verso le aree urbane contraddistinte sotto il profilo dei caratteri sociali dalla presenza di livelli di invecchiamento della popolazione particolarmente accentuati, dalla presenza di famiglie unipersonali (dato altamente correlato al precedente), dalla concentrazione di residenti di nazionalità estera. Sul fronte delle condizioni abitative si sono invece analizzate la distribuzione delle abitazioni costruite nell'immediato dopoguerra, ora alla soglia di una grave obsolescenza funzionale, e quelle in affitto. La presenza di uno o più dei valori di questi indicatori oltre la soglia di allarme rappresentata dal-

le due classi più elevate per ciascuno degli indicatori considerati può denotare la presenza di possibili condizioni di degrado, consente di proporre una prima sintesi delle aree critiche della città sotto il profilo delle condizioni abitative.

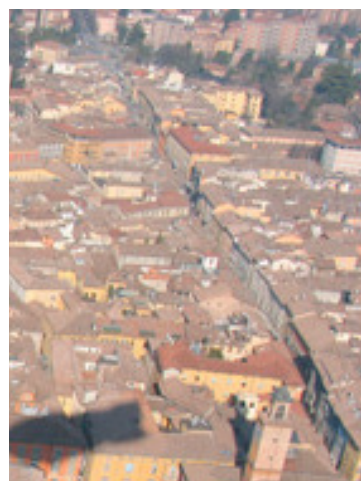
Sintesi che evidenzia come 39 sezioni (con poco più di 3.000 abitanti, il 2,3% della popolazione comunale) presentino criticità per 4 o 5 dei fattori di criticità considerati, valore che sale a 156 sezioni e a 14.000 abitanti circa (il 10% della popolazione comunale) se "l'asticella" della criticità viene posta al livello della compresenza di 3 almeno dei cinque fattori considerati.

Una valutazione al tempo stesso più articolata e di maggiore sintesi è stata condotta a partire dagli stessi dati utilizzando le tecniche della analisi multivariata in particolare la tecnica di raggruppamento nota come cluster analysis, delineando con tutta evidenza alcuni "modelli di città" compresenti nella evoluzione dell'insediamento urbano e rurale del comune di Reggio Emilia. Modelli di città che mostrano una spiccata personalità nel declinare i propri caratteri sino a configurare "paesaggi sociali" dai tratti ben definiti.



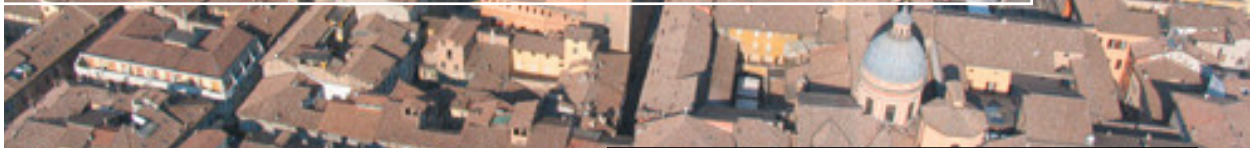
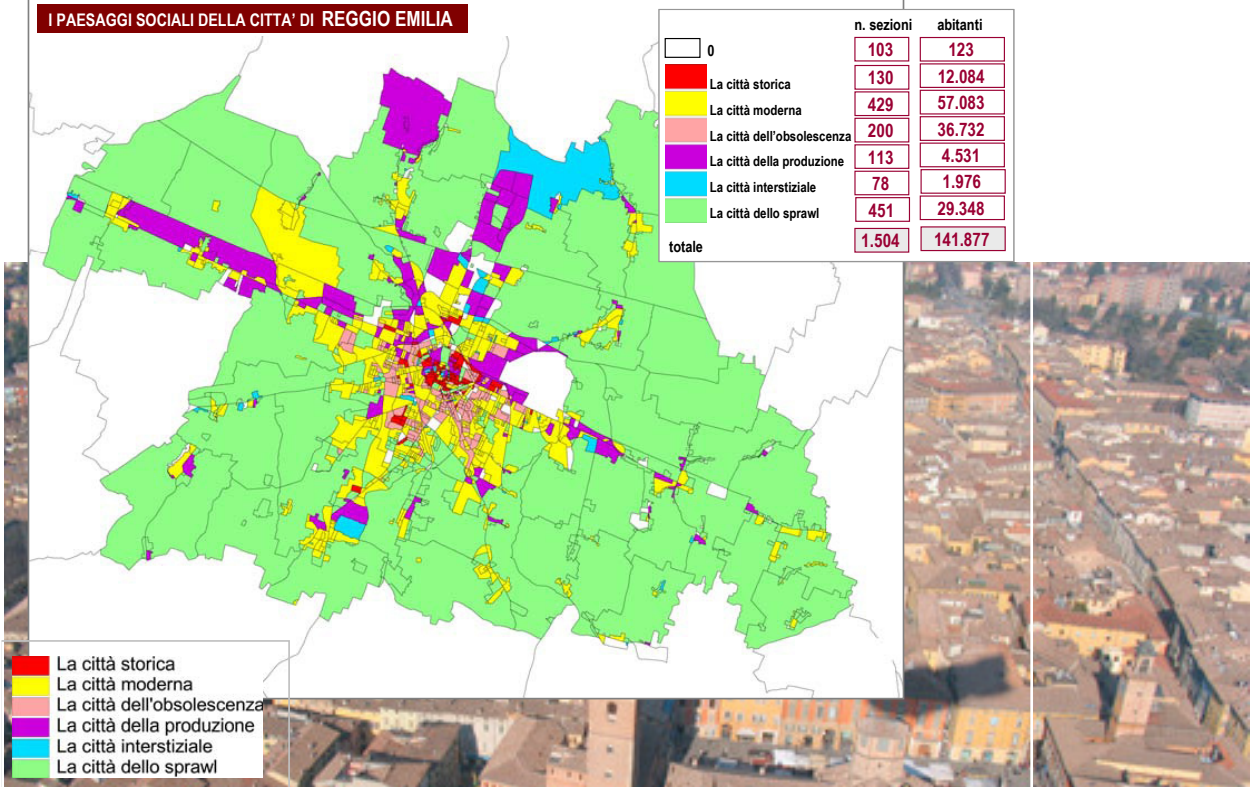
▲ Condizioni di criticità abitativa: numero di parametri sopra la soglia

