

novembre
1995

OSSERVATOARIO
di
CASA

La casa
a Venezia:
caratteristiche
della domanda
e politiche
di offerta

CASA

Comune
di Venezia

**LA CASA A VENEZIA:
CARATTERISTICHE DELLA DOMANDA E POLITICHE DI OFFERTA**

Questo fascicolo
rappresenta la sintesi di
un precedente lavoro
prodotto dall'Osservatorio
Casa nel febbraio 1995
articolato nei seguenti
tre volumi:

vol. 1 La questione
abitativa a Venezia
vol. 2 Il patrimonio
residenziale e l'utenza
pubblica
vol. 3 La domanda
abitativa e l'offerta
pubblica.

Il lavoro è stato
coordinato da Orazio
Alberti, consigliere
delegato dal Sindaco per
la costituzione
dell'Osservatorio Casa
e curato da:

Ambra Dina
Sandro Mattiuzzi
Annalisa Lucerna
dell'Ufficio
Coordinamento Politiche
della Residenza
ed inoltre da:
Francesco Sbetti
Manuela Bertoldo
Elena Maggioni
della società
SISTEMA s.n.c..

Si ringraziano per la
collaborazione:
Alessandro Perinelli
e Adelia Salvagno
dell'Ufficio Contributi
Legge Speciale;
gli Uffici Casa di Mestre
e Venezia;

Giuseppe Schinella
dell'Assessorato
ai Lavori Pubblici;
Luciano Capitanio
dell'Assessorato
al Patrimonio;
Paolo Barbieri
dell'Assessorato
all'Urbanistica.

Le elaborazioni sulla
domanda abitativa e sul
patrimonio residenziale
pubblico sono state curate
da Alvise Battiston,
Ermes Barbieri e Michele
Galati della Venis s.p.a..
L'impostazione grafica è
di Fabrizio Olivetti
dell'Ufficio Grafico del
Comune di Venezia.

Claudio Orazio
Assessore ai Problemi
della Residenza

Questo rapporto di sintesi deriva da un ben più consistente lavoro prodotto dall'Osservatorio Casa alcuni mesi fa. L'Osservatorio Casa è uno strumento conoscitivo sistematico e permanente che la Giunta ha istituito con propria delibera n. 3806 del 20/10/'94 per elaborare analisi e proposte a sostegno delle politiche abitative dell'Amministrazione Comunale.

L'Osservatorio si colloca all'interno della struttura di Coordinamento delle Politiche della Residenza istituita anch'essa qualche tempo fa dalla Giunta Comunale per dare maggiore incisività alle scelte politiche per la residenza che l'Amministrazione Comunale sta portando avanti.

Il lavoro colloca la questione abitativa all'interno del più ampio scenario socio-economico dell'area veneziana, analizza la consistenza e la struttura del patrimonio residenziale pubblico, la tipologia dell'utenza, la consistenza e la complessità della domanda abitativa, gli strumenti e le risorse che l'Amministrazione Comunale mette in campo per dare risposte ad uno dei problemi unanimemente riconosciuto tra i più gravi che investono la nostra città.

Ne esce un quadro, forse non esaustivo, ma sicuramente più che sufficiente per delineare la complessità della questione.

Per la prima volta vengono raccolti e sistematizzati una mole considerevole di dati e di informazioni sparsi tra assessorati ed uffici diversi che molto spesso non comunicano tra loro (o lo fanno tra molte difficoltà) producendo ritardi ed inefficienze negli interventi.

Ciò va superato con un'adeguata riforma organizzativa dell'attuale struttura riconducendo in un unico referato tutta una serie di competenze oggi frammentate tra diversi assessorati.

Le analisi contenute in questo documento rafforzano le convinzioni dell'Amministrazione Comunale che ha già elaborato numerose e differenziate linee di intervento.

Mi riferisco, per semplificare:

- a) alla necessità di incrementare il patrimonio pubblico residenziale acquisendo o realizzando ex novo alloggi di piccole dimensioni, considerato che la gran parte della domanda, in centro storico ed in terraferma, è espressa da anziani, soli o in coppia;*
- b) alla razionalizzazione del patrimonio residenziale, viste le situazioni di sottoutilizzazione e di sovrappopolamento di gran parte degli alloggi pubblici;*
- c) all'adeguamento dei canoni di locazione, fermo restando le finalità sociali dell'edilizia pubblica, al fine anche di predisporre un piano di interventi di manutenzione continui e programmati;*
- d) alla verifica sull'uso del patrimonio individuando inquilini che non possiedono più i requisiti per la permanenza nell'edilizia pubblica;*
- e) al completamento della classificazione giuridica del patrimonio, indispensabile per*

definirne le modalità di gestione;
f) ad interventi mirati per soddisfare le esigenze della popolazione universitaria e di altri segmenti di domanda (ad esempio immigrati) che si incrociano con le normali questioni abitative dei residenti;

g) a nuove forme di convenzionamento per integrare risorse pubbliche e private.

Per questi motivi l'Osservatorio si configura non come un'astratta struttura di ricerca teorica sganciata dall'azione politica e amministrativa del Comune, ma come uno strumento a disposizione degli amministratori e degli operatori comunali per compiere scelte amministrative basate sulla conoscenza della realtà e dei processi in atto.

Il primo rapporto e questa sintesi non saranno quindi l'unico lavoro dell'Osservatorio Casa. È intenzione dell'Amministrazione pubblicare periodicamente bollettini di approfondimento su temi specifici e di informazione sulle questioni della casa e della residenza (anche per rendere più trasparenti gli atti della pubblica amministrazione) a cominciare dall'osservatorio sugli sfratti, al monitor alloggi vuoti, all'indagine sulle case sfitte del patrimonio residenziale privato.

Entro gennaio '96 a Venezia, a cui moltissimi comuni stanno guardando con attenzione per l'originalità delle proposte e per il modo con cui si stanno affrontando queste questioni, si svolgerà una convention tra le più importanti città italiane per mettere a confronto le diverse esperienze.

Sarà questa l'occasione per rinnovare, da parte dei Comuni, a Governo e Parlamento, la richiesta di una politica nazionale per la casa senza la quale non è possibile per i singoli enti locali affrontare in maniera adeguata la questione abitativa nelle varie città ed in modo particolare in quelle ad alta tensione abitativa.

Roberto D'Agostino
Assessore all'Urbanistica

L'Urbanistica e le politiche per la Residenza

Ad integrazione di quanto prima detto sulle diverse linee di intervento individuate dall'Amministrazione nella definizione di politiche abitative, vanno ricordate quelle proprie dell'urbanistica. In questo senso la Variante per la Residenza, già adottata (gennaio 1995), è parte della più generale politica per la casa che l'Amministrazione sta sviluppando.

Nello stesso tempo è il primo fondamentale atto della nuova politica urbanistica per il riassetto della terraferma.

La manovra sulle aree che è stata fatta con la Variante per la Residenza e che dovrebbe diventare il modo normale di sviluppo della città è basata sull'offerta a basso costo di aree pubbliche, opportunamente urbanizzate e sull'intervento privato nelle costruzioni.

La ricaduta positiva sull'assetto della città è evidente (le aree sono collocate in modo urbanisticamente corretto e sono adeguatamente attrezzate).

Le conseguenze sui costi delle abitazioni sono altrettanto evidenti.

Le aree vengono acquisite dal Comune a prezzi contenuti (di poco superiore al valore agricolo), urbanizzate e cedute ai privati con la sola aggiunta degli oneri di urbanizzazione e degli oneri finanziari. Per il Comune è una partita di giro, per chi deve realizzare la propria abitazione significa non sottostare ai sovraccosti rappresentati dall'acquisto sul mercato delle aree edificabili.

Accanto a questo intervento sulle aree, che contribuirà notevolmente ad avvicinare la domanda all'offerta, si stanno attivando altri punti significativi di intervento nel settore.

In primo luogo si sono individuate aree ed edifici dove, attraverso le necessarie varianti urbanistiche, potranno essere realizzate residenze speciali per gli studenti e per i professori fuori sede.

Da un lato questo consentirà di dare una risposta decente alla massa di nostri concittadini, anche se provvisori, che oggi sono obbligati a soluzioni abitative costose e spesso inadeguate.

Da un altro lato molte abitazioni disponibili per l'affitto potranno essere reimmesse sul mercato dei residenti a Venezia.

Si sta perfezionando una politica di accordi con operatori diversi (proprietari di aree, imprese, cooperative) che consentirà di mettere a disposizione (in vendita o in affitto venticinquennale) degli alloggi a prezzo contenuto per chi ha bisogno della prima casa e vive e lavora a Venezia.

Sono in corso rapporti con istituti bancari per affiancare a questa offerta pacchetti finanziari che rendano più vantaggioso l'acquisto.

È stata attivata una politica di acquisizione di fondi diversi (principalmente, ma non solo, i fondi ex Gescal) per la realizzazione di interventi residenziali e delle necessarie infrastrutture, attraverso nuove edificazioni

o progetti di recupero e riqualificazione urbana. Tale acquisizione è possibile solo a seguito della individuazione specifica dei diversi interventi della progettazione urbanistica ed edilizia conseguente.

Molte zone importanti della città sono state coinvolte in questa operazione che si pone l'obiettivo di affrontare contestualmente i temi della residenza e la riqualificazione urbana.

INDICE

1. PREMESSA	
1.1. Vecchi e nuovi fabbisogni	7
1.2. Gli strumenti e le politiche	8
2. LA STRUTTURA SOCIO-ECONOMICA	
2.1. Le caratteristiche e trasformazioni della popolazione	10
2.2. Continuità e cambiamenti nell'economia veneziana	11
3. IL SISTEMA ABITATIVO	
3.1. Consistenza e modelli d'uso del patrimonio abitativo	13
3.2. Il patrimonio pubblico	16
3.3. Il mercato abitativo	19
3.4. Caratteristiche dell'offerta delle abitazioni in affitto: i risultati di un'indagine sugli annunci del Gazzettino	20
4. LA DOMANDA ABITATIVA	
4.1. La domanda di edilizia residenziale pubblica	22
4.2. L'emergenza sfratti	23
4.3. Le assegnazioni di abitazioni pubbliche, 1991-1994	24
4.4. La domanda di contributi per l'acquisto e per il recupero abitativo	25
4.5. La domanda abitativa fluttuante: il caso degli studenti	26
5. L'OFFERTA PUBBLICA	
5.1. I finanziamenti	28
5.2. Gli interventi costruttivi	29
5.3. Le altre forme di offerta abitativa	29
5.4. I nuovi modelli di convenzionamento	30
5.5. L'offerta di aree: la Variante al P.R.G. per la Terraferma	30

1.

PREMESSA

1.1. - Vecchi e nuovi fabbisogni

L'elemento innovativo che caratterizza la condizione abitativa negli anni '90 risulta costituito, anche a Venezia, da una domanda molto diversificata, che può essere sintetizzata in tre tipologie di condizioni, attraverso le quali, pur essendo ciascuna di esse espressione di figure sociali ed economiche differenziate, si esprimono altrettante forme di malessere abitativo.

La prima tipologia costituisce l'espressione di una *domanda di miglioramento*, di cui si fanno portatori quei soggetti che, pur godendo al momento di una sistemazione alloggiativa, soffrono evidenti condizioni di disagio generate:

- da una scarsa capacità reddituale a fronte di elevati costi abitativi (siano essi rappresentati dai canoni locativi o da rate di mutuo edilizio);
- da forme di degrado connesse al proprio habitat residenziale, relativamente allo stato di fatiscenza strutturale dell'immobile o dell'unità abitativa o afferenti al contesto urbano di localizzazione;
- da stati di sovraffollamento nell'unità abitativa prodotti da coabitazioni non volontarie e/o da forme di sovrautilizzo degli spazi residenziali.

Per tali soggetti la domanda, pur essendo di tipo primario, appare orientata ad un miglioramento della condizione abitativa attuale, da conseguire attraverso forme di sostegno economico e iniziative di riqualificazione e di razionalizzazione del parco edilizio.

Una seconda famiglia di fabbisogni esprime una *domanda assoluta* di abitazioni ed è originata da condizioni di precarietà abitativa acute sia ascrivibili a forme di scarsa compatibilità dell'utenza con i livelli di funzionalità e di fruibilità dell'immobile (popolazione anziana non autosufficiente, portatori di handicap, ...) sia dovute alle richieste di rilascio dell'alloggio nel caso di inquilini sottoposti a sfratto. A queste condizioni si sommano quelle rappresentate dai soggetti totalmente privi di una sistemazione alloggiativa (immigrati).

Una terza famiglia di fabbisogni rappresenta una *domanda transitoria*, disponibile a forme di "abitazione temporanea" in attesa di poter accedere stabilmente al mercato (giovani coppie), o funzionale a forme di utilizzo direttamente connaturate alla stessa figura sociale dell'utente (studenti fuori-sede, immigrati in transito, ...).

La consistenza della domanda e l'articolazione che assume, anche considerando solo le sue componenti esplicite, evidenzia come il problema casa continui ad essere una emergenza per la città, in misura anche maggiore delle altre aree metropolitane. Il disagio abitativo, particolarmente pressante in alcuni comparti, è infatti il risultato di un insieme di fattori, rafforzati dalle

caratteristiche della città, quali: le dinamiche demografiche, il ricambio sociale e le modificazioni intervenute nella struttura economica che agiscono in modo diretto sul mercato abitativo.

I processi demografici rappresentano il primo elemento che è andato ad incidere significativamente, e ancor più lo sarà nel futuro, sui mercati abitativi e quindi sulla domanda. Tra il 1971 ed il 1991 la popolazione del Comune di Venezia è diminuita di 61.500 abitanti (- 16,9%), nello stesso periodo però il numero delle famiglie è cresciuto passando da 111.851 a 116.849 nuclei, mentre il numero medio dei componenti per famiglia si è ridotto da 3,2 a 2,6. Questo processo è stato accompagnato da un sostanzioso invecchiamento della popolazione: dal 16,9% del 1971 gli anziani con età superiore ai 60 anni sono passati al 22,4% del 1991.

Nel corso degli ultimi venti anni si è assistito anche ad un profondo ricambio sociale, si è ridotto il peso ed il numero di lavoratori dell'industria e le professioni del settore dei servizi pubblici e privati sono diventate dominanti. Particolarmente significativa risulta a riguardo la caratterizzazione che assumono dal punto di vista sociale i diversi ambiti del comune:

- nel Centro Storico si registra la prevalenza quasi esclusiva di residenti impiegati nel terziario, accompagnata però al declino generale di tutte le tipologie di professioni, compresi gli impiegati pubblici, anche se si registra la relativa tenuta di quelli che operano in alcuni settori quali il vetro e l'edilizia;
- l'Estuario è caratterizzato dalla crescita degli attivi nell'edilizia, nell'industria manifatturiera e la tenuta dell'agricoltura;
- in Terraferma aumentano i residenti che lavorano nella pubblica amministrazione, nel commercio, nell'edilizia e nell'industria manifatturiera.

