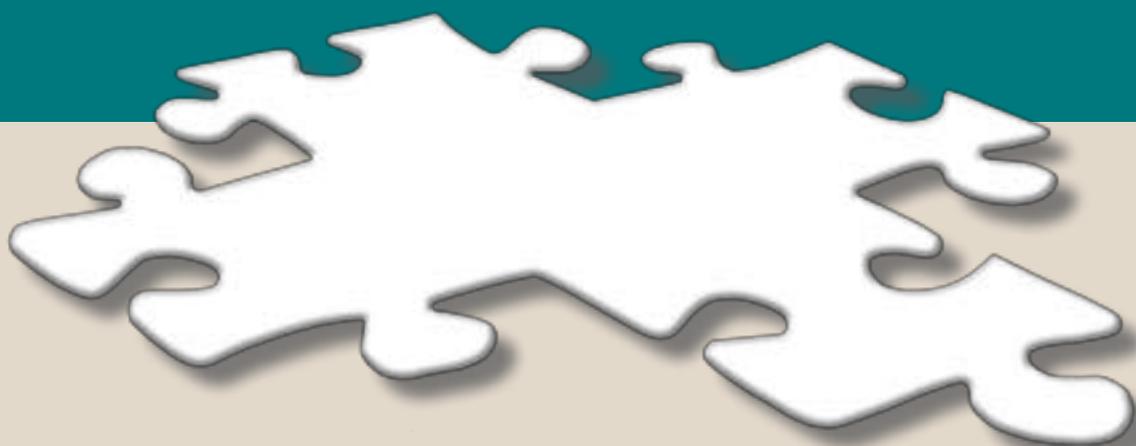


La Discriminazione nell'accesso alla Casa



*Ricerche sul mercato
dell'affitto e sull'edilizia
residenziale pubblica
in Emilia-Romagna*

La Discriminazione nell'accesso alla Casa

*Ricerche sul mercato
dell'affitto e sull'edilizia
residenziale pubblica
in Emilia-Romagna*

Sommario

- p. 7 Prefazione**
a cura di Massimiliano Monnanni
Direttore UNAR
- p. 11 Introduzione**
a cura di Teresa Marzocchi
Assessore regionale Promozione delle politiche sociali e di integrazione per l'immigrazione, volontariato, associazionismo e terzo settore
- p. 13 Note alla lettura**
a cura di Andrea Stuppini
Responsabile del Servizio Politiche per l'Accoglienza e l'integrazione sociale della Regione Emilia-Romagna
- p. 15 Ricerca sul mercato dell'affitto in Emilia-Romagna**
a cura di Francesco Cirillo
in collaborazione con
Paola Navelli, Giusi Dossena, Piacenza
Susanna Tomaselli, Parma
Claudio Melioli, Reggio Emilia
Paolo Lazzaretti, Modena
Laura Pozzoli, Bologna
Chiara Negrini, Ibrahim Bashar, Osama Murshed, Ferrara
Cinzia Zavatti, Forlì-Cesena
Kajetana Strojwas, Ravenna
Fatima Berrima, Rimini
- p. 37 L'accesso all'edilizia residenziale pubblica: analisi dei bandi e dei Regolamenti**
a cura di Raniero Cramerotti e Caterina Burgisano
- p. 49 Bandi e Regolamenti ERP: analisi giuridica**
a cura di Caterina Burgisano
in collaborazione con
Viviana Bussadori
Massimo Cipolla
Paolo Fasano
Miles Gualdi
Anna Paola Sanfelici
Daniela Saverino
Susanna Tommaselli



Prefazione

Nel corso del 2010 si è viepiù intensificata l'azione di sviluppo e potenziamento – già avviata nella seconda metà del 2009 – dell'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali, che si è dotato di un contact center informatizzando il sistema delle segnalazioni, ha elaborato la strutturazione di una rete diffusa di centri territoriali contro il razzismo in sinergia con enti locali e società civile ed ha avviato una serie di azioni che lo qualificano e ancor di più lo qualificheranno nel 2011 come un autorevole punto di riferimento istituzionale in tema di razzismo.

A partire dal dicembre 2009 il call center – 800 90 10 10 – per la raccolta delle denunce funzionante dal 2005 è diventato parte, appunto, del nuovo contact center dell'Ufficio, raddoppiando la dotazione economica e il personale. Il potenziamento ha permesso quindi di avviare nuovi servizi e di renderne effettivi altri finora forniti al di sotto delle necessità.

Tra questi ultimi, vi è una crescita del supporto legale alle vittime degli episodi di discriminazione, richiesto in particolare dalle associazioni iscritte nel Registro tenuto dall'UNAR e dagli operatori delle Regioni e degli Enti locali, questi ultimi in numero sempre crescente a seguito degli accordi che l'UNAR ha stipulato con il sistema delle autonomie locali. Accanto al supporto legale è stato anche istituito un "fondo di solidarietà" per l'anticipazione delle spese vive processuali a carico delle vittime di discriminazione o delle associazioni che agiscono a loro tutela.

La formazione degli operatori delle reti territoriali UNAR; l'assistenza tecnica e l'informaticizzazione del Registro delle Associazioni sono gli altri servizi che vengono incrementati ed erogati anche on line, attraverso il portale www.unar.it del contact center, all'interno del quale funzionerà una virtual community per tutti gli operatori, un archivio di tutte le segnalazioni raccolte ed istruite, nonché la possibilità di effettuare ed aggiornare le segnalazioni direttamente on line da parte di tutti i soggetti accreditati. Tra i compiti più delicati del nuovo contact center c'è poi il monitoraggio quotidiano dei giornali e del web, grazie a un sistema di rassegna stampa attraverso cui saranno sia raccolti i casi di discriminazione razziale che vengono trattati dalle cronache ma non sono denunciati, sia rilevata la presenza nei resoconti degli organi di informazione di stereotipi e rappresentazioni scorrette su base etnica o razziale.

Nel corso del 2010 l'UNAR ha ricevuto 766 segnalazioni relative ad eventi di discriminazione, un numero quasi doppio rispetto all'anno precedente quando le denunce furono 373. Le segnalazioni che l'Ufficio ha successivamente considerato pertinenti sono state invece 540, duecento in più del 2009. Questi forti incrementi non segnalano una maggiore diffusione della discriminazione, ma una crescita della capacità di intercettare i casi di potenziale discriminazione. Sotto questo profilo va comunque ricordato che parte dell'incremento delle istruttorie è dovuto alla azione autonoma dell'Ufficio che nell'anno passato ha spesso istruito numerosi casi senza che ci fosse bisogno di una segnalazione esterna. Sarebbe poi interessante poter acquisire informazioni sui fattori che influiscono sulla propensione delle vittime alla denuncia: alcuni elementi, seppur parziali, verranno forniti nella sezione dedicata al profilo delle vittime, tuttavia è evidente che questo tema andrebbe esplorato con indagini ad hoc come le cosiddette victim survey.

Il cambiamento organizzativo dell'UNAR indica l'esigenza di una maggiore convergenza tra azioni di monitoraggio/raccolta delle denunce e iniziative di contrasto. Innanzitutto è necessario allargare la base informativa sulla discriminazione: per raggiungere questo obiettivo è necessario prevedere una pluralità di punti di raccolta. Un modello centralizzato arriva a considerare una porzione troppo ristretta del fenomeno per cui occorre in-

centivare i circuiti di comunicazione tra periferia e centro e viceversa. Ciò darebbe anche la possibilità di ottenere e diffondere informazioni con un maggior dettaglio territoriale (regionale o addirittura provinciale). Una maggiore convergenza nell'azione delle diverse organizzazioni impegnate nel contrasto alla discriminazione è quindi una priorità. Le partnership tra istituzioni e società civile organizzata sono uno strumento fondamentale non solo rispetto all'acquisizione di dati, ma anche in un'ottica di rafforzamento dell'azione di contrasto e della sensibilizzazione della popolazione. È necessario quindi coinvolgere il maggior numero possibile di organizzazioni, andando al di là delle contrapposizioni e delle competenze istituzionali. Sotto questo profilo l'adozione da parte di alcune regioni del sistema informativo usato dall'UNAR per la segnalazione dei casi di discriminazione e l'analisi statistica dei dati è un punto di partenza molto promettente.

È prematuro valutare i risultati di questa azione poiché i protocolli, tranne che in Emilia Romagna dove il rapporto con l'UNAR ha dato vita già da due anni al Centro regionale contro le discriminazioni, sono stati sottoscritti a cavallo tra 2009 e 2010. Molto dipenderà dalla struttura che si daranno gli osservatori regionali e dalla capacità di interlocuzione sia con i soggetti del territorio sia con l'Ufficio nazionale.