La presenza di uno o più dei valori di questi indicatori oltre la soglia di allarme rappresentata dalle due classi più elevate per ciascuno degli indicatori considerati può denotare la presenza di possibili condizioni di degrado, consente di proporre una prima sintesi delle aree critiche della città sotto il profilo delle condizioni abitative.



▼ Paesaggi sociali della città di Reggio Emilia

I PAESAGGI SOCIALI DELLA CITTA' DI REGGIO EMILIA



OBIETTIVI GENERALI E SPECIFICI		AZIONI	OBIETTIVI GENERALI E SPECIFICI		AZIONI
A. Contrastare i rischi di povertà abitativa	1. Migliorare il contesto socio-economico locale	1.1 Realizzare un modello di crescita ad alta intensità di conoscenza	B. 6. Impedire i processi di segregazione socio spaziale	6.1. Promuovere l'integrazione di diversi gruppi di utenti negli interventi agevolati	
		1.2 contenere i processi di crescita indiscriminata		6.2 riservare quote di edilizia pubblica o sociale in tutti gli interventi di trasformazione	
		1.3 migliorare il panorama di conoscenze disponibili		6.3 promuovere e sostenere l'acquisizione diffusa di patrimonio residenziale da soggetti del terzo settore	
	2. Ridurre la pressione dell'emergenza abitativa con misure congiunturali di sostegno dell'affitto	2.1 prevedere misure di garanzia per l'affitto		6.4 orientare alla mixité la politica dei servizi, in particolare scolastici	
		2.2 ridurre le aliquote ICI per le locazioni a canone concordato		6.5 promuovere la partecipazione anche attraverso la costituzione di laboratori abitativi	
		2.3 introdurre agevolazioni fiscali IRPEF per le locazioni a canone concordato			
	3. Ampliare le dimensioni strutturali e la articolazione istituzionale del mercato dell'affitto	3.1 favorire l'ingresso di nuovi operatori istituzionali nel mercato dell'affitto		7.1 accelerare i processi di rifunionalizzazione delle aree dismesse	
		3.2 sviluppare manovre fondiarie appropriate dando piena attuazione all'innovazione della riforma sociale (diritti edificatori) della legge 20		7.2 promuovere la riqualificazione del patrimonio edilizio obsoleto degli anni '40 e '50	
		3.3 accentuare le misure di agevolazione fiscale per l'affitto a canone concordato		7.3 sostenere con politiche pubbliche i processi di dismissione di abitazioni in proprietà da parte di fasce di utenza marginale (anziani) come manovra di sostegno ai redditi e come opportunità di incremento diffuso dello stock insediativo sociale	
		3.4 potenziare e integrare l'offerta di edilizia residenziale universitaria		7.4 promuovere il miglioramento delle prestazioni ambientali e in particolare in campo energetico negli interventi di edilizia sociale	
3.5 riconsiderare ruolo e funzioni delle Agenzie Pubbliche					
3.6 promuovere la ricerca tipologica e costruttiva (costo/qualità)					
4. Migliorare l'efficienza delle politiche di sostegno all'emergenza abitativa	4.1 aumentare il tasso di rotazione nel patrimonio ERP	8.1 costruire una rete di città accoglienti protagoniste di una nuova stagione di housing in aree a forte caratterizzazione industriale e di consolidata tradizione nelle politiche sociali			
	4.2 costruire una cultura condivisa delle politiche di accoglienza	D. 8. Costruire una nuova governance per la politica nazionale della casa			
	4.3 sviluppare l'offerta di soluzioni abitative temporanee (Dormitori Ostelli, Alberghi Popolari)				
5. Focalizzare il sostegno all'accesso alla proprietà della abitazione	5.1 sostenere le iniziative di autocostruzione	8.2 dare vita a un forum permanente sul welfare e sui diritti di cittadinanza, entro i quali riposizionare e monitorare le politiche di housing sociale della città.			
	5.2 predisporre con il concorso delle imprese strumenti di garanzia per i soggetti a bassa "bancabilità"				

▲ Sistema di obiettivi e politiche abitative nel futuro della città

▲ Sistema di obiettivi e politiche abitative nel futuro della città