La struttura produttiva del comune di Venezia, al 1991, è caratterizzata dal consistente peso delle attività terziarie. Dei circa 139.000 addetti, più della metà opera nel settore dei servizi alle imprese e della pubblica amministrazione, il 25% in quello dell'industria ed il 23% circa nel commercio. Al 1991 a Venezia operano circa 1.400 aziende in più che nel 1981, ma lavorano 12.000 addetti in meno.

I settori economici più dinamici degli anni 80 nel Centro Storico sono quelli connessi con le attività turistiche: i servizi di trasporto via acqua, le agenzie di viaggio e i servizi di noleggio, mentre quelli più vivaci della Terraferma sono quelli che tipicamente necessitano di ampi spazi: trasporti terrestri, commercio all'ingrosso, ecc.

A Venezia si assiste ancora ad un processo di nuovi insediamenti di studi di professionisti. È cambiata però la gerarchia della centralità. Gli studi professionali si localizzano infatti

prevalentemente nelle adiacenze di Piazzale Roma e della Stazione e sempre meno cercano spazi nel sestiere di San Marco. La concorrenza con le attività legate al turismo è infatti troppo alta e le esigenze funzionali di collegamento con la Terraferma troppo importanti.

A fronte di questi processi il patrimonio abitativo è stato interessato da:

- una crescita limitata del patrimonio edilizio, pari a 6373 abitazioni nel periodo 81/91, determinata però in misura quasi esclusiva da abitazioni non occupate (5133), fenomeno questo che ha interessato in misura maggiore il Centro Storico e l'Estuario;
- un incremento ulteriore del patrimonio di proprietà degli inquilini (61%), mentre gli alloggi disponibili per l'affitto sono diminuiti del 26,5% passando da 61.204 a 44.965.

La divergenza tra domanda e offerta alloggiativa ha prodotto una situazione caratterizzata da un basso indice di affollamento, oltre una stanza e mezza per abitante, da una elevata presenza di patrimonio non utilizzato, accompagnata dall'emergenza degli sfratti e da elevati canoni di affitto. Si osserva quindi lo svilupparsi di situazioni di emarginazione a carico di alcune fasce sociali in un contesto di sostanziale benessere.

Gli indicatori del fabbisogno abitativo possono essere sintetizzati da:

- il numero delle domande di alloggi pubblici in affitto che risulta pari a oltre 1.500 domande all'anno;
- l'emergenza sfratti, che assume una dimensione analoga a quella della domanda sociale. I titoli emessi risultano crescenti negli ultimi 3 anni fino a superare le 2.000 unità nel 1993..

- l'elevato numero di anziani che varino ad alimentare in misura determinante la pressione sul patrimonio pubblico e sul numero di sfratti;

- la ridotta offerta in affitto che penalizza in particolare le giovani coppie;

- la domanda degli studenti delle Università. A fronte di una presenza studentesca pari a 14.627 studenti provenienti dalle provincie venete esclusa Venezia e 5.792 provenienti dal resto d'Italia e dall'estero, la dotazione di strutture pubbliche risulta pari a 390 posti letto. L'Università stima che gli alloggi privati utilizzati dalla popolazione universitaria nella città insulare, compreso il Lido, siano circa 1.200 e quelli in Terraferma circa 400.

1.2. - Gli strumenti e le politiche

Le iniziative fino ad oggi assunte e sviluppate dall'Amministrazione Comunale sono tra loro molto diverse, ma riconducibili ad un'unica premessa che riconosce di fronte alla molteplicità e varietà dei bisogni e disagi, la necessità di approntare strumenti e canali di risposta altrettanto diversificati. Possono essere così elencate e sintetizzate:

risposta all'emergenza: purtroppo le famiglie sfrattate devono ancora essere collocate in strutture ricettive temporanee come pensioni o residences in attesa di una sistemazione definitiva.

Un'iniziativa importante è stata l'accordo con i privati proprietari di alloggi per l'affitto temporaneo, anche se il risultato è stato per il momento inferiore alle aspettative;

riutilizzo del patrimonio residenziale comunale non occupato: sono stati avviati lavori di restauro in alloggi da tempo vuoti. Il patrimonio comunale rappresenta una risorsa preziosa e il restauro e la ristrutturazione costituiscono irrinunciabili strumenti di razionalizzazione. I programmi di intervento relativi non possono però avere esiti in tempi brevi;

completamento dei programmi avviati: i tempi necessari all'avvio e alla realizzazione di nuovi programmi costruttivi, soprattutto in un ambiente così "delicato" come il Centro Storico, comprendono il più delle volte la durata di più amministrazioni. Anche l'attuale ha ereditato programmi in varie fasi di avanzamento che è impegnata a portare a termine;

la nuova programmazione: con l'emanazione della delibera CIPE del marzo 1994 sono stati messi a disposizione finanziamenti per l'edilizia residenziale pubblica per interventi di nuova costruzione, recupero, acquisto. Per la prima volta sono individuati fondi riservati a categorie speciali: anziani, studenti e immigrati. Il Comune ha presentato richieste per 150 miliardi circa. Questa importante fonte di finanziamento, suddiviso in due bienni, permette di realizzare programmi di notevole consistenza consentendo sia di dare una risposta

quantitativa per il numero di alloggi ottenibili, sia qualitativa in relazione alle scelte di localizzazione e alle modalità di intervento;

nuove forme di convenzionamento: si rivolgono a quel segmento di domanda rappresentato dalla fascia di reddito priva di capacità economica tale da consentire una qualche forma di accesso alla proprietà dell'alloggio e nello stesso tempo troppo elevata per concorrere all'assegnazione di alloggi di edilizia sovvenzionata. Si tratta di individuare forme di intervento che, per le loro caratteristiche di finanziamento o di modalità di rapporti tra pubblica amministrazione e operatori, consentano di realizzare un'offerta di alloggi in locazione a canoni adeguati alla capacità economica della domanda;

offerta di aree per la residenza: la Variante per la residenza al P.R.G. adottata nel gennaio 1995, rappresenta il primo atto della politica urbanistica dell'attuale amministrazione per il riassetto della Terraferma; la manovra sulle aree è basata sull'offerta di aree pubbliche, opportunamente urbanizzate, a basso costo e sull'intervento privato nelle costruzioni.

Di fronte al ventaglio di proposte in corso di sviluppo da parte dell'amministrazione locale

resta la premessa, spesso ricordata anche in occasione di incontri tra Comuni, che non é assolutamente possibile per le singole amministrazioni locali risolvere la questione della casa senza l'emanazione di alcune **misure nazionali** che sono state proposte in un articolato di legge di iniziativa dei Comuni ad alta tensione abitativa:

- ricreare le condizioni e la convenienza

economica per reimmettere sul mercato gli alloggi non occupati agendo contemporaneamente sulla leva fiscale (con premio per l'affitto e penalizzazione per lo sfitto) e applicando in misura differenziata l'ICI;

- introdurre il concetto di vera necessità dei proprietari che intendono rientrare nel possesso dell'alloggio locato.

2. LA STRUTTURA SOCIO- ECONOMICA

2.1. - Caratteristiche e trasformazioni della popolazione

Tra il 1971 ed il 1991 la popolazione del Comune di Venezia è diminuita di 61.500 abitanti (-16,9%). Questo processo è il risultato di dinamiche che hanno investito in misura ed in tempi diversi le singole aree del Comune: è diminuito molto il peso percentuale dei residenti in Centro Storico, che sono ora meno di un quarto del totale, mentre è aumentato quello degli abitanti in Terraferma e nell'Estuario. Il calo degli abitanti è stato accompagnato da un progressivo invecchiamento della popolazione; si è ridotto infatti il peso delle classi di età inferiori ai 25 anni ed è cresciuto quello degli anziani al di sopra dei 65 anni, mentre è rimasta costante la popolazione in età lavorativa (Tab. 1 e Tav. 1).

relativa tenuta di quelli che operano in alcuni settori industriali quali il vetro e l'edilizia; - nell'Estuario la crescita degli attivi nell'edilizia e nell'industria manifatturiera e la tenuta dell'agricoltura; - in Terraferma l'aumento dei residenti che lavorano nella pubblica amministrazione, nel commercio, nell'edilizia e nell'industria manifatturiera.

Considerando l'età degli attivi nei settori produttivi si rileva come i residenti giovani lavorino prevalentemente nel commercio e nei servizi alle imprese, quelli di età intermedia nella pubblica amministrazione e i più anziani siano maggiormente presenti nel commercio.

Le dinamiche dell'ultimo decennio fanno osservare come:

- la crisi demografica del Centro Storico ha provocato l'impoverimento della struttura

Tabella 1.
Indicatori demografici

Indicatori	Centro Storico	Estuario	Terraferma	Totale Comune
Variazione % della popolazione residente:				
rispetto al 1971	-31,0	-4,1	-3,7	-13,5
rispetto al 1981	-18,1	-4,4	-8,1	-10,2
Popolazione > 65 anni (%) 1991	23,6	17,6	16,5	18,5
Popolazione < 15 anni (%) 1991	8,8	12,0	10,4	10,3
Numero famiglie 1991	30.870	16.019	69.960	116.849
Variazione % delle famiglie rispetto al 1981	-10,9	3,5	3,0	-1,0
Numero medio di componenti per famiglia 1991	2,4	2,8	2,6	2,6

Fonte: elaborazione SISTEMA su dati Comune di Venezia

Nel 1991 i residenti nel Comune di Venezia sono impiegati prevalentemente nel terziario, la situazione non ha quindi mutato segno rispetto al 1981. Durante gli anni '80 si è ulteriormente ridotto il peso ed il numero dei lavoratori dell'industria e le professioni del settore dei servizi sono diventate dominanti. La struttura sociale delle tre parti della città presenta alcuni elementi di omogeneità ed alcune discontinuità. Tra i primi si distinguono:

- gli attivi nel terziario che costituiscono la componente principale della popolazione attiva;
- prevalgono due blocchi molto definiti: commercio e pubblica amministrazione;
- dal 1981 crescono gli attivi ai servizi alle imprese.

I tratti caratteristici di ciascun ambito territoriale del comune sono:

- nel Centro Storico, la prevalenza quasi esclusiva di residenti impiegati nel terziario, si accompagna però al declino generale di tutte le tipologie di professioni, compresi gli impiegati pubblici, anche se si registra la

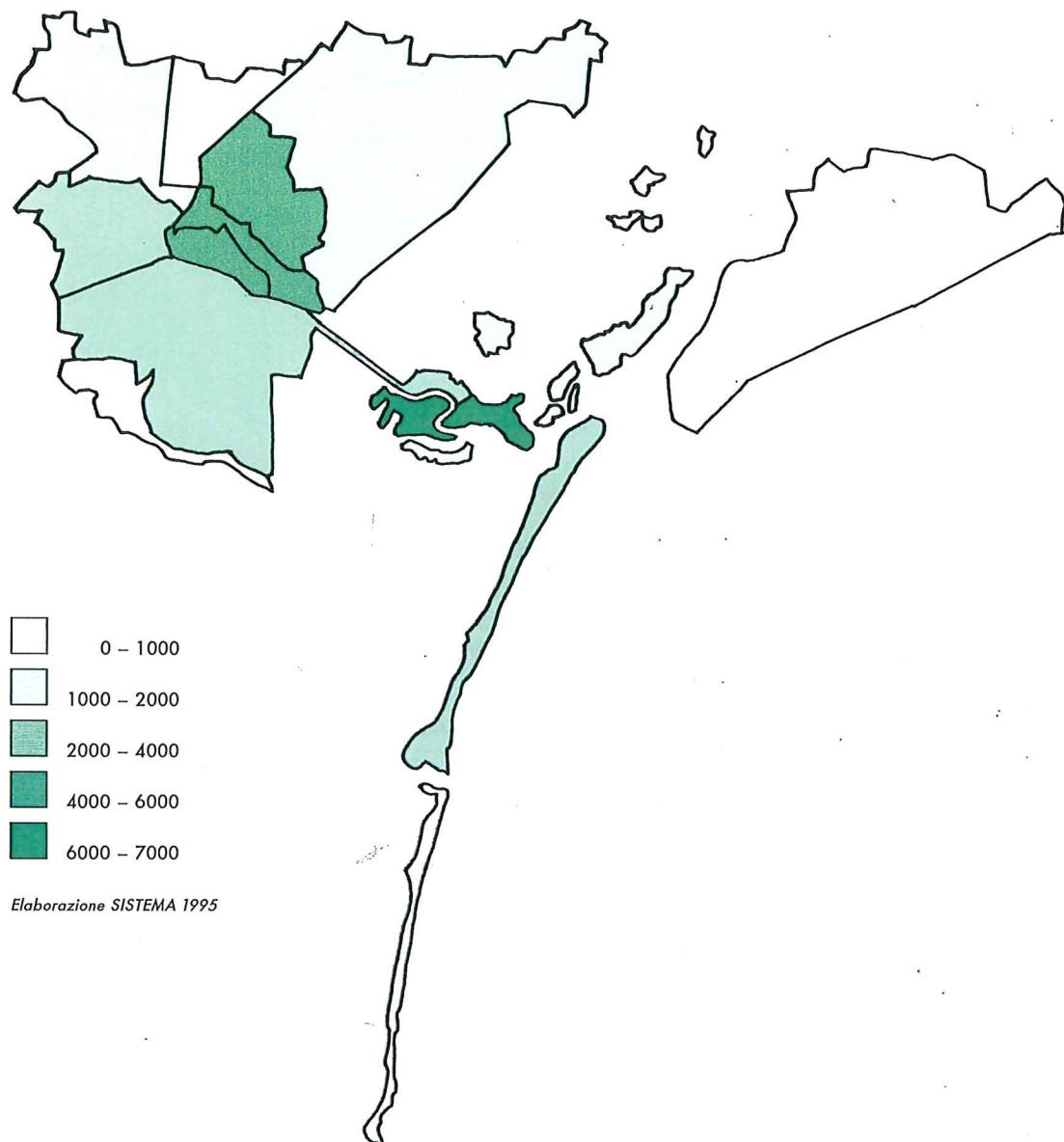
sociale produttiva a meno delle professioni di rango maggiore (dirigente, imprenditore e libero professionista);

- nell'Estuario è diminuito il peso delle professioni "forti" (impiegati ed operai) a favore di una maggiore differenziazione della struttura sociale;

- in Terraferma si assiste al consolidarsi del segmento "alto" della struttura sociale (dirigenti, impiegati direttivi, liberi professionisti) e medio (impiegati).

La vitalità sociale del comune di Venezia è data anche dai flussi pendolari. In entrata, ogni giorno, si ha un flusso complessivo di circa 35.000 persone, in uscita se ne contano circa 10.000 e sono 92.000 i veneziani che lavorano all'interno del confine comunale. Analizzando i movimenti interni al comune, la situazione si presenta più complessa.

