

**oggetto:**  
*Progetto del nuovo  
Piano di Zona 167*

*Relazione  
fabbisogno*

Stima fabbisogno abitativo 2003

Indice

- |  |                |
|--|----------------|
| <i>1. Premessa</i>                                       | <i>pag. 2</i>  |
| <i>2. La dinamica della popolazione e delle famiglie</i> | <i>pag. 6</i>  |
| <i>3. Previsioni di evoluzione della domanda</i>         | <i>pag. 13</i> |
| <i>4. Il fenomeno immobiliare</i>                        | <i>pag. 20</i> |
| <i>5. La determinazione del fabbisogno abitativo</i>     | <i>pag. 24</i> |



## Premessa

Sono trascorsi quasi 40 anni da quando la legge 167 impose ai comuni con popolazione superiore ai 50.000 abitanti la formazione di un "Piano delle zone da destinare alla costruzione di alloggi di carattere economico o popolare nonché alle opere ai servizi complementari, urbani o sociali, ivi comprese le aree a verde pubblico".

L'estensione delle zone da includere nei piani è determinata, diceva la legge, "in relazione alle esigenze dell'edilizia economica e popolare per un decennio e non può essere inferiore al 40% e superiore al 70% di quella necessaria a soddisfare il fabbisogno complessivo di edilizia abitativa nel periodo considerato".

Molte leggi successive hanno approfondito e specificato questa concezione iniziale e hanno dato corso a piani per l'edilizia economica e popolare, sotto varie angolazioni e in varie occasioni.

In realtà la legislazione sull'edilizia economica e popolare anziché riferirsi al problema dell'acquisizione dei suoli, oggetto tipico dell'originaria legge 167, ha riguardato gli interventi e i programmi finanziari per la realizzazione delle abitazioni nell'ambito dei programmi di edilizia residenziale pubblica, quali si sono venuti configurando con la legge 865/1971.

Progressivamente gli interventi per l'edilizia economica e popolare hanno riguardato sia i piani di zona (PEEP) previsti dalla 167 sia altre zone urbane al di fuori delle aree di 167, pur sempre mantenendo i requisiti dell'edilizia residenziale pubblica per poter fruire dei finanziamenti e delle relative agevolazioni.

Il legislatore dunque ha progressivamente modificato l'impostazione originaria: l'edilizia residenziale pubblica non si sarebbe realizzata solo all'interno dei piani di 167, ma anche in altre parti della città e la differenza rispetto all'edilizia libera sarebbe stata rappresentata da requisiti oggettivi (che si accompagnavano ai requisiti soggettivi degli utenti) tali da meritare il finanziamento pubblico.

Il Piano decennale di cui alla Legge 5.8.1978 n. 457 e successiva L. 67/88 hanno costituito, attraverso cospicui e costanti finanziamenti, un arricchimento colossale del patrimonio edilizio italiano.

Se questa politica abbia avuto successo o insuccesso è problema che non può certamente essere affrontato in questa occasione, se non per delle annotazioni di carattere generale che debbono essere tenute però presenti nella valutazione della esperienza bergamasca e soprattutto nel momento in cui, anche a Bergamo, ci si pone il problema di elaborare un nuovo piano decennale 2003/2012.

Anche se il risultato incrementale è stato rilevante, sono ormai generalizzate le critiche al modo con il quale gli obiettivi originari di questa politica sono stati gestiti e al

modo non sempre sufficientemente produttivo con il quale i fondi messi a disposizione sono stati utilizzati.

Le case che si sono costruite sono tante, ma la maggior parte sono obiettivamente di scarsa qualità, localizzate in termini discutibili, e soprattutto con un rapporto spesso non facile con il contesto nel quale sono inserite.

In molte situazioni, effettivamente l'intervento pubblico ha avuto un effetto calmieratore sui prezzi ed è valso a soddisfare il bisogno primario della casa per alcune fasce della popolazione.

Il piano di zona non è riuscito però ad essere, nella maggior parte dei casi, un fatto di organizzazione urbanistica, di riqualificazione della città, di integrazione tra varie componenti urbane, tra residenza, lavoro e servizi,

I quartieri pubblici nelle grandi città sono un esempio sconsolante delle occasioni perdute; con minore gravità a causa delle più ridotte dimensioni il fenomeno ha avuto aspetti negativi anche nelle piccole e medie città, in quanto anche in queste situazioni è prevalsa la finalizzazione assistenziale.

Una intesa presenza degli intermediari quali imprese, cooperative e IACP hanno talvolta fatto smarrire il collegamento diretto con i bisogni, le esigenze e gli interessi dell'utenza e qualsiasi preoccupazione di carattere urbanistico con l'effetto che la morfologia, la forma, l'immagine della città non sono certo migliorate con gli interventi di edilizia economica e popolare.

Intanto la situazione generale è cambiata, il benessere si è ulteriormente diffuso, l'esodo dalle campagne e i flussi migratori interni sono cessati, ed aumentati quelli provenienti dall'estero, le città denunciano una stasi.

E' da discutere se, oggi, vi sia ancora bisogno di case, quantomeno con la stessa intensità e drammaticità con cui lo si denunciava alcuni anni fa; certamente la domanda è notevolmente diminuita, almeno in alcune città.

E' da discutere se il desiderio della gente sia ancora la casa e quale casa e certamente ci si accorge che al bisogno generico di abitazioni si è sostituito un bisogno specifico di qualità della casa, composto di vari attributi, di comodità, di comfort, di sicurezza, di relazioni, di risparmio gestionale, di standards e di servizi, di integrazione nel tessuto urbano.

E' anche da chiedersi se il piano di zona sia ancora uno strumento moderno, utile e opportuno nel quadro della pianificazione comunale: la risposta deve ritenersi di massima positiva, ma solo se si ritorna a dare al piano di zona la funzione strategica che esso aveva non soltanto in funzione dell'assorbimento del bisogno primario della casa, ma anche come elemento di riorganizzazione e trasformazione urbana.

Il piano di zona 167 per il decennio 1990/1999 era stato adottato sulla base della determinazione del fabbisogno abitativo per il periodo considerato. Il fabbisogno globale per tale decennio era stato stimato considerando tre distinte ipotesi, bassa, media ed alta in ragione delle variazioni della domanda che non sono totalmente prevedibili in quanto la sua consistenza è dipendente da scelte di politica sia locale che regionale e che non possono essere strettamente previste nella dimensione del piano ex lege 167.

Il fabbisogno globale era stato quindi stimato in un valore minimo di n. 4150 alloggi, medio di n. 4850 e massimo di 5.750 alloggi corrispondente ad una volumetria minima di mc. 1.450.000 e massima di mc. 2.000.000.

Nei programmi dell'Amministrazione era stato deciso che il 50% del fabbisogno di edilizia abitativa venisse soddisfatto con iniziativa di edilizia economica e popolare.

Il Piano della 167 inizialmente ha programmato un'offerta di mc 680.700 a destinazione residenziale, corrispondenti a n. 200 alloggi circa pari a 6.800 vani e quindi è evidente che la previsione relativa al fabbisogno abitativo globale si attestava sull'ipotesi più bassa, con una stima di 2.500 unità la consistenza delle sole nuove famiglie che si sarebbero formate nel periodo.

Il Piano è stato successivamente modificato con una riduzione volumetrica, portando le dimensioni degli interventi previsti ad un valore complessivo di mc 581.400, pari a 5.814 vani convenzionali e n. 1.660 alloggi.

Il piano ha esaurito le sue possibilità, nel senso che tutte le aree sono state assegnate anche se di fatto ha coperto un'area di tempo più lunga nel periodo di riferimento che correva dal 1990 al 1999, infatti una quota residua del 5% in termini volumetrici è di recente assegnazione.

Un elemento di analisi riguarda la distribuzione degli operatori: le imprese detengono la quota maggiore 77%, seguite dalle cooperative 20%, ALER 2% e Comune 1%, da tali elementi ne discende una osservazione quale la scarsissima presenza della locazione sul complesso dell'offerta.

### **Quadro generale**

Il piano di Zona appena concluso si è caratterizzato durante la sua gestione più come strumento di risposta al fabbisogno emergente e di cattura delle risorse finanziarie disponibili e mobilitabili che non per le sue valenze di carattere urbanistico generali e specifiche, scontando in tal modo la prevalenza del momento del finanziamento rispetto a quello della programmazione ed integrazione urbanistica.

E' auspicabile che il rinnovato interesse alla definizione di un nuovo Piano di Zona possa coniugare la risposta ad un bisogno abitativo al ruolo di parte del processo di costruzione e trasformazione della città superando le rilevate anomalie della precedente esperienza.