In altre parole le regioni e gli enti locali in genere dovrebbero fungere da cinghia di trasmissione tra centro e periferia del sistema. Per quel che riguarda l'efficacia e la qualità del sistema di raccolta e diffusione dati, la chiave di volta sta probabilmente nel coinvolgimento o degli uffici statistici regionali, che peraltro potrebbero fungere da interfaccia anche con l'Istat.

Un'altra strada passa per il coinvolgimento degli Istituti regionali di ricerca, cosa già avvenuta nel caso del Piemonte, dove l'IRES è parte attiva all'interno della convenzione tra UNAR e Regione. Tale soluzione potrebbe essere estesa anche alla Liguria e alla Puglia che dispongono di enti di ricerca specifici (Liguria Ricerche e IPRES).

L'UNAR si è così attrezzato per svolgere sempre più e sempre meglio la propria mission: assicurare in ogni sede e in ogni luogo del territorio nazionale, l'esercizio paritario dei diritti di ciascuno a prescindere dal colore della propria pelle. Dall'accessibilità dei servizi di ascolto, segnalazione ed intervento, alle azioni positive in sinergia con associazionismo e non profit, agli accordi con Regioni ed Enti locali, fino a un rinnovato e positivo rapporto con organizzazioni sindacali e datoriali per incrementare l'azione antidiscriminatoria nei luoghi di lavoro.

Un impegno costante e quotidiano, rinnovato e più forte, che trova emblematica esemplificazione nel nuovo logo e nel nuovo claim di UNAR: uguaglianza in azione.

Massimiliano Monnanni
Direttore UNAR



Introduzione

La proposta fatta dalla Regione ad UNAR in occasione di un bando Progress e che ha portato alle due ricerche che seguono, è nata fundamentalmente dall'esperienza concreta del Centro contro le discriminazioni.

Dall'analisi dei casi seguiti dagli sportelli territoriali del Centro il tema della casa e delle difficoltà ad accedere e a permanere in una abitazione in particolare per le persone immigrate, era risultato, dopo il lavoro, il più problematico. Un segnale significativo in un momento di crisi economica e del lavoro.

In particolare le difficoltà che abbiamo riscontrato dai racconti delle persone che si sono rivolte al Centro contro le discriminazioni si concentrano sia sull'accesso alla risorsa casa (problemi con le agenzie immobiliari, con i proprietari), sia sulla permanenza quotidiana nel contesto abitativo (rapporti con i vicini, regole condominiali, ecc).

Che molte tensioni sociali e luoghi comuni si scatenino attorno alla casa non può meravigliare: la casa è sinonimo di proprietà, è spazio privato per definizione ma anche luogo simbolico di identità e intimità. La casa, quando è quella pubblica, è una delle risorse scarse per eccellenza, su cui si accentrano tensioni e talvolta strumentalizzazioni politiche. Nella casa investiamo aspettative, sogni e anche risorse: l'80% degli italiani è proprietario immobiliare, il 50% del bilancio familiare viene investito nella gestione dell'abitazione, il mercato delle costruzioni e delle compravendite influisce pesantemente sull'andamento dell'attività produttiva e la stabilità finanziaria del nostro paese.

Da questi brevi accenni è facile intuire perché l'accesso ad una risorsa che è di primaria importanza sia dal punto di vista materiale che psicologico da parte delle persone immigrate e in generale per le cosiddette "categorie fragili", possa risultare l'oggetto e la fonte di tante tensioni e difficoltà. Il nostro intento è stato pertanto quello di avviare un lavoro di monitoraggio delle eventuali discriminazioni nel campo dell'alloggio, nella convinzione che ciò possa essere fattore di prevenzione anche verso altre fasce della popolazione come le persone con disabilità e le coppie di fatto.

Teresa Marzocchi,

Assessore Promozione delle politiche sociali e di integrazione per l'immigrazione, volontariato, associazionismo e terzo settore della Regione Emilia-Romagna



Note alla lettura

Le ricerche condotte nell'ambito delle attività del Centro regionale contro le discriminazioni grazie al partenariato offertoci da UNAR per il progetto più ampio "Reti territoriali contro le discriminazioni", ci hanno consentito di indagare sia il mondo della casa in affitto, sia quello dell'edilizia sociale residenziale. Due forme di accesso alla casa molto differenti che hanno determinato altrettante linee di ricerca.

La prima, sul mercato dell'affitto nella nostra regione, ha visto il coinvolgimento diretto della rete regionale, delle Province e dei Comuni attraverso i loro ricercatori che hanno raggiunto capillarmente i testimoni-chiave. Sono state somministrate 185 interviste semistrutturate ad altrettanti soggetti che, a partire da ruoli diversi, hanno potuto offrire una lettura ampia del tema: Associazioni di proprietari immobiliari, Sindacati di inquilini, Servizi sociali e servizi abitativi, Agenti immobiliari, Agenzie immobiliari, Amministratori di condominio, Referenti di progetti di intermediazione e garanzia, Terzo settore.

Qui l'attenzione è stata incentrata esclusivamente sulle persone migranti e sulla verifica degli ostacoli discriminatori all'accesso (il classico "non si affitta agli stranieri"), sulla presenza di condizioni più sfavorevoli (clausole contrattuali, cauzioni, fidejussioni ecc.), sulla dislocazione e tipologia degli appartamenti "riservati" agli stranieri.

La seconda ricerca, sull'edilizia residenziale pubblica, ha ampliato i soggetti di riferimento andando a verificare le condizioni di accesso per gli stranieri, le persone con disabilità e le coppie di fatto. In particolare il lavoro si è basato sul monitoraggio dei bandi e dei regolamenti che stabiliscono le modalità di accesso e di formazione delle graduatorie per l'assegnazione di alloggi. Il campione della ricerca è rappresentato dai tredici Comuni con popolazione superiore ai 50.000 abitanti (Piacenza, Parma, Reggio, Modena, Carpi, Bologna, Imola, Ferrara, Forlì, Faenza, Ravenna, Cesena, Rimini) presenti sul territorio regionale.

I risultati della ricerca sul mercato privato ci restituiscono da un lato la conferma dei timori e dei pregiudizi nei confronti delle persone migranti, delle loro abitudini e della loro capacità di essere controparti affidabili nei rapporti economici. Significativa, anche se rappresenta una conferma, la tendenza alla concentrazione in zone maggiormente deprivate dal punto di vista dei servizi e quindi sfavorevoli ai fini della partecipazione e dell'inclusione sociale.

Per quello che riguarda le regole per l'accesso e l'assegnazione delle abitazioni di edilizia residenziale pubblica la ricerca delinea un quadro sostanzialmente equilibrato ed in linea con le normative nazionali e regionali anche se l'analisi sui Comuni più popolosi non può esaurire la necessità di verificare eventuali situazioni di discriminazione per talune categorie sull'intero territorio regionale.

Andrea Stuppini

*Responsabile del Servizio Politiche per l'Accoglienza
e l'integrazione sociale della Regione Emilia-Romagna*



Ricerca sul mercato dell'affitto in Emilia-Romagna

a cura di Francesco Cirillo

Introduzione

La casa rappresenta un bisogno primario, la situazione abitativa è fondamentale ai fini dell'inclusione sociale.

Specialmente per gli immigrati disporre di un alloggio dignitoso costituisce una condizione necessaria affinché sussistano i criteri per il ricongiungimento familiare, per l'ottenimento di un posto di lavoro o per beneficiare di servizi di istruzione e sanità.

Un altro aspetto non trascurabile che incide sulle dinamiche di integrazione riguarda la concentrazione di immigrati in aree specifiche della città, ovvero, il livello di "segregazione" urbana a fronte di una distribuzione casuale nel tessuto abitativo.

L'Italia è oggi un Paese ad alta immigrazione. Alla fine del 2009 i cittadini stranieri residenti in Italia erano 4 milioni e 235 mila, pari a circa il 7% della popolazione totale [Istat 2011]. Come rileva una recente indagine Istat diffusa a febbraio 2011, il 34,5% delle famiglie con stranieri che vivono in Italia si trova in condizioni di deprivazione materiale, contro il 13,9% delle famiglie composte solo da italiani.

A livello nazionale, le modalità di accesso al mercato dell'abitazione appaiono marcatamente differenziate a seconda che nella famiglia siano presenti cittadini stranieri o meno. Le famiglie composte unicamente da cittadini italiani, infatti, sono nella maggior parte dei casi proprietarie dell'abitazione in cui vivono (71,6%) contro solo il 23,1% delle famiglie con stranieri. Queste ultime vivono prevalentemente in affitto o subaffitto (58,7% dei casi per le famiglie miste, 64,7% per le famiglie di soli stranieri), contro il 16% delle famiglie di italiani.

Sempre secondo i dati Istat, sovraffollamento e scarsa qualità dell'abitazione rappresentano problematiche legate prevalentemente alle abitazioni delle famiglie con immigrati, a queste, si accodano anche le evidenti difficoltà finanziarie.