Il Centro Storico è un grande attrattore di flussi: vi entrano giornalmente 27.503 pendolari, ne escono circa 4000. Il legame con Mestre è un forte cordone ombelicale che tiene ancorata Venezia alla Terraferma ed in generale il potere gravitazionale del Centro



Storico ha un raggio di azione decrescente con la distanza. Sono 13.000 i residenti a Mestre o Marghera che giornalmente varcano il ponte e sono 5.600 coloro che dall'Estuario lavorano in Centro Storico. Poco significativo è il flusso in entrata dai comuni di cintura. Circa la metà dei flussi in uscita è diretto a Mestre, una buona parte nell'Estuario mentre pochi si recano quotidianamente in provincia o nei comuni di cintura.

Il sistema produttivo della Terraferma è molto più permeabile in uscita di quello del Centro Storico. A Mestre e Marghera entrano giornalmente circa 29.000 lavoratori e 24.000 sono quelli che per motivi professionali si spostano giornalmente in altri comuni o in altre zone della città.

L'Estuario è l'unica parte della città che, globalmente, ha un bilancio entrate/uscite negativo.

2.2. - Continuità e cambiamenti nell'economia veneziana

La struttura produttiva del comune di Venezia, al 1991, è caratterizzata dal consistente peso delle attività terziarie. Dei

circa 139.000 addetti, più della metà opera nel settore dei servizi alle imprese e della pubblica amministrazione, il 25% in quello dell'industria ed il 23% circa nel commercio (Tab. 2).

Nel decennio intercorso tra il 1981 ed il 1991 si osserva il protrarsi di un fenomeno che aveva segnato gli anni 70: la frammentazione della struttura produttiva. Si verifica infatti l'incremento del numero di unità locali e la progressiva diminuzione del numero di addetti. Complessivamente infatti a Venezia operano circa 1.400 aziende in più che nel 1981, ma lavorano 12.000 addetti in meno. Considerando il numero delle ditte iscritte alla CCIAA nel 1994 (Grafico 1), si osserva come una quota nettamente maggioritaria delle aziende operi nel settore della distribuzione ed un consistente numero nel settore del credito e dei servizi alle imprese. Analizzando la dinamica del numero di imprese nell'ultima metà degli anni '80 e nella prima degli anni '90, è possibile innanzitutto osservare come i due periodi siano marcatamente differenti: tra il 1984 ed il 1989 il numero di unità locali è aumentato di 800 unità mentre nel periodo successivo è

Settori di attività**Unità locali****Addetti**

Tabella 2.
Indicatori economici
(1981-1991)

	1991		Variaz. %		1991		Variaz. %	
	v.a.	%	81-91	v.a.	%	81-91		
Industria	2.647	14,3	-16,5	35.200	25,3	-43,3		
Commercio	9.281	50,1	0,7	32.174	23,1	1,9		
Altre attività	6.581	35,6	43,3	71.911	51,6	3,7		
Totale	18.509	100,0	9,0	139.305	100,0	-8,6		

Fonte: elaborazione SISTEMA su dati Comune di Venezia

12.000

10.000

8.000

6.000

4.000

2.000

1984

1986

1989

1994

Grafico 1.
Unità locali
per ramo di attività
dal 1984 al 1994

Commercio

Industria

Credito

Trasporti
Servizi

diminuito di 2.400 circa.

Durante la seconda metà degli anni '80 si è consumato il ridimensionamento del settore manifatturiero e dell'industria delle costruzioni, mentre nel periodo successivo tutti i settori hanno subito una dinamica negativa, che è stata particolarmente grave per il commercio e la distribuzione, ma non ha coinvolto il settore del credito e delle

assicurazioni. Rispetto al 1989 ci sono a Venezia 2.500 esercizi commerciali in meno e 120 ditte di servizi alle imprese in più. L'analisi dei processi insediativi delle attività terziarie e di servizio a Venezia realizzata in occasione degli studi preparatori alla revisione del P.R.G. del Centro Storico (1) ha messo in luce nel dettaglio i processi di accentramento delle attività di servizio.

(1) IRSEV, Co.S.E.S., Comune di Venezia, Terziari e domanda non residenziale a Venezia, 1990.

3. IL SISTEMA ABITATIVO

Tabella 3.
Indicatori abitativi 1991

3.1. - Consistenza e modelli d'uso del patrimonio abitativo

Attraverso i dati censuari del 1991 è possibile ricostruire la consistenza e le caratteristiche del patrimonio abitativo (Tab. 3). Le abitazioni

alloggi occupati ha subito una diminuzione ben più grave: nel Centro Storico 3.153 alloggi non vengono più utilizzati stabilmente dalla popolazione residente.

Il patrimonio edilizio non occupato (Tav. 3) è cresciuto di 5.133 unità (+71%) ed è

Indicatori	Centro Storico	Estuario	Terraferma	Totale
Abitazioni totali	35.496	19.834	72.347	127.677
Variazione % 81/91	-1,7	17,0	5,9	5,2
Abitazioni non occupate	4.944	3.904	3.506	12.354
Variazione % 81/91	104,9	98,5	23,4	71,1
Peso % abitazioni non occ. sul totale abitazioni	13,9	19,7	4,8	9,7
Peso % famiglie in proprietà	52,4	69,1	63,9	61,5
Variazione % delle abitazioni in affitto 81/91	-28,6	-20,9	-29,0	-28,0
Peso % patrimonio pubblico su totale abitazioni (comune, ATER (ex IACP), ex IPAB ecc.)	11,9	8,8	9,5	10,0
Consistenza delle famiglie in sovraffollamento	3.865	1.935	7.288	13.088

Fonie: elaborazione SISTEMA su dati Comune di Venezia

totali nell'ambito del perimetro comunale sono 127.677, localizzate per il 57% circa in Terraferma, per il 28% in Centro Storico e per il restante 15% nell'Estuario e nelle Isole.

Rispetto al 1981 il loro numero è cresciuto di 6.291 unità. Questo dato deriva dalla media di situazioni molto diversificate. Nel Centro Storico le abitazioni utilizzate per la residenza sono diminuite (-1,7%) per effetto soprattutto delle dinamiche negative registrate nei quartieri adiacenti ai terminali di collegamento con la Terraferma (Dorsoduro, S.Croce, S.Polo, e Cannaregio). Sono moderatamente cresciute in Terraferma (+5,9%) per l'effetto combinato dell'incremento delle abitazioni nei quartieri della periferia e la diminuzione in quelli centrali ed aumentate in misura sostanziale nell'Estuario (+17%). L'espansione della città è dunque avvenuta prevalentemente nei quartieri della periferia orientale ed al Cavallino (Tav. 2).

La quota di abitazioni occupate è pari al 90,3% dello stock complessivo. Durante gli anni '80 si è verificata la consistente crescita del non occupato. Al 1991, in tutto il comune, le abitazioni non occupate sono 12.354, il 71% in più che nel 1981.

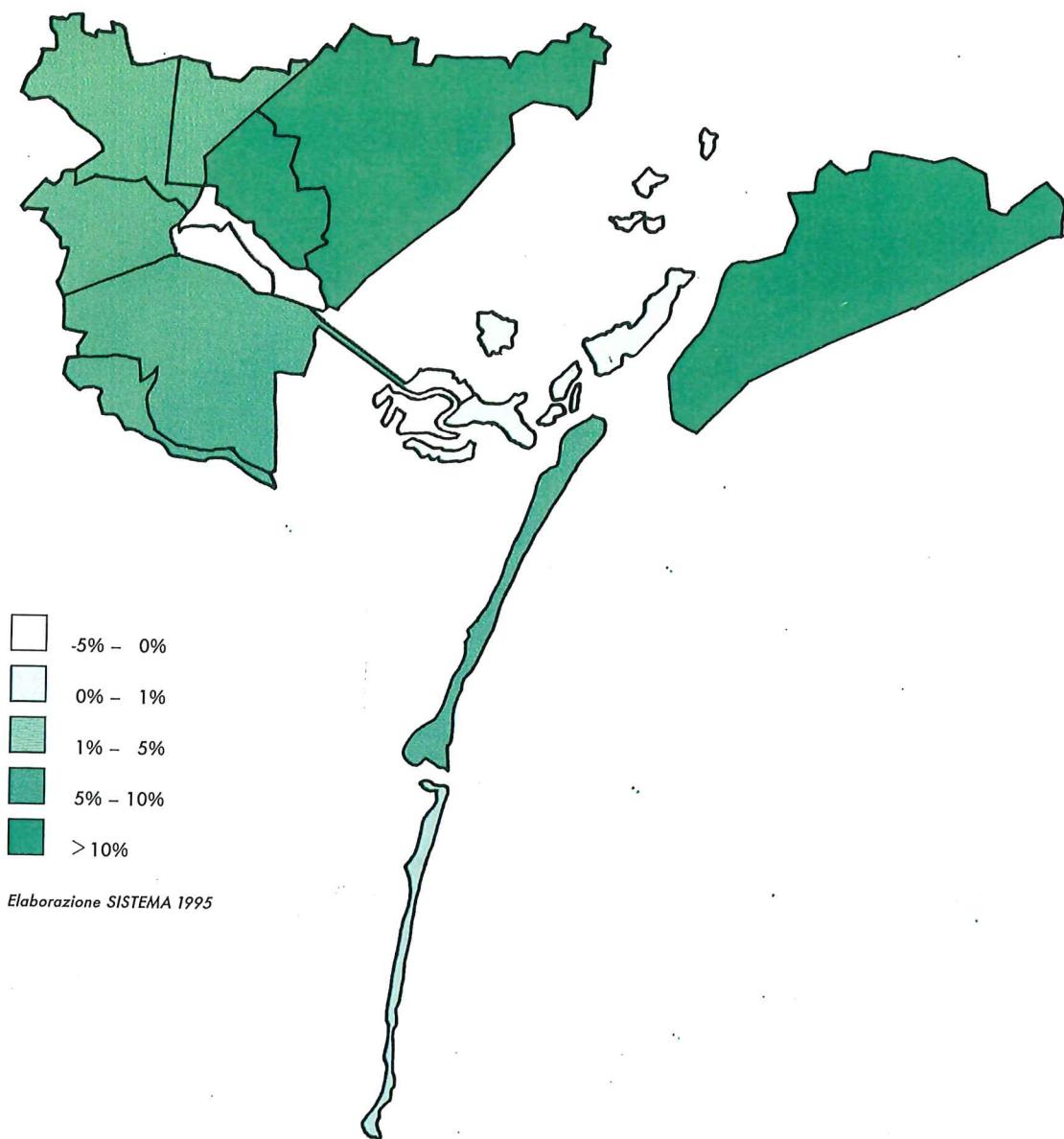
I processi che hanno toccato il Centro Storico sono quelli di più complessa lettura. Nella Venezia insulare le abitazioni sono infatti diminuite di 622 unità. Il tipo di utilizzo delle abitazioni svela però una situazione ben più grave. Le abitazioni non occupate, che erano 2.413 all'inizio degli anni 80, sono cresciute fino a raggiungere quota 4.944, il 14% circa dell'intero stock abitativo. Di converso quindi il numero di

concentrato per il 40% nel Centro Storico, seguito dall'Estuario (31,6%) e dalla Terraferma, dove rappresenta solo il 4,7% del totale. Rispetto al 1981 il peso delle abitazioni non occupate sul totale delle abitazioni è sensibilmente aumentato in Centro Storico, dove è raddoppiato, e nell'Estuario, mentre in Terraferma è rimasto sostanzialmente stabile. Il 33,6% delle abitazioni non occupate viene utilizzato per vacanze, il 25% per lavoro, studio e altri motivi e la maggioranza, il 41,4%, non è utilizzata.

La concentrazione maggiore di alloggi utilizzati per vacanze si ha nell'Estuario, mentre quella di abitazioni non utilizzate è localizzata in Terraferma. Il Centro Storico risulta caratterizzato dal peso delle occupazioni temporanee a fini lavorativi. In tema di "disponibilità" risulta che il 25,3% delle abitazioni non occupate sono disponibili per la vendita e per l'affitto, mentre la quota maggiore, il 74,7% non è disponibile. Nell'Estuario la quota di alloggi disponibile sul mercato è più consistente che nelle altre parti del comune, mentre nel Centro Storico è più contenuta.

Le modalità d'uso del patrimonio edilizio occupato evidenziano come:

- il 61% delle abitazioni utilizzate dai residenti è di proprietà dell'inquilino mentre il 39% è in affitto o occupata ad altro titolo;
- al 1981 la situazione era profondamente diversa, infatti gli alloggi in proprietà erano solo il 46,4 %;
- nel decennio 81-91 gli alloggi disponibili per l'affitto sono diminuiti del 26,5% passando da



Elaborazione SISTEMA 1995

Tav. 2.
Variaz. % delle abitazioni totali (81-91)

61.204 a 44.965 (Grafico 2).

Dal punto di vista territoriale la quota di abitazioni in proprietà è maggiore nell'Estuario (69,1%) ed in Terraferma (63,9%) mentre è nettamente inferiore in Centro Storico dove si registra la percentuale più alta di abitazioni in affitto sul totale (40,2%).

Le operazioni di recupero del patrimonio edilizio sono risultate molto importanti nel migliorare la condizione qualitativa del patrimonio edilizio. Nel 1981, circa il 17% degli alloggi siti nel Centro Storico era privo di qualche servizio (bagno, riscaldamento o altro), per un totale di circa 5.800 unità abitative. Dieci anni dopo, le abitazioni occupate in precarie condizioni igienico-sanitarie sono 2.486, con una diminuzione di circa 3.340 unità. I dati non consentono di distinguere se nel decennio queste abitazioni siano state tutte ristrutturate o se siano uscite completamente dal mercato abitativo. Poiché il numero di alloggi occupati è diminuito di 3.350 unità e non è invece cresciuto il numero di alloggi non occupati in cattive condizioni qualitative per quanto attiene la dotazione di servizi, si può ipotizzare che proprio le abitazioni degradate,

attraverso i processi di risanamento, siano passate ad altro uso (magazzini, esercizi commerciali, uffici).

Un'attenzione particolare merita la definizione delle caratteristiche del patrimonio abitativo in affitto. Si tratta del 39% del totale, complessivamente 45.000 alloggi, che dal 1981 ha subito una diminuzione molto consistente: (meno del 26%) e presenta nelle tre parti del comune una differente distribuzione.

Nel Centro Storico le abitazioni in affitto sono circa 14.000 e, in rapporto al totale, sono una porzione molto consistente: costituiscono infatti il 40%. Nell'Estuario ed in Terraferma rappresentano rispettivamente il 23,4% ed il 31,5% del totale degli alloggi occupati. Le dinamiche negative hanno investito soprattutto la parte storica della città e la Terraferma. Hanno comportato infatti una riduzione pari circa al 30%. Sono state invece più modeste nell'Estuario (-21%).

