

**ABITARE L'ITALIA
TERRITORI, ECONOMIE, DISEGUAGLIANZE**



XIV CONFERENZA SIU - 24/25/26 MARZO 2011

Pinzello I., Giampino A., Saccomanno A., Todaro V. La questione abitativa in Sicilia

www.planum.net
ISSN 1723-0993

XIV Conferenza Siu

ABITARE L'ITALIA.

TERRITORI, ECONOMIE, DISEGUAGLIANZE

Atelier 7: La nuova questione urbana e il problema della casa

Paola Di Biagi, Sara Basso

Discussant: Giovanni Magnano

La questione abitativa in Sicilia

di Ignazia Pinzello, Annalisa Giampino, Angela Saccomanno, Vincenzo Todaro

Dipartimento di Architettura, Università degli Studi di Palermo

Il crescente disagio abitativo che in alcuni comuni, specialmente nei capoluoghi di provincia, richiederebbe un'attenzione del governo regionale volta ad individuare politiche ed azioni che concorrano al calmieramento degli affitti ed alla costruzione di alloggi per le fasce deboli.

Pur non essendo prevista la competenza esclusiva in materia di edilizia residenziale pubblica dall'art.14 dello statuto della Regione Siciliana, tuttavia essa, come affermato dalle sentenze della Corte Costituzionale n. 534-566/88 e n. 493/90, ha competenza primaria in materia di Edilizia Residenziale Pubblica purché uniformata alla normativa statale in relazione alla "determinazione dei criteri per l'assegnazione di alloggi e per la fissazione dei canoni". La Regione non ha perseguito una politica abitativa ma ha legiferato in maniera integrativa rispetto a quella dello Stato. In particolare le leggi emanate hanno riguardato l'assegnazione, i canoni di locazione e la cessione in proprietà degli alloggi.

La situazione di disagio è aggravata dall'attribuzione della competenze in materia di ERP a differenti Dipartimenti dell'Amministrazione regionale ed in particolare la Presidenza della Regione e gli Assessorati regionali dei Lavori Pubblici e della Cooperazione. Quest'ultimo specificatamente si occupa di cooperative edilizie. Il patrimonio di ERP di proprietà regionale viene gestito dall'Assessorato alla Presidenza della Regione Siciliana.

La frammentazione delle competenze produce una difficoltà di coordinamento e di scambio di informazioni tra i differenti dipartimenti influenzando negativamente l'attuazione di una politica della casa in relazione alla programmazione ed alla gestione degli interventi. A questo si aggiunge un'assenza di legislazione adeguata, considerato che il quadro legislativo risale agli anni '70, e la mancata istituzione dell'Osservatorio della condizione abitativa, previsto dalla L. n. 431/98, già presente in molte altre regioni.

Dal 2002 la Regione Siciliana ha attivato programmi autonomi rispetto a quelli di iniziativa nazionale. Le prime iniziative sono riconducibili ai seguenti programmi:

**ABITARE L'ITALIA
TERRITORI, ECONOMIE, DISEGUAGLIANZE**



XIV CONFERENZA SIU - 24/25/26 MARZO 2011

Pinzello I., Giampino A., Saccomanno A., Todaro V. La questione abitativa in Sicilia

www.planum.net
ISSN 1723-0993

- 1- Programma sperimentale di edilizia residenziale da 20.000 alloggi in affitto;
- 2- Contratti di quartiere II;
- 3- Programma di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile con allegato Bando per programmi di iniziativa regionale.

Il Programma sperimentale di edilizia residenziale da 20.000 alloggi in affitto¹, rivolto ai comuni, agli Istituti Autonomi Case Popolari, alle imprese di costruzione e alle cooperative edilizie di abitazione e rispettivi consorzi ha finanziato interventi riferiti a:

- costruzione e recupero di alloggi non oggetto di altri finanziamenti agevolati;
- acquisto ed eventuale recupero di interi edifici residenziali.

Attraverso il bando sono stati finanziati un totale di 9 programmi, di cui 6 degli IACP, 1 del Comune di Messina, 2 di imprese private. Il programma, come specificato dallo stesso bando, ha consentito la realizzazione in totale di 142 nuovi alloggi (125 realizzati dallo IACP nei comuni di Catania, Ragusa, Siracusa e Lercara Friddi in provincia di Palermo, 17 interventi di imprese private localizzati nel comune di Ravanusa in provincia di Agrigento). Infine, 160 interventi di recupero hanno interessato 17 alloggi dello IACP di Catania e 143 alloggi del Comune di Messina.