## **Ipotesi di indirizzi guida**

Il quadro entro il quale si muove la politica della casa mostra una serie di difficoltà e limiti all'azione pubblica e in particolare:

- la visione riduttiva dell'intervento pubblico diretto;
- la complessità del coordinamento degli interventi sul territorio;
- la riduzione delle risorse finanziarie pubbliche in rapporto ad una profonda trasformazione dei modi di abitare.

Non c'è dubbio infatti e da più parti viene sottolineato che la casa sta assumendo nuove diffuse identità; dal momento che viene usata per attività fino a qualche tempo prevalentemente esterne (lavoro, studio, operazioni manuali).

Nello stesso tempo cresce la molteplicità di scambi e di relazioni con l'esterno così che aumenta la ricerca di idonee disponibilità di spazio interno alla casa ma anche urbano.

Aumenta soprattutto la considerazione ai fattori ambientali e ai servizi e i fatti qualitativi tendono ad aumentare di importanza nelle decisioni tipologiche e localizzative delle case.

Al di là dei limiti riscontrabili, va perseguita un'azione complessiva tesa a :

- raccordare le iniziative residenziali con le linee di organizzazione del sistema insediativi delineate nel P.R..G;
- sfruttare le occasioni di reinsediamento che si offrono con la disponibilità degli ampi spazi abbandonati da servizi urbani obsoleti o da impianti industriali dismessi.

## **Le attività del Gruppo di Lavoro:**

Il gruppo di lavoro costituito con O.d.S. n°5 del 14 febbraio 2003 ha avuto il compito di definire il fabbisogno abitativo.

In tal senso metodologicamente si è mosso ritenendo essenziale l'approfondimento dei seguenti aspetti:

1 - Definizione del profilo degli elementi da considerare ai fini della determinazione del fabbisogno:

*in particolare :*

- a) gli aspetti legati alla attività socio economica della città;
- b) le relazioni intercomunali di tali fenomeni;
- c) la reale consistenza del patrimonio edilizio
- d) la condizione reale del fenomeno abitativo;
- e) indice di affollamento – nuove modi di concepire l'abitare);
- f) fenomeno anagrafico: indice di incremento nuclei familiari
- g) fenomeno migratorio verso i paesi Hinterland per intercettare la migrazione residenziale.

2. Individuazione di criteri di riferimento per la possibile trasposizione dal fabbisogno abitativo generico a quello corrispondente al segmento di Edilizia economico popolare.

Rispetto a questa impostazione metodologica si è provveduto ad una generale ricognizione e recupero delle informazioni correlate, partendo da una ricostruzione dei fenomeni su base storica legata ad un arco temporale di osservazione compreso tra il 1990 e il 2003, che di seguito si dettaglia ed argomenta.

## *La dinamica della popolazione e delle famiglie*

La dinamica e la struttura della popolazione di Bergamo hanno accentuato negli ultimi anni la tendenza in alcuni lati tipica dei sistemi urbani maturi: invecchiamento, incremento del numero delle famiglie, forte mobilità residenziale, consolidamento della popolazione in età lavorativa, diminuzione del carico sociale, terziarizzazione, nello stesso tempo la città ha mostrato tendenze contrastanti e differenziate quali il decremento delle natalità determinato da un picco e la stabilità quantitativa della popolazione.

Infatti, nel periodo considerato la popolazione residente ha subito una diminuzione numerica (percentualmente pari al 1,70 %) , dato non certamente elevato, ma connotante una tendenza decrementativa resa sensibile a partire dall'anno 2000.

Rilevato che in precedenza , sino al 2000, la tendenza era invece di segno opposto con un leggero saggio di incremento, si deve porre l'attenzione sul fatto che non è più apodittica l'affermazione che il sistema urbano di Bergamo sia ormai stabile e caratterizzato da un intenso processo di scambio di popolazione, ma che forse vi siano elementi di contrazione da indagare.

Per analogia a quanto anzidetto si deve tener conto di come:

- a) nell'arco di tempo decennale (1990-2000) la natalità come pure la mortalità sono aumentate e la quantità della popolazione "perduta" è inferiore a quella "acquistata" e ciò in funzione di flussi migratori in ingresso sia dalla Provincia che di origine straniera,
- b) mentre nell'ultimo biennio la tendenza di entrambi gli indicatori è in diminuzione, ma in misura proporzionalmente superiore per quanto riguarda la mortalità, determinando un tendenziale avvicinamento dei dati assoluti, e la quantità di popolazione "perduta" risulta superiore a quella "acquistata".

Ciò fa rilevare come il dato assoluto oggi registrato indica un passivo tra il bilancio immigrati-emigrati, seppur riconducibile alla sola ultima annualità del periodo considerato, dimostrando un'incostanza di tendenza che lascia poca certezza nell'attribuzione di significato al dato puro e che come spiegheremo nel prosieguo costringerà ad assumere indirizzi interpretativi di orientamento dell'uso dei dati statistici.

### **Incremento del numero delle famiglie**

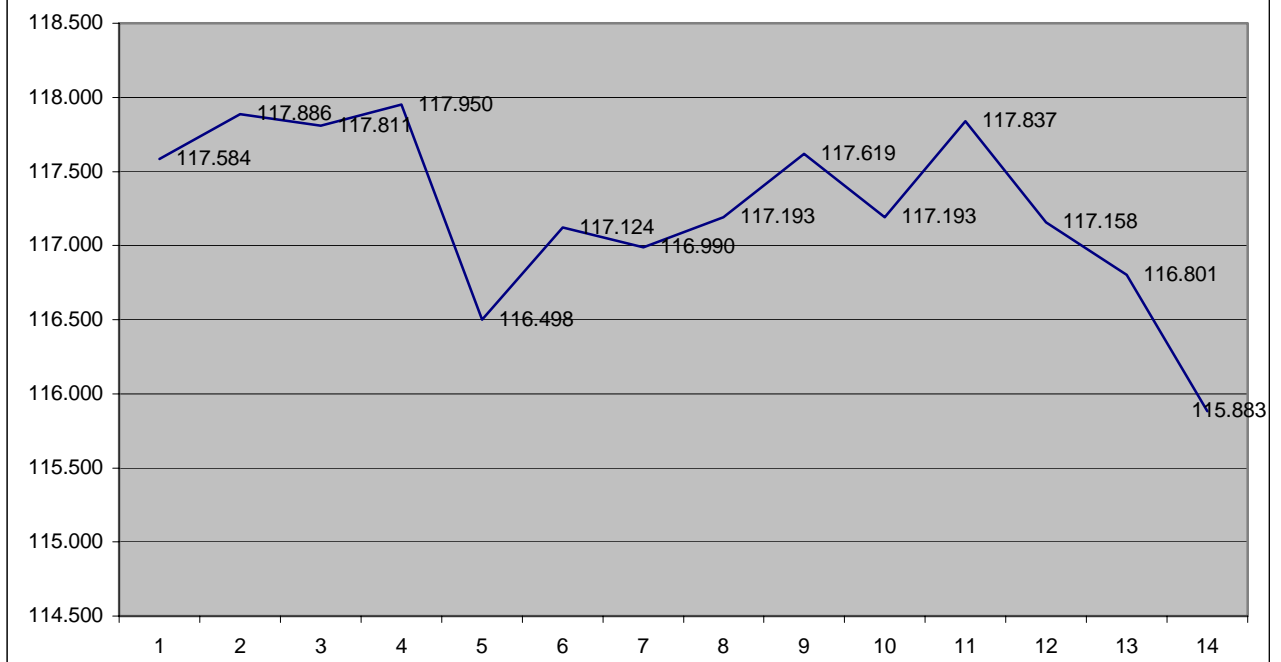
Il periodo indagato (1990-2002) porta a rilevare un costante incremento del numero di nuclei familiari, tranne che per l'ultima annualità (2002), ove si registra un leggero dato negativo-

Ciò, unitamente al rilevato invecchiamento della popolazione residente (oltre i 65 anni) ed ai modificati comportamenti culturali legati anche alla popolazione delle classi giovani (19-29 anni), ha cambiato la struttura della famiglia per quantità e composizione rispetto ai decenni scorsi.