È da rilevare come il peso delle abitazioni in affitto sia maggiore, oltre che nei quartieri del Centro Storico, in quelli di più antico insediamento della Terraferma (le zone centrali di Mestre e Marghera). Sono invece di scarsa rilevanza, seppur numerose, nelle

Tav. 3.
Variaz. % delle abitazioni non occupate (81-91)

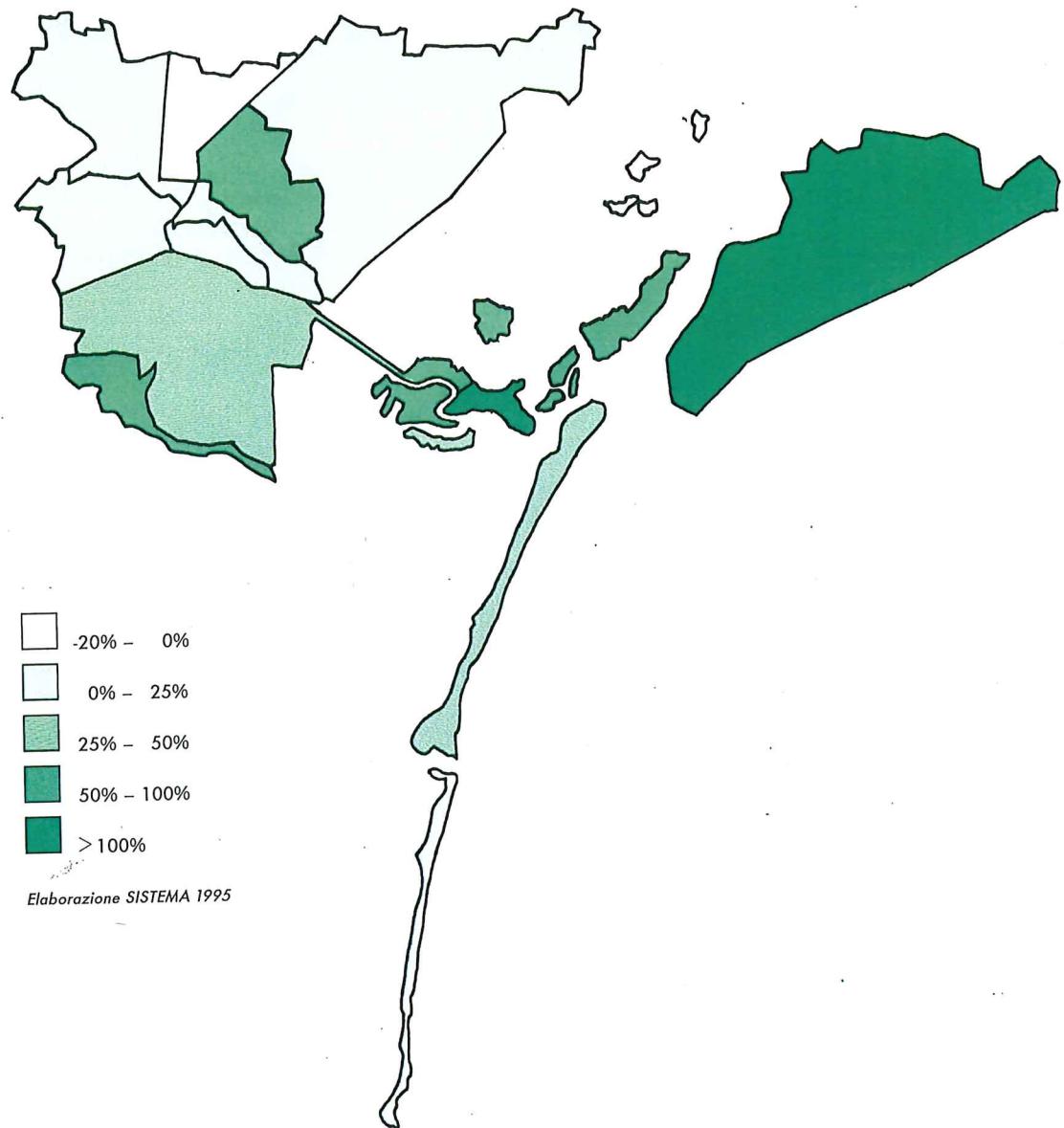
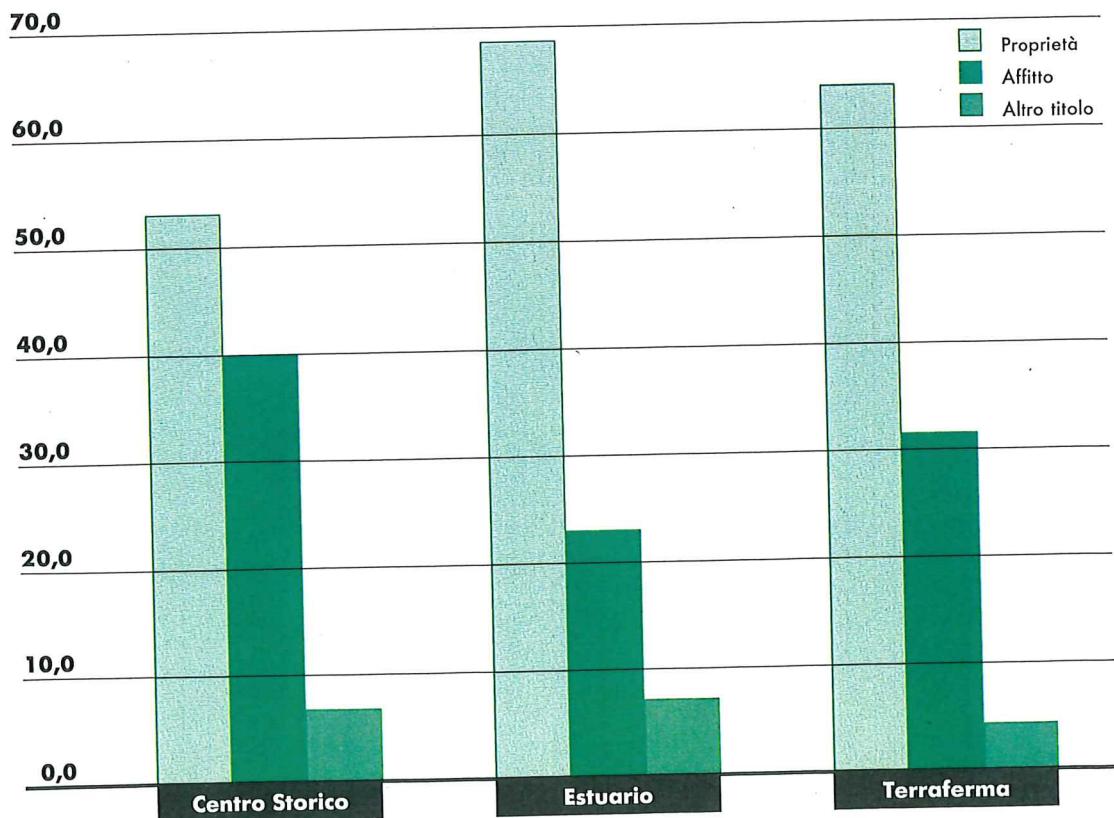


Grafico 2.
Patrimonio abitativo per titolo di godimento e zona del Comune al 1991



arie di recente espansione (Favaro e Cavallino).

3.2. - Il patrimonio pubblico

(2) *Il Comune di Venezia, con un ordine del giorno votato all'unanimità, ha deciso di non vendere il proprio patrimonio, riservandosi ogni decisione di eventuali programmi di alienazione immobiliare.*

La consistenza del patrimonio pubblico risulta sicuramente rilevante: secondo il censimento del 1991 oltre 12.000 abitazioni, corrispondenti a quasi l'11% delle abitazioni totali ed al 29,3% di quelle in affitto. La quota maggiore di patrimonio pubblico è gestita dalla ATER (EX IACP) (53,7%) e dal Comune (33,2%); un significativo segmento di alloggi risulta gestito da ex-IPAB, in particolare nel Centro Storico (Tab. 4).

217 abitazioni cedute in proprietà dalla ATER agli inquilini ai sensi della L. 513/77.

A questo proposito va ricordato che in seguito all'approvazione della L. 560/93 la Regione Veneto ha varato un piano quinquennale di vendita che prevede l'alienazione di 1.750 abitazioni gestite dalla ATER nella Terraferma veneziana (2).

L'analisi del patrimonio comunale e ATER nel suo complesso secondo l'epoca di edificazione o di ristrutturazione evidenzia la vetustà delle abitazioni pubbliche, per il 53,5% antecedenti al 1961 e solo per il 27,8% posteriori al 1980.

Il patrimonio di più antica edificazione si

Tabella 4.
Consistenza del patrimonio pubblico ed ex-IPAB nel Comune di Venezia al 1994

Ente	Centro Storico		Estuario		Terraferma		Totale	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Comune	1.455	32,7	688	49,5	1.989	30,1	4.132	33,2
ATER (ex IACP)	2.201	49,4	587	42,3	3.896	59,0	6.684	53,7
Stato	120	2,7	86	6,2	673	10,2	879	7,1
Istituto S.M. della Pietà	11	0,2	13	0,9	4	0,1	28	0,2
Elemosiniere	161	3,6	10	0,7	0	0,0	171	1,4
IRE	483	10,9	5	0,4	21	0,3	509	4,1
INAIL	20	0,4	0	0,0	16	0,2	36	0,3
Totale	4.451	100,0	1.389	100,0	6.599	100,0	12.439	100,0

Fonte: elaborazione SISTEMA su dati dei singoli enti

Le abitazioni gestite in locazione dal Comune di Venezia e dalla ATER, localizzate nel territorio comunale sono, al 30.9.94, 10.816 (Tabb. 5a e 5b).

Il Comune di Venezia è inoltre proprietario di 178 alloggi ubicati fuori dai confini comunali. All'interno del comune il 54% del patrimonio residenziale pubblico si concentra nella Terraferma, il 34% nel Centro Storico, il rimanente 12% nelle Isole e nell'Estuario. Tra il 31.12.88 e il 30.9.94 il patrimonio residenziale pubblico si è incrementato in misura modesta: 199 abitazioni.

A questo saldo complessivo ha contribuito l'espansione del patrimonio comunale (416 abitazioni) cui ha fatto riscontro un calo di

localizza nella Città Storica (oltre il 54% risale a prima del 1946), mentre in Terraferma e nelle Isole-Estuaria è relativamente più giovane (un terzo edificato o ristrutturato dopo il 1980).

Lo stock pubblico è comunque ancor oggi caratterizzato da abitazioni di superficie media o medio-grande: il 30% è compresa nella classe 60-75 mq; il 31% supera i 75 mq. Le abitazioni di superficie fino a 45 mq risultano particolarmente carenanti (meno del 10%), specie se messe in relazione con la dimensione delle famiglie utenti.

In merito alla qualità degli alloggi si può assumere il dato relativo alla tipologia catastale. Nella Città Storica il patrimonio

Tabella 5a.
Distribuzione territoriale del patrimonio residenziale pubblico gestito dal Comune di Venezia e dalla ATER (ex IACP)

Zona	Comune		ATER		Totale	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Centro Storico	1.455	35,21	2.201	32,93	3.656	33,80
Isole-Estuario	688	16,65	587	8,78	1.275	11,79
Terraferma	1.989	48,14	3.896	58,29	5.885	54,41
Totale	4.132	100,0	6.684	100,0	10.816	100,0

Fonte: elaborazione SISTEMA su dati Comune e ATER (ex IACP)

N.B.: Il Comune di Venezia è inoltre proprietario di 178 alloggi ubicati fuori dal territorio comunale.

Ente gestore	Numero alloggi al 31/12/88		Numero alloggi al 30/9/94		Variazione alloggi '88-'94	%
	v.a.	v.a.	v.a.	v.a.		
Comune	3.716		4.132		416	11,19
ATER	6.901		6.684		-217	-3,14
Totale	10.617		10.816		199	1,87

Fonte: elaborazione SISTEMA su dati Comune e ATER (ex IACP)

pubblico, mediamente più vetusto, è classificato per il 70% come "popolare", mentre nella Terraferma prevalgono le abitazioni "economiche" e assumono una certa rilevanza quelle "civili", in particolare nella proprietà comunale. Le abitazioni "ultrapopolari" hanno ormai un peso marginale, pari all'8% circa.

- Il dato saliente rilevabile dalla disaggregazione delle famiglie assegnatarie secondo il numero dei componenti è la netta prevalenza di nuclei di piccole dimensioni - formati da 1 o 2 persone - che rappresentano oltre la metà dell'utenza pubblica (Grafico 3). La tipologia della famiglia risulta un indicatore in grado di spiegare puntualmente le caratteristiche degli assegnatari di alloggi pubblici. Come prevedibile, la tipologia prevalente tra le famiglie assegnatarie è quella nucleare completa (37,6%). Va tenuto presente che oltre la metà dei capifamiglia ha un'età superiore a 50 anni; è presumibile quindi che si tratti di famiglie che hanno esaurito la fase di crescita e sono tendenzialmente in riduzione per l'uscita dal nucleo dei figli. Seguono le "persone sole", il 25%, con un'età media pari a 67 anni, formate per il 75% da

donne. Le famiglie nucleari incomplete, quelle composte da un solo genitore e figli, hanno una presenza significativa pari a circa il 15%; oltre il 50% dei capofamiglia ha più di 60 anni e tra questi la presenza delle donne è ancora più elevata che non tra le persone sole. Le coppie, il 15% circa, sono per oltre la metà dei casi anziane e, tranne una quota modesta, sono il risultato del processo già avvenuto di riduzione del nucleo.

In estrema sintesi si può affermare che gli utenti del patrimonio pubblico sono costituiti nella prevalenza dei casi da:

- persone anziane, in prevalenza donne e spesso sole;
- da famiglie "in riduzione" cioè costituite da genitori anziani con figli in procinto di uscire dal nucleo.

Nel complesso l'età media dei capifamiglia è di 59 anni. Il 26% ha oltre 70 anni, un ulteriore 23% ha un'età compresa tra i 60 e i 70. Solo il 27% dei capifamiglia ha meno di 50 anni, l'8% meno di 40 e sono praticamente inesistenti i capifamiglia con meno di 30 anni.

- Le modalità d'uso del patrimonio vedono una distribuzione piuttosto compromessa: ben il 49% circa delle famiglie è in condizione di

Tabella 5b.
Consistenza del patrimonio residenziale pubblico nel Comune di Venezia al 31/12/1988 e al 30/9/1994

35,0

30,0

25,0

20,0

15,0

10,0

5,0

0,0

Centro Storico
Estuario
Terraferma



Grafico 3.
Famiglie assegnatarie di alloggi del Comune e della ATER (ex IACP) per numero di componenti e zona

(3) Calcolato ai sensi dell'art. 21 della L. 457/78.

sopra standard, un ulteriore 23% in sotto standard e solo il 28% mantiene lo standard di riferimento con una distribuzione delle tre classi molto differenziata per ente e zona.

La spiegazione di un così evidente squilibrio nell'uso del patrimonio è da far risalire all'evoluzione dimensionale e tipologica delle famiglie sopra richiamata, che non ha trovato riscontro in politiche mirate di mobilità dell'utenza.

Non a caso il sotto utilizzo dell'alloggio è massimo fra le famiglie di piccole dimensioni: in quelle da un componente raggiunge il 79%, nelle famiglie da due componenti il 57%.

Le politiche di mobilità non hanno trovato riscontro alcuno nella gestione del patrimonio, anche perché la mobilità è vissuta in modo positivo solo dalle famiglie in fase di accrescimento o in condizione di sovraffollamento. Le persone anziane in genere percepiscono la prospettiva di mobilità (specie se coercitiva, come prevederebbe la legge) come punitiva, connessa al declino fisico e psichico.