Nel 2003 è stato emanato il bando n. 1425 per l'attivazione dei Contratti di Quartiere II. Attraverso questo bando sono stati finanziati 25 programmi che interessano alcuni dei comuni delle nove province siciliane (eccetto Caltanissetta). I Contratti di Quartiere finanziati hanno interessato ambiti urbani periferici e centri storici. Gli interventi sono attualmente in corso di definizione.

In relazione al Programma di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile², attraverso l'Accordo di Programma tra il Ministero delle Infrastrutture e la Regione Siciliana³ sono state espletate le procedure per il finanziamento delle proposte. I Programmi finanziati interessano i capoluoghi di provincia di Palermo e Agrigento, e i comuni di Palazzolo Acreide (prov. di Siracusa), Fiumedinisi e Malvagna (prov. di Messina), Alcamo, Erice e Partanna (prov. di Trapani), Acicatena (prov. di Catania).

Inoltre, in relazione all'emergenza abitativa per le comunità immigrate è stato definito l' "Accordo di Programma per la realizzazione di interventi destinati alla popolazione immigrata in materia di accesso all'alloggio" tra il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e le Regioni Obiettivo Convergenza (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia)⁴.

L'Accordo, che segue all'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri del "Piano per l'integrazione nella sicurezza 'Identità e incontro'"⁵, è indirizzato a creare le condizioni per una coesistenza pacifica tra cittadini

¹ Bando emanato dal Dipartimento Lavori Pubblici dell'Assessorato Regionale Lavori Pubblici, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Regione siciliana n. 3 del 17 gennaio 2003 in attuazione del decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti del 27 dicembre 2001.

² Decreto Assessorato Regionale dei LL.PP. 11 luglio 2008.

³ Accordo di Programma per la realizzazione degli interventi di cui al Programma innovativo di ambito urbano denominato "Programma di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile", 3 giugno 2010.

⁴ L'Accordo è stato stipulato in data 29/12/2010.

⁵ Il Piano è stato approvato in data 10/06/2010.

italiani e stranieri ed in particolare a dare risposta alla domanda abitativa proveniente dalla popolazione immigrata.

L'Accordo sarà attuato attraverso la predisposizione di azioni congiunte pubblico-privato principalmente indirizzate:

- alla manutenzione e ristrutturazione dei beni immobili confiscati alla criminalità organizzata e dei beni immobili a diverso titolo in disponibilità pubblica;
- all'acquisizione, recupero e gestione di alloggi da destinare in locazione;
- alla promozione di progetti sperimentali per l'acquisizione di alloggi attraverso forme di recupero, auto-recupero o auto-costruzione di unità immobiliari da destinare a residenza.

Per quanto riguarda il quadro a scala comunale⁶, risulta in linea con il *trend* nazionale, incluse le difficoltà di implementare a livello locale una politica abitativa. Ad aggravare ulteriormente la situazione concorrono tra gli altri:

- l'assenza di un consolidato *terzo settore* e di un settore privato in grado di interagire con il soggetto pubblico;
- il mancato rinnovamento della struttura amministrativa alla luce del cambiamento del sistema di azione in materia di politiche abitative;
- la situazione debitoria di diverse amministrazioni comunali;
- i cambiamenti della domanda sociale debole.

Dall'indagine condotta sul comune di Palermo emerge, come dato costante, che l'assegnazione degli alloggi di ERP ha proceduto attraverso lo scorrimento di vecchie liste di assegnatari risultati idonei al bando comunale del 2003, "Bando generale di concorso per l'assegnazione in locazione semplice di alloggi in corso di costruzione nel Comune di Palermo di proprietà del Comune e dello I.A.C.P.".

Questo bando risulta attualmente preso come riferimento per le pratiche dell'Ufficio Interventi Abitativi del Comune di Palermo.