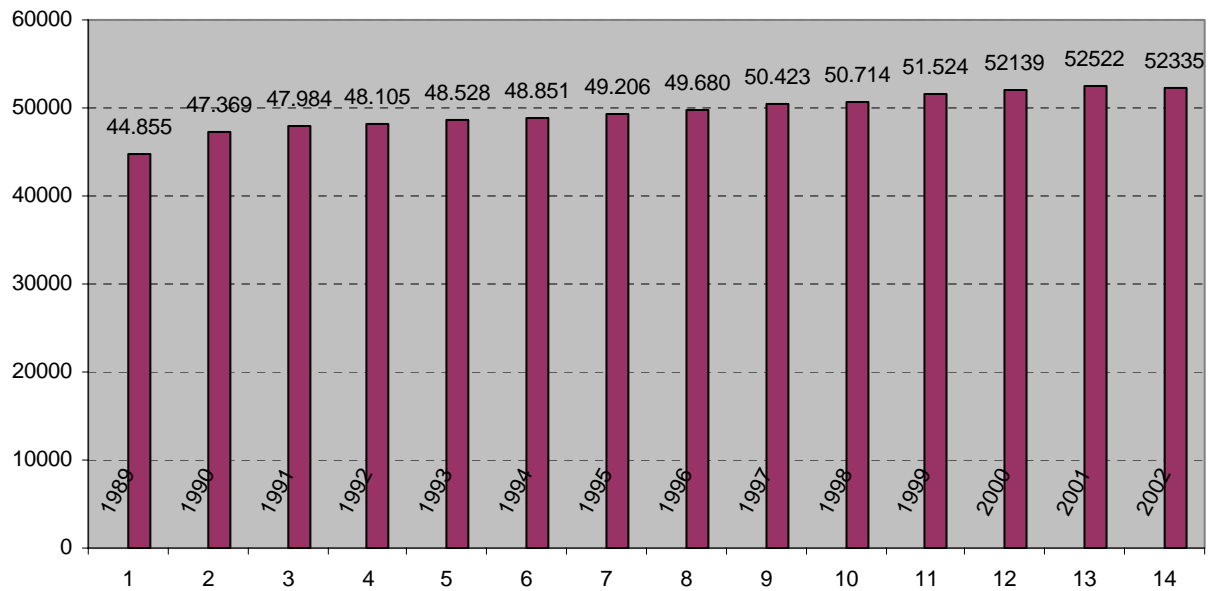
### **Dinamica delle famiglie**

<b>ANNO</b>	<b>FAMIGLIE</b>	<b>PERCENTUALE</b>	<b>COMPONENTI</b>	<b>PERCENTUALE</b>
1989	44.855		117.584	
1990	47.369	+ 5,60	117.886	+ 0,25
1991	47.984	+ 0,90	117.811	- 0,60
1992	48.105	+ 0,57	117.950	+ 0,50
1993	48.528	+ 0,87	116.498	- 1,23
1994	48.851	+ 0,66	117,124	+ 0,55
1995	49.206	+ 0,73	116.990	- 1,10
1996	49.680	+ 0,96	117.193	+ 1,70
1997	50.423	+ 1,50	117.619	+ 0,36
1998	50.714	+ 0,57	117.193	- 0,36
1999	51.524	+ 1,60	117.837	+ 0,55
2000	52.139	+ 1,19	117.158	- 0,57
2001	52.522	+ 0,74	116.801	- 0,30
2002	52.335	- 0,35	115.883	- 0,79