«Quasi un quarto delle famiglie con stranieri (il 23,4%) si è trovato in arretrato almeno una volta negli ultimi 12 mesi con il pagamento delle bollette, contro l'8,3% delle famiglie italiane. Tra quelle che vivono in affitto, oltre una famiglia su quattro (26,3%) ha dichiarato di essere stata in arretrato con il pagamento del canone (contro il 10,5% delle famiglie italiane)» [Istat 15:2011].

«Le famiglie con stranieri risiedono prevalentemente nel Nord-ovest (32,9 per cento), nel Centro (27,3 per cento) e nel Nord-est (24,3 per cento). Sono composte prevalentemente da individui più giovani rispetto alle famiglie di soli italiani (l'età media è di 30 anni, contro 43). Inoltre, sebbene la dimensione media di queste famiglie non sia molto diversa da quella delle famiglie di italiani (2,44 contro 2,38), si tratta più frequentemente di persone sole (35,5 per cento contro 30,9 per cento) e di famiglie composte da cinque componenti o più (9,1 per cento, contro 4,7 per cento)» [Istat 1: 2011].

La crescita del fenomeno migratorio ha coinciso con un processo di stabilizzazione degli immigrati nel territorio; di conseguenza, anche la domanda abitativa appare oggi fortemente diversificata.

In Emilia Romagna gli stranieri residenti registrati a gennaio 2010 erano 462.840, circa l'11% degli stranieri presenti sul territorio nazionale.

Questi si distribuiscono prevalentemente sulle province di Bologna, Modena e Reggio

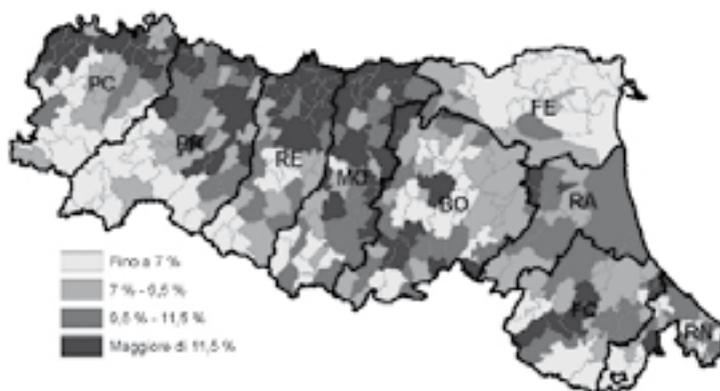
Emilia, coprendo oltre la metà (52%) della popolazione straniera residente in Regione (Tab.1) ed incidendo in maniera rilevante rispetto al totale dei residenti (Fig. 1).

Tab. 1 – Popolazione straniera residente per province e classi d'età al 1 gennaio 2010

PROVINCE	Grandi classi di età			
	0 – 14 anni	15-64 anni	65 e oltre	Totale
Piacenza	7.702	27.581	870	36.153
Parma	9.762	39.416	969	50.147
Reggio Emilia	14.670	48.425	1.416	64.511
Modena	17.949	63.281	1.366	82.596
Bologna	17.909	75.118	1.750	94.777
Ferrara	4.827	19.267	443	24.537
Ravenna	7.451	32.269	957	40.657
Forlì – Cesena	7.753	30.352	788	38.893
Rimini	5.240	24.236	1.073	30.549
Totale	93.263	359.945	9.632	462.840

(Fonte: Regione Emilia Romagna)

Fig. 1 – Incidenza percentuale dei residenti stranieri sul totale dei residenti (dati comunali all'1/1/2010).



(Fonte ed elaborazione grafica: Regione Emilia Romagna)

Nel VI Rapporto sugli indici di integrazione degli immigrati in Italia (Cnel 2010) l'Emilia Romagna è la regione italiana a più alto potenziale di integrazione socio-occupazionale degli immigrati¹. Tuttavia i consistenti flussi migratori hanno fortemente inciso sulla per-

¹ L'indice di integrazione degli immigrati individua le regioni italiane con le migliori caratteristiche di sviluppo dei processi di integrazione sulla base di alcuni indicatori sociali ed occupazionali.

cezione del fenomeno da parte dei cittadini.

Su tale sfondo, questo lavoro si colloca in una prospettiva di ricognizione degli aspetti soggettivi in termini di vissuti personali dei testimoni che si dedicano ad attività riconducibili al mercato immobiliare degli affitti, sia come offerenti, sia come richiedenti, sia come conoscitori del fenomeno in quanto gestori di servizi, ponendo particolare attenzione alle eventuali discriminazioni verso gli immigrati. È necessario, quindi, considerare i risultati di questa indagine nella direzione di una *ricerca di informazioni*, dove i dati fanno riferimento a opinioni, impressioni, giudizi, valutazioni dei soggetti intervistati in merito alla loro esperienza professionale, associativa o amministrativa.

Tuttavia, le valutazioni dei soggetti intervistati non possono prescindere dalla loro interferenza soggettiva. Seppure si sia comunque cercato di far fronte a tale limite in sede di costruzione e somministrazione degli strumenti d'indagine.

1. Coordinate metodologiche

Scopo della ricerca, come già anticipato, è l'analisi degli ostacoli discriminatori all'accesso alla casa in affitto da parte degli immigrati. I risultati ottenuti potranno servire, in un secondo momento, per un approfondimento di tipo orientativo in vista della risoluzione delle criticità rilevate.

L'angolatura da cui si vuole osservare il fenomeno sociale oggetto di studio influenza la scelta dell'approccio metodologico. Poiché l'obiettivo alla base dell'indagine è quello di accedere alla prospettiva dei soggetti che per esperienza, competenze, ruolo, abbiano una conoscenza esaustiva del settore immobiliare degli affitti, si è proceduto con un approccio di tipo qualitativo. Tale metodologia è ineludibile in quanto consente, a differenza di uno strumento rigido come il questionario, di approfondire adeguatamente la componente soggettiva dell'esperienza.

Così sono state costituite le seguenti fasi di ricerca:



Fig. 2 – Fasi della ricerca

Lo strumento utilizzato è un'intervista faccia a faccia semi-strutturata² organizzata su una traccia flessibile di interrogazione³. La presenza di una traccia che riporta agli argomenti che necessariamente devono essere affrontati durante l'intervista ha consentito di disporre di importanti elementi conoscitivi, in gran parte comparabili ed, altresì, di ottenere utili approfondimenti su specifiche tematiche.

La traccia di intervista, formulata ad hoc per sondare informazioni rilevanti sul tema studiato, è stata utilizzata in modo flessibile in modo da adattarla ai soggetti intervistati. In alcuni casi è variato l'ordine delle domande, in altri casi non sono stati posti alcuni quesiti in quanto il soggetto intervistato aveva anticipato il tema all'interno di un'altra risposta, spesso sono state poste domande di approfondimento su alcune risposte fornite.

Le interviste sono state condotte su ciascuna delle 9 province del territorio regionale da 13 ricercatori a cui era affidato il reclutamento dei soggetti intervistati con l'ausilio dei referenti provinciali.

Le interviste, registrate e trascritte⁴, sono durate tra i 30 e i 90 minuti, offrendo una molteplicità di informazioni utili per la successiva fase di analisi.

Nella maggior parte dei casi è stata rilevata un'ampia disponibilità a collaborare da parte dei soggetti intervistati seppure la natura dell'argomento, sicuramente delicato, suscitasse qualche "remora" iniziale che in alcuni casi ha portato a non rilasciare l'intervista.

1.1. Campionamento e analisi dei dati

Nell'approccio qualitativo adottato la strategia di campionamento muove dall'esigenza di coprire le diverse situazioni sociali. Per sua natura (per questioni pratiche non sarebbe possibile altrimenti) questo approccio non ambisce ad intervistare un numero di persone tale da riprodurre in scala ridotta le caratteristiche della popolazione. La ricerca fa riferimento al concetto di "saturazione"⁵ degli argomenti esaminati che sta alla base delle tecniche di campionamento sulle quali si basano i metodi di tipo qualitativo.

Il campionamento effettuato è di tipo non probabilistico per quote, gli intervistati sono stati pertanto diversificati sulla base di tre macro aree: "richiedenti", "offerenti" e "conoscitori" rispetto al mercato immobiliare in locazione. Successivamente sono state individuate le tipologie dei soggetti da intervistare e gli ambiti di intervento degli intervistati. Le interviste sono state somministrate ad associazioni di proprietari immobiliari, ai sindacati di inquilini, ai servizi sociali, ai servizi abitativi, a rappresentanti delle associazioni di immigrati, a rappresentanti della Federazione Italiana Agenti Immobiliari Professionisti, ad agenzie immobiliari che si occupano prevalentemente di affitto, ad amministratori di condominio, ai referenti di progetti di intermediazione e garanzia, ad alcune organizzazioni di Terzo settore, prevalentemente organizzazioni di volontariato con una conoscenza esaustiva del fenomeno analizzato.

