

urban@it

Centro nazionale di studi per le politiche urbane

Working papers. Rivista online di Urban@it - 2/2019
ISSN 2465-2059

Un approccio alle politiche abitative sostenibili. L'agenzia sociale per la casa di Palermo¹

Edoardo Cabras
Mario Mirabile

¹ Sebbene il presente *paper* sia frutto di un lavoro congiunto, i capitoli 1,2, 3,4,7 sono da attribuire a Edoardo Cabras e i capitoli 5 e 6 a Mario Mirabile.

Edoardo Cabras
Mario Mirabile
Locus
info@associazionelocus.it

Abstract

Leggendo il quadro demografico italiano, rivolgendo l'attenzione alle politiche abitative, emergono due scenari portanti. Un saldo naturale che negli ultimi anni si attesta sempre più su valori negativi; e un sensibile aumento delle famiglie, soprattutto quelle composte da persone sole e, più in generale, soggetti a rischio di esclusione sociale. Una situazione che offre diversi elementi per una nuova stagione di politiche urbane per la casa che non si fondino su un ulteriore suburbanizzazione e consumo di suolo, ma che facciano tesoro dell'attuale patrimonio territoriale. Queste prevede processi integrati e innovativi, oltre che chiare finalità. Questo paper ha come obiettivo quello di studiare lo strumento adottato dal comune di Palermo che partecipa alla lotta all'emergenza abitativa attraverso politiche mirate al raggiungimento dell'obiettivo 11 dell'Agenda 2030: *Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili.*

Dissecting the demographic picture of Italy, turning the attention to housing policies, two main scenarios emerge. The rate of natural increase that in recent years has been progressively negative; and a significant increase in families, especially those composed of single persons and, more generally, at risk of social exclusion. A situation that offers several useful elements for a new season of urban housing policies that do not rely on further suburbanization and land consumption, treasuring the existing territorial heritage. These include integrated and innovative processes, as well as clear purposes. This paper aims to explore the instrument adopted by the Municipality of Palermo, participating in the fight against housing emergency through policies aimed at achieving Goal 11 of the 2030 Agenda: Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable.

Parole chiave/ Keywords

Contesto demografico, Politiche abitative, Agenzia sociale per la Casa, Innovazione, Sostenibilità, Palermo / *Demographic Context, Housing policies, Social agency for housing, Innovation, Sustainability, Palermo.*

Introduzione: il contesto demografico palermitano

L'andamento demografico di un determinato territorio rappresenta un elemento imprescindibile per il suo governo. Popolazione e politica rappresentano infatti due entità strettamente connesse, caratterizzate da un rapporto il cui verso non ha una direzione obbligata. Concetto evidenziato dai demografi Impicciatore, Rosina e Livi Bacci [2017], i quali sostengono che: «i comportamenti demografici sono la sintesi di milioni e milioni di comportamenti individuali, di decisioni giornaliere, di stati d'animo fluttuanti. Governare questa galassia atomizzata di impulsi è molto arduo e spesso impossibile, e comunque richiede tempi lunghi» (p. 8).

Indubbiamente, Palermo si trova in una posizione marginale all'interno del suo sistema di riferimento: l'Occidente; tanto da essere considerata «un'esperienza periferica» [Orlando 2018]. Condividendo il pensiero di Orlando è, però, necessario sottolineare come Palermo viva altresì alcuni dei fenomeni demografici più rappresentativi dell'Occidente.

Progressivo invecchiamento della popolazione

Come succede nel resto d'Italia anche a Palermo si riscontra un incremento dell'età media della popolazione. Si è passati dai 39 anni del 2002 ai 43,3 del 2018 [Istat, 2018]. La riduzione della fecondità rispetto al passato e la relativa diminuzione delle nascite, accostata a un'aspettativa di vita più alta, che nel 2019 è stata di 78,9 anni [Petrelli e Frova 2019, p. 43], ha alimentato la crescita della popolazione anziana. Su un totale di 663.401 persone al primo gennaio 2019, rielaborando i dati Istat [2018], 128.999 sono giovani tra i 0 e i 19 anni, mentre 180.521 sono gli anziani oltre i 60 anni.