## Popolazione residente 1989-2002

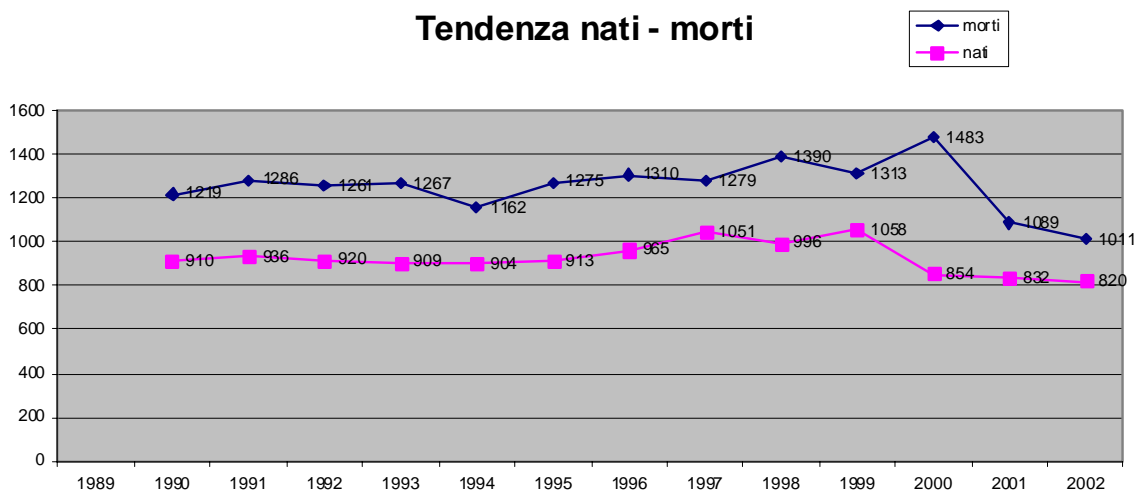


## COMPOSIZIONE DELLE FAMIGLIE

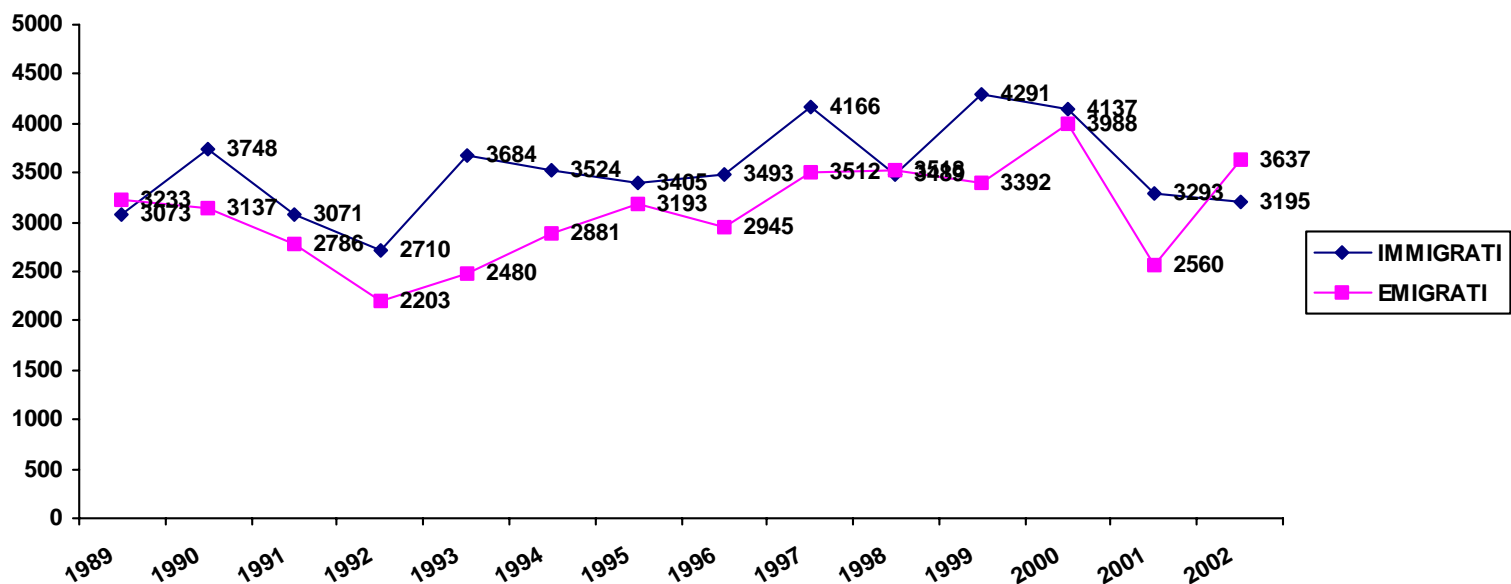




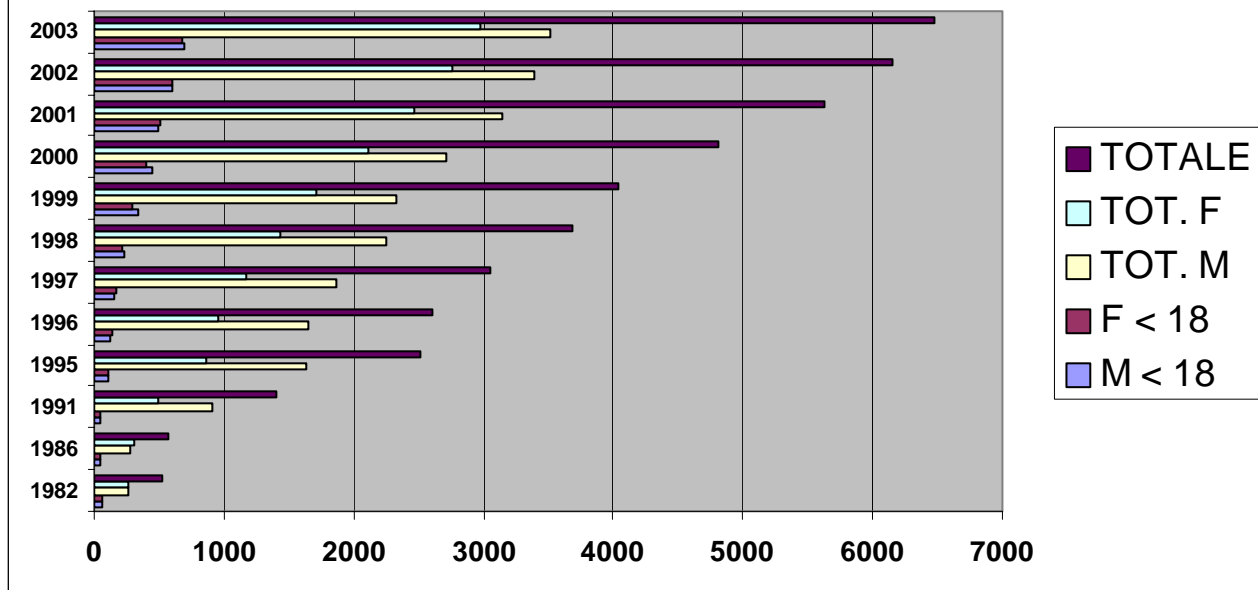
### Tendenza nati - morti



### Linea di tendenza immigrati-emigrati



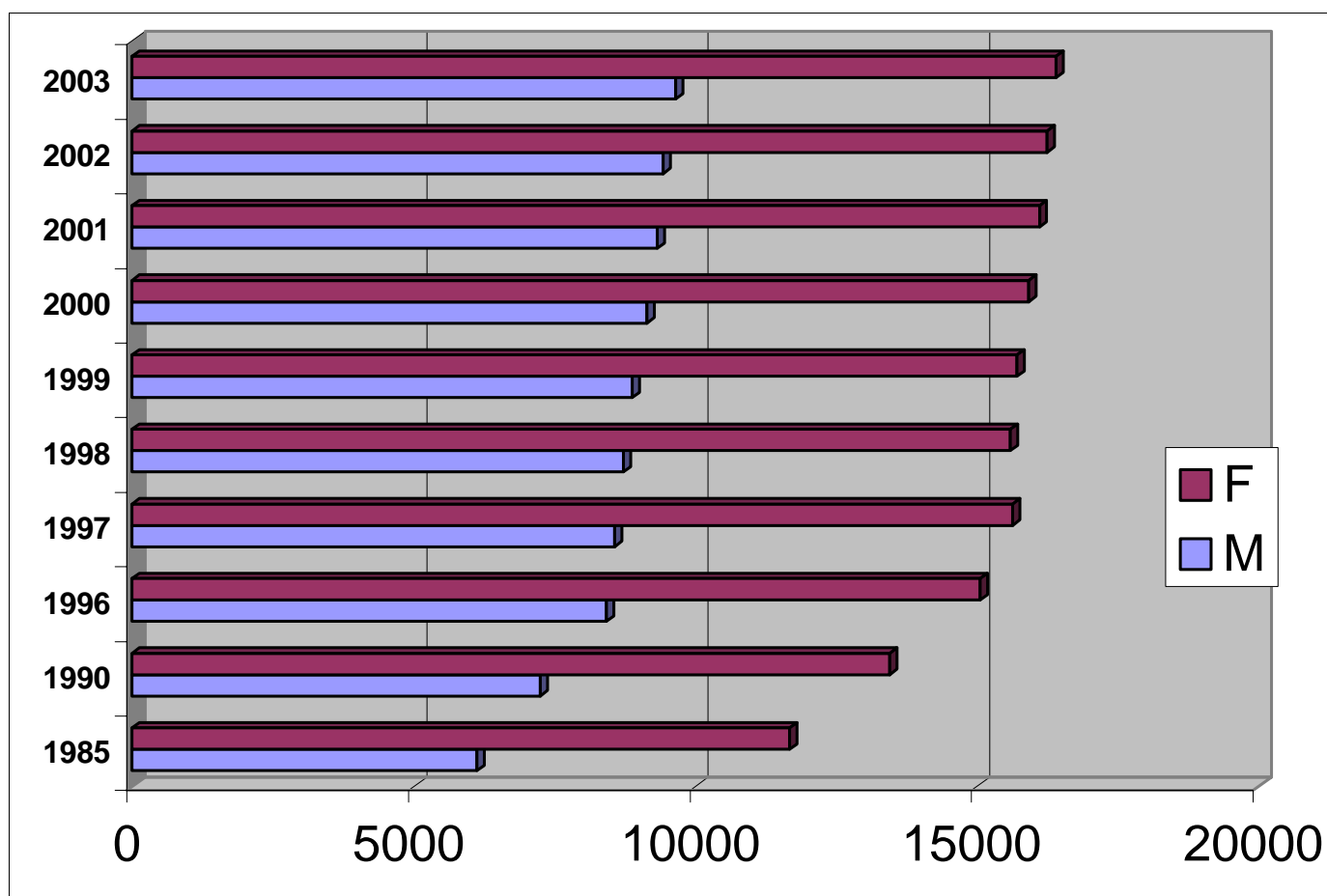
## POPOLAZIONE STRANIERA 1982-2003



	M < 18	F < 18	TOT. M	TOT. F	TOTALE
1982	67	66	266	255	521
1986	42	51	274	301	575
1991	44	52	908	498	1406
1995	101	103	1638	869	2507
1996	127	132	1651	958	2609
1997	161	170	1869	1177	3046
1998	225	215	2244	1436	3680
1999	333	292	2329	1708	4037
2000	445	396	2706	2109	4815
2001	490	502	3148	2474	5622
2002	609	594	3388	2758	6146
2003	689	685	3509	2971	6480

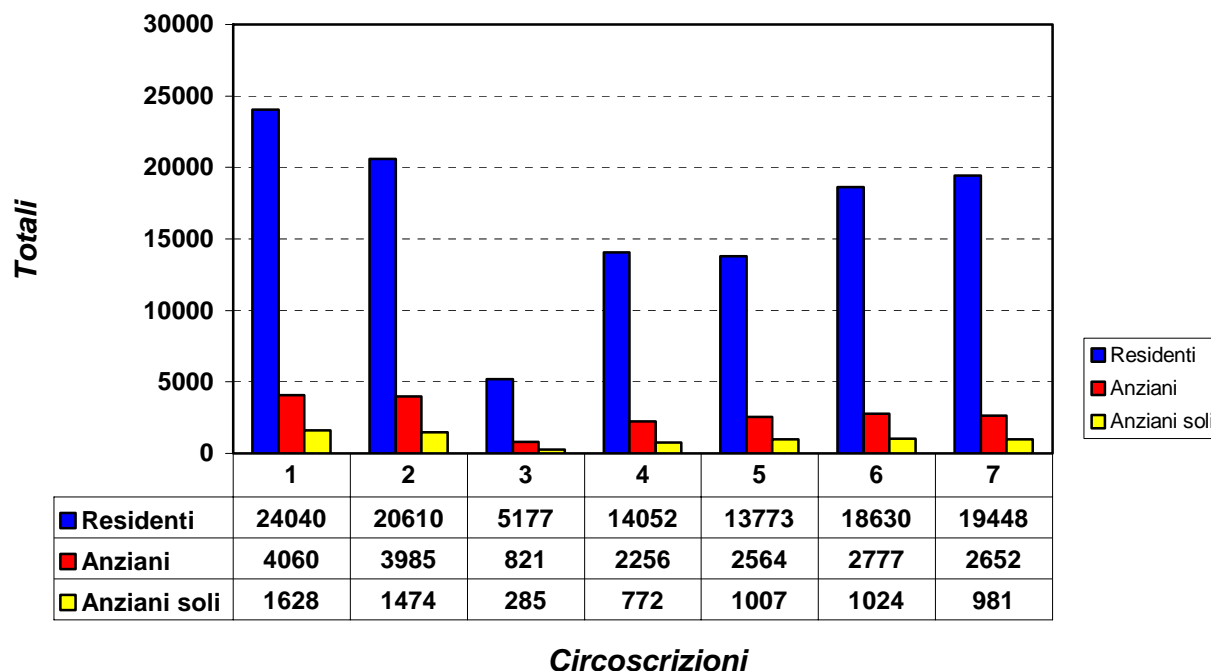
## Situazione anziani

	1985	1990	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
M	6122	7241	8416	8568	8716	8873	9141	9316	9421	9649
F	11673	13446	15056	15634	15591	15704	15914	16106	16245	16399





**Comune di Bergamo**  
**popolazione residente, anziani, anziani soli**



La nuova unità familiare è connotata da numero di componenti tendenzialmente decrescente ed in assoluto minore dell'analoga situazione identificata all'epoca dell'avvio dei programmi di edilizia residenziale pubblica.