L'eterogeneità degli ambiti di intervento rappresenta un punto di forza in quanto consente di cogliere una molteplicità di spunti di riflessione senza sottovalutare le numerose

² L'intervista semi-strutturata prevede una serie di domande fisse per tutti gli intervistati con la possibilità di variarne l'ordine e la formulazione con cui sono poste in modo da adattarsi di volta in volta ai soggetti intervistati.

³ Nel nostro caso sono state predisposte due tracce di intervista a seconda della tipologia dell'intervistato.

⁴ Le interviste sono state registrate con il consenso dei partecipanti e nel rispetto dell'anonimato del materiale raccolto.

⁵ Il campione può definirsi saturo quando, attraverso una costante analisi comparativa, vengono esplorate e colmate tutte le tematiche oggetto di studio. Nel nostro caso l'attenzione è stata circoscritta prevalentemente sugli ostacoli discriminatori nell'accesso alla casa in affitto, le eventuali condizioni sfavorevoli per i locatari stranieri, la dislocazione e la tipologia degli appartamenti "riservati" a locatari stranieri.

sfumature che caratterizzano il fenomeno della discriminazione all'accesso alla casa in affitto per gli immigrati.

L'ambito territoriale di riferimento è rappresentato dalle province di Piacenza, Parma, Reggio Emilia, Modena, Bologna, Ferrara, Ravenna, Forlì e Cesena, Rimini, indipendentemente dal Comune di residenza, seguendo un criterio di equidistribuzione degli interlocutori per ciascun territorio provinciale della Regione.

Il Campione è composto da 185 soggetti intervistati (Tab. 2).

Seppure nella griglia di campionamento non sia stata inserita la variabile "genere", si è tuttavia mantenuto un ragionevole equilibrio tra maschi (55,3%) e femmine (44,7%) (Fig. 3). L'età media è 47,5 anni ed il livello di istruzione è elevato. Il 46,7% degli intervistati ha un diploma di scuola superiore, il 45,1% è laureato, il 7,7% un diploma di scuola media inferiore, lo 0,5% una qualifica elementare (Fig. 4).

Il criterio utilizzato non è quello della rappresentatività statistica, non è nostro obiettivo descrivere il fenomeno nella sua estensione, fenomeno tra l'altro ampiamente dibattuto, ma cogliere le percezioni e le tendenze complessive che ne stanno alla base.

Tab. 2 - Griglia di campionamento

Provincia	PC	PR	RE	MO	BO	FE	RA	FC	RN	TOT.
Ass. Proprietari	2	2	2	1	1	2	2	2	2	16
Fiaip	1	1	1	1	1	1	1	1	1	9
Agenzie Immobiliari	3	3	3	3	3	3	3	3	3	27
Amministratori	1	1	1	1	1	1	1	1	1	9
Sindacati inquilini	3	2	2	2	2	2	2	2	2	19
Servizi Sociali	2	2	2	2	2	2	2	3	2	19
Servizi Abitativi	2	2	2	2	2	2	2	2	2	18
Associazioni Immigrati	4	4	4	4	5	4	4	4	4	37
Progetti intermediazione	0	1	2	2	1	1	0	1	1	9
Terzo Settore	3	3	2	2	2	3	3	2	2	22
TOT.	21	21	21	20	20	21	20	21	20	185

Fig. 3 - Genere

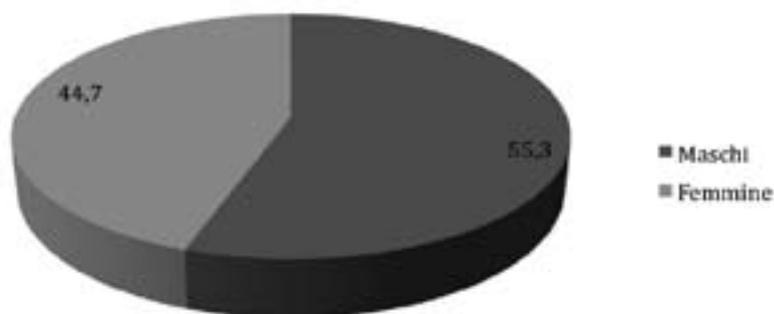
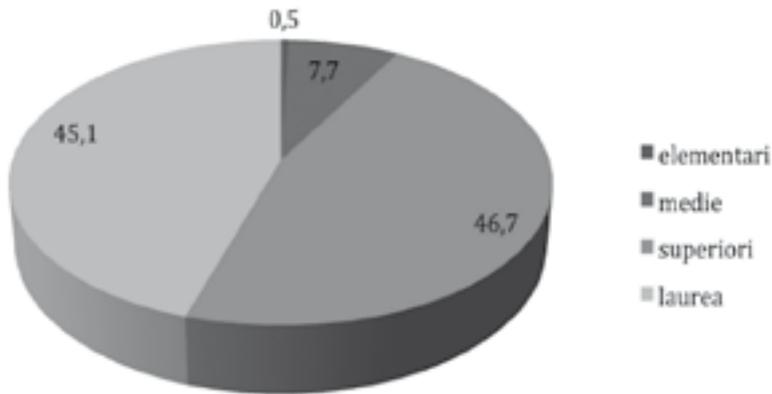


Fig. 4 – Titolo di studio



L'analisi dei dati è stata condotta secondo l'approccio CAQDAS (Computer Assisted Qualitative Data Analysis Softwares). Alla fedele trascrizione dei testi delle interviste ha fatto seguito l'importazione in un programma di valutazione qualitativa. Successivamente, i testi sono stati sistematicamente esaminati in riferimento all'analisi dei contenuti. Con l'ausilio di un software è stata svolta un'attenta lettura dei testi trascritti secondo un approccio di tipo induttivo che da singoli eventi, situazioni, opinioni, ha portato alla costruzione di concetti e categorie interpretative generali.

L'analisi sui testi è stata condotta attraverso un processo di segmentazione delle interviste, ad ogni porzione di testo sono stati attribuiti dei codici che ne riassumevano il significato. Terminata la fase di codifica⁶ sono state create delle connessioni tra i codici affini tra le molteplici interviste fino a giungere, gradualmente, alla costruzione di concetti più generali tali da suggerire uniformità di contesto.

2. Uno sguardo d'insieme sulla situazione degli affitti

Il mercato degli affitti appare oggi complesso è ricco di criticità. Il problema principale è di natura economica, ravvisabile nelle crescenti difficoltà nel pagamento dei canoni di locazione e delle spese condominiali, nonostante negli ultimi anni si registri una leggera flessione dei canoni di affitto, questi rimangono, tuttavia, piuttosto elevati.

⁶ La codifica si è sviluppata in tre fasi: codifica aperta, codifica assiale e codifica selettiva. Nella prima fase sono stati identificati i concetti emergenti dal testo. Nella seconda fase i concetti e le categorie precedentemente individuate sono state ricomposte analizzando le relazioni fra diversi concetti, categorie e sub categorie fino a giungere a categorie più ampie e generali chiarendo le relazioni tra i concetti emersi secondo il modello paradigmatico. Nella terza ed ultima fase sono state individuate le categorie principali ossia, quelle apparse con maggiore frequenza nei dati e con più connessioni alle altre categorie.

⁷ Il problema della morosità è confermato anche da una recente indagine Istat (2010) in cui si riscontra un aumento costante degli sfratti eseguiti: nel 2006 erano 22.139 (a fronte di 43.395 emessi dall'Ufficiale giudiziario), nel 2007 erano 22.468 (43.869 emessi e 109.446 richieste di esecuzione), nel 2008 sono saliti a 25.108 (52.291 provvedimenti emessi e 139.193 richieste), nel 2009 sono arrivati a 27.584 (61.484 emessi e 116.573 richieste). Tra le cause di sfratto, quella che è aumentata in maniera esponenziale è "per morosità": nel 2007 gli sfratti sono stati 33.959, nel 2008 si è saliti a 41.203, nel 2009 si è raggiunto i 51.576. Per quanto riguarda i provvedimenti di sfratto emessi per "finita locazione", anche essi hanno fatto registrare dati molto preoccupanti: nel 2007 erano 9.236, - nel 2008 sono saliti a 10.549, - nel 2009 si sono assestati a quota 9.208. Prendendo in considerazione gli sfratti eseguiti nel 2009, L'Emilia Romagna è seconda solo alla Lombardia con 3.370 sfratti eseguiti, 25,4%; 10.162 richieste di esecuzione, +25,1%; 7.016 provvedimenti di sfratto, +24,4%.

È percezione diffusa che la maggior parte delle persone si rivolga al mercato delle locazioni non potendo accedere ad un mutuo e, quindi, alla compravendita. Tuttavia, la conclusione dei contratti in locazione appare maggiormente difficoltosa rispetto al passato soprattutto in virtù delle molteplici garanzie richieste al fine di evitare situazioni di morosità⁷.