Politiche di mobilità hanno qualche prospettiva di riuscita solo se vengono pensate in primo luogo soluzioni alternative da poter offrire agli anziani e che possano essere accettate: dalla localizzazione dell'abitazione sostitutiva che consenta di mantenere la famiglia all'interno di un contesto territoriale "amico", ad un'offerta abitativa adeguata non solo e non tanto come superficie, ma soprattutto come servizi, abitativi e non.

● Il reddito delle famiglie assegnatarie è uno dei parametri fondamentali fissati dalla normativa per la determinazione del canone sociale nell'edilizia pubblica ([Grafico 4](#)).

In relazione al reddito convenzionale⁽³⁾ le famiglie assegnatarie sono collocate in cinque fasce di reddito: nella fascia A), area di protezione, l'utenza formata da famiglie con redditi derivanti esclusivamente da pensione e con un reddito complessivo non superiore a due pensioni minime INPS; nelle fasce B1 e B2), area sociale, l'utenza con redditi massimi rispettivamente pari a 14 e 21 milioni; nella fascia C) area amministrata, l'utenza con redditi fino a 28 milioni; nella fascia D) infine, area di decadenza, l'utenza con redditi superiori ai 28 milioni.

Le famiglie utenti del patrimonio comunale si collocano per il 46% nell'area sociale, e per un ulteriore 12% nell'area protetta.

Nelle fasce di reddito superiori si distribuisce il 30% dell'utenza; il 16% percepisce redditi superiori ai 28 milioni e si trova quindi in area di decadenza.

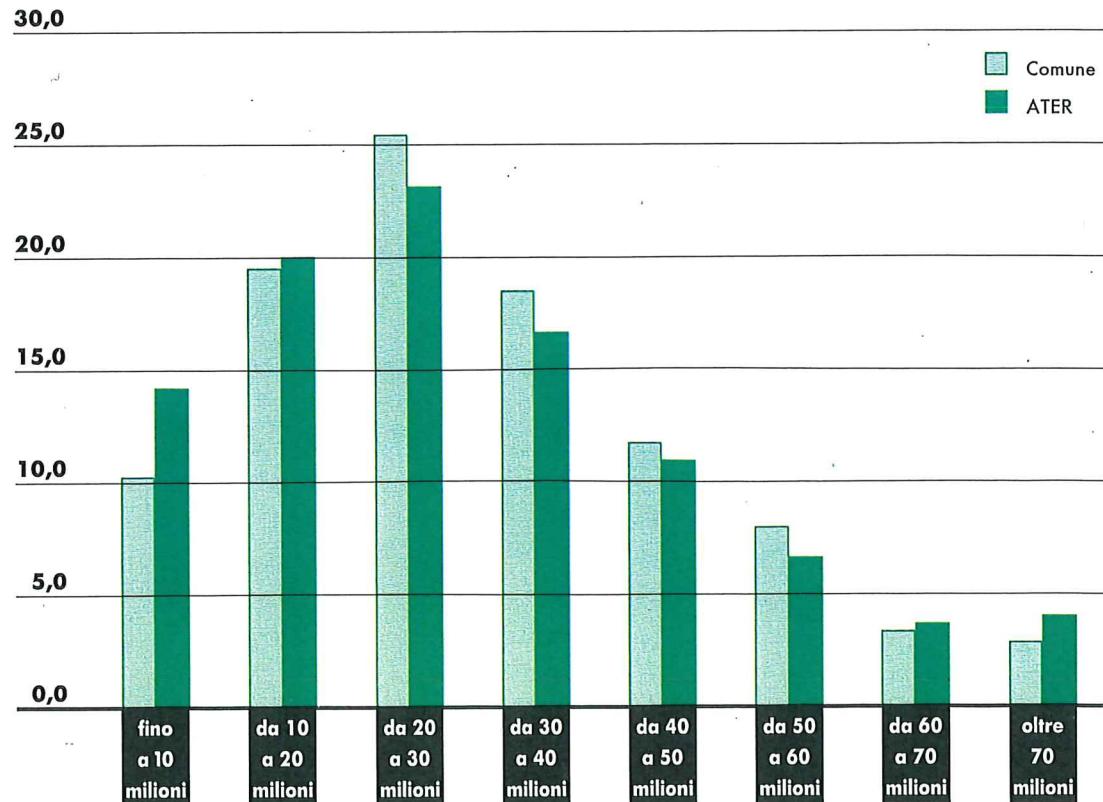
Nel patrimonio ATER, si segnala l'ampliamento delle fasce estreme: quella di protezione con il 15% degli assegnatari e quella di decadenza con il 21%.

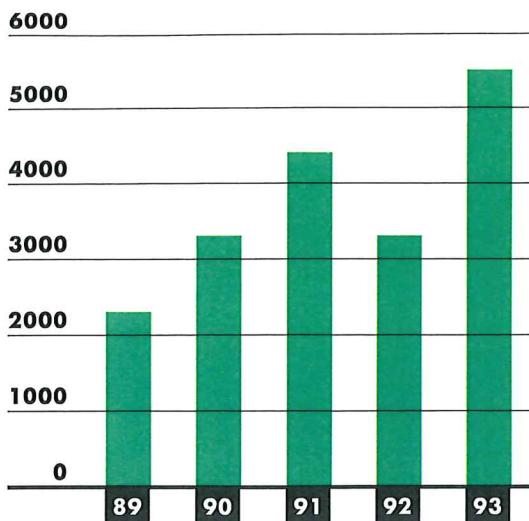
Un elemento significativo per l'analisi del profilo economico-sociale dell'utenza pubblica è la modalità di formazione dei redditi familiari, che nel patrimonio comunale derivano per l'89% da lavoro dipendente e/o da pensione.

Residuale risulta la quota di famiglie il cui reddito è formato esclusivamente da lavoro autonomo.

La distribuzione per fascia è strettamente correlata alla dimensione delle famiglie: quelle da uno o due componenti si concentrano nelle fasce di protezione sociale; con l'aumentare del numero di componenti si

Grafico 4.
Famiglie assegnatarie di alloggi del Comune e della ATER (ex IACP) secondo la classe di reddito imponibile





amplia l'area di decadenza. Alla luce di queste informazioni si può avanzare l'ipotesi di una significativa correlazione tra livelli di reddito e tipologia e ciclo vitale delle famiglie, che necessiterebbe comunque di ulteriori approfondimenti: nelle fasce basse si concentrerebbero soprattutto anziani, con redditi da pensione o famiglie nucleari monoredito; nelle fasce alte famiglie nucleari o estese pluriredito. Una prima conferma in tal senso è fornita dalla partecipazione dei figli alla formazione del reddito familiare: al crescere della fascia di reddito aumenta sensibilmente la quota di reddito prodotta dai figli, fino ad un massimo, il 36% nel patrimonio comunale, il 38% in quello ATER,

nella fascia di decadenza. Questo dato non è indifferente rispetto alle politiche di gestione, in particolare nella decadenza dall'assegnazione, in quanto fa intuire che una parte, anche notevole, delle famiglie a redditi elevati risulta in questa condizione grazie ai figli maggiorenni che contribuiscono in misura notevole alla formazione del reddito familiare. Non si tratta cioè di redditi stabilizzati, ma temporanei, destinati a ridursi per la fuoriuscita dei figli dal nucleo originario.

3.3. – Il mercato abitativo

L'andamento dei contratti di compravendita dal 1989 al 1993 evidenzia una intensa dinamica: si è passati infatti da 2.296 transazioni nel 1989 a 5.374 nel 1993. Tale dato assume particolare rilevanza se messo in relazione con la popolazione residente. Negli altri capoluoghi del Veneto, nel periodo considerato, il numero di contratti di compravendita pesati sulla popolazione residente, è diminuito, mentre a Venezia è aumentato di 10 punti passando da 7,2 contratti a 17,5 ogni 1.000 abitanti. È da rilevare inoltre come proprio nel 1993 il mercato sia stato particolarmente attivo, e come tale fenomeno tra i capoluoghi del Veneto riguardi solo il comune di Venezia (Grafici 5 e 6).

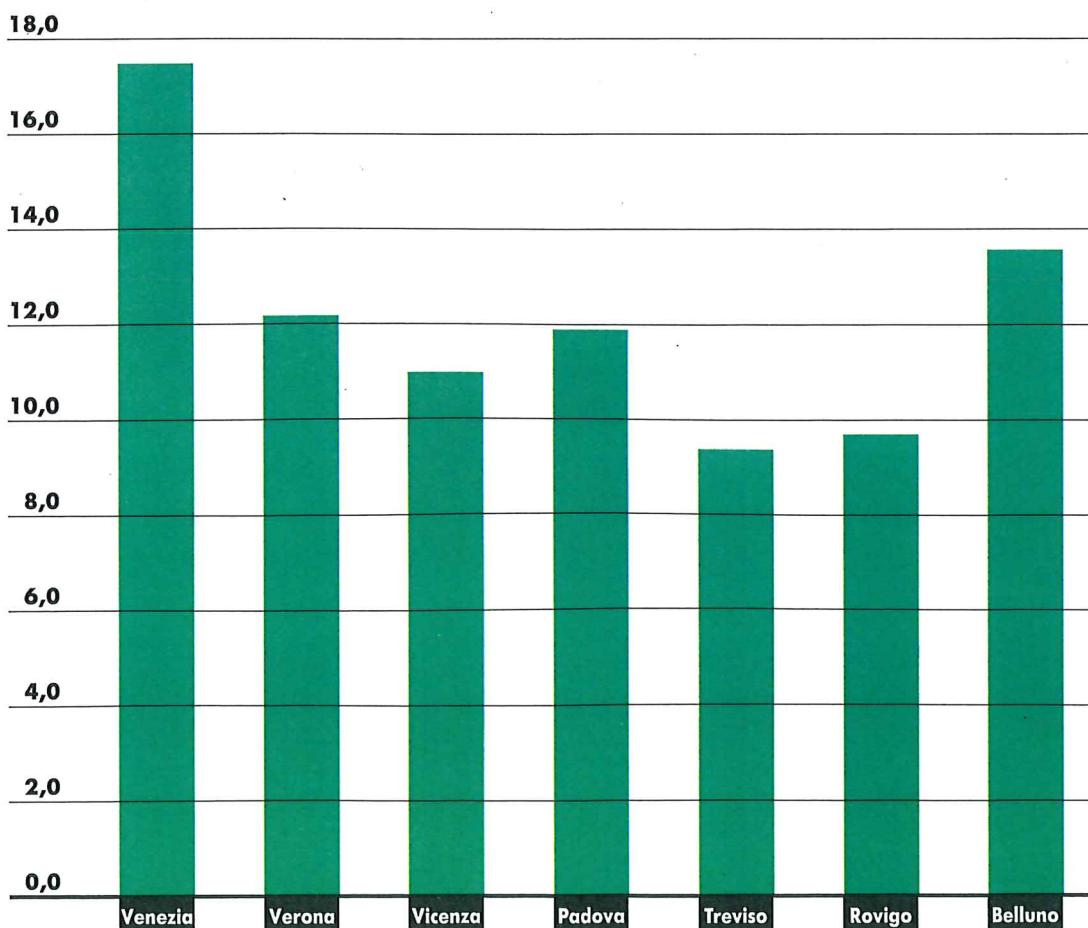
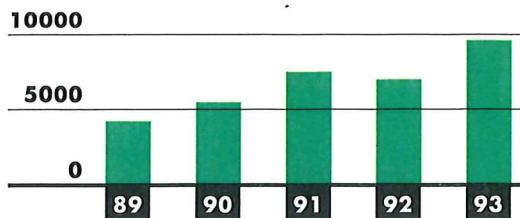


Grafico 5.
Contratti di compravendita nel Comune di Venezia dal 1989 al 1993

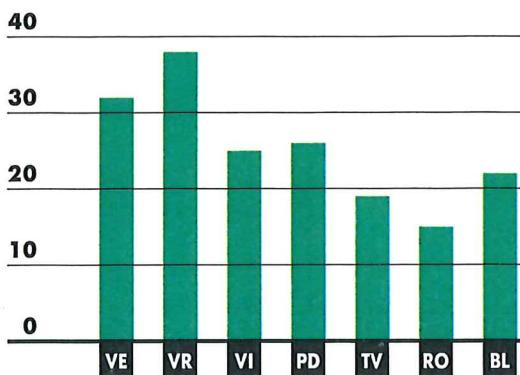
Grafico 6.
Contratti di compravendita nei capoluoghi veneti nel 1993 (per 1000 residenti)

Grafico 7.
**Contratti di locazione
nel Comune di Venezia
dal 1989 al 1993**



Tale situazione si è verificata, seppur con connotati diversi, anche per il mercato locativo che ha subito una notevole crescita nel comune di Venezia molto più che negli altri capoluoghi veneti.

Grafico 8.
**Contratti di affitto
nei capoluoghi veneti
nel 1993
(per 1000 residenti)**



Le locazioni ad uso abitativo in Veneto nel 1993 sono state pari a 30.227 (Grafici 7 e 8).

Nel 1993 a livello nazionale si è assistito a un declino delle quotazioni immobiliari rispetto al 1992, infatti i valori relativi alle grandi città e a quelle di medie dimensioni evidenziano un andamento complessivamente negativo. Per quanto riguarda le città di medie dimensioni, si possono osservare valori positivi solo nei casi che riguardano le zone semicentrali e periferiche.

Nel Veneto e a Venezia in particolare, si riscontrano i valori più elevati, nelle zone centrali di Venezia e Padova si raggiungono quasi i 5 milioni al mq., a Verona si accede alle abitazioni del centro per 4 milioni al mq., mentre per analoghe localizzazioni a Trieste bastano 3 milioni al mq. Molto più contenuti risultano i valori degli alloggi localizzati in semicentro e periferia che oscillano tra i 3,2 milioni al mq. di Venezia al 1,8 milioni al mq. di Verona.

3.4. – Caratteristiche dell'offerta delle abitazioni in affitto: i risultati di un'indagine sugli annunci del Gazzettino.

Per meglio capire le dinamiche di mercato delle locazioni, si sono presi in esame gli annunci pubblicati sul Gazzettino di Venezia relativi agli alloggi in affitto in un arco di 10 mesi, da marzo a dicembre 1994.

Si tratta di un segmento molto particolare e probabilmente minoritario dell'offerta, ma tuttavia importante; gli annunci che vengono pubblicati dalle agenzie immobiliari rappresentano l'offerta esplicita che si affaccia sul mercato per incontrare la domanda senza mediazioni familiistiche - amicali.

Nel Centro Storico di Venezia è concentrato il maggior numero di alloggi in affitto (48,9%) offerti attraverso i giornali.

Prevalgono quelli localizzati a S. Marco e Cannaregio.

In Terraferma si trova il 44,4% dell'offerta con i quartieri S. Lorenzo e Piave; segue infine l'Estuario dove gli alloggi offerti sul mercato sono pari al 6,7%.