Ma il dato più allarmante è riferibile allo scarto esistente tra domande presentate e le assegnazioni effettuate, ovvero a fronte delle 9.858 domande di alloggio del 2003, riferite allo scorrimento della graduatoria del bando citato prima, emerge la situazione critica data dall'esiguo numero di alloggi assegnati, e degli alloggi occupati abusivamente. In totale sono stati assegnati (graduatoria Lista di Emergenza, luglio 2010) 742 alloggi, di cui risultano 490 assegnati con scorrimento di graduatoria del bando 2003-04 e 284 alloggi localizzati all'interno del Centro Storico. Mentre sono stati contemporaneamente assegnati ulteriori 202 alloggi alla graduatoria inerente al bando riservato agli sfrattati giudiziari del 1989.

Quanto alle politiche di sostegno all'affitto, le misure appaiono più efficaci e parzialmente rispondono alla domanda, anche se complessivamente questo genere di misure difficilmente risulta essere in grado di tutelare le

⁶ L'indagine sulle politiche abitative nei comuni capoluogo di provincia è stata condotta attraverso interviste ai responsabili del settore abitativo dei comuni o sottoponendo *on-line* direttamente il questionario. Dei nove comuni contattati soltanto tre hanno risposto.

fasce deboli o di coprire l'intera fascia di disagio che effettivamente necessita del contributo. Essa è certamente cambiata ed i motivi di questo cambiamento vanno ricercati nella precarietà del lavoro, nell'aumento dell'età, infatti gli anziani a causa del loro basso reddito non possono sostenere il rincaro dei canoni con la diretta conseguenza di essere vittima di sfratto (a Palermo la popolazione anziana residente, costituita da ultrasessantacinquenni, è pari al 14,7% e all'ultimo bando ERP (2003-04) sono state presentate 794 domande), nell'aumento delle famiglie composte da una persona e monoreddito, nella presenza sempre più cospicua di studenti universitari fuori sede, che a causa della mobilità richiedono alloggi con canoni di affitto adeguati, nella crescente presenza degli immigrati per i quali non è facile quantificare il numero reale. L'esempio più significativo è quello del comune di Palermo nel quale, nel 2006, la popolazione straniera residente ha subito un incremento pari al 41,53%, rispetto al 2003 (ISTAT). Emerge la condizione di disagio dei richiedenti che vivono per l'8,93% in alloggi precari e impropri (baracche, stalle, magazzini etc) e per il 4,57% costretti alla coabitazione e a situazioni di sovraffollamento con 2-3 persone per vano.

Vanno aggiunti i separati che spesso non possono sostenere un canone di affitto non calmierato e sono costretti alla coabitazione.

Di non minore difficoltà è la situazione dei giovani che a causa del lavoro precario e flessibile hanno difficoltà a sopportare gli aumenti dei canoni di locazione o le rate di mutuo. Infatti il costo della casa incide sempre di più sullo stipendio crescendo in maniera sproporzionata e pesa non soltanto sui poveri ma anche sui ceti medi.

Al cambiamento della composizione sociale si aggiunge il fenomeno del pendolarismo.

Le famiglie tendono a trasferirsi fuori dal centro abitato, dove hanno la loro attività lavorativa, perché il costo delle abitazioni nei centri minori dell'hinterland è certamente più basso. Nel caso di Palermo emerge che parte delle domande di alloggio proviene dai comuni limitrofi al capoluogo come Villabate con il 30,14%, Misilmeri con il 13,70% e Bagheria con il 12,33%.

In relazione al contributo all'affitto nel comune di Palermo si registra un sensibile ritardo tra l'emanazione del bando e l'erogazione del contributo. Infatti agli aventi diritto della graduatoria relativa al contributo all'affitto del bando 2005 (circa 15.545 domande presentate), sono stati liquidati i relativi contributi⁷ per mezzo del D.D. n.59 del 2008. Al 2008 risultavano, da graduatorie ufficiali del Comune di Palermo, circa 1.042 richieste di integrazione all'affitto, di cui 80 richieste da parte di immigrati regolari

I dati sull'Edilizia Residenziale Pubblica, riferiti all'anno 2003, rilevano che il patrimonio di alloggi complessivamente è di 61.714 di cui 45.563 degli IACP, di cui circa il 50% degli IACP di Catania, Messina e Palermo, 6.474 della Regione, 8.007 dello Stato, 1.670 di altri Enti.