"Le banche non danno mutui e quindi la gente è più frequentemente costretta a cercare l'affitto. Però oggi la conclusione di contratti è più complicata perché i proprietari vogliono essere tutelati e chiedono garanzie. Per i proprietari è un investimento, non è carità, quindi hanno bisogno di garanzie e non vogliono perderci. Il rischio oggi per proprietario è alto: se la gente perde il lavoro, come frequentemente accade in questo periodo, la prima cosa che fa non è mangiare di meno ma non pagare l'affitto". (Int. A 3/1).

"Oggi riscontriamo fondamentalmente che le giovani coppie mantengono l'assoluta volontà di acquistare la casa ma hanno grosse difficoltà nell'accesso al credito, quindi ricorrono al mercato dell'affitto quasi esclusivamente se la banca rifiuta la domanda di mutuo. La giovane coppia, anche immigrata, in prima istanza, se ha una familiarità con la città di qualche mese o anche di pochi anni, rivolge la prima domanda verso il mercato d'affitto oppure si rivolge al mercato di locazioni dopo che la banca gli ha negato il mutuo, cosa che oggi succede molto spesso. (Int. A 5/11).

La recente crisi economica ha colpito anche le categorie di lavoratori che sembravano maggiormente garantite. Dal 1995 per la prima volta la crescita dei senza lavoro ha superato quella degli occupati. L'alloggio rappresenta una problematica per le fasce più deboli della popolazione italiana, in modo particolare per gli immigrati.

"Il mercato degli affitti in questo momento sicuramente registra delle difficoltà. La maggiore difficoltà, dal mio punto di vista è che sovente ci sono degli appartamenti che vengano mantenuti sfitti, in funzione di esperienze non positive con inquilini. Oggi è sicuramente in aumento la difficoltà degli inquilini a supportare anche gli oneri condominiali, oltre che i canoni di locazione. Il proprietario che ha avuto un'esperienza negativa tende poi a selezionare il conduttore, e questo comporta sicuramente anche un periodo di non locazione." (Int. A 4/5).

"La crisi economica colpisce tutti, quindi, è più difficile trovare delle persone singole o delle famiglie che hanno maggiore disponibilità e, quindi, si fa più fatica a trovare delle persone in grado di far fronte agli affitti diciamo elevati, ecco quindi che si tende al ribasso". (Int. 5/9).

"Il mercato è semibloccato a causa di un alto tasso di morosità diffusa, perché cresce la povertà. Le aziende chiudono, le famiglie restano senza lavoro e il primo inadempimento sono le spese condominiali, e, a seguire, il canone d'affitto. L'80% delle cause tra inquilini e proprietari è per la morosità. Il periodo di crisi che stiamo vivendo ha un'influenza forte sul mercato degli affitti, perché davanti al rischio di morosità i proprietari affittano meno". (Int. A 1/5)

Sulla base dei problemi legati alla crisi economica che molto influiscono sull'accesso alla casa in affitto, si rilevano fattori discriminanti nei confronti dei migranti, discriminazioni che appaiono veicolate nella maggior parte dei casi da ragioni di solvibilità piuttosto che

a riferimenti razziali.

"Il mercato degli affitti oggi è più difficoltoso perché i proprietari cercano inquilini che possano pagare regolarmente, mentre la richiesta è per l'80% di persone che non hanno i mezzi per poter garantire con continuità il pagamento. Ciò riguarda tanti giovani italiani vittime di contratti a tempo determinato, Co.Co.Co. e simili, cui per i giovani stranieri si aggiunge la difficoltà di essere stranieri. (Int. A 3/11).

"I problemi sono i soliti da 10 anni a questa parte, perché tutti i proprietari, che di solito, ovviamente sono italiani preferirebbero avere italiani, perché su di loro si riesce ad avere più notizie quindi più possibilità di capire se sono in grado di pagare, e poi perché le usanze italiane sono diverse da quella che può avere il pachistano o il cinese anche solo nelle piccole cose, come il cucinare o nel modo di tenere la casa. Quindi, ovviamente, in primis molti proprietari italiani tendono a volere famiglie o lavoratori italiani". (Int. A 1/1).

"Abbiamo tanta e pessima esperienza, perché pagano per un anno e mezzo e poi dopo cominciano a non pagare più e dopo ci metto due anni, due anni e mezzo per cacciarli via mi distruggono la casa e chi s'è visto s'è visto. Arrivederci e buonanotte. Di domande ne avrei tutti i giorni, ma ormai non ne prendo più". (Int. A 4/19)

In parte del campione persistono tuttavia elementi espliciti di discriminazione nell'accesso alla casa in affitto che si accompagnano con altri aspetti discriminatori trasversali, ad esempio, verso gli studenti o i bambini.

"La disponibilità a locare immobili a uno straniero non c'è. Su dieci offerenti ce ne saranno due che sono disponibili a prendere stranieri. Altri non sono disposti a sentirsi telefonare per dire che c'è una famiglia di marocchini - padre, madre più bambini... normalissimi... che andrebbe ad abitare in affitto" (Int. A 2/3).

"Sempre più spesso le realtà che contattiamo ci dicono "va bene basta che non siano stranieri", qualcuno, invece, dice basta che non siano neri". (Int B 3/20).

"Il problema grave è quello dei proprietari che, almeno a noi, danno dei criteri, che sono quelli di "non voglio studenti, non voglio extracomunitari, non voglio donne da night". Ci mettono i paletti, non voglio quello, non voglio questo. Dunque il problema è che la casa per tutti non c'è". (Int. A 5/1).

Tali atteggiamenti maturano per molti dei testimoni intervistati da precedenti esperienze negative quali: morosità, trascuratezza nel mantenimento degli immobili, abitudini difficilmente conciliabili con quelle degli altri condomini, rumorosità e percezione di insicurezza⁸.

⁸ Tra le numerose cause d'insicurezza acquista rilievo la crescente difficoltà nel riconoscere l'identità altrui ed il timore di delegittimazione delle ormai consolidate aspettative di vita. L'indebolimento dei legami sociali risveglia un bisogno di comunità che esclude chi non vi appartiene fino a percepirlo come "avverso".

3. Proprietari e affittuari, diritti e doveri

È prassi consolidata richiedere referenze o garanzie al fine di arginare problematiche quali inadempienza o morosità degli affittuari. Oltre ad una molteplicità di accertamenti sullo stato patrimoniale dell'affittuario, di solito è richiesta una cauzione di due, tre mensilità (talvolta anche di più) a cui fanno seguito "ambiziose" ma sempre più frequenti richieste di fidejussioni bancarie e polizze fideiussorie a tutela dell'eventuale mancato pagamento. Ciò avviene tendenzialmente per tutte le categorie di affittuari ma è prassi ormai consolidata per gli immigrati, i quali, come già evidenziato, rappresentano un ampio bacino di utenza nel mercato degli affitti.

"Spesso richiedono le fideiussioni bancarie, che hanno un costo notevole spesso insostenibile per gli stranieri". (Int. B 3/18)

"Quando si tratta di stranieri, c'è questa sorta di diffidenza, di pregiudizio. Nei confronti dello straniero che venendo da fuori, non lo si conosce e, quindi, non si sa se pagherà. Alla richiesta di locazione ormai ogni agenzia chiede due mensilità o più e magari un nominativo di una persona che fa da garante e più volte vengono anche richieste altre forme di garanzia, [...] come le fideiussioni sui pagamenti, che non sono neanche previste per legge oppure la fideiussione bancaria". (Int B 5/17).

"Noi viviamo in una città molto provinciale, dove spesso le cose non si fanno per ragionamento, ma perché l'amico ci ha detto di fare così, quindi da un po' c'è la moda di chiedere fideiussioni a garanzia di 6 mesi di affitto. Il problema è che chi dovrebbe prestare la fideiussione ossia le banche o le assicurazioni fanno molte questioni, perché non hanno nessun interesse a garantire persone che non abbiano a loro volta una garanzia notevole". (Int. A 3/11).

"I proprietari tendono molto per la fideiussione, poi bisogna vedere dopo la banca fino a che punto insomma riesce a emettere la fideiussione. Sì, ormai la maggior parte dei proprietari sono più propensi. Hanno più garanzia". (Int. B 7/17).

In alcuni casi si registra la richiesta di cauzioni maggiorate per far fronte ad eventuali spese impreviste per i danni causati all'immobile.

Seppure in casi sporadici, si rileva infine, la presenza di clausole ad hoc per gli immigrati.