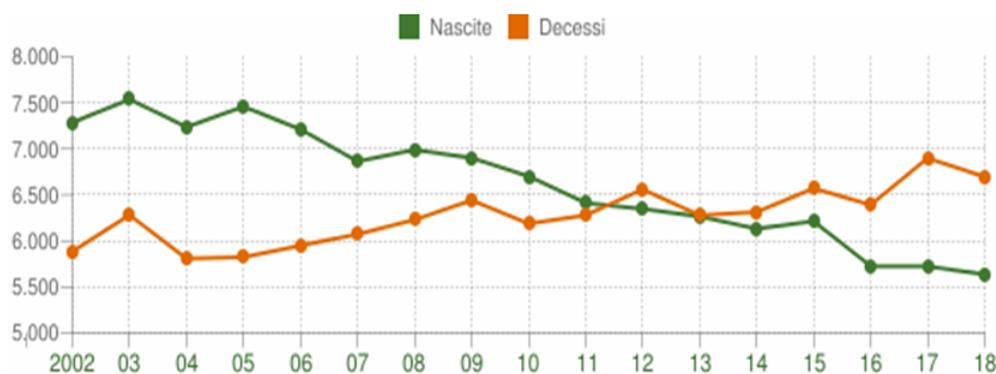


Fig. 1. Movimento naturale della popolazione (elaborato da Tuttitalia.it).

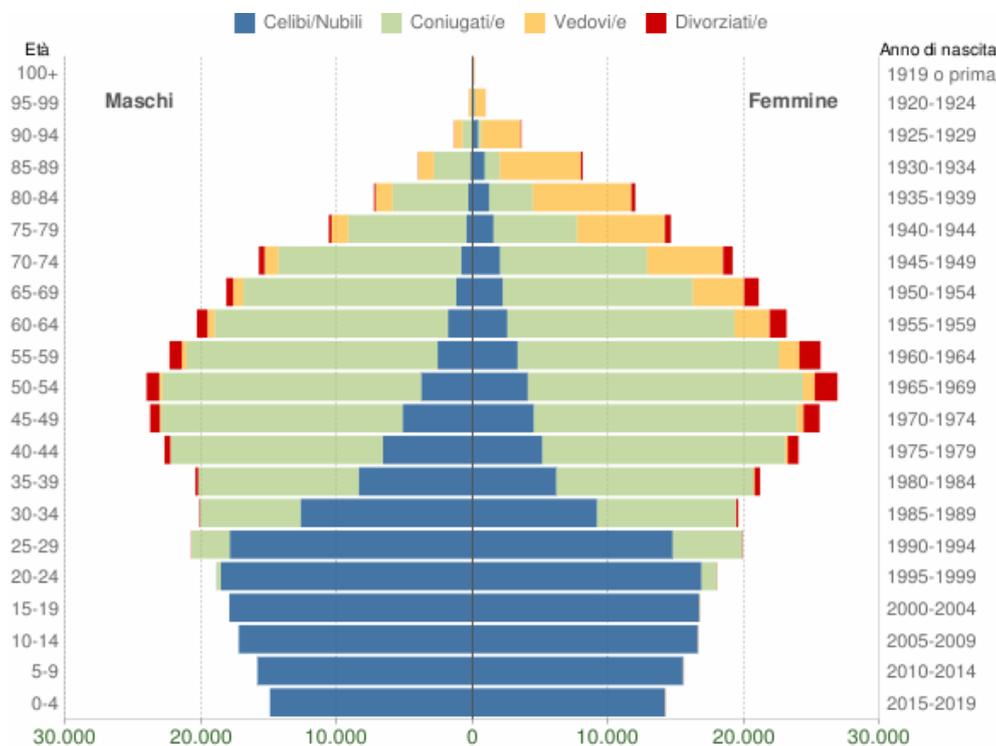


Fig. 2. Popolazione per età, sesso e stato civile – 2019 (elaborazione Tuttitalia.it).