A ciò si associa la verificata crescita del numero di famiglie mononucleari (ad un solo componente) che consideriamo elemento essenziale per spiegare la marcata divaricazione tra il decremento della popolazione e l'incremento del numero di famiglie.

Di conseguenza diverso sarà l'approccio alla deduzione del fabbisogno in termini di spazi e tipologie abitative (controbilanciato e da relazionare anche alla tendenza di allargamento della richiesta di spazi a persona).

E' importante segnalare che la dinamica del numero delle famiglie registrata dal 1990 ad oggi rende evidente un incremento complessivo di circa 5.000 famiglie (pari a circa il 10% del totale). Ciò rende evidente e misurato il fenomeno sociale descritto in precedenza legato anche ad una diversa interpretazione del concetto di famiglia.

## **Considerazioni riepilogative**

L'analisi statistica e la lettura incrociata di fenomeni percepiti, ancorchè non indagati in profondità per motivi di limitate risorse e tempo resi disponibili (quali gli aspetti legati al comportamento mutato delle componenti socio economiche), portano ad alcune prime considerazioni:

gli aspetti salienti su cui concentrare l'attenzione dello studio sono:

- a) il rilevato progressivo decremento della popolazione;
- b) l'ulteriore e progressivo invecchiamento della popolazione;
- h) la rilevata frammentazione e tendenziale incremento (salvo le precisazioni già descritte) dei nuclei familiari insediati;
- i) l'accertabile fenomeno di emigrazione verso l'hinterland (verifica incremento popolazione Comuni limitrofi);
- j) il fenomeno dell'immigrazione per la componente dovuta agli stranieri che introduce una diversa prospettiva del bisogno abitativo.

Secondo tali elementi si è impostata una lettura in proiezione del fenomeno abitativo in Bergamo.

## **Previsioni di evoluzione della domanda**

Il dimensionamento di un piano urbanistico presuppone la definizione e la valutazione di una quantità sulla cui base decidere la capacità insediativa del piano stesso.

Nel nostro caso di dimensionamento di un piano con carattere precipuamente residenziale, quale il Piano di Zona per l'Edilizia Economico popolare, gli indicatori "popolazione-famiglie " rappresentano i cardini ed il presupposto indispensabile per le previsioni di evoluzione.

In sintesi si ripete la rilevata tendenze demografica della città di Bergamo, che risulta essere associata ad una ridotta capacità di crescita della popolazione in termini assoluti (rilevando una prevalente perdita nel periodo di residenti con alcune momentanee inversioni di tendenza corrispondenti alle annualità 90 – 93 – 95 – 98) che presenta caratteri sempre più marcati di popolazione anziana, accompagnata da valori in tendenza negativa del saldo migratorio (se riferito alla rilevazione dell'ultima annualità del periodo considerato) ed un tendenziale aumento considerevole dei nuclei familiari (registrato su tutte le annualità del periodo indagato esclusa l'ultima 2002).

Nel caso in esame ed in particolare nella valutazione del dimensionamento di un piano attuativo con destinazione abitativa, a prescindere dalla difficoltà di compiere con sufficienti margini di attendibilità un esercizio previsivo, una questione che ha carattere dominante riguarda la previsione di evoluzione delle famiglie (per quantità e struttura), di quelle unità cioè che si considerano soggetti di domanda di abitazione.

Questo riferimento, lo si è visto anche nel passato, diventa cruciale in quanto, sulla base di attenta osservazione, si è potuto notare che anche in situazioni con presenza di popolazione stabile o in leggera flessione si è generata una domanda abitativa in ragione della riproduzione dei nuclei familiari.

La lettura ragionata dei dati all'interno delle soglie di verifica sopradescritte porta a scartare come non realistica una conferma di proporzionale crescita del numero di incremento registrato del n° di famiglie (n°5.000) nel prossimo arco decennale, nel convincimento che -ancorchè in decremento- il numero medio di componenti non possa flettere sotto la soglia di n°2 componenti/famiglia.

Ciò è motivabile anche attraverso una lettura ragionata dei dati per scostamento nell'arco temporale ultradecennale ove è osservabile come -rispetto all'anno 1988- il numero di componenti medio è sceso dall'originario 2,48 all'attuale 2,21.

La stessa tendenza è costante se verificata per i periodi precedenti dal 1961 ad oggi (vedasi tabella allegata)

Tale dato oggettivo può essere però utilmente interpretato, in modo da avvicinarsi al dato estimativo del possibile incremento di famiglie, attraverso l'interpolazione con alcune costanti e fattori significativi.

Le costanti per la definizione dell'incremento saranno:

- 1 – la frammentazione del nucleo;
- 2 – il fenomeno di immigrazione;

inoltre vanno considerati come fattori significativi i macro-effetti indotti da:

3 –l'attuazione del PRG orientata verso

a) la riqualificazione dell'ambito cittadino, in termini di nuovi insediamenti e servizi in corso di attuazione da parte dell'A.C. (vedasi gli indirizzi assunti con il Documento di Inquadramento dei PII ed il PTOPI) correlata ad un quadro infrastrutturale (vedasi il progetto preliminare di PTCP) che prevede un rinnovato interesse per l'infrastrutturazione e la accessibilità al capoluogo con programmazione di interventi di respiro territoriale, può rappresentare un indicatore che tendenzialmente favorirà la permanenza se non il recupero di cittadini fuoriusciti nei limitrofi comuni (Grande Bergamo);

b) le innovazioni derivanti dalla attuazione di programmi di sviluppo del Settore Terziario di Ricerca (ad es.: il programma relativo al Parco Scientifico Tecnologico e le Attività del Terziario-produttivo connesse previste nell'area posta al confine con Stezzano).

### **L'attuazione del PRG**

Una riflessione realistica sull'incidenza delle scelte generali di Piano Regolatore in funzione della determinazione del fabbisogno abitativo non può limitarsi alla semplice verifica di un dato quantitativo (legato ad esempio ad un teorico accrescimento di popolazione a 190.469 ab. desumibile dalla Relazione di Piano), ma deve affrancarsi ad una più efficace indagine della capacità tendenziale della città di attuare le previsioni dello strumento tecnico menzionato.

Ciò andrà letto in modo integrato con la sezione del presente documento relativa ai dati della dinamica del patrimonio abitativo.

Difatti si devono considerare i seguenti elementi per il giudizio realistico soprariocordato:

c) la indeterminatezza temporale delle previsioni di PRG (non legata ad un arco temporale predefinito);

d) la evidente labilità nell'oggettivazione -da parte del PRG- dei fenomeni di recupero edilizio e riconversione e/o variazione delle tipologie abitative (in termini di tagli di alloggi, recupero dei vani sfitti, etc).

e) l'effettiva capacità economica del mercato immobiliare e conseguentemente dell'imprenditoria locale (intesa in senso lato) di attuare nel tempo le previsioni di PRG.

Appare invece di un certo interesse il monitoraggio delle iniziative in corso in quanto si ritiene che possano risultare un indicatore tendenziale macro-economico di rilievo, anche in considerazione della durata decennale di attività di trasformazione legate a programmi e piani urbanistici attuativi affini alle proiezioni temporali da noi indagate.

L'interesse è relativo anche all'accertata presenza di interventi con impegni convenzionali volti a mettere a disposizione edilizia di tipo convenzionata per le esigenze del bisogno "pubblico" di alloggi

A tale scopo si prenderanno in considerazione:

- a) Programmi e Piani sinora già approvati dall'entrata in vigore del PRG (2000);
- b) Programmi e Piani già adottati in corso di approvazione
- c) Programmi e Piani presentati e in fase di valutazione

Essi sono così suddivisi:

**a) Programmi e Piani sinora già approvati**

	<b>Oggetto</b>	<b>Committente</b>	<b>Localizzazioni</b>	<b>Volumi Residenziali</b> <b>mc</b>	<b>Edilizia Convenzionata</b> <b>mc</b>
1	Accordo di Programma tra Comune di Bergamo, Comune di Stezzano e Regione Lombardia per la definizione dell'intervento sull'area occupata dalla Nuova Magrini Galileo.		Via Magrini	in corso di realizzazione  80.100	30.000  (20.000 in vendita – 10.000 in affitto)
2	Accordo di programma tra Comune di Bergamo e Regione Lombardia per la riqualificazione urbana ed ambientale di aree in Via San Bernardino		Via San Bernardino	in corso di realizzazione  63.900 max 51.900 min	12.000
4	Accordo di Programma per la realizzazione di struttura polivalente Palatenda, di impianti sportivi e relative attrezzature e per la definizione dell'assetto	Amministrazione comunale, Amministrazione provinciale di Bergamo	Via Gleno	in corso di realizzazione  41.000	16.000

	urbanistico delle limitrofe aree situate in Via Gleno in Bergamo				
14	Programma Integrato d'Intervento compreso tra le vie Gusmini, Radini Tedeschi e don Gnocchi (ex Filati Lastex)	Edilfila Srl	Quartiere Redona	69.055	-----
17	Piano di Recupero via Broseta 112 "Ex Mulino Valoti"	Immobiliare Cuomo Srl, Valoti Mario	Via Broseta 112	convenzione stipulata 2.696	-----
20	Piano di Lottizzazione per insediamenti residenziali del comparto di nuova edificazione n° 72 sito in via Finazzi	Forlani Maria, Gritti Andrea, Gianpaolo, Pietro	Via Finazzi	convenzione da stipulare 5.500	-----
23	Piano di Lottizzazione in via Borgo Palazzo 116	Impresa Tironi Spa	Via Borgo Palazzo 116	in corso di realizzazione 8.200	-----
25	Piano di Lottizzazione del comparto compreso tra la via Boccaleone e la circonvallazione Mugazzone - (ex. Flamma)	Ospedali Riuniti di Bergamo, Soc. Flamma Spa	Via Boccaleone	convenzione stipulata 8.400	-----
27	Piano di Lottizzazione per insediamenti produttivi e terziario/residenziali del comparto compreso tra le vie Grumello e Tadino	Valuta Gianfranco	Via Grumello	convenzione da stipulare 4.500	-----
29	Lottizzazione residenziale in via Curie 20		Viale Pietro e Maria Curie	in corso di realizzazione 2.500	-----
31	Piano di Recupero via Bronzetti	Ghilardi Arno, Zanardi Luciana	Via F.lli Bronzetti 24	convenzione stipulata 1.212	-----



3 3	Piano di Lottizzazione per insediamenti residenziali ed attività terziarie commerciali/direzionali del comparto compreso tra le vie Pelandi e Gritti	Cooperativa Casa Valcavallina, Cooperativa Edilizia Valtesse, Ing. S. Ghilardi & C. Srl	Via Pelandi	convenzione da stipulare  40.900	15.000
4 3	Piano di Lottizzazione a scopo residenziale - misto direzionale/commerciale delle aree site in Via Madonna della Neve (area ex Busti)	Immobiliare Quartiere Busti Spa	Via Madonna della Neve	in corso di realizzazione  25.040	-----
4 3	TOTALE PARZIALE			353.003	73.000

**b) programmi e piani già adottati:**

4 7	Piano di recupero via Borgo Palazzo 22	Valsebino Srl	Via Borgo Palazzo	5.000	-----
3 0	Piano di Lottizzazione residenziale dell'intervento di nuova edificazione n. 45 sito in via Monte Cornagera	Remondini Anacleto	Via Monte Cornagera	(Piano da approvare)  8.700	-----
5 0	Piano di Lottizzazione via Gozzi - (P.N. 25)	Leo.Sia Spa	Via Gozzi	6.000	-----
5 6	Piano di Lottizzazione per insediamenti residenziali dell'intervento di nuova edificazione n. 42 sito in via Pizzo Redorta	General Casa Spa	Via Pizzo Redorta	12.935	-----
5 7	Piano di Recupero via Frizzoni n. 21	Soc. M.S.C. Srl	Via Frizzoni	3.000	

5 8	Piano di Lottizzazione per insediamenti residenziali del comparto compreso tra le vie Moroni e Ruspini	Istituto Diocesano per il sostentamento del Clero	Via Moroni	12.450	4.500
5 9	Piano di Recupero via Quarenghi n° 22B-28 "PN N° 13"	Immobiliare Quarenghi Srl	Via Quarenghi	3.541	-----
6 3	Piano di Lottizzazione via Delle Cave - "ne 78"	Cooperativa edilizia Acli Casa Srl	Via delle Cave	7.040	-----
4 3	Schema Preliminare di Programma Integrato di Intervento area compresa tra le vie Moretti e A. Maj	Casali Ottorino	Via Moretti	(in corso di realizzazione) 8.736	-----
	Schema preliminare di Programma Integrato di Intervento vie Tommaseo, Rovelli, David - - PN 11	Cesalpinia	Via Bono	43.485	-----
	Piano di Lottizzazione in via Gasparini n° 97	Gambirasio Giuseppe, Ida, Santini Anna	Via Gasparini	9.732	-----
	Piano di Lottizzazione residenziale in via Guerrazzi ne81	Mazzoleni Luigi	Via Guerrazzi	3.300	-----
	TOTALE Parziale			123.919	4.500

**c) programmi e piani presentati e in fase di valutazione:**

2 1	Schema Preliminare di Programma Integrato di Intervento - Area Ex Ismes	I.S.M. Srl	Viale G. Cesare	convenzione da stipulare  (da PRG 15.120)	-----
--------	---	------------	-----------------	---	-------

				progetto 22.000	
6 4	Schema Preliminare di Piano di Recupero via Guerrazzi (ex PIR 10)	Beta Bergamo Immobiliare Srl	Via Guerrazzi	da approvare 6.789	-----
4 0	Schema preliminare di Programma Integrato di Intervento Via Borgo Palazzo /Pietro Rovelli (ex Fervet)	Cefis Luigi Snc	Via Borgo Palazzo	43.400	-----
4 4	Schema Preliminare di Piano di Recupero via Madonna della Neve n. 41	Madesani Arturo	Via Madonna della Neve	6.000	-----
6 8	Piano di Recupero vie Broseta e XXIV Maggio	Beretta Adele, Ferruccio	Via Broseta	14.550	-----
6 5	Programma Integrato di Intervento "ex Cesalpinia"	Blue Eagle	Via B. Bono	37.020	5.000
6 5	Programma Integrato di Intervento ex IRF	ComfortCasa	Via Daste e Spalenga	93.000	-----
6 5	Riqualificazione dello Scalo Ferroviario – Stu Nuovo Masterplan	S.T.U.	Via Gavazzeni	65.000	-----
4 3	TOTALE PARZIALE			287.759	5.000

### **Previsione di evoluzione del numero delle famiglie**

Sulla base delle verifiche demografiche sopra indicate e tenuto conto delle previsioni degli strumenti attuativi del P.R.G in corso di attivazione e che hanno per loro natura un tempo di attuazione paragonabile a quello decennale di previsione del fabbisogno abitativo, si può stimare in oltre 2.500 la consistenza delle famiglie che si andranno a formare tra il 2003 ed il 2012, considerato anche la riduzione della dimensione media della famiglia con un incremento delle famiglie con un unico componente, alla stabilità delle famiglie con 2 o 3 componenti ed alla riduzione di quelle con ampiezza superiore a 3 componenti.

## **Il Fenomeno immobiliare**

L'indagine, come in premessa delineato, si è orientata verso il recupero delle informazioni inerenti:

- a) la reale consistenza del patrimonio edilizio
- b) la condizione reale del fenomeno abitativo.

Ciò ha spinto l'indagine su più livelli utilizzando banche dati che trattano il tema immobiliare (Edilizia Privata del Comune di Bergamo, Catasto, Servizio Tributi,) al fine di integrare una lacuna costituita dalla indisponibilità delle informazioni statistiche dell'ultimo censimento 2001.

Per sopperire a queste carenze si è infatti reso necessario effettuare "esplorazioni" dalle quali rilevare indirettamente elementi di valutazione della struttura delle abitazioni che non hanno alcuna ufficialità, ma carattere di correttezza metodologica.