"Le cauzioni maggiorate sì. [...] A parte questo fra i punti dei contratti con gli stranieri si trovano dei divieti che adesso sono illegali, del tipo che non si possono tenere animalotti, non si possono ospitare familiari, perché possono stare solo quelli scritti sul contratto. Io capisco certe cose, ma ogni volta che viene un amico si deve chiedere anche per una notte il permesso del proprietario. Io capisco che se si affitta a 4 persone e dopo dentro ci sono in 7-12, perché l'ho visto con i miei occhi, è più difficile dopo affittare senza queste clausole". (Int. B 4/7)

A condizioni di affitto "atipiche" e canoni elevati, si contrappongono, talvolta da parte degli immigrati, pratiche di subaffitto dei posti letto ad amici o connazionali al fine di ridurre la spesa procapite. Tale pratica, abbastanza diffusa, genera un fenomeno di sovraffollamento che, a sua volta, produce una bassa disponibilità dei proprietari ad affittare ad immigrati. «Un permesso di soggiorno di breve durata e un contratto di

lavoro a tempo determinato possono essere fattori sufficienti per impedire al migrante di stipulare un contratto di affitto e di stabilizzare la propria condizione abitativa. In questi casi, se il migrante dispone di una rete di relazioni forte – solitamente composta da propri connazionali – riesce a trovare una soluzione temporanea attraverso la coabitazione, altrimenti rischia di entrare in un processo di marginalizzazione sociale. Senza tralasciare che anche la coabitazione, soprattutto se prolungata, può portare a situazioni di sovraffollamento e di disagio abitativo» [Ires-Fvg 51:2006].

Data la complessità nell'ottenimento di garanzie finanziarie da parte di un'ampia fascia d'utenza in locazione, sono frequentemente chieste tutele poste da soggetti terzi, ad esempio i datori di lavoro o, talvolta per gli immigrati, "referenze" da parte di cittadini italiani.

La richiesta da parte dei proprietari di una persona italiana che funga da garante mette in evidenza ulteriori criticità relative al rapporto di fiducia con gli immigrati.

"I pochi stranieri che siamo riusciti a collocare, è stato grazie ad una lettera di presentazione – li conosciamo da due anni, sono affidabili, sono persone oneste, ecc. - in qualche caso questo è richiesto.

Secondo quanto riferito dagli operatori nella maggior parte dei casi c'è un canone maggiorato o la fideiussione bancaria, che molte volte non è neanche legale, ma la chiedono come garanzia". (Int. B. 3/20)

Qualsiasi riflessione non può prescindere dal contesto territoriale in cui si sviluppano tali dinamiche. La "tensione abitativa" sembra attenuarsi nei Comuni montani o di campagna ed acuirsi in prossimità delle città capoluogo. Nelle zone di provincia non sono sporadici i casi in cui si tende a concordare al ribasso l'affitto per far fronte a temporanee situazioni di indigenza del committente con cui nel tempo si è instaurato un rapporto di fiducia. Tali aperture sono estremamente più rare nei grandi centri urbani ed i dati sugli sfratti per morosità lo confermano⁹.

"Poi abbiamo anche degli esempi bellissimi. Non guardiamo solo gli aspetti negativi. Quando parliamo di queste problematiche vediamo anche aspetti della nostra città che sono stupendi per certi versi. Vediamo dei proprietari che tollerano situazioni in cui l'inquilino non paga l'affitto ma per mesi, cioè vedono l'inquilino in difficoltà. [...] proprietari che a fronte delle difficoltà dell'inquilino, gli modificano il contratto, abbassandogli l'affitto; abbiamo anche per fortuna delle cose positive... sono segnali positivi" (Int. B. 1/17)

Inoltre, la riflessione non può prescindere dai diversi punti di vista che proprietari ed affittuari attribuiscono alla questione abitativa.

Nella maggior parte dei casi, però, si riscontra concordanza nella presenza di clausole di garanzia "atipiche" indotte da fallimentari esperienze pregresse che, non di rado, portano i proprietari a non sentirsi sufficientemente tutelati e a giustificare le richieste in un'ottica esclusivamente manageriale.

"Molti proprietari hanno già fatto l'esperienza di conduttori ai quali, avendo fatto un contratto di locazione, magari anche con una facilitazione cauzionale, anziché 3 mesi facevano 2, quando si è trattato di gestire il problema della mora purtroppo il conduttore si è fatto 'uccel di bosco' e ha sfruttato fino alla fine quello che la

⁹ A tal proposito si veda la nota 7, Indagine Istat 2010 "Rapporto sulla coesione sociale".

legge gli permetteva di fare, andando via pure con danni all'immobile. Allora a quel punto i proprietari dicono: "La prossima volta una cosa così non la voglio più vedere. Perché devo essere io quello che prende i danni materiali, i danni delle spese legali, i danni del mancato reddito, i danni delle imposte...?". Questi sono i motivi per cui il proprietario è costretto a chiedere garanzie aggiuntive, che sono un palliativo, perché anche se chiedo sei mesi di fideiussione bancaria, spiegando che la chiedo nel caso di mora del conduttore o ritardato pagamento dei canoni, se quello comunque smette di pagare i canoni non me la cavo con i 3000 euro di indennizzo di fideiussione, perché ho dai 3000 ai 6000 euro di spese legali...mi vengono a mancare dai 12 a 18 mesi di canone...le tasse le pago lo stesso. C'è questo forte sbilanciamento tra la situazione del proprietario e quella del conduttore". (Int. A 2/3)

"Ci sono dei proprietari molto scottati che chiedono delle fideiussioni fino a 12 mesi, che vanno oltre quello che dice la legge, oppure ci sono dei proprietari che chiedono una fideiussione quando in un appartamento arredato ci sono dei mobili di valore, delle cose particolari. [...] È chiaro che le garanzie non sono mai abbastanza. Normalmente la maggior parte dei proprietari cerca di tutelarsi un minimo". (Int A. 4/2)

"Va anche detto che uno dei deterrenti principali rispetto all'affitto a stranieri è il fatto che la legge è assolutamente garantista nei confronti dell'inquilino, anche in casi di torto palese dell'inquilino". (Int A 3/11)

Grande rilevanza acquisisce in questo ambito il concetto di "deprivazione relativa", ovvero, nel caso in questione, il timore che gli alloggi vengano maltrattati, che possano crearsi problemi di convivenza col vicinato, che non vengano pagate le competenze dovute ecc.

La letteratura in materia testimonia ampiamente che un forte riconoscimento con l'identità sociale del gruppo d'appartenenza rappresenta un incentivo alla deprivazione anche nei casi in cui gli individui non siano toccati in prima persona. Numerose ricerche hanno dimostrato che «quando la deprivazione relativa diviene più ampia si genera un forte disagio che tende a scaricarsi in un conflitto avente come obiettivo non solo il gruppo sociale che viene ritenuto antagonista, ma anche [...] altri gruppi più deboli» [Mazzara 1997: 96].

Tali esperienze ed atteggiamenti sembrerebbero orientare la riflessione comune verso immagini stereotipate ove l'inquilino immigrato rappresenta colui da cui è meglio diffidare poiché insolvente o noncurante dell'appartamento in locazione.

"Sono preoccupato che passi tra i proprietari immobiliari la convinzione che l'inquilino straniero... cioè che avere in casa uno STRANIERO vuole dire automaticamente un inquilino moroso. Ma ancora non siamo a questi livelli, però se ne vedono i segnali; questo è un elemento e a quel punto non ti fidi più, nemmeno "se mi presento con la busta paga". Tu sei straniero... uno straniero ha creato il "pacco" a un mio conoscente o anche a me e quindi dello straniero non mi fido più" (Int. B 1/17)

Queste semplificazioni, oltre ad essere il risultato di una molteplicità di esperienze sedimentate negli anni, sono alimentate da una diffusa percezione di precarietà delle reti di aiuto per gli immigrati che, nella maggior parte dei casi, non possono fare affidamento

sul supporto economico della famiglia. Anche le organizzazioni di rappresentanza di gruppi di immigrati appaiono non di rado autoreferenziali e non sufficientemente efficaci nello stabilire reti di supporto informale.

"Ci può essere un'identificazione tra difficoltà economica e straniero, ecco, nel senso che l'italiano, perché ha una rete parentale, regge meglio o magari un po' più a lungo ad una situazione di difficoltà. Per lo straniero è più difficile: c'è questa identificazione". (Int. B 1/17).

"In questo momento chiedono queste cose qua, le garanzie della banca, la fidejussione bancaria, se lavora, chiedono tutto. E lo chiedono proprio per gli stranieri, perché i proprietari hanno trovato tanti problemi con gli stranieri. Perché lo straniero, se lavora mangia, se non lavora niente. Non è come un cittadino italiano, che se anche non lavora lo aiuta sua mamma, suo padre, i genitori, qualcuno. L'immigrato qua non ha nessuno e se non lavora rimane a piedi fin dal primo giorno". (Int. B 1/10).