Dati che riflettono l'immagine di una popolazione sempre più anziana e che anticipano interrogativi prettamente politici riguardo l'assetto del sistema democratico. Chi sceglierà e guiderà le politiche in futuro? I pochi giovani o i molti anziani? E saranno politiche orientate alla crescita e allo sviluppo o all'assistenza e al mantenimento? Soprattutto in un contesto come quello descritto dall'economista Baldini [2010]: dove le «famiglie di giovani a reddito medio-basso che spesso non riescono a formarsi o perdono occasioni di lavoro proprio per la scarsità di abitazioni facilmente disponibili sul mercato» (pp. 173-174); così, come evidenzia il sociologo Giovanni Semi [2015]: «se una parte considerevole dello stock abitativo delle principali città italiane, costruito nel periodo del boom economico, sta giungendo alla fine del proprio ciclo vitale» (p. 459). Quali prospettive di miglioramento esistono se i governi futuri che dovranno decidere quali politiche per la casa adottare saranno scelti da una popolazione sempre più anziana?

I flussi migratori

L'aumento delle disuguaglianze, le instabilità politiche e i cambiamenti climatici hanno prodotto un fenomeno migratorio dalle aree più povere a quelle più ricche del globo. Un fenomeno che Palermo conosce bene con i suoi 25.974 residenti

stranieri che rappresentano il 3.9% dei residenti totali. Una popolazione di 130 nazionalità diverse, distribuite nella maggior parte dei casi nei quartieri del centro storico. Politeama, Zisa, Noce, Libertà e Oreto-Stazione ospitano difatti il 75,17% dei residenti stranieri, pari a 19.346 persone.

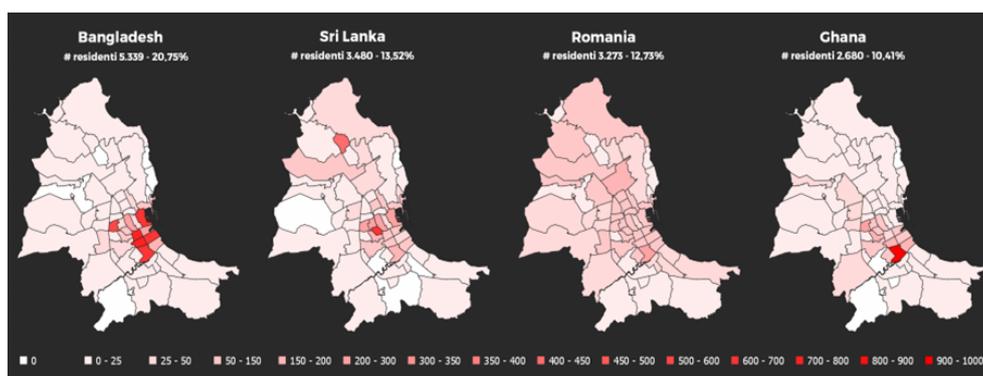


Fig. 3. 4 Principali nazionalità straniere a Palermo – 2018 (elaborato da Opendatasicilia).

Una collocazione spaziale particolare che sottende sfide ben precise, una su tutte quella degli affitti. La popolazione di riferimento, che per il 75,1% ha un lavoro manuale non qualificato, con un tetto massimo di stipendio di 800 euro [ministero del Lavoro e delle Politiche sociali 2017], deve far fronte al costo medio d'affitto più caro in città, che equivale a 8,30 euro per metro quadrato [immobiliare.it 2019]. Un contesto che ad oggi ha portato considerevoli squilibri che si sono aggiunti alla già non facile situazione passata. Un dato esemplificativo è certamente il numero degli sfratti che nel 2018 ammontano a 1.510, ovvero al 14,6% sul totale delle abitazioni [Legambiente 2019]. In ultima analisi, ciò che ci restituiscono questi dati è una situazione nella quale la questione sociale e di rimando quella abitativa, è quanto mai aperta. Le parole di Nino Rocca di Emergenza casa ne sono un valido esempio: «I numeri sono preoccupanti, sei anni fa nel capoluogo siciliano le famiglie che facevano parte della graduatoria comunale per l'assegnazione di case erano circa 800, oggi sono 2.240. I cento che sei anni fa dormivano per strada sono diventati almeno 500» [Gullà 2018].