In specie si è potuto determinare quanto segue:

a) dall'edilizia privata si è estratta la situazione relativa alla produzione edilizia nell'arco dodecennale che ha rivelato quanto espresso nelle sottoindicate tabelle

### **Tabelle esplicative**

<b>Concessioni edilizie di nuova costruzione – Edilizia residenziale pubblica (167)</b>		
<b>Anno</b>	<b>Volume</b>	<b>Abitazioni</b>
1990	134.200	367
1991	92.400	258
1992	150.400	420
1993	62.800	175
1994	169.725	480
1995	46.245	132
1996		
1997	19.000	54
1998	9.000	26
1999	0	0
2000	0	0
2001	0	0
2002	27.250	100
<b>TOTALE</b>	<b>711.020</b>	<b>2.012</b>

<b>Concessioni edilizie di nuova costruzione</b>			
<b>Anno</b>	<b>Volume</b>	<b>Di cui Ampliamenti</b>	<b>Abitazioni</b>
1990	38.000	2.400	96
1991	18.500	1.300	46
1992	85.000	0	212
1993	24.000	600	60

1994	69.780	5.800	153
1995	254.690	14.830	593
1996	132.600	18.380	326
1997	18.400	2.510	47
1998	26.110	2.600	58
1999	34.950	6.950	85
2000	100.246	4.986	271
2001	33.248	8.653	91
2002	71.038	14.800	185
<b>Totale</b>	<b>906.562</b>	<b>83.809</b>	<b>2.223</b>

**Concessioni edilizie di nuova costruzione convenzionate ( L.R. 22/86 – 23/90  
Accordo di programma )**

<b>Anno</b>	<b>Volume</b>	<b>Abitazioni</b>
1990	13.187	34
1991	58.307	130
1992	0	
1993	14.424	29
1994	21.720	55
1995	0	
1996	87.539	283
1997	211.320	405
1998	0	
1999	63.900	145
2000	19.700	77
2001	0	0
2002	0	0
<b>Totale</b>	<b>490.097</b>	<b>1.158</b>

La soprariportata tabella va letta integrandone i contenuti con le precedenti tabelle riportate da pag.15 a 19 relative ai Piani Attuativi del PRG vigente approvati o in corso di approvazione.

b) dalla fonte del Catasto edilizio (Agenzia del Territorio di Bergamo) si è desunta la seguente composizione delle unità immobiliari residenziali censite in città disaggregata per categorie catastali ed articolata nelle soglie delle ultime 3 annualità.

**UNITA'IMMOBILIARI RISULTANTI DAL CATASTO**  
**Rilevazione UIU Categoria A escluso A10 ( uffici )**

Anno	Categoria unità	Consistenza vani
Gennaio 2000	A1 87	770,5
	A2 20.910	120.365
	A3 26.144	135.810
	A4 9.615	40.660
	A5 1.065	3.113,5
	A6 51	244,5
	A7 1.592	13.088
	A8 72	775,5
	A9 60	464
	A11 4	6,5
	<b>Totale 59.600</b>	<b>315.297,5</b>
Ottobre 2001	A1 87	855,5
	A2 21.448	123.547,5
	A3 27.024	140.076
	A4 9.448	40.213,5
	A5 962	2.852
	A6 44	196,5
	A7 1.763	14.479
	A8 74	790,5
	A9 62	467
	A11 4	6,5
	<b>Totale 60.916</b>	<b>323.484</b>
Settembre 2002	A1 80	742,5
	A2 21.644	124.695,5
	A3 27.276	140.924,5
	A4 9.209	39.397
	A5 885	2.682,5
	A6 41	182
	A7 1.797	14.734,5
	A8 77	806,5
	A9 71	534
	A11 4	6,5
	<b>Totale 61.084</b>	<b>324.705,5</b>

c) Dalla banca dati del Servizi Finanziari e Tributi del Comune di Bergamo si è recuperata una simulazione di ruolo dell'anno 2003 relativa alla TARSU (tassa rifiuti solidi urbani) da cui si è evinto il numero di abitazioni soggette a tassazione, verosimilmente equivalente agli alloggi occupati (con esclusione degli alloggi occupati da nuclei familiari per cui è prevista l'esenzione del pagamento della relativa tassa).

N°alloggi soggetti a tassazione 51.013.

### **Conclusione interpretativa:**

La raccolta sistematica dei dati sopraespressi ha evidenziato:

1. la disomogeneità dei dati provenienti da banche dati diverse, nonostante il riferimento sia legato all'U.I.U.;
2. il numero complessivo delle unità immobiliari censite non coincide con la somma tra le abitazioni rilevate nel censimento 1991 e la produzione immobiliare residenziale da quella data e ad oggi realizzata: difatti sono n°53.496 le abitazioni derivanti dalla somma tra i dati sopraindicati, mentre le unità immobiliari censite sono rilevate in n°61.347.

Alcune verifiche campionarie hanno posto in luce anomalie dei dati dovute a mancati aggiornamenti catastali alla situazione reale nella città antica ove non sono state registrate fusioni di unità immobiliari che storicamente si presentavano in modo frammentato spesso facendo coincidere unità immobiliari a monostanze.

Altro rilievo in forma campionaria è quello riguardante la attribuzione di unità principale a cantinati o seminterrati unito a quello della effettiva terziarizzazione (uffici professionali etc) non oggetto di riclassificazione catastale.

Ciò induce ad un atteggiamento prudente nell'utilizzo del puro dato catastale, orientando più significativamente il dato dalla estrapolazione di dati dell'ultimo censimento assommati alla produzione edilizia, avendo inoltre appurato che la fonte TARSU mostra una presenza di 51.013 abitazioni assoggettate a tassazione cui si dovranno aggiungere circa un migliaio di abitazioni non assoggettate (sfitte non occupate o con soggetto a basso reddito) e una minima quota di abitazioni non recettate dalla banca dati (evasione). La somma di queste informazioni quantitative porta ad avvicinarsi al risultato ottenuto dalla somma di n.53.496.

### **Dinamica del patrimonio abitativo**

Bergamo si discosta leggermente dalle situazioni dei centri maggiori della Lombardia per una situazione vivace, dinamica, orientata al nuovo senza però trascurare l'esistente.

La verifica delle caratteristiche del patrimonio abitativo si articola sulle seguenti linee di indagine:

1. *elementi descrittivi:*
  - 1.1. *tipologie delle unità immobiliari*
2. *elementi quantitativi:*
  - 2.1. *tendenza della produzione edilizia*

#### **1.1 tipologie delle unità immobiliari**

E' stata condotta una specifica analisi delle caratteristiche delle unità immobiliari abitative oggi presenti, identificando a livello territoriale la distribuzione delle differenti categorie catastali equivalenti a tipi edilizi differenti (vedasi tabella a pag. 23), nonché la presenza di tagli di alloggi differenziati per superfici inferiori alla soglia di mq.30.

#### **2.1. tendenza della produzione edilizia**

Un primo e fondamentale elemento preso in considerazione per un bilancio del patrimonio abitativo è stato l'esame delle concessioni edilizie.

La produzione di nuove abitazioni si è mantenuta su livelli complessivamente buoni anche se a ritmi non sempre omogenei nei vari anni.

Nel periodo 1990/2002 le concessioni per nuove costruzioni sono ammontate complessivamente a 5.393 abitazioni con una media di n. 414 concesse all'anno.

Le concessioni sono state caratterizzate da ampia diffusione nel territorio investendo tutte le zone urbane con innalzamento dello standard di qualità dell'abitare.

All'interno di questa generale diffusione si rileva però una più marcata presenza di nuove iniziative nei settori territoriali corrispondenti alle Circoscrizioni n°6 (Boccaleone) e n°7 (Colognola Grumello).

Per ulteriore affinamento della tendenza della produzione edilizia si è anche indagato il trend di incameramento di oneri urbanizzativi nell'arco temporale intercorrente tra l'anno 1990 e il 2002 che conferma dati tendenziali del fenomeno registrato con le concessioni edilizie (vedasi tabella a pag.27). Va in questo caso tenuto in considerazione che la descrizione complessiva del fenomeno non può trascurare gli effetti derivanti dalla realizzazione diretta delle opere a scomputo degli oneri di urbanizzazione che, pur registrata in modo significativo negli anni passati, si è oggi cospicuamente riattivata con le recenti approvazioni di Piani Attuativi (vedasi tabelle da pag.15 a 19).