Per quanto riguarda i tipi di contratto richiesti dai locatori degli immobili, pur prevalendo le modalità sfavorevoli alla popolazione residente, si assiste ad una offerta articolata. Nel 37% dei casi viene richiesto un contratto per non residenti, il 7,4% richiede un contratto per abitazioni da adibire ad uso foresteria, nel 29,6% non viene specificato e per il 21,5% si richiedono patti in deroga.

Mettendo in relazione i tipi di contratto di locazione per zona della città, risulta come le modalità di offerta tra Centro Storico e Terraferma siano molto differenti.

Il 72% circa delle abitazioni offerte con contratti per non residenti sono in Centro Storico, mentre in Terraferma prevalgono i patti in deroga (Tab. 6).

Il taglio degli alloggi è di tipo medio.

Nel 42% dei casi sono di dimensioni inferiori ai 100 mq; per il 26,3% la superficie si aggira attorno ai 100 mq., ma nella maggioranza degli annunci di locazione la dimensione non viene definita.

Gli appartamenti di dimensioni maggiori sono offerti in Centro Storico, mentre in Terraferma prevalgono quelli di superficie inferiore agli 80 metri quadrati.

Il costo mensile richiesto per gli alloggi in locazione è più basso di quanto ci si poteva

Tabella 6.
**Tipi di contratto per
zona della città**

Zona	Patti in deroga	Foresteria	Non residenti	Altro	Non indicato	Totale
Centro Storico	9,4	1,6	71,9	1,5	15,6	100,0
Estuario	33,3	11,1	33,4	-	22,2	100,0
Terraferma	34,5	13,8	1,7	1,7	48,3	100,0

attendere: il 26,3% delle offerte è compresa tra 800 mila e un milione di lire.

Nel 54,5% dei casi supera 1 milione di lire, ma nel 23% è inferiore alle 800 mila lire.

I canoni di affitto più alti vengono richiesti in Centro Storico, mentre in Terraferma sono localizzate le abitazioni più economiche (Tab. 7).

Tabella 7.
Canone mensile degli alloggi per zona della città

Zona	< 800.000	tra 800.000 - 1.200.000	tra 1.200.000 - 1.500.000	> 1.500.000	Totale
	10,6	19,1	57,5	12,8	
Centro Storico	10,6	19,1	57,5	12,8	100,0
Estuario	25,0	37,5	37,5	—	100,0
Terraferma	36,4	31,8	27,3	4,5	100,0

Fonte: Indagine SISTEMA

4. LA DOMANDA ABITATIVA

L'analisi della domanda abitativa risulta in questa fase poco articolata, si limita infatti a esaminare quella quota in grado di esprimersi "esplicitamente" attraverso i canali istituzionali esistenti. Sono state considerate inoltre le procedure di sfratto, anche se possono presentare delle sovrapposizioni con la quota costituita dalla domanda di alloggi pubblici, proprio in ragione del sottodimensionamento del fabbisogno rappresentato dalla "domanda esplicita". Infine, in ragione del peso assunto dagli studenti universitari in particolare nella Centro Storico, e del loro ruolo concorrenziale nei confronti dell'offerta privata in affitto, si è considerata anche la domanda proveniente da questo comparto.

4.1 – La domanda di edilizia residenziale pubblica

Dall'entrata in vigore della L.R.19/90 "Nuova disciplina per l'assegnazione e per la fissazione dei canoni degli alloggi di edilizia

Tabella 8.
Domande di edilizia residenziale pubblica nel Comune di Venezia

Anni	E.R.P.	
	Presentate	in graduatoria
1991	3.029	495
1992	731	502
1993	875	606

Fonte: elaborazione SISTEMA su dati Comune di Venezia

"residenziale pubblica" nel Comune di Venezia sono state presentate 4.635 domande da famiglie che esplicitamente hanno manifestato la richiesta di un'abitazione di edilizia sovvenzionata in locazione a canone sociale. Dopo il primo bando generale del 1991 al quale hanno partecipato 3.029 richiedenti, nei bandi integrativi 1992 e 1993 le domande presentate sono state rispettivamente 731 e 875.

Le medie annue delle domande presentate nel quinquennio 85-89 (1.581) e nel triennio 91-93 (1.545) mostrano che i ritmi di formazione della domanda non accennano a diminuire, nonostante gli interventi di edilizia sovvenzionata che hanno sostenuo negli ultimi anni l'offerta pubblica (Tab. 8).

Tabella 9a.
Domande escluse dalla graduatoria per anno di presentazione della domanda

Anni	Domande escluse	Domande escluse / domande presentate
1991	2.534	83,6
1992	229	31,3
1993	269	30,7
Totale	3.032	65,4

Fonte: elaborazione SISTEMA su dati Comune di Venezia

La "densità" della domanda è pari nel Comune a 3,7 richiedenti ogni 100 famiglie e si differenzia sensibilmente per zona territoriale, con punte massime nella Centro Storico.

I richiedenti che pur avendo partecipato ai bandi di concorso sono stati esclusi dalla graduatoria vigente ammontano a 3.032 ed esprimono il 65% delle domande presentate (Tabb. 9a e 9b).

Un così elevato numero di esclusi, mai raggiunto nel passato, è spiegabile con la scarsa informazione fornita alle famiglie relativamente all'obbligo, introdotto dalla L.R. 19/90, di riconferma biennale della domanda pena l'esclusione dalla graduatoria.

Tra i restanti motivi di esclusione il più frequente è il superamento dei massimali di reddito fissati per la partecipazione ai bandi, significativo del fatto che l'assegnazione di alloggi di edilizia sovvenzionata è, per una quota crescente di famiglie, l'unica possibilità di sbocco al bisogno casa.

A questo allargamento dell'area della domanda sociale, non più circoscrivibile ai nuclei che percepiscono redditi da pensione o monoredito, non è corrisposta una revisione delle politiche e degli strumenti di intervento pubblici, ma solo sporadici provvedimenti di sostegno economico alle famiglie (contributi in conto capitale o in conto interesse per l'acquisto della prima casa) che hanno inciso in misura minima sul problema e contribuito ad irrigidire ulteriormente il mercato abitativo.

La distribuzione delle 1.603 famiglie in graduatoria secondo il numero di componenti mostra che negli anni '90 sono soprattutto le famiglie da 1 o 2 persone a rivolgersi al comparto abitativo pubblico (Tab 10).

Alla progressiva riduzione della dimensione dei nuclei contribuisce notevolmente la sempre più rilevante quota di domande proveniente da famiglie anziane: nella vigente graduatoria rappresentano il 30% delle famiglie (erano il 24% nella graduatoria del 1989) (Grafico 9).

All'invecchiamento dei richiedenti si deve anche in buona parte la presenza nel 10% delle famiglie in graduatoria di situazioni di handicap o di non autosufficienza, che esprimono una domanda di interventi diversificati e coordinati, non solo di natura abitativa, ma anche socio-assistenziale. Infine, per quanto riguarda le condizioni economiche dei richiedenti, si può rilevare come ben il 67% dei nuclei in graduatoria ottenga punteggio per insufficienze reddituali.

Ritagliando all'interno dei nuclei con reddito punteggiato quelli che non superano i 3,5 milioni di reddito convenzionale pro-capite annuo, o che percepiscono redditi da sola pensione non superiore a una minima INPS,

Tabella 9b.
Motivi di esclusione dalla graduatoria

Motivi di esclusione	Numero v.d.	%
Superamento di reddito	831	27,4
Documentazione incompleta	396	13,1
Presentazione fuori tempo	53	1,7
Mancanza di requisiti	48	1,6
Rinuncia all'assegnazione	21	0,7
Richiedente già assegnatario	351	11,6
Mancata riconferma	1.312	43,3
Altri motivi	20	0,7
Totale	3.032	100,0

Fonte: elaborazione SISTEMA su dati Comune di Venezia

emerge una situazione preoccupante: sotto tale soglia, che delimita un'area di estrema povertà, si colloca infatti il 36% dei nuclei richiedenti.

Dopo il 1980, e in misura via via crescente, è l'emergenza abitativa causata dagli sfratti ad alimentare la partecipazione ai bandi di concorso per l'assegnazione di abitazioni pubbliche.

Nella graduatoria 1993 lo sfratto esecutivo è la condizione di disagio di gran lunga più rilevante, che coinvolge il 57% delle famiglie, mentre all'inizio degli anni 80 interessava meno del 20% dei richiedenti.

Si ridimensiona invece il peso dei tradizionali fattori di disagio abitativo sia per generale miglioramento della condizione abitativa sia a causa dell'inadeguatezza dei parametri di valutazione della condizione abitativa adottati dalla L.R. 19/90 che non si discostano se non in misura molto limitata da quelli fissati nel 1972 dal D.P.R. 1035, oggi scarsamente rappresentativi dei reali modelli d'uso del patrimonio abitativo.

Tra il 1983 e il 1993 le abitazioni antgieniche

passano dal 15% al 9% circa, i casi di sovraffollamento dal 21% all'11%, le coabitazioni tra famiglie composte almeno da due componenti dal 6,7% al 4,7%, mentre le abitazioni improvvise o procurate a titolo precario dalla Pubblica Amministrazione hanno un peso marginale del 2,5%.

4.2. – L'emergenza sfratti

Tra il 1991 e il 1994 le sentenze di sfratto esecutivo emesse dalle Preture di Mestre e Venezia sono state 7.654, per una media annua di 1.913 titoli in esecuzione. Mettendo in relazione questi dati con quelli forniti dal Censimento '91, si rileva che circa il 27% delle famiglie in affitto da privati è stato raggiunto nel quadriennio da un provvedimento di sfratto esecutivo (Tab. 11).

L'84% degli sfratti esecutivi si localizza nella Terraferma veneziana, mentre nella Venezia insulare risultano decrescenti dal '91 al '93, dopo l'approvazione della L.360/91 che sospende gli sfratti per finita locazione. Nello stesso periodo gli sfratti eseguiti ammontano a 1.421, mediamente 355 ogni anno.

Il rapporto sfratti eseguiti/titoli emessi è pari al 22%, con un massimo del 39,5% nella Venezia insulare.

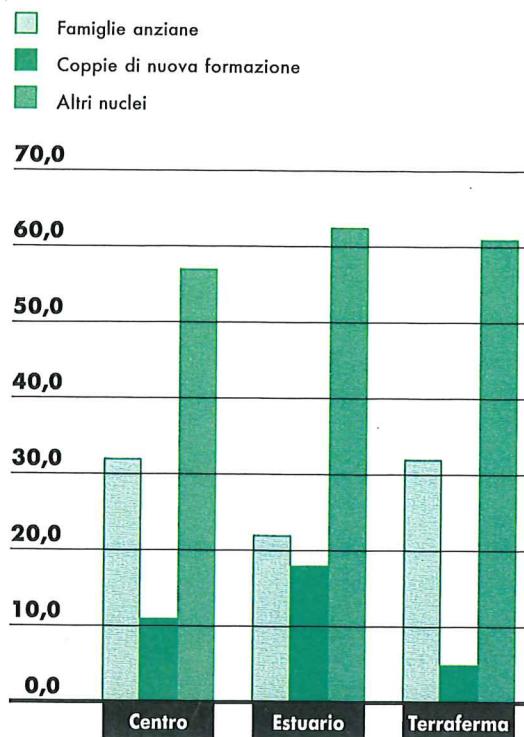
Questi dati hanno il pregio, pur nella loro sinteticità, di dimensionare l'effettiva entità del fenomeno negli anni '90 (titoli in esecuzione) e la quota di famiglie costretta a lasciare l'abitazione in seguito a provvedimento di sfratto (sloggi eseguiti). Le due fasi indicano però solo l'inizio e la fine del procedimento di rilascio, e non sono riferite allo stesso collettivo di famiglie. Non sono rilevabili gli accordi intercorsi tra le parti per il rilascio spontaneo dell'abitazione e il conseguente ritiro del titolo, che farebbero aumentare il numero degli sfratti comunque "risolti" e ridimensionerebbero quello degli sfratti ancora "attivi". Ma, soprattutto, non forniscono informazioni sull'effettiva consistenza delle famiglie che a seguito di provvedimento di sfratto si rivolgono al

Tabella 10.
Evoluzione delle dimensioni delle famiglie in graduatoria

Numero componenti	Graduatoria 1983	Graduatoria 1989	Graduatoria 1993
1	21,4	27,7	33,2
2	23,3	28,8	32,6
3	25,3	22,7	20,9
4	22,6	16,4	10,5
5	5,7	3,5	1,7
6 e più	1,7	1,0	1,1
Totale	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione SISTEMA su dati Comune di Venezia

Grafico 9.
Caratteristiche delle famiglie in graduatoria per zona



Comune per ottenere l'assegnazione di un'abitazione, dato questo di rilevante importanza nella programmazione dell'intervento pubblico.

Per supplire a queste carenze, l'Assessorato Casa ha recentemente messo a punto un archivio nel quale sono stati inseriti i dati delle famiglie con sentenza esecutiva di sfratto ancora pendente a dicembre 1994, in possesso dei requisiti richiesti per l'assegnazione di un'abitazione pubblica, che si sono rivolte agli uffici casa di Mestre e Venezia.

Questo insieme di famiglie, i cui redditi non garantiscono l'accesso al mercato privato della proprietà o dell'affitto, rappresenta, alla data odierna, l'effettiva emergenza abitativa cui il Comune sarà chiamato a rispondere nel prossimo futuro.

Si tratta nel complesso di 1.435 nuclei, per due terzi residenti nella Terraferma veneziana, dove il 60% degli sfratti in esecuzione è per finita locazione.

Nella Città Storica e nelle Isole prevale

come causa di sfratto la necessità del proprietario.

4.3. – Le assegnazioni di abitazioni pubbliche, 1991–1994

Nel quadriennio 1991–1994 le assegnazioni di abitazioni di edilizia residenziale pubblica sono state 609. Questo dato è relativo solo a nuove assegnazioni, ed esclude trasferimenti e cambi alloggio di famiglie già assegnatarie. La distribuzione per anno delle assegnazioni è molto variabile e dipende dai tempi di ultimazione degli interventi programmati. Anche la distribuzione territoriale delle assegnazioni è notevolmente differenziata: nel primo biennio si localizzano prevalentemente nel Centro Storico, negli anni '93 e '94 si concentrano nella Terraferma. Le assegnazioni comunque penalizzano la Terraferma, sia se si confrontano con la distribuzione delle domande ex L.R. 19/90 collocate in graduatoria, sia rispetto all'entità degli sfratti emessi.

Il Centro Storico usufruisce dei finanziamenti della Legge Speciale, con i quali il Comune ha messo in cantiere numerosi interventi di ristrutturazioni di edifici adibiti a funzioni residenziali e operazioni di acquisto e di nuova costruzione.

In Terraferma invece gli unici finanziamenti disponibili, dopo l'esaurirsi dei flussi finanziari statali destinati ai comuni ad alta tensione abitativa, sono quelli reperiti attraverso mutui contratti con gli Istituti di credito e finanziati con fondi di bilancio.