"Un aspetto che ho più volte ribadito in generale è la difficoltà e l'assenza di solidarietà fra gruppi, insomma tra monogruppi di stranieri. [...] Devo dire che è molto difficile trovare la collaborazione all'interno della stessa comunità nel far fronte al problema". (Int. B. 2/17).

"Tendenzialmente l'italiano nasce qui, ha i genitori, ha la famiglia, quindi ha una rete di sostegno. L'extracomunitario che arriva non ha nessuna rete di sostegno, quindi deve prendere quello che trova, quello che gli capita. L'italiano ha la conoscenza, ha l'amico". (Int. A 9/6).

Tra le caratteristiche più evidenti degli stereotipi vi è la tendenza a cristallizzare una realtà mutevole ed il rifiuto di cogliere le eventuali informazioni che li contraddicono. Oltre alla forma di discriminazione basata sulla presenza di pregiudizi, la letteratura in materia ne individua una seconda basata sulla scarsa conoscenza di alcune informazioni rilevanti. Nel contesto della locazione la mancanza di informazioni sulle caratteristiche economiche e sociali del richiedente induce, non di rado, e i dati fin qui esposti lo confermano, a forme di discriminazione "statistica" [Phelps, 1972]. In tal caso, una determinata origine etnica può essere considerata come un indicatore indiretto¹⁰, ossia, come elemento in grado di descrivere il comportamento di un determinato fenomeno non osservabile direttamente. Laddove la fonte di discriminazione fosse esclusivamente "statistica", la promozione di maggiori informazioni di carattere "positivo" in merito alle condizioni economiche e sociali dovrebbero assicurare la controparte e ridurre i comportamenti discriminatori¹¹.

4. Locazione tra stereotipi e pregiudizi

Per meglio comprendere il fenomeno oggetto di studio è opportuno specificare che gli atteggiamenti e i comportamenti individuali dipendono fortemente dal modo in cui essi

¹⁰ In gergo statistico si parla di "Indicatori Proxy".

¹¹ Si pensi a tal proposito alla diffusione del fenomeno delle badanti provenienti dall'est Europa e di come si sia evoluto negli ultimi anni il livello di "accettazione" sociale nei loro confronti.

vengono collettivamente definiti ed interpretati. Nel contesto dell'accesso alla casa in affitto, un ruolo rilevante nell'elaborazione di tali quadri interpretativi è svolto dal "passa parola" tra i proprietari o i professionisti del settore sulla base delle esperienze maturate.

«La figura sociale dell'immigrato non nasce da una distinzione tra italiano e "stranieri" – dalla scoperta dell'Altro per così dire – quanto dal progressivo codificarsi di una distinzione tra diversi tipi di stranieri presenti nel Paese, dal progressivo istituzionalizzarsi di una distinzione tra "stranieri" e "immigrati" e dall'intreccio di relazioni sistematiche tra queste opposizioni concettuali e la struttura di distinzione applicabile alla popolazione italiana.» [A. Colombo, G. Sciortino 103: 2004]

Gli elementi raccolti confermano spiccati tratti di criticità nei confronti degli immigrati. Le categorie di affittuari maggiormente gradite dai proprietari sono coloro in grado di offrire (di fatto o apparentemente) maggiori garanzie di tipo economico. Si prediligono giovani coppie con entrambi lavoratori o professionisti con un buon reddito, in molti casi, meglio se italiani.

"Le più gradite sono coppie giovani in cui lavorano entrambi, o famiglie con un buon reddito, soprattutto per gli appartamenti non arredati". (Int. A 2/2).

"Sicuramente gli stranieri hanno da un certo punto di vista dei problemi in più rispetto agli italiani quando hanno l'approccio diretto con i proprietari di casa". (Int. B 1/12).

"E' inutile dirlo sono quelli che non sono italiani (ad incontrare maggiori difficoltà nell'accesso alla casa in affitto). Una volta si faceva la discriminante nord-sud, adesso ci baciamo i gomiti se troviamo dei meridionali, che ormai si sono più che ben integrati nella nostra realtà. L'immigrato queste difficoltà continua ad averle. Da un certo punto di vista sono comprensibili, perché si tratta di persone che hanno una diversa cultura e non è detto che abbiano lo stesso rispetto che hanno i nostri connazionali nell'utilizzo dell'immobile. Sono tantissimi quelli che dicono di no agli stranieri". (Int. A 4/1).

Le testimonianze raccolte individuano, in virtù di un "uniformismo culturale" finalizzato alla tutela dello stato dell'immobile, gli asiatici e i nord africani tra i soggetti maggiormente discriminati. Più tollerati, appaiono invece gli immigrati provenienti dall'est europeo, i quali sono percepiti da molti intervistati come più affini con la cultura locale e maggiormente integrati nel tessuto sociale, di conseguenza, meno "problematici".

Poi sono cercate le affinità culturali. Ci sono situazioni in cui le diversità di cultura, la cucina diversa, il modo di conduzione dell'appartamento possono avere un certo impatto. Capita spesso che gli stranieri tengano le case sempre chiuse (magari perché non accendono il riscaldamento per risparmiare) e le pareti si impregnano di odori di cucina e muffe, oppure aggiungono elementi riscaldanti: gli appartamenti restano così danneggiati da condensa, odori, muffa. (Int. A 1/5).

"Preferiscono stipularli (i contratti di affitto) con quelli dell'est perché come tipologia di vita sono più vicini alla nostra: sono infermiere, badanti... Gente che lavora, insomma, che si dà da fare. Mentre invece i marocchini principalmente nella loro cultura hanno dei modi di vita totalmente diversi, da noi non concepiti". (Int. A 4/3).

È così, soprattutto africani come marocchini, algerini, e tutta quella parte di nord africa e per il resto dipende dal proprietario però anche cinesi a volte non sono ben voluti. (Int. A 1/1).

In merito ai fattori discriminanti, le argomentazioni più frequenti sono circoscrivibili prevalentemente agli "odori" causati dalla diversa cultura culinaria e le "abitudini" nella gestione dell'immobile, seguiti dal colore della pelle, le difficoltà nell'esprimersi in Italiano, la religione.

"Si loro sono un po' restii ad affittare perche poi... il loro mangiare è molto... speziato, profumato e l'odore si sente dall'alto in basso... e loro rifiutano". (Int B 6/12).

"Sicuramente il colore della pelle è ancora un freno e purtroppo non riguarda solo la nazionalità di provenienza, ma come sei! Quindi il classico ragazzo nigeriano, ghanese o insomma dove la pelle è un po' più scura mette più a disagio". (Int. B 5/17).

Solo una minoranza dei soggetti intervistati ritiene non sussistano elementi di discriminazione nell'accesso alla casa in affitto ed individua esclusivamente nelle scarse garanzie di tipo economico la discriminante prevalente, talvolta, adducendo implicitamente tali difficoltà agli immigrati.

4.1. Relazioni di vicinato e qualità abitativa

Sulla base di quanto fin qui anticipato, le opinioni del vicinato acquisiscono grande rilevanza e non di rado, soprattutto nelle piccole realtà, condizionano la scelta dei proprietari di affittare o meno l'immobile a persone immigrate onde evitare lamentele e contestazioni.

"L'opinione di altri condomini condiziona soprattutto le piccole realtà, i piccoli condomini dove tutti si conoscono. Si sente spesso "basta che non affitti ad un extracomunitario". Questo influenza soprattutto quando si è proprietari dell'appartamento da molto tempo, per cui si conoscono bene tutti i condomini e con loro si vuole avere un buon rapporto. In quei casi l'influenza è forte". (Int. A 1/5).

"Un po' questo influisce anche se il proprietario non è responsabile del comportamento però il fatto di avere delle lamentele e quindi secondo me il solito discorso ci sono dei pregiudizi e il pregiudizio è sempre verso il diverso colui che non è come la maggioranza". (Int. A 9/6).

Dalle interviste raccolte si evince che i rapporti di vicinato sono talvolta problematici. Le difficoltà che emergono, come già anticipato, sono riconducibili prevalentemente alla diversità culturale, a situazioni di sovraffollamento e al mancato pagamento delle spese comuni che vanno a gravare sui restanti condomini.

"Il più delle volte sono per le differenti abitudini di vita, per il numero di ospiti presso un appartamento, perchè ovviamente più persone ci sono più possibilità di fare rumore ci sono. A volte nei condomini in cui c'è una forma di abusivismo,

nel senso ospiti di ospiti di ospiti – queste situazioni ci sono purtroppo – a volte gli ospiti che vanno e vengono di fatto non rispettano le regole minime degli spazi comuni. Un altro problema è la noncuranza rispetto alle spese condominiali”. (Int B 2/17).

