

N. O.d.G. 254.2/2019
Adottato il: 28/10/2019

PG.N. 479178/2019



Comune di Bologna
Area Segreteria Generale
Partecipate e Appalti Opere
Pubbliche

OGGETTO: ORDINE DEL GIORNO CONTENENTE GLI INDIRIZZI DEL CONSIGLIO COMUNALE AL SINDACO E ALLA GIUNTA IN MERITO AL DISAGIO ABITATIVO NELLA CITTA' DI BOLOGNA, A SEGUITO DELL'ISTRUTTORIA PUBBLICA, PRESENTATO DAI GRUPPI CONSILIARI PARTITO DEMOCRATICO, COALIZIONE CIVICA, GRUPPO MISTO, MOVIMENTO 5 STELLE, CITTA' COMUNE NELLA SEDUTA DEL 28 OTTOBRE 2019 E APPROVATO NEL CORSO DELLA SEDUTA STESSA

""Il Consiglio comunale

Premesso che

Il disagio abitativo costituisce una delle principali criticità di tutti i contesti metropolitani del Paese, specie se investiti da processi di trasformazione demografica, economico-sociale e produttiva, accentuati dall'aumento dei flussi turistici, in particolare nei centri storici;

Dato atto che

negli ultimi 10 anni la popolazione del Comune di Bologna è cresciuta di 15.692 abitanti residenti, a cui corrispondono 9.788 famiglie, conferma di un'inversione di tendenza rispetto agli ultimi anni del secolo scorso;

nello stesso periodo gli studenti universitari "fuori sede" iscritti al campus Bolognese sono aumentati di circa 3.600 unità, segno di un'Università e una Città ancora molto attrattive, in un frangente storico in cui i posti letto negli studentati pubblici sono rimasti sostanzialmente stabili;

il picco più rilevante di sfratti per morosità in città si è registrato nel 2014, con quasi 1.300 sfratti emessi, che tra l'altro rappresentavano la stragrande maggioranza degli sfratti dell'intera provincia;

per diversi motivi, certamente legati alla ripresa dell'economia e del lavoro, ma anche all'efficacia di alcune misure sociali, l'andamento degli sfratti per morosità si è notevolmente ridimensionato, al punto che l'ultima rilevazione del Ministero dell'Interno riferita al 2018, riporta le lancette del fenomeno agli anni pre-crisi (365 sfratti di oggi, contro i 1.300 di 4 anni fa) ad evidenziare che, con ogni probabilità, la parte acuta dell'emergenza legata a questo fenomeno è finita;

relativamente alla variazione dei canoni di locazione va rilevato che i così detti "canoni concordati"

registrano valori applicati oggi identici a quelli di 5 anni fa;

il volume complessivo dei contratti di questo tipo è in crescita e oggi rappresenta circa il 50% dei contratti che complessivamente si siglano a Bologna;

anche l’Agenzia delle Entrate conferma che nello stesso periodo vi è stata una contrazione dei canoni di mercato, più marcata nelle zone centrali della città rispetto a quelle periferiche;

sempre stando ai dati dell’Agenzia delle Entrate, a fine 2018 nel territorio comunale di Bologna sono accatastate oltre 225.000 unità immobiliari di tipo residenziale, in leggera crescita rispetto all’anno precedente (+630 unità);

allargando il confronto su scala decennale, l’aumento rispetto al 2009 è stato di oltre 4.000 nuove abitazioni (+1,9%). Di queste circa la metà derivano dalla costruzione di nuovi fabbricati, secondo i dati dello Sportello Edilizia; l’altra metà dal recupero di edilizia esistente;

dopo un 2017 difficile, il mercato delle transazioni immobiliari bolognesi ha visto una ripresa, particolarmente accentuata nel corso del secondo trimestre 2018, quando le transazioni sono aumentate di oltre il 20% su base annua;

dal 2008 in poi, a partire dal nuovo PSC, attraverso i POC si sono attivati diversi tentativi di innescare interventi piccoli e grandi di riqualificazione e rigenerazione: per la qualificazione diffusa, per la rigenerazione di patrimoni pubblici, con l’obiettivo di dar vita a oltre 1.700 alloggi di ERS o ERP;

a queste opportunità pianificate è corrisposta, tuttavia, la concretizzazione di pochi interventi realizzati, a causa della crisi di mercato, delle imprese, e in concomitanza con la difficoltà ad agire in un contesto operativo mutato;