I flussi turistici

Come molte altre città mediterranee anche Palermo sta vivendo un significativo incremento dei flussi turistici. Dopo anni di isolamento, dovuto dalla fama di città poco accessibile ai visitatori, il capoluogo siciliano sta attraversando un periodo significativamente florido. Con 1.138.322 arrivi annui nel 2018 e una variazione tra 2017 e 2018 del 9%, Palermo è entrato di diritto nel novero delle città turistiche, ovvero: «le città in cui il numero di visitatori annui supera di gran lunga il numero di abitanti» [D'Eramo 2017, p.158]. Rapporto che, se da un lato produce molte externalità positive, ha anche effetti significativi sul volto urbanistico e sociale, in particolar modo dei centri storici. Infatti, «Il turismo stravolge non solo il paesaggio fisico, ma anche quello umano:

proprio perché il nucleo della città turistica tende a essere dominato dal commercio al dettaglio e da locali di svago piuttosto che da uffici, i quartieri residenziali di classe lavoratrice situati al centro diventano una rarità» [*Ibidem*, p.160]. Fenomeno che non ha risparmiato il capoluogo siciliano, che ha visto i suoi quartieri centrali diventare il luogo preferito per l'apertura di strutture extralberghiere, queste infatti sono aumentate di 1.636 unità in soli due anni. Nel 2015 erano 10.503 e sono arrivate a 12.139 nel 2017 [Istat 2018]. Un quadro da cui emergono domande significative sul lato delle politiche abitative. I centri storici, adibiti quasi esclusivamente ai servizi turistici, quali ripercussioni hanno sul panorama abitativo? Saranno i turisti ad adattarsi ai servizi forniti ai cittadini o saranno questi ultimi a doversi adattare ai primi? Se nel breve periodo i bed and breakfast prosperano, un'inversione di tendenza futura potrebbe far aumentare il numero di alloggi vuoti?

La struttura progettuale del Pon Metro

Facendo propri gli obiettivi dell'Agenda 2030, la Commissione europea, insieme ad altre organizzazioni dell'Unione europea, ai governi nazionali, ad autorità locali e alle parti interessate, affronta i problemi delle città attraverso l'Agenda urbana per l'Ue [Ce 2019]. Lo strumento adottato dalla Ce con Decisione C [2015] 4998 del 14 luglio è il *Programma operativo nazionale* (Pon) *Città Metropolitane 2014 – 2020*. In Italia, questo approccio si propone di rafforzare le politiche del Piano casa, varato dal governo nazionale nel 2014 con D.L. n. 47 [Ce 2018]. Il Pon conta su una dotazione finanziaria pari a oltre 892 milioni di euro di cui 588 milioni di risorse comunitarie: 446 provengono dal Fondo di sviluppo regionale (Fesr) e 142 dal Fondo sociale europeo (Fse), cui si aggiungono 304 milioni di cofinanziamento nazionale. Suddetti fondi interessano le 14 aree metropolitane italiane, tra cui Palermo. I capoluoghi sono identificati come Autorità urbane, ai sensi dell'art.7 del Reg. (Ue) 1301/2013, e assumono il ruolo di Organismo intermedio sulla base di un apposito atto di delega da parte dell'agenzia per la Coesione territoriale, autorità di gestione del Pon. Sulla base dell'Accordo di partenariato, con il quale gli Stati identificano la propria strategia, le priorità nazionali e le modalità di impiego dei fondi strutturali europei 2014-2020, il Pon Metro si pone in linea con gli obiettivi e le strategie proposte per l'Agenda urbana europea che individua nelle aree urbane dei contesti di grande concentrazione di popolazione e del sistema produttivo, cogliendo così le sfide di crescita intelligente, inclusiva e sostenibile identificate dalla Strategia Europa 2020 [Ce 2018]. Il Programma, quindi, identifica due *driver* di intervento principali con lo scopo di migliorare i servizi urbani e la qualità della vita nelle città: «Smart city per il ridisegno e la modernizzazione dei servizi urbani» e «Innovazione sociale per l'inclusione dei segmenti di popolazione più fragili e per aree e quartieri disagiati» [Ce 2018, p. 24]. Questi si declinano in quattro assi per *driver* e un quinto asse dedicato all'assistenza tecnica al programma. Gli assi, ad ogni modo, sono da considerarsi complementari tra loro. Il Pon Metro offre come motivazione della definizione dell'asse 3: «la necessità di un significativo intervento sui temi dell'inclusione sociale di gruppi e individui svantaggiati, in