## **La determinazione del fabbisogno abitativo**

### **Comparazione esperienza conclusa**

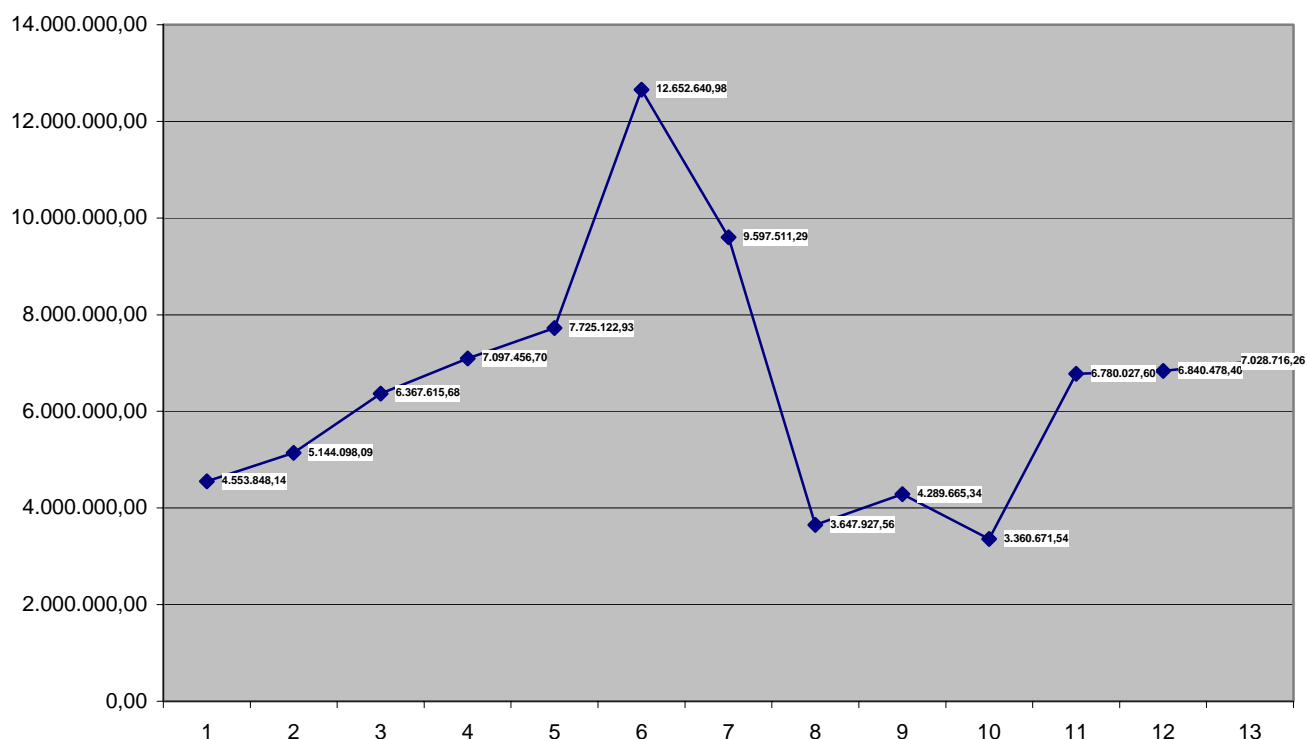
Le previsioni elaborate in passato calcolavano al 1998 una popolazione pari a 113.641 abitanti, emerge quindi che le ipotesi formulate non hanno trovato riscontro se non in minima parte. Questo rende evidente la difficoltà di poter prospettare con metodo rigoroso scenari a lungo termine (pluridecennale) riguardo fenomeni che –come detto in premessa al presente documento- sono connotati ed influenzati da fattori plurimi e spesso non coerenzabili in un quadro stabile e durevole.

Pertanto per calcolare il fabbisogno abitativo con un minimo di margine di attendibilità, ricordando che dati più esatti riconducibili al censimento della popolazione 2001 non sono oggi disponibili, si ritiene di seguire un procedimento di calcolo che riprende fattori quali la componente della domanda e dell'offerta.

In questa logica il fabbisogno deve essere espresso in relazione alla visione di indirizzo che scaturisce da scelte politiche e tiene conto del fatto ineludibile che la variabilità della domanda non è totalmente prevedibile stante la sua natura ascrivibile a problematiche sociali ed economiche connesse non solo all'ambito locale, ma anche e soprattutto generale.



## Oneri riscossi (1990 - 2002)



### Sintesi delle considerazioni

Tenendo conto di tutte le considerazioni espresse nel presente documento e che hanno distillato con metodo i fattori di analisi della domanda e dell'offerta sopra menzionati è in conclusione affermabile che:

- la dimensione della domanda è certamente dovuta ad un flusso migratorio positivo sia per un modesto ritorno dai territori di corona (che può come detto essere incentivato dalla politica amministrativa di riqualificazione della città), sia per l'effetto di nuovi insediamenti terziario produttivi in Bergamo, che comporteranno anche occupazione e quindi domanda abitativa;
- il dato statistico demografico letto in proiezione futura non delinea chiare tendenze di sviluppo incrementale in termini di numero di abitanti;
- il fabbisogno "sociale" (che riguarda una parte del più generale fabbisogno abitativo trattato dal presente documento) dovrà tener conto di componenti socio economiche difficilmente prefigurabili a priori e in questo senso motivano l'esigenza di un monitoraggio in progress delle azioni sul fenomeno abitativo (introducendo modalità autocorrettive).

<b>BILANCIO DELLA DOMANDA/OFFERTA DI ABITAZIONI *</b>
---

	<b>1990</b>	<b>2002</b>
Famiglie residenti	47.369	52.335
Coabitazioni	2.257 <sup>1</sup>	1.322 <sup>2</sup>
Alloggi nel complesso	48.462	53.496
Alloggi occupati dalle famiglie residenti	45.112	51.013 <sup>3</sup>
Alloggi utilizzati per studio, lavoro	700	1.000 <sup>4</sup>
Alloggi sfitti	1.800	700
Alloggi non disponibili (non messi sul mercato)	850	700

Sul piano della utilizzazione dello stock di abitazioni la valutazione è positiva (95%) e non si riscontrano elementi critici.

Di alcune situazioni non si è in grado di verificarne l'esattezza quindi si è ritenuto plausibile definire alcuni valori utilizzando parametri analoghi e già in uso negli anni precedenti, supportati da valutazioni di costanza nelle proporzioni tra fenomeni analoghi.

Per la valutazione del fabbisogno usiamo un procedimento mutuato da analoga esperienza condotta a Bergamo.

<b>FABBISOGNO ABITATIVO 2012</b>
----------------------------------

**DOMANDA**

Famiglie residenti al 2002	52.335
Variazione famiglie 2003-2012	2.500
Stima coabitazioni volontarie	-662
Riaccorpamento alloggi per adeguamento funzionale	600
<b>TOTALE</b>	<b>54.773</b>
Domanda di mobilità residenziale (3%)	<u>1.550</u>
	<b>56.323</b>

**OFFERTA**

Alloggi nel complesso	53.496
Alloggi in attesa di ristruttur. o in parcheggio	- 600
Alloggi erosi per cambio di destinazione o demolizione	- <u>500</u>

<sup>1</sup> dati estratti dallo studio del P.R.G.

<sup>2</sup> dato stimato e risultato dalla differenza tra famiglie residenti e alloggi occupati

<sup>3</sup> Fonte TARSU Comune di Bergamo

<sup>4</sup> presuntivi desunti dalla verifica degli assetti delle UIU fonte Catasto ove si registra una componente di alloggi censiti come abitativi, ma di fatto utilizzati a studio foresteria etc (raffronto con dati Tarsu)

TOTALE **52.396**

Saldo domande/offerte **3.927**

Di cui:

1. Alloggi già decisi o programmati (P.L. PII AdP )	(476.922/350)	n. <b>1.362</b>
2. Offerta da programmare		<b>2.565</b>

In termini volumetrici, assunto uno standard medio di 350 mc. / abitazione il fabbisogno determina la seguente ipotesi di dimensionamento volumetrico:

Stima complessiva (saldo domande/offerte)	abitazioni n°3.927	-	mc. 1.374.450
-Alloggi già decisi o programmati	abitazioni n°1.362	-	mc. 476.922
-Nuova offerta da programmare	abitazioni n°2.565	-	mc. 897.750

La Giunta comunale con provvedimento n°17065 P.G. del 22.01.2004, sulla scorta della relazione sul fabbisogno predisposta dagli uffici comunali, ha determinato nel 40% la percentuale sul fabbisogno da destinare all'edilizia economica e popolare, stabilendo in mc. 360.000 (40% di mc.897.750, arrotondati in mc. 900.000) la volumetria residenziale per l'e.r.p. da prevedersi nell'ambito della cubatura residenziale prevista dal P.R.G., salvo deroghe.

Riprendendo l'analisi e le stime elaborate dal "Cresme Ricerche SPA" nel febbraio 2001 si può affermare che il settore delle costruzioni pone in evidenza segnali di sensibile ripresa ed il recupero rappresenterà sempre più il principale mercato di riferimento.

Il mercato immobiliare si sta spostando verso i Comuni contermini ovvero verso centri di minore dimensione, sia per l'espulsione dalla città di ampie fasce di popolazione non in grado di competere nel mercato dei prezzi, sia per la ricerca di abitazioni in ambiti più adeguati e standard abitativi di qualità di cui non si può evidentemente non tener conto.

### **Considerazioni finali sotto il profilo gestionale:**

Alla fine del processo valutativo del fabbisogno residenziale emerge la necessità di segnalare un elemento essenziale nella futura gestione del fenomeno abitativo. Ciò è costituito dalla esigenza di un miglior affinamento delle metodiche di raccolta dati e monitoraggio da parte dei vari soggetti istituzionali che dispongono delle informazioni utili alla conoscenza degli aspetti statistici, nonché della permanenza di un "Osservatorio dei fenomeni immobiliari" stabilmente operante in modo da costituire un riferimento in grado di indicare in tempo reale la effettiva evoluzione della domanda/offerta e l'effetto riscontrato delle politiche attuative.