Considerando inoltre che

da alcuni anni Bologna si è affermata come nuova meta del turismo, in particolare quello straniero, con una crescita costante dal 2013 al 2018, che ha visto un aumento del 44% dei pernottamenti e del 46% del numero dei turisti, diventando l’area in regione con il numero più alto di persone impiegate nei servizi e nell’indotto generato dal turismo;

tale fenomeno è ambivalente, poiché, per un verso, ha contribuito a sostenere l’uscita della città dalla crisi, generando imprese e posti di lavoro – per vero, non sempre stabili e di qualità – grazie soprattutto allo sviluppo di quei servizi di alloggio e ristorazione che rappresentano il core dei servizi turistici; per altro verso ha aumentato la domanda di alloggi a breve termine, determinando, sul lato dell’offerta, una corrispondente riduzione degli affitti a medio-lungo termine;

il fenomeno degli affitti brevi (a prevalente utilizzo turistico, soprattutto attraverso piattaforme digitali) ha accompagnato il citato sviluppo del turismo, ed è in crescita in particolare nel centro storico, portando a processi di trasformazione che vanno a toccare anche il sistema della residenza tradizionale e del mercato studentesco degli affitti;

diverse analisi basate su stime tratteggiano alcuni trend che lasciano intendere che circa la metà degli affitti turistici extra alberghieri a Bologna sono realizzati da host che gestiscono più di un alloggio, delineando quindi una dinamica che si avvicina a una dimensione professionale della attività;

più del 50% delle offerte sulle piattaforme digitali sono relative a interi appartamenti (contro solo un quinto degli alloggi in condivisione dell'abitazione principale), confermando quindi una logica diversa dallo spirito della condivisione che ispira il modello originario della sharing economy;

Comune di Bologna e Università di Bologna, hanno dato vita al progetto HousingBO, Laboratorio permanente sulla condizione abitativa studentesca a Bologna, per analizzare e valutare le principali dinamiche in atto e proporre interventi rivolti alla popolazione studentesca; dalle prime analisi prodotte dal citato Laboratorio, emerge, tra l'altro, la riduzione nel tempo del fenomeno degli "affitti in nero";

Visto che

il Comune ha indetto un'Istruttoria pubblica in merito al disagio abitativo, richiesta da 2.235 cittadini, ai sensi dell'art. 12 dello Statuto comunale, approvata con Deliberazione del Consiglio comunale del 15 luglio 2019 P.G. n.327848/2019;

la predetta istruttoria si è svolta nelle forme di un pubblico dibattito, nelle giornate di venerdì 20 e sabato 21 Settembre 2019, presso la Sala del Consiglio Comunale di Palazzo D'Accursio;

gli interventi degli Assessori competenti, dei tecnici dell'Amministrazione, e di quelli individuati dai Gruppi Consiliari hanno permesso di analizzare in profondità molti aspetti della questione, evidenziando dati, tendenze e fenomeni di estrema rilevanza nonché relative criticità;

nel corso dell'istruttoria i partecipanti, oltre a rappresentare il loro punto di vista sui problemi affrontati, hanno anche promosso specifiche proposte per meglio regolare il settore della locazione di breve termine;

Preso atto che

nel corso del 2019 è stato introdotto, sia a livello nazionale (Decreto crescita, L.N.58/2019) sia regionale (L.R. 13/2019) il codice identificativo, strumento di regolazione e controllo sugli affitti brevi, che consentirà - una volta definite le modalità attuative - di censire in modo certo tutte le tipologie di affitti brevi; monitorare e quindi controllare in modo completo la regolarità del fenomeno ;

a fronte di un saldo molto positivo di nuove famiglie residenti, di turisti e di studenti universitari fuori sede, non è corrisposto, negli ultimi anni, un adeguato numero di alloggi o di offerta abitativa, capace di soddisfare tale domanda;

la somma di queste considerazioni porta ad evidenziare che Bologna necessita di più alloggi in locazione, ben collocati, accessibili (sia in termini fisici che economici), flessibili nella loro gestione, da prevedere prioritariamente in contesti di rigenerazione di spazi e contenitori dismessi.

EVIDENZIA

come dato fortemente positivo che dall'istruttoria pubblica sia emersa in modo unanime, da parte degli attori sia politico-amministrativi che sociali, la forte attenzione per la tutela delle relazioni sociali intergenerazionali e interculturali, del patrimonio associazionistico e cooperativo, del tessuto storico della città, nonché la necessità di regolamentare con maggiore vigore ed equilibrio il sistema dagli affitti, con attenzione specifica al fenomeno emergente del turismo, insieme a quello degli

studenti universitari e delle famiglie residenti, rilevando – in definitiva – la necessità dello sviluppo quantitativo e qualitativo del settore residenziale legato alla locazione a canoni sostenibili;