condizioni di marginalità grave o deprivazione materiale, e di rischio rilevante di esclusione, anche con riferimento alla vulnerabilità, disagio e deprivazione connessi all'abitare» [Ce 2018, p. 74]. A beneficio di questi utenti, il Pon Metro, «in sinergia con i programmi regionali Fse e Fesr, affronta il tema dell'inclusione sociale attraverso la ricerca di soluzioni: al problema della povertà abitativa, in una logica di prevenzione e superamento, unitamente all'attivazione di percorsi finalizzati all'inserimento sociale attivo; per la predisposizione di migliori e più diffusi servizi di innovazione sociale, tramite la disponibilità del terzo settore, in risposta ai nuovi bisogni espressi dalle comunità a livello locale». Il Pon, anche in questo caso, suggerisce una marcata complementarità e integrazione con altri strumenti ordinari e straordinari. Caratteristiche necessarie per affrontare le problematiche già rilevate precedentemente in questo scritto.

L'asse 3, infine, si declina in tre azioni chiave [Ce 2018]:

- Azione 3.1 - *Riduzione del numero di famiglie con particolari fragilità sociali ed economiche in condizioni di disagio abitativo* (p. 75);
- Azione 3.2 - *Riduzione della marginalità estrema e interventi di inclusione a favore delle persone senza dimora e delle popolazioni Rom, Sinti e Camminanti* (p. 84);
- Azione 3.3 - *Aumento della legalità nelle aree ad alta esclusione sociale e miglioramento del tessuto urbano nelle aree a basso tasso di legalità* (p. 92).

L'Agenzia sociale per la Casa di Palermo

Per raggiungere tali obiettivi, Il Pon Metro promuove la diffusione delle agenzie metropolitane per la casa. Ma le attività previste a Palermo sono state organizzate non per rivolgersi solamente ai cittadini in condizione di disagio abitativo, ma anche ai proprietari di immobili che decidono di aderire all'Agenzia sociale per la Casa. Il progetto, sposando il paradigma dell'*Housing First*, «basato sull'inserimento diretto in appartamenti indipendenti di persone senza dimora con problemi di salute mentale o in situazione di disagio socio-abitativo cronico allo scopo di favorirne percorsi di benessere e integrazione sociale» [Cortese e Iazzolini 2014], non è replicabile per lo stesso utente/nucleo familiare. Esso prevede, «per un periodo di 12 mesi prorogabili per l'utilizzo della somma autorizzata e fino all'importo massimo di 10 mila euro, una serie di servizi», che possono arrivare «a comprendere sostegno psicologico, sostegno educativo ed altri interventi specifici. Il progetto adotta anche l'approccio *Housing Led*, che prevede, per singoli utenti e non nuclei familiari, «forme di accompagnamento sociale integrato con forme di abitazione condivisa con altri soggetti che potranno avere una durata massima di 24 mesi, prorogabili in ogni caso fino ad esaurimento della somma autorizzata (anche in questo caso fino a 10 mila euro). Analogamente ad *Housing Led*, si prevede che i beneficiari usufruiscano in modo condiviso di una unica abitazione, ma non sono previsti ulteriori servizi di accompagnamento. Il progetto potrà avere una durata massima di 12 mesi, prorogabili in ogni caso fino ad esaurimento della somma autorizzata che non potrà superare l'importo di euro 10.000» .

Sulla base dell'assunzione degli elementi fin qui analizzati, l'Agenzia sociale per la Casa è già identificabile come uno strumento innovativo e integrato nella lotta all'emergenza abitativa e all'esclusione sociale. L'innovazione nel progetto si caratterizza per essere transcalare e multilivello nei processi e nelle attuazioni. Infatti, essa è introdotta a livello della forma organizzativa attraverso la formazione di una rete di distribuzione dei servizi pubblici composita ed eterogenea, oltre che nelle forme operative di attuazione previste (e.g.: snodo per l'inclusione sociale, che permette la riorganizzazione della governance complessiva dell'amministrazione comunale palermitana).