Inoltre la saturazione delle aree edificabili nei PEEP impedisce alla ATER interventi di nuova edificazione finanziati con il piano decennale per l'edilizia residenziale pubblica, dirottati nei comuni della provincia, e rende sempre più difficoltosa per il Comune l'acquisizione con diritto di prelazione di edifici realizzati da cooperative e imprese. L'intervento pubblico nei primi anni '90 è in larga parte finalizzato a far fronte all'emergenza sfratti, cui è destinato il 55% delle assegnazioni, o alla domanda espressa da famiglie che uniscono al bisogno di

Tabella 11.
Sfratti nel Comune di Venezia

Anni	Titoli in esecuzione			Sfratti eseguiti			Sfratti eseguiti/sfratti emessi		
	Mestre	Venezia	Totale	Mestre	Venezia	Totale	Mestre	Venezia	Totale
1991	1.185	556	1.741	191	153	344	16,1	27,5	19,8
1992	1.688	556	1.741	191	153	344	16,1	27,5	19,8
1993	2.149	175	2.324	236	109	345	11,0	62,3	14,8
1994	1.389	202	1.591	192	150	342	13,8	74,3	21,5
Totali	6.411	1.243	7.654	930	501	1.431	14,5	40,3	18,7
Media annua	1.603	311	1.914	233	125	358	3,6	10,1	4,7

Fonte: elaborazione SISTEMA

un'abitazione situazioni familiari, socio-economiche o sanitarie particolarmente gravi. È prevedibile che fintanto che l'entità degli sfratti rimarrà ai livelli attuali l'offerta pubblica diretta non solo rimarrà quantitativamente inadeguata, ma non sarà in grado di dare risposta, se non molto parzialmente, ad altre categorie di domanda. Oltre il 50% delle famiglie che hanno ottenuto un'assegnazione è formato da 1 o 2 componenti. Rispetto alla dimensione dei nuclei in graduatoria risultano comunque "premiate" le famiglie di dimensioni medio-grandi (3 o 4 componenti) che pesano per il 43%.

Un'offerta quindi che male si è adattata alla composizione delle famiglie e che ha posto al Comune notevoli difficoltà nel rispetto degli standard regionali di assegnazione.

Una delle conseguenze è che spesso è la dimensione degli alloggi offerti a determinare l'assegnazione, al di là delle priorità o della posizione in graduatoria e che, in mancanza di abitazioni adeguate, molte tra le famiglie che da più tempo alloggiano in pensione a carico del Comune sono singoli o copie.

4.4. – La domanda di contributi per l'acquisto e per il recupero abitativo

4.4.1. – Bando per l'assegnazione di contributi per l'acquisto della prima casa di abitazione (L. 360/91)

Con delibera del 3.2.1992 il Consiglio comunale ha impegnato la somma di 5 miliardi di lire (poi portata a 6,3 miliardi circa) da utilizzarsi per contributi in conto interesse su mutui contratti da privati per l'acquisto della prima casa di abitazione. Il contributo copre un ammontare di mutuo pari ad una massima del 75% del valore dell'immobile e comunque non superiore a 130 milioni per abitazioni ubicate nel Centro Storico e nell'Estuario, di 90 milioni per abitazioni ubicate nella Terraferma.

Data l'esiguità dello stanziamento impegnato, il bando stabiliva dei requisiti piuttosto restrittivi per la partecipazione, dando priorità massima nell'attribuzione dei contributi alle famiglie già sfrattate dall'1.1.1991 o con sfratto esecutivo, in modo da alleggerire la pressione verso il comparto dell'edilizia sovvenzionata. Il bando di concorso, aperto il 1.3.1992 ha visto la partecipazione di 2.294 famiglie, delle quali 1.958 ammesse in graduatoria ([Tab. 12](#)). Le domande valide provengono per il 75% dalla Terraferma, per il 25% da Venezia insulare.

Il dato rilevante nella distribuzione per tipologia delle domande in graduatoria è la consistente presenza di famiglie di nuova formazione, che esprimono circa il 52% delle domande, ma che, a causa delle priorità attribuite dal bando, non hanno beneficiato di contributi, assegnati totalmente alle famiglie sfrattate.

Al 31.1.1995, a circa tre anni dall'emanazione del bando, risultavano erogati circa 4 miliardi, pari al 64% dello stanziamento impegnato, di cui hanno beneficiato 102 famiglie.

Ma altre 160 famiglie, pur ammesse al finanziamento, hanno preferito rinunciare al contributo comunale. La spiegazione ricorrente fornita all'ufficio Legge Speciale in merito alla rinuncia è l'impossibilità da parte di queste famiglie (che in genere percepiscono bassi redditi, o sono formate da anziani pensionati) di contrarre il mutuo presso l'Istituto di Credito convenzionato con il Comune in quanto le garanzie presentate sono state giudicate insufficienti ([Tab. 12a](#)).

4.4.2. – Bandi per l'assegnazione di contributi per il restauro e il risanamento conservativo

Con i finanziamenti stanziati dalla Legge Speciale il Comune ha erogato, a gennaio '95, 24,4 miliardi di contributi in conto capitale, destinati ad interventi sulle parti comuni degli edifici e 3,5 miliardi di contributi in conto interessi per interventi

Tipologia di domanda	Centro Storico v.a.	Terraferma v.a.	Totale Comune v.a.	%
Collocati in albergo	1	16,7	5	83,3
Sfratti eseguiti o esecutivi (dal 1.1.91)	147	26,5	407	73,5
Famiglie di nuova formazione (dal 1.1.91)	232	23,1	771	76,9
Sfratti eseguiti o famiglie di nuova formazione (ante 1.1.91)	96	30,5	219	69,5
Rientro nel Comune di ex residenti	13	16,3	67	83,8
Totale domande in graduatoria	489	25,0	1.469	75,0
			1.958	100,0

**Tabella 12.
L. 360/91
Tipologia delle domande in graduatoria per zona**

Tabella 12a.
**Contributi per l'acquisto
della prima casa
(L. 360/1991)**

Stanziamento impegnato 6.325.000.000

Contributo erogato 4.041.846.932

Fonte: elaborazione SISTEMA su dati Comune di Venezia

sulle unità immobiliari (Tab. 13).

Con i contributi in conto capitale sono state soddisfatte 3.142 delle 12.575 domande presentate e finanziati interventi su 892 edifici.

4.5. – La domanda abitativa fluttuante: il caso degli studenti

Complessivamente gli studenti delle Università veneziane ammontano nell'Anno Accademico 1993/94 a 28.639 unità. Qualora si considerino anche i 773 studenti dell'Accademia delle belle Arti, la presenza di iscritti raggiunge quasi la quota di 30.000 studenti. Gli studenti in corso cioè quelli che frequentano con una qualche regolarità gli

Tabella 13.
**Contributi ai privati per
restauro e risanamento
conservativo**

	Conto capitale		Conto interessi	
	stanziamento impegnato	importi erogati	stanziamento impegnato	importi erogati
1° bando	3.407.000	3.150.000	557.000	360.000
2° bando	18.519.250	10.150.000	2.139.750	1.300.000
3° bando	11.333.000	6.300.000	2.833.000	1.200.000
4° bando	9.228.000	2.400.000	2.307.000	390.000
5° bando	8.298.221	1.100.000	2.766.074	100.000
6° bando	18.150.000	1.300.000	6.050.000	150.000
7° bando	20.850.000	–	6.950.000	–
Totale	89.785.471	24.400.000	23.602.824	3.500.000

Fonte: elaborazione SISTEMA su dati Comune di Venezia

Ai bandi per l'assegnazione di contributi in conto interessi hanno partecipato 1.163 richiedenti. Tra questi, 459 sono stati ammessi a finanziamento (Tab. 14).

Se la Legge Speciale ha consentito un rilevante intervento di recupero edilizio del patrimonio abitativo privato, appare invece raggiunto in misura molto parziale uno degli obiettivi sociali che l'Amministrazione comunale ha perseguito attraverso l'erogazione dei finanziamenti ai privati, e cioè l'immissione nel mercato di un'offerta aggiuntiva di abitazioni in locazione a fitto amministrato o convenzionato.

studi, sono, senza considerare l'Accademia dove non c'è la possibilità di andare fuori corso, circa il 65%.

Alla forte vocazione extralocale delle istituzioni universitarie, solo il 30% degli studenti è residente nella provincia di Venezia e il 20% proviene da regioni diverse dal Veneto, corrisponde un'offerta di servizi residenziali per l'utenza fuori sede decisamente inadeguata.

L'apporto dell'ESU alla soluzione dei problemi residenziali degli studenti può essere così sintetizzabile:

– sono a disposizione degli studenti 210 posti

Tabella 14.
**Domande di
partecipazione ai bandi
per l'assegnazione di
contributi in conto
capitale e domande
ammesse al
finanziamento**

	Domande		Ammessi		Ammessi/Domande	
	Richiedenti	Fabbricati	Richiedenti	Fabbricati	Richiedenti	Fabbricati
1° bando	1.508	460	252	70	16,7	15,2
2° bando	2.270	590	1.015	263	44,7	44,6
3° bando	1.458	422	544	153	37,3	36,3
4° bando	1.269	378	314	93	24,7	24,6
5° bando	2.862	642	260	83	9,1	12,9
6° bando	3.208	766	757	230	23,6	30,0
Totale	12.575	3.258	3.142	892	25,0	27,4

Fonte: elaborazione SISTEMA su dati Comune di Venezia

letto in case per lo studente, 143 dei quali nel Centro Storico;

- 117 posti letto sono inoltre reperibili attraverso convenzioni con alberghi, di questi 12 nel Centro Storico;

- vengono assegnati altri 39 posti in appartamento;

- sono disponibili contributi per il pagamento degli affitti che per l'anno accademico 1994-1995 verranno assegnati a circa 140 studenti.

A fronte quindi di una presenza studentesca pari a 14.627 studenti provenienti dalle provincie venete esclusa Venezia e 5.792 provenienti dal resto d'Italia e dall'estero la dotazione di strutture pubbliche risulta pari a 390 posti letto. A questi si possono aggiungere i circa 1.000 posti in pensionati gestiti da religiosi, che portano l'offerta dedicata esclusivamente alla popolazione studentesca a 1.400 letti circa (il 10% circa del fabbisogno rappresentato dagli studenti provenienti da fuori provincia).

Per quantificare in maniera più precisa il peso della componente "studenti" sul mercato dell'affitto, l'Università di Venezia ha

recentemente condotto un'indagine sulla condizione abitativa degli universitari iscritti a Ca' Foscari ed all'IUAV.

Circa il 32% degli universitari dei due maggiori istituti veneziani che non risiedono a Venezia e nei comuni di cintura con la propria famiglia, risulta avere un alloggio a Venezia: considerando un margine di errore pari circa al 5%, la quota dei "domiciliati" oscilla tra i 7.498 e 8.088. Gran parte di essi ha trovato una sistemazione nel Centro Storico (77,4%) e circa l'81% sta in affitto in alloggi privati. Considerando una media di 3,8 studenti per appartamento, la ricerca stima che gli alloggi utilizzati dalla popolazione universitaria nella città insulare, compreso il Lido, siano 1.269 e quelli in Terraferma 388. Dalla stessa indagine, risulta che gli appartamenti sono prevalentemente localizzati a Cannaregio e Dorsoduro mentre bassa è la presenza al Lido ed alla Giudecca. I prezzi si attestano sulle 300 mila mensili per posto letto. Molti contratti non sono registrati ed in molti casi si riscontrano differenze tra quanto formalizzato e quanto viene effettivamente corrisposto.

5. L'OFFERTA PUBBLICA

Intendendo con "offerta pubblica" l'insieme delle risorse disponibili, o comunque attivabili, da parte dell'Amministrazione Comunale, sono di seguito descritte quelle attraverso le quali si è articolata l'azione dell'attuale Amministrazione.

5.1 – I finanziamenti

I finanziamenti per interventi di costruzione, recupero, acquisto

Le fonti di finanziamento già disponibili sono costituite in gran parte dalla Legge Speciale a cui si aggiungono la legge 94/82, edilizia sperimentale, la legge regionale 45/86, la legge 457/78 e fondi del bilancio comunale.

I finanziamenti stanziati dalle ultime tre leggi sono stati interamente impegnati, ma i relativi interventi, ad esclusione di un recupero in corso di cinque alloggi stanno giungendo solo ora alla fase di avvio dei lavori.

La legge 798/84 ed i suoi rifinanziamenti si può considerare in via di esaurimento, mentre la legge 139/92 è "in piena attività". Bisogna infatti sottolineare che i finanziamenti indicati nella tabella 15 si riferiscono ai mutui attivati nel '93 e nel '94, mentre se teniamo conto dei mutui da stipulare nel '95 e nel '96, si raggiunge la cifra di 141.273.000.000 contro gli attuali 86.827.000.000.

conto interessi per interventi di restauro. I contributi in conto capitale sono destinati al finanziamento delle opere relative alle parti comuni dell'edificio (tetto, intonaci, struttura portante, scale e fognature). I contributi in conto interesse sono invece destinati al restauro dei singoli alloggi. Fino ad oggi, anche se da un paio d'anni si nota un aumento di questo secondo tipo di finanziamento, la prevalenza è stata assegnata ai finanziamenti in conto capitale ritenendo che si dovesse privilegiare il risanamento dell'intero edificio piuttosto che delle singole unità abitative. In seguito alle richieste in forte aumento di finanziamenti per restauro individuale questi verranno ampliati consentendo così di intervenire sul singolo alloggio sempreché questo faccia parte di un edificio già in buone condizioni o per il quale siano stati chiesti contributi per le parti comuni.

Finanziamenti per sostegno economico alle famiglie

Con il bilancio comunale sono stati impegnati: fondi che integrano il canone pagato dalle famiglie che occupano un alloggio di proprietà privata secondo la convenzione tra Comune e associazioni di proprietari. Con questo tipo di accordo le famiglie (che hanno le caratteristiche richieste per l'assegnazione di un alloggio di edilizia

Tabella 15.
Finanziamenti stanziati e impegnati dalla Legge Speciale per tipologia di intervento (importi in milioni)

Tipologia di intervento	L. 798/84		L. 910/87		L. 67/88		L. 139/92		Totale	
	stanzi.	impegn.	stanzi.	impegn.	stanzi.	impegn.	stanzi.	impegn.	stanzi.	impegn.
Interventi costruttivi	19.034	19.034	13.023	12.996	21.842	19.952	51.130	50.882	105.029	102.864
Manutenzione straordinaria su immobili vuoti del patrimonio comunale							4.890	4.662	4.890	4.662
Manutenzione straordinaria e diffusa sul patrimonio comunale	1.946	1.945	5.332	5.317	3.872	3.734	7.992	7.797	19.142	18.793
Acquisizione immobili	18.415	18.261	22.497	21.297	3.377	3.078	22.949	17.918	67.238	60.554
Totali	39.395	39.240	40.852	39.610	29.091	26.764	86.961	81.259	196.299	186.873

Fonte: elaborazione SISTEMA su dati Comune di Venezia

Con i fondi della Legge Speciale vengono finanziate tipologie di intervento diverse: interventi costruttivi (nuova edificazione e recupero), manutenzione straordinaria e acquisto. Le percentuali di attribuzione ai diversi canali sono definite in base alla delibera di programmazione del Consiglio comunale. I fondi del bilancio comunale attraverso l'accensione di mutui hanno consentito di acquisire alloggi in terraferma.