ESPRIME I SEGUENTI INDIRIZZI al Sindaco e alla Giunta

- 1) Il comune si impegna a farsi portatore anche nella conferenza Stato Regione Enti Locali nella definizione di una specifica disciplina che definisca le caratteristiche qualitative, quantitative e di sostenibilità, dell'Edilizia Residenziale Sociale nell'ampio spettro delle esigenze dell'abitare contemporaneo manifestato dalla cittadinanza, compresa la popolazione studentesca, mettendo a sistema le risorse pubbliche e le leve tariffarie disponibili, in modo da orientare, nel medio periodo, i futuri interventi di trasformazione residenziale della città, escludendo dal predetto novero dell'Edilizia Sociale gli alloggi, a qualsiasi titolo, realizzati per l'alienazione;
- 2) nella prospettiva condivisa del consumo di suolo zero, a sviluppare all'interno del redigendo Piano Urbanistico Generale, una rigorosa politica di sviluppo, qualitativo e quantitativo, dell'edilizia residenziale sociale indirizzata alla locazione permanente o di lungo termine (comunque non inferiore a 20 anni), a canoni sostenibili, quale elemento prevalente (per il settore residenziale) delle nuove opportunità di rigenerazione urbana e di eventuale nuova trasformazione, tale da concorrere al soddisfacimento della domanda di nuovi alloggi per i cittadini di oggi e di domani;
- 3) a farsi promotore, presso le Associazioni sindacali rappresentative degli inquilini e della proprietà edilizia, di un rinnovato sistema di regolamentazione degli affitti a canone concordato, che, svolgendo una funzione sociale primaria nel tutelare il diritto abitativo, sappia mettere a sistema le nuove domande emergenti di affitti di breve periodo (turismo e studenti), con l'obiettivo di rilanciare l'attrattività della città per le giovani famiglie, i lavoratori anche a basso reddito, i "cittadini temporanei", e per gli enti del terzo settore che gestiscono appartamenti, anche proponendo cadenze più ravvicinate di rinnovo del contratto stesso (2-3 anni);
- 4) a definire, con continuità nel medio periodo, incentivi e investimenti, sia in termini diretti (contributi) che indiretti (tariffazioni agevolate) per sostenere l'obiettivo di cui al punto precedente; Il Comune si impegna a farsi portatore, in ogni opportuna sede, a partire dalla conferenza Stato Regione Enti Locali, dell'esigenza di non incrementare l'importo della cedolare secca, attualmente al 10%, così da favorire il ricorso ai canoni concordati, riconoscendo nei medesimi un valido strumento per calmierare i canoni delle locazioni, specie nei comuni ad alta tensione abitativa.
- 5) avviare un percorso di radicale riforma dell'AMA teso a risolvere le molte criticità determinatesi nel corso del tempo con l'urgenza di verificare altre misure capaci di coadiuvare il mercato della locazione concordata tra cui anche sistemi di garanzia con l'obiettivo di agevolare il locatore disposto ad affittare a cittadini con redditi intermedi;
- 6) a sostenere, in modo strutturale, il c.d. "contributo per l'affitto" - quale anello di un'ampia filiera dell'abitare - indirizzato alle categorie sociali con redditi intermedi, soprattutto giovani famiglie con minori a carico, valutando anche la fattibilità di istituire un fondo di garanzia volto a sostenere l'accesso al mercato dell'affitto concordato da parte delle persone in situazione di difficoltà economica o sociale, in uscita dall'emergenza abitativa;
- 7) a sviluppare forme di sussidiarietà e di collaborazione con gli ETS (Enti Terzo Settore) anche mediante la previsione di forme di utilizzazione di alcuni beni immobili, attraverso bandi pubblici, per realizzare progetti di gestione volti all'integrazione sociale e laddove necessario all'educazione e alla responsabilizzazione all'abitare, in modo da assicurare empowerment

individuale e sociale e la corretta conservazione e la migliore valorizzazione dei beni medesimi;