L'Agenzia nel quadro dell'Agenda 2030

In merito alla risposta dell'Agenzia sociale per la Casa agli obiettivi dell'Agenda 2030, il Comune di Palermo si sta dotando di un sistema d'analisi integrato, tenendo ben presente il forte grado di interdipendenza tra gli obiettivi della stessa. L'Agenzia ha certamente una naturale correlazione con l'obiettivo 11 sulle città e le comunità sostenibili. In particolar modo, essa può produrre esternalità positive nell'ambito del target 11.1, ovvero: «garantire a tutti l'accesso ad alloggi adeguati, sicuri e convenienti e ai servizi di base e riqualificare i quartieri poveri» [Ce 2019, p. 21]. Data la multiscalarità del sistema città, si producono impatti anche su altri aspetti del vivere urbano. Toccando, ad esempio, anche l'obiettivo 10, relativo alla diminuzione delle disuguaglianze, l'Agenzia è in grado di ridurre la forza di quei fenomeni strutturali del sistema urbano che generano disuguaglianze sociali, come la ghettizzazione, la *gentrification* e il *rent gap*. Allo stesso tempo, una città più sostenibile si traduce in apporto positivo per mettere fine ad ogni forma di povertà: obiettivo 1 [Onu 2015, p. 14]. Infine, il raggiungimento dell'obiettivo 11 è inevitabilmente relazionato con il numero 7: incentivare la produzione di comunità sostenibili vuol dire necessariamente garantire l'accesso a servizi energetici affidabili e moderni con un migliore efficienza energetica [*Ibidem.*].

BIBLIOGRAFIA

Assemblea Generale delle Nazioni Unite (Onu)
2015 *Risoluzione 70/1: Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile (25 settembre 2015).*

Baldini, M.
2010 *La casa degli italiani.* Bologna: Il Mulino.

Commissione europea (Ce)

2018 *Programma operativo nell'ambito dell'obiettivo 'Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione'*. [online]

http://www.ponmetro.it/wp-content/uploads/2016/11/Programme_2014IT16M2OP004_4_0_it.pdf

Cortese, C. & Iazzolino, M.

2014 *Innovare per includere: le sfide dell'approccio Housing First*, Conferenza ESPANET 2014: *Sfide alla cittadinanza e trasformazione dei corsi di vita: precarietà, invecchiamento e migrazioni*, Università degli Studi di Torino, Torino, 18-20 settembre.

D'Eramo, M.

2017 *Il selfie del mondo*. Milano, Feltrinelli.

Gullà, M.

2018 *Emergenza abitativa, Nino Rocca: "A Palermo più di 2 mila famiglie in graduatoria"*, in «Giornale di Sicilia». [online]

<https://palermo.gds.it/video/economia/2018/10/01/emergenza-abitativa-nino-rocca-a-palermo-piu-di-2-mila-famiglie-in-graduatoria-d31a75fe-20aa-4c4f-b901-a066d142c13a/>.

Impicciatore, R.; Rosina, A.; Livi Bacci, M. (a cura di)

2017 *Popolazione e politica*. Associazione Neodemos. [online]

http://www.neodemos.info/wp-content/uploads/2017/10/E-book-Popolazione_e_politica.pdf

Istituto nazionale di statistica (Istat)

2018 *Palermo città della cultura*. [online]

https://www.istat.it/it/files//2018/10/Palermo_interculturale_29_10_2018.pdf

Legambiente

2019 *Ecosistema urbano. Rapporto sulle performance ambientali delle città 2019*.

[online] <https://www.legambiente.it/wp-content/uploads/rapporto-ecosistema-urbano-2019.pdf>

Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali

2017 *La presenza dei migranti nella Città Metropolitana di Palermo*. [online]

<http://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/studi-e-statistiche/Documents/La%20presenza%20dei%20migranti%20nelle%20aree%20metropolitane,%20anno%202017/RAM-2017-Palermo.pdf>

Orlando, L.

2018 *Le Città nel Giardino Planetario*. Lezione Inaugurale, Sciences Po École urbaine, Paris, 30 agosto 2018.

Petrelli, A. & Frova, L. (a cura di)
2019 *Atlante Italiano delle disuguaglianze di mortalità per livello di istruzione*, in
«Epidemiologia e Prevenzione», 1, 43. [online]
<https://www.istat.it/it/files//2019/03/Atlante-italiano-delle-disuguaglianze-di-mortalita.pdf>

Semi, G.
2015 *Gentrification. Tutte le città come Disneyland?*. Bologna, Il Mulino.

SITOGRAFIA

<http://www.ponmetro.it/>

<https://asvis.it/>

<https://ec.europa.eu>

<https://www.ponmetropalermo.it>

<https://www.immobiliare.it>

<https://www.housingfirstitalia.org>

<http://opendatasicilia.it/>

<http://pti.regione.sicilia.it>

<https://www.tuttitalia.it>