⁷ Dati forniti dal report "Bilancio Sociale 2008" del Comune di Palermo

	Proprietà I.A.C.P.	Proprietà Regione	Proprietà Stato	Proprietà altri enti	Totale alloggi gestiti
Acireale	1.253	374	—	—	1.627
Agrigento	4.891	907	2.326	70	8.194
Caltanissetta	2.668	429	625	—	3.722
Catania	8.359	1.080	—	—	9.439
Enna	1.931	187	100	—	2.218
Messina	6.002	840	1.471	478	8.791
Palermo	7.648	1.039	1.550	201	10.438
Ragusa	2.752	359	27	—	3.138
Siracusa	4.614	353	533	389	5.889
Trapani	5.445	906	1.375	532	8.258
	45.563	6.474	8.007	1.670	61.714

Fonte: Relazione Corte dei Conti 2006.

A queste quantità vanno aggiunti gli 8.000 alloggi popolari di proprietà delle Amministrazioni di Palermo, Catania, Siracusa, Messina. In base alla L. N. 560/93, recepita dalla L.R. n. 43/94, al 2003 sono stati venduti dallo IACP 17.228 alloggi.

I.A.C.P.	N. alloggi venduti	Comuni	N. alloggi venduti
Acireale	324	Catania	468
Agrigento	1.812	Milazzo	0
Caltanissetta	993	Siracusa	0
Catania	2.953	Palermo	1.447
Enna	755	Bagheria	0
Messina	4.491	Caltagirone	165
Palermo	4.270	Ragusa	23
Ragusa	685	Palagonia	0
Siracusa	562	Cefalù	0
Trapani	383	Messina	542
		Enna	64
		Trapani	24
<i>Totale</i>	<i>17.228</i>	<i>Totale</i>	<i>2.733</i>

Fonte: Relazione Corte dei Conti 2006.

Con leggi diverse e nel periodo compreso tra il 1994 ed il 2003 in totale sono stati venduti 22.700 impoverendo il patrimonio degli Istituti e dei Comuni, che peraltro hanno mantenuto gli alloggi più degradati. Il processo di dismissione, iniziato nel 1993 con la L. N. 560, ha avuto un'accelerazione dal 1996 in poi. Il ricavato delle vendite ammonta a più di 220 milioni di euro. Di questi circa il 75% è stato utilizzato per ripianare i deficit degli Istituti e soltanto la rimanente parte per interventi di recupero e manutenzione straordinaria. L'Istituto che ha ceduto più alloggi è stato quello di Messina, seguito da Palermo, Catania e Agrigento.

Alla diminuzione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica causata dalla vendita, non è corrisposto un processo di costruzione di nuovi alloggi sì da bilanciare il rapporto tra le due operazioni e soprattutto garantirsi una riserva consistente di alloggi da potere gestire in caso di emergenza. In particolare nel 1998 si sono venduti 17.000 alloggi mentre ne sono stati costruiti soltanto 10.000.

Gli interventi di risanamento hanno interessato solo il 28% degli alloggi.⁸

Il processo potrebbe essere visto positivamente se fosse affiancato da azioni volte all'incremento del patrimonio pubblico (recupero edilizio, costruzione nuovi alloggi, ecc), tuttavia ha degli effetti negativi sull'accesso e attuazione delle politiche pubbliche e sulla qualità fisica dei quartieri. La carenza di patrimonio pubblico ostacola, per esempio la possibilità di partecipazione a programmi complessi indirizzati alla riqualificazione dell'intero quartiere (contratti di quartiere, ecc.). Infatti molto spesso i quartieri di edilizia residenziale pubblica registrano oltre al degrado degli edifici destinati ad abitazioni, una assenza o carenza di servizi ed attrezzature pubbliche, una complessiva mancanza di qualità ambientale. Il rischio è che in assenza di una modifica strutturale e culturale delle amministrazioni, senza un potenziamento delle sinergie pubblico/private, il disagio abitativo possa trasformarsi in una vera e propria emergenza.

Dalle analisi effettuate sulla questione abitativa circoscritta all'ambito regionale siciliano, si evince come l'emergenza abitativa del comune di Palermo è costituita da uno sproorzionato numero di domande (9.859 richieste) riferite ad uno scorrimento in graduatoria del Bando 2003-2004, non colmato da una adeguata offerta di alloggi di edilizia residenziale pubblica. Dagli interventi ad oggi realizzati risultano solo 742 alloggi assegnati, in periodo compreso dal 2003 al 2010. Dal Bando del 2005, invece le richieste di un contributo al disagio alloggiativo ammontava a 500, mentre le istanze accolte sono state 391.