- 8) ad attuare un nuovo modello di Transizione Abitativa tramite l'applicazione di nuovi criteri per l'ammissione negli alloggi sociali e nei condomini dedicati ad utenti fragili ma con potenzialità di sviluppo verso un'autonomia personale ed economica, anche attraverso un continuo monitoraggio dei risultati raggiunti e da raggiungere anche istituendo un Tavolo di confronto con gli ETS (enti terzo settore) preposti per monitorare e affrontare il fenomeno della emergenza abitativa;
- 9) di portare a termine il Piano Operativo Nazionale, Asse 4 - Azione 4.1.1, che ha l'obiettivo di riqualificare spazi abitativi (strutture di accoglienza o alloggi) per la permanenza temporanea di persone con particolare fragilità sociale e/o precarietà abitativa, al fine di ampliare la disponibilità di alloggi pubblici;
- 10) a continuare nell'attività di riqualificazione del patrimonio di Edilizia Residenziale Pubblica, prevedendo anche investimenti straordinari, onde evitare il manifestarsi di condizioni di degrado, abbandono o sottoutilizzo del patrimonio, facendosi portavoce presso il Governo Nazionale di una politica di rilancio degli investimenti sull'ERP;
- 11) a sviluppare politiche di trasformazione del patrimonio esistente e di nuova realizzazione di forme innovative di Edilizia Sociale, stimolando anche Regione e Governo allo stanziamento delle risorse necessarie;
- 12) a sviluppare forme di partenariato con altri Enti transnazionali, per costituire una piattaforma di stimolo verso la Commissione e il Parlamento europeo con l'obiettivo di contribuire alla realizzazione di politiche sovranazionali per l'abitare e per la costituzione di capitoli di bilancio dedicati a questo fine;
- 13) ad integrare, nelle predette politiche di sviluppo e sostegno all'abitabilità della città, le esigenze della popolazione studentesca "fuori sede", prevedendo interventi di sostegno e di regolazione verso le imprese che intendano sviluppare strutture specificatamente dedicate agli studenti universitari con redditi contenuti (prestando particolare attenzione alle soglie individuate), rivedendo lo schema di convenzione tipo per l'edilizia convenzionata abitativa ex art. 32 e 33 della L.R.15/2013 (Delibera G.C. n.214/2004) al fine di ricomprendere nel novero dell'Edilizia Residenziale Sociale, una quota dedicata alla popolazione studentesca con le caratteristiche di reddito anzidette;
- 14) a definire maggiori forme di regolazione, controllo e incentivazione, del sistema turistico in modo differenziale rispetto al territorio cittadino, introducendo cioè misure per decongestionare le aree a maggiore pressione (come il centro storico), valorizzando gli ambiti in cui il turismo rappresenta elemento di riattivazione (come le aree periferiche urbane o i territori metropolitani);
- 15) a sviluppare la dimensione internazionale delle relazioni con altre città e istituzioni, in particolare europee, per definire politiche comuni nei confronti delle piattaforme telematiche legate agli affitti turistici, sia in ordine alla necessità di raccolta di dati che di definizione di sistemi comuni di regolazione;
- 16) a sostenere l'aggiornamento del Codice nazionale del turismo alle nuove tipologie emergenti, anche armonizzato la normativa regionale di settore;
- 17) a promuovere presso le Istituzioni preposte l'attuazione immediata del Codice unico identificativo per il sistema turistico, tale da consentire al Comune di velocizzare e standardizzare l'iter autorizzativo necessario agli host per denunciare l'avvio delle proprie attività e far emergere situazioni ambigue e distanti dalla filosofia originaria degli affitti

brevi, che risponde al principio della condivisione; e ad avviare, anche a fronte di una semplificazione delle procedure per la dichiarazione di messa a disposizione del proprio alloggio per affitti di breve durata, azioni più stringenti di controllo e raffronto tra numero di alloggi presenti sul mercato e le relative dichiarazioni, nonché di individuazione delle multiproprietà che, mettendo a disposizione un numero cospicuo di posti letto in diverse strutture si possano configurare come attività imprenditoriali del settore ricettivo;

- 18) a consolidare la filosofia che ha indirizzato l'aggiornamento del regolamento urbanistico-edilizio del Comune, per esempio con la previsione di limitazione dei frazionamenti delle abitazioni in centro storico, laddove siano funzionali al mero sviluppo del mercato della locazione di breve termine;
- 19) a verificare la possibilità di estendere ad alcune tipologie di affitti brevi il sistema di regole e vincoli previsti dal "Decreto Unesco", onde inibire lo sviluppo squilibrato di queste tipologie di offerta turistica entro i perimetri geografici stabiliti;
- 20) ad impegnarsi ad istituire un tavolo per analizzare in modo approfondito il fenomeno delle locazioni turistiche di affitto breve individuando gli strumenti perseguibili con l'obiettivo di regolamentarlo;
- 21) non si proceda alla vendita di patrimonio immobiliare abitativo pubblico (Comunale, Asp o altre controllate o partecipate) prima di un'attenta valutazione della possibilità di ripristino e messa a disposizione e in caso si debba giungere alla vendita si vincolino le entrate alla manutenzione del patrimonio immobiliare o ad altri interventi volti a contenere il disagio abitativo.

F.to: C. Mazzanti, E. Clancy, A. Palumbo, M. Piazza, A. Frascaroli, M. Campaniello, A. Colombo, M. Bugani, F. Martelloni, I. Angiuli, F. Errani, E. Leti, R. Li Calzi, N. De Filippo""