Finanziamenti ai privati

I contributi ai privati, tutti provenienti dalla Legge Speciale, ammontano a 4.041.846.932 di lire per "buoni casa" e a 89.785.471 lire impegnati a partire dal 1985 con la L.798/84 in 7 bandi per contributi in conto capitale e in

residenziale pubblica) pagano il canone sociale e il Comune copre la differenza tra questo e il canone concordato con la proprietà; fondi (gestiti dall'assistenza sociale) che integrano il canone di famiglie assegnatarie di un alloggio ATER o comunale, ma con caratteristiche socio-economiche tali da richiedere una ulteriore sovvenzione; fondi necessari a coprire le spese per l'ospitalità temporanea dei nuclei familiari in strutture ricettive quali pensioni, residences o simili. Il significato di questi tre tipi di contributi è evidentemente molto diverso: il primo rappresenta un tentativo di fornire una risposta ad una esigenza temporanea (il passaggio dallo sfratto all'assegnazione di un

alloggio pubblico) più adeguata alle esigenze di un nucleo familiare rispetto a quella che può offrire una camera d'albergo. In questo caso l'obiettivo è anche quello di immettere nel mercato dell'offerta in locazione una quota di patrimonio privato che verosimilmente i proprietari non avrebbero affittato senza la garanzia dell'Ente Locale. Il Comune ha inoltre realizzato economie rispetto ai fondi che sarebbero stati necessari per mantenere gli stessi nuclei presso strutture ricettive alberghiere. È stato infatti calcolato che l'ospitalità degli stessi nuclei in pensione sarebbe costata al Comune 757 milioni invece di 340.

Il secondo risponde più ad un disagio sociale che abitativo in quanto si tratta di famiglie già assegnatarie. Il terzo, infine, anche se per il momento è insopprimibile, rappresenta una risposta insoddisfacente ad una situazione che, anche se viene ancora chiamata "di emergenza", rappresenta un segmento di domanda con caratteristiche di "stabilità" rispetto alla quale vanno trovate risposte articolate.

5.2. – Gli interventi costruttivi

Gli interventi di nuova edificazione, recupero, acquisto

Nel corso del 1994 sono stati complessivamente ultimati attraverso interventi di nuova costruzione, recupero e acquisto, da ATER e Comune 219 alloggi di cui 61 in Centro Storico ed Estuario ad opera del Comune ed i restanti in Terraferma (Tab. 16).

Tabella 16.
Interventi di nuova costruzione recupero acquisto dall'1.1.94 per fase di avanzamento (numero alloggi)

corso i lavori, potranno essere prossimamente assegnati, e 9 risultano per il momento solo finanziati. Ciò significa che sono stati individuati per essere oggetto di intervento e che è stata impegnata la somma necessaria. Ci sono inoltre attualmente 10 alloggi vuoti per i quali è in corso la fase preliminare di verifica delle necessità di intervento (Tab. 17).

I nuovi interventi: programma quadro per le richieste di finanziamento

Nel marzo 1994 è stato predisposto dal CIPE il programma di riparto dei finanziamenti per l'edilizia residenziale pubblica, in seguito al quale la Regione Veneto ha deliberato il programma regionale. Il Comune ha quindi elaborato un programma per definire le richieste di finanziamento che devono essere articolate in due bienni. Alla prima scadenza del dicembre 1994 sono stati richiesti finanziamenti per interventi di nuova costruzione, recupero e acquisto per la realizzazione di circa 150 alloggi. Gli interventi più qualificanti, programmi integrati e programmi di recupero e riqualificazione urbana, verranno ripresentati e completati alla scadenza del secondo biennio a fine giugno in quanto la loro predisposizione richiede un maggior approfondimento soprattutto in relazione alla definizione delle intese tra i partecipanti, pubblici e privati, ai programmi. Il finanziamento di tali interventi consentirà la realizzazione di un numero di alloggi molto rilevante oltre alla riqualificazione di insediamenti di residenza pubblica.

Soggetto attuatore	Nuova costruzione			Recupero			Acquisto		
	finanziati	appaltati	ultimati	finanziati	appaltati	ultimati	finanziati	preliminare	definitivo
Comune	77	0	35	150	115	11	1	2	132
ATER (ex IACP)	48	0	22	139	17	19	0	0	0
Totale	125	0	57	289	132	30	1	2	132

Fonte: elaborazione SISTEMA su dati Comune di Venezia

Attualmente risultano appaltati e quindi avviati ad un esito sicuro, anche se i tempi di realizzazione possono variare molto tra un intervento e l'altro, 132 alloggi che rappresentano altrettante prossime assegnazioni. Gli interventi che nelle tavole vengono compresi tra i "finanziati", non essendo ancora appaltati, comprendono operazioni con grado di maturazione molto diverso. Per alcuni di essi sono già in corso le procedure per l'appalto, mentre per gli altri sono previsti tempi più lunghi per l'appalto e l'inizio lavori.

Gli interventi sugli alloggi vuoti del patrimonio comunale.

Gli alloggi che, in seguito agli interventi di manutenzione straordinaria o restauro, hanno potuto, durante il 1994, essere riassegnati sono stati 15. Altri 19 per i quali sono in

5.3. – Le altre forme di offerta abitativa

Attualmente nell'intero comune 111 nuclei familiari sono ospitati in strutture ricettive alberghiere mentre 36, composti quasi esclusivamente da una sola persona, sono ospiti presso parenti. Ciò significa che, complessivamente, per 147 nuclei l'Amministrazione Comunale dovrà trovare una soluzione abitativa. Tenendo conto che circa il 90% dei nuclei è formato da 1 o 2 componenti, ancora una volta si riafferma la necessità di disporre di uno stock di alloggi di dimensioni ridotte. Nel corso del 1994, 78 nuclei residenti in strutture alberghiere hanno ottenuto in assegnazione un alloggio ATER o comunale, 3 nuclei sono riusciti a trovare una soluzione autonomamente. Dei 78 nuclei, 47 sono composti da 1 o 2 componenti, 25 da 3,

Tabella 17.
Interventi su
patrimonio vuoto
comunale dall'1.1.94,
per fase di
avanzamento
(numero alloggi)

Quartieri	da finanziare	finanziati	appaltati	ultimati
Cannaregio	3	2	4	1
Castello	5	1	9	7
S. Croce	1	-	2	-
S. Marco	1	3	1	2
Giudecca	-	3	1	1
Murano	-	-	1	3
Lido	-	-	1	1
Totali	10	9	19	15

Fonte: elaborazione SISTEMA su dati Comune di Venezia

e 6 da 4. La permanenza nella struttura ricettiva è variabile, può durare un mese, ma anche qualche anno. La possibilità offerta dalle convenzioni tra Comune e privati è molto importante proprio per risolvere queste situazioni. Nel 1994 sono stati sottoscritti 36 contratti che, pur non essendo molti, sono quasi la metà delle soluzioni trovate attraverso assegnazione e potrebbero veramente offrire una alternativa di gran lunga preferibile alla pensione.

5.4. – I nuovi modelli di convenzionamento

La fascia di reddito priva di capacità economica in grado di consentirle una qualche forma di accesso alla proprietà dell'alloggio (quindi non solo il reperimento sul libero mercato, ma anche le forme di acquisto della casa, agevolate o meno, tramite cooperativa), e che d'altro verso non possiede i requisiti per concorrere all'assegnazione di alloggi di edilizia pubblica, rappresenta un segmento di domanda particolarmente problematico.

Gli strumenti e le forme attraverso i quali configurare, ed avviare, una offerta adeguata in tale direzione si stanno costruendo da poco tempo.

L'introduzione con la legge 179/92, intervenuta pressoché contemporaneamente alla introduzione dei patti in deroga per i nuovi contratti di affitto, di nuovi meccanismi di finanziamento atti a rendere per la prima volta concretamente percorribili programmi edilizi da destinare alla locazione (sia a tempo indeterminato, sia con cessione in proprietà differita), potrebbe creare di fatto un tipo di agevolazione (canone annuo calcolato al 4,5% del costo dell'intervento) in grado di dare una prima parziale risposta a questo segmento di domanda.

Potrà esserne interessata un'utenza non dotata di accumulazione di risparmio adeguata e tuttavia in grado di corrispondere livelli di canone superiori a quelli della sovvenzionata tradizionale.

A sostegno di questa formula potranno essere orientati nuovi modelli di convenzione sul patrimonio disponibile del Comune o di altri enti pubblici (ad esempio, il patrimonio degli enti assistenziali).

Si sta iniziando a sperimentare, ad esempio, per alcuni programmi di intervento nel Centro Storico la formula della concessione del diritto d'uso (assimilabile al diritto di superficie sulle aree) su immobili a soggetti privati che realizzino le opere di restauro e manutenzione per finalità d'uso stabilite. Dal recupero dei magazzini ex Cipriani alla Giudecca, recentemente acquistati dal Comune il quale intende cederli in diritto di superficie trentennale per gli interventi di restauro, trasformandoli da funzione produttiva a residenziale, saranno ricavati 30 alloggi da assegnare in locazione.

Di fatto l'ente pubblico, convenzionando la concessione del diritto di superficie per un periodo prestabilito, eviterà l'alienazione del proprio patrimonio, conserverà tuttavia il controllo sulla realizzazione del programma, sulle destinazioni d'uso e sulla gestione, potrà affidare all'esterno adempimenti o fasi realizzative diseconomiche o improprie per l'amministrazione pubblica.

5.5. – L'offerta di aree: La Variante al P.R.G. per la Terraferma

Le politiche urbanistiche nel settore della residenza sono orientate:

- nel breve e medio periodo al contenimento e al superamento dell'emergenza casa;
- nel lungo periodo a un incentivo della funzione residenziale che, contestualmente ai fattori di sviluppo dell'economia urbana, consenta un effettivo riequilibrio del peso demografico del Comune di Venezia nell'ambito dell'area metropolitana veneziana e quindi un'inversione di tendenza rispetto ai processi di decentramento residenziale che hanno fortemente caratterizzato gli anni '70 e '80.

La Variante al P.R.G. per la Terraferma cosiddetta "alla residenza" rappresenta il

principale strumento a supporto degli obiettivi di breve-medio periodo, proponendosi di operare sull'offerta di aree pubbliche e private, incrementandola all'interno dell'attuale disegno urbano del territorio, con interventi di completamento, ristrutturazione e nuovo insediamento volti a razionalizzare e riqualificare il contesto in cui sono inseriti. Una particolare attenzione andrà a tal fine posta nella fase di attuazione del piano, progettando in modo integrato le residenze, gli spazi pubblici (piazze, aree a verde, parcheggi, ecc.) e gli insediamenti commerciali e terziari connessi.

Il dimensionamento complessivo previsto dalla Variante alla residenza è pari a circa 15.900 nuovi abitanti insediabili, equivalenti a circa 6.000 alloggi⁽⁴⁾. Nel conto sono stati inclusi anche i limitati interventi previsti negli strumenti urbanistici adottati precedentemente (V.P.R.G. al Centro Storico di Mestre, V.P.R.G. per i Centri Storici minori della Terraferma, V.P.R.G. per la "Città giardino" di Marghera) e richiamati dalla Variante in questione.

Nel prospetto allegato i dati dimensionali vengono presentati suddivisi per tipo di zona di P.R.G. e per tipo di area (pubblica o privata).

Gli abitanti insediabili (e gli alloggi

equivalenti) possono quindi essere raggruppati nel modo seguente:

- a) interventi in zone di ristrutturazione di iniziativa privata: 1.700 abitanti insediabili, pari a circa 600 alloggi;
- b) interventi in zone di ristrutturazione di iniziativa pubblica: 500 abitanti insediabili, pari a circa 200 alloggi;
- c) interventi in zone di completamento di iniziativa privata⁽⁵⁾: 3.300 abitanti insediabili, pari a circa 1.200 alloggi;
- d) interventi in zone di espansione di iniziativa privata: 3.500 abitanti insediabili, pari a circa 1.300 alloggi, la maggior parte dei quali (oltre il 60%) saranno realizzabili in aree già di proprietà comunale da assegnare ai privati attraverso apposito bando;
- e) interventi in zone di espansione di iniziativa pubblica: 6.900 abitanti insediabili, pari a circa 2.600 alloggi, da realizzare su aree PEEP. Complessivamente con l'iniziativa pubblica verranno insediati 7.400 nuovi abitanti (equivalenti a circa 2.800 alloggi), pari al 47% del totale, una percentuale non molto superiore a quella obbligatoria per legge (40%) e che è in ogni caso indispensabile dato che nel Comune di Venezia sono state ormai completamente saturate le aree di tipo PEEP. Ma la vera innovazione è data dalla possibilità

(4) I nuovi abitanti insediabili si ottengono, in base alla vigente normativa regionale, dividendo per 150 (mc/ab) le volumetrie edificabili consentite nelle diverse zone di piano, mentre gli alloggi equivalenti sono stati approssimativamente stimati dividendo per 400 (mc/all) dette volumetrie, che ricordiamo comprendere anche gli spazi accessori come garage e vani scala.

(5) Si tratta dei "lotti liberi" individuati, attraverso un'apposita indagine, all'interno delle zone residenziali del PRG vigente; da notare che l'insediabilità teorica risultante da tale indagine è stata valutata come effettivamente realizzabile al 75% del dato rilevato, per tener conto di situazioni di parziale sottoutilizzo ormai consolidate.

	Iniziativa privata	Iniziativa pubblica	Totale v.a.	%
ZONE DI RISTRUTTURAZIONE:				
A - V.P.R.G. Centro Storico Mestre	183	-	183	1,2
A - V.P.R.G. Centri Storici minori	189	-	189	1,2
V.P.R.G. "Città giardino" Marghera	8	-	8	0,1
B di ristrutturazione	533	160	693	4,4
Progetti Unitari	80	338	418	2,6
Arene strategiche	744	-	744	4,7
ZONE DI COMPLETAMENTO:				
B 2.1	17	-	17	0,1
B 2	10	-	10	0,1
B 3	813	-	813	5,1
C 1.1	1.334	-	1.334	8,4
C 1.2	420	-	420	2,6
C 1.4	533	-	533	3,4
E 4	181	-	181	1,1
ZONE DI ESPANSIONE:				
C 2	3.439	6.923	10.362	65,1
Totale	8.484	7.421	15.905	100,0

Tabella 18.
Abitanti insediabili per Zona di P.R.G. (V.P.R.G. per la Terraferma)

di orientare l'intervento privato su aree preventivamente indicate dal Comune in modo da realizzare insediamenti meno dispersivi (comunque distribuiti su più quartieri)

e da poter privilegiare, attraverso il meccanismo di assegnazione delle aree, chi esprime un effettivo bisogno di edificare per i bisogni suoi e della propria famiglia (Tab. 18).