Soprattutto per questo disagio si evince come la popolazione residente dal 2002 al 2006 ha subito un incremento di percentuale residenziale nei comuni che gravitano attorno al capoluogo e un decremento dei residenti presso il comune di Palermo.

Emergono quindi da questi dati dei consistenti nodi critici:

- Le difficoltà di accesso all'edilizia sociale pubblica per gli stranieri.
- La condizione di disagio in cui vivono i richiedenti un alloggio.
- La migrazione verso i comuni limitrofi al capoluogo.
- L'assenza di nuovi Bandi (l'ultimo è datato 2003-2004).

In conclusione, in relazione alle suddette considerazioni è necessario:

- Definire ipotesi alternative di localizzazione di nuova edilizia residenziale pubblica nell'area metropolitana, data la grande migrazione di famiglie verso i comuni limitrofi a Palermo.
- Abolire quanto previsto nella L.r. n.22/96 e seguenti che prevede la possibilità di utilizzare le aree destinate a verde agricolo per insediamenti di edilizia convenzionata.
- Attivare la politica del recupero finalizzata a ERP in Centro Storico.
- Diversificare le tipologie edilizie in relazione alla domanda.
- Revisionare i piani PEEP verificando il livello di realizzazione dei servizi e valutando l'opportunità di eventuali interventi di modifica alle previsioni di piano e/o di demolizione e sostituzione.

⁸ Dati rilevati dalla relazione della Corte dei Conti, sezione di controllo della Regione Siciliana, approvata con deliberazione n.9/2006.

- Esercitare il diritto di prelazione da parte del Comune sull'acquisto degli edifici, soprattutto in Centro Storico, al fine di garantirsi un patrimonio immobiliare da affittare a canone controllato o da adibire ad alloggi di emergenza o case parcheggio.
- Prevedere, come nella "Loi solidarité et renouvellement urbains" del 13/12/2000, l'obbligo per i comuni con popolazione di almeno 1500 abitanti, di costituire un parco di alloggi a canone sociale corrispondente al 20% di residenze principali.
- Fissare tre obiettivi come nella politica parigina: costruire più alloggi sociali, diversificare i differenti programmi e re-distribuirli all'interno della città.
- Obbligare i privati di riservare il 25% della superficie ad alloggi sociali (si applica a programmi costruttivi con sup. superiore a 1000 mq, per es. per la costruzione di un immobile di abitazioni di 3000 mq saranno realizzati 33 alloggi da 90 mq di cui 8 saranno offerti a canone sociale).
- Offrire alloggi in relazione alla domanda diversificata: famiglie numerose, studenti, immigrati, anziani, etc.

Riferimenti bibliografici

- Aa.Vv.(2006), "Politiche abitative in Italia", in *Urbanistica Informazioni*, N. 209, INU Edizioni.
- Corte dei Conti, *Relazione sulla gestione dell'edilizia residenziale pubblica*, Deliberazione n.10/2007.
- Crevaschi M. (2001), "Quartiere e territorio nei programmi integrati", *Territorio*, n.19, pp. 38-44.
- Crevaschi M. (2007), "Piattaforme territoriali e scenari abitativi", in A. Clementi (a cura di), *Reti e territori al futuro. materiali per una visione*, Società Italiana degli Urbanisti, rapporto per Dicoter, Ministero delle Infrastrutture, Roma.
- ISTAT (2006), *Struttura socioeconomica e condizione abitativa della popolazione residente*, Fascicolo nazionale II Italia, ISTAT, Roma.
- Palermo P. C. (2002), "Introduzione. Il ciclo del programma Urban: varietà e tipi di esperienze", in Palermo P. C., Savoldi P., *Il programma Urban e l'innovazione delle politiche urbane*, FrancoAngeli, Milano.
- Stella E. (1989), "Abitare in Sicilia. Passato e futuro dell'intervento pubblico residenziale", in Costantino D. (a cura di), *Teorema siciliano*, Publicicula Editore, Palermo, pp. 77-118.