Le relazioni di vicinato rappresentano solo una delle molteplici variabili in grado di incidere sulla qualità dell'abitare. In quest'ottica assumono grande rilievo anche la zona in cui è ubicato l'alloggio, la disponibilità di servizi essenziali all'interno dell'alloggio, la salubrità degli ambienti e l'idoneità degli spazi in relazione alle esigenze degli inquilini. Ciò premesso, risulta difficile, se non impossibile, definire caratteristiche alloggiative in grado di favorire indistintamente il benessere degli inquilini. Sulla base dei fattori culturali e dei giudizi personali di ciascun individuo si modifica l'idea di casa e delle funzioni personali e sociali che la casa stessa dovrebbe favorire. Vi sono dei criteri indicativi, riferibili alla struttura dell'abitazione e al contesto urbano in cui tale abitazione è ubicata che indicano le caratteristiche essenziali che una casa dovrebbe possedere per non essere causa di disagio fisico o sociale per chi vi abita.

«Sul piano dell'organizzazione spaziale e dello stato dell'alloggio, gli standard edilizi vigenti in Italia ipotizzano in base alla cubatura, areaazione, affacci, dotazioni e attrezzature, il soddisfacimento dei bisogni umani elementari degli inquilini. Questi standard hanno l'indubbio merito di aver eliminato innumerevoli alloggi malsani, ma s'ispirano ad una forte semplificazione: la tendenza a far coincidere in modo univoco e puntuale gli spazi e le azioni che si svolgono in quegli spazi, senza tenere conto della possibilità dei residenti di esprimere la propria identità attraverso una organizzazione personale degli ambienti della propria casa» [P. d. Pd. 4:2004].

Le testimonianze raccolte evidenziano come la situazione abitativa continui ad essere uno degli elementi su cui si basa la vulnerabilità sociale degli immigrati, soprattutto per coloro che sono all'inizio del percorso migratorio.

L'inserimento degli immigrati nel mercato abitativo appare spesso subordinato alle scelte della popolazione locale. Si rileva frequentemente il ricorso da parte degli immigrati ad abitazioni al di sotto dello standard usuale soprattutto in virtù degli affitti più bassi e della necessità di disporre di un alloggio in tempi brevi. Tale fenomeno è particolarmente presente in aree caratterizzate da elementi di sofferenza quali incuria degli spazi pubblici, carenza di servizi e scarsi livelli di inclusione sociale.

“Gli immigrati arrivano anche da realtà più povere, perciò hanno una capacità di adattamento maggiore della nostra. L'extracomunitario non ha preferenze rispetto alla qualità dell'appartamento, si adattano: dove trovano firmano tutto, pur di avere una casa. Quelli culturalmente più vicini a noi, ad esempio gli stranieri di religione cattolica, magari hanno aspettative un po' più alte, ad esempio cercano una camera per i figli. Ma generalmente l'unica cosa che si guarda è il canone e l'entità delle spese condominiali” (Int A 1/5).

“Abbiamo appartamenti che li prendono in affitto solo stranieri, sono vecchi e brutti, con pavimenti degli anni 60, lavello in sasso o ceramica, finestre vecchie e quindi prezzi più bassi, ma un italiano ti dice che lì non ci va perché è brutta.” (Int A 1/3).

“Sicuramente fattori come l'urgenza e la necessità di trovare delle risposte in tempi brevi, in generale, portano a prendere quello che capita. Diciamo che la capacità adattiva degli stranieri è più alta di quella dell'italiano medio e questo vale

per molte sfere della vita quotidiana.” (Int B. 2/17).

“Lo straniero purtroppo non si può permettere di scegliere e spesso è ricattato e accetta qualsiasi cosa un po’ perché ci è abituato. Chi ha visitato dei paesi dell’AFRICA COME HO FATTO IO SI RENDE CONTO che qualunque situazione è per loro migliorativa. Loro spesso dormono in cose che noi non definiremmo case, dunque la loro adattabilità è legata al fatto che per loro quasi sempre è un miglioramento”. (Int. A 4/2)

Oltre ai fattori sopra citati, i fenomeni di disagio abitativo degli immigrati sono causati anche da motivi riferibili all’esclusione sociale di cui, come è stato riscontrato, spesso sono soggetti. Ciò induce a diverse forme di discriminazione e rende più complesso il processo di integrazione.

Su tale sfondo si rileva una concentrazione piuttosto diffusa di immigrati in determinati contesti urbani e la separazione dei residenti sulla base del Paese di provenienza. Il mercato degli affitti immobiliari ha un’indubbia influenza sulla distribuzione della popolazione nello spazio urbano, soprattutto in relazione alle condizioni di affitto particolarmente gravose di alcune zone¹².

“Zone che perché sono più degradate o perché molti proprietari tendono a tenere gli immobili in condizioni più fatiscenti e gli unici che finiscono per accettare sono gli stranieri”. (Int. A 4/2).

“Ci sono quartieri che nascono naturalmente con la propensione alla concentrazione di cittadini stranieri, in particolare dove ci sono case vecchie, dove i proprietari non rinnovano, non ristrutturano, non abbelliscono. Queste vecchie case gli italiani non le vogliono, se possono spendono qualcosa in più per andare in case più decorose”. (Int. A 5/10).

“Di fatto si sono creati dei piccoli ghetti ed è un peccato sia per i problemi di integrazione sia perché si è innescata una certa diffidenza verso quelle zone anche se sono in centro. E poi magari a girarci non ci si sente fuori dal mondo, ma la nomea non è bella.” (Int A. 3/6).

Tale fenomeno è maggiormente riscontrabile nei Comuni capoluogo e nei grandi centri abitati ed è spesso rappresentato come il risultato di un naturale processo di evoluzione sociale legato all’arrivo di gruppi di immigrati che si affidano a reti informali di sostegno. Tuttavia, la regolazione, o la mancata regolamentazione, del mercato immobiliare è, a tal proposito, sicuramente rilevante. Lo sviluppo di quartieri abitati prevalentemente da immigrati rappresenta solo la conseguenza più visibile di un processo di mutazione urbanistica piuttosto complesso [Maurin E. 2004]. Per dirla con Maurin, non è l’immobilismo sociale a creare tali quartieri quanto, piuttosto, la selettività della mobilità sociale. Molti

¹² «A sua volta l’arrivo di immigrati in zone a bassa redditività può favorire processi di esodo che liberano spazi per nuovi arrivi di stranieri e che favoriscono la definizione di un quartiere come “quartiere di immigrati”. Tuttavia questa dinamica di formazione di ghetti può incontrare un ostacolo nella già citata elevata diffusione della proprietà immobiliare degli italiani che scoraggia la mobilità residenziale. Ma a volte gli stranieri possono decidere di andare a vivere nella stessa zona per massimizzare alcuni vantaggi. Le relazioni di vicinato in questo caso costituiscono una risorsa che permette un mutuo supporto tra i membri di una minoranza, lo sviluppo di legami familiari e affettivi, l’allacciamento di relazioni economiche o cooperative, il mantenimento di legami linguistici e culturali, il controllo sociale sui comportamenti dei membri giovani o delle donne.» [A. Colombo; G. Sciortino 97: 2004].

immigrati sono spinti in particolari aree urbane anche e soprattutto per cause adducibili al mercato immobiliare, dei consumi, del lavoro e dalla decisione pubblica di intervenire o meno su alcune zone della città¹³.

5. Accesso agli affitti, quali prospettive?

Come si è evinto dalle testimonianze raccolte, la tipologia di contratto di lavoro e il livello di reddito costituiscono fattori fondamentali per poter accedere all'affitto, soprattutto per poter rispondere alle garanzie richieste dai proprietari di immobili e dalle banche. Il legame tra povertà economica, disagio abitativo ed approcci discriminatori appare molto forte.

È diffusa l'idea che il mercato degli affitti sarà sempre più orientato agli immigrati, tuttavia, si ravvisano ampi margini di miglioramento dei livelli di integrazione nell'accesso alla casa in affitto.

Sono stati di recente avviati meccanismi incentivanti per i proprietari, come la cedolare secca. Si tratta della possibilità di pagare un'imposta forfettaria sostitutiva del prelievo Irpef che sarà pari al 21% dell'affitto riscosso se il contratto è a canone libero e del 19% se invece è a canone concordato. Senza entrare nel merito degli aspetti tecnici che caratterizzano questa novità fiscale, «in generale, la cedolare conviene a chi si colloca almeno nel secondo scaglione Irpef (dai 15mila euro di reddito in su) e affitta a canone libero, mentre se il canone è concordato la convenienza è certa solo dal terzo scaglione (dai 28mila euro)» [C. Dell'Oste; L. De Vico 2011].

I diretti interessati non vi ravvisano grandi cambiamenti rispetto al passato se non nella misura in cui sembrerebbe limitare l'offerta per le fasce economicamente più deboli ed agevolare i gestori di grandi capitali.

"Con tale normativa aumenterà l'emergenza abitativa. L'aliquota sottoposta a tassazione nel canone concordato (19%) è troppo vicina all'aliquota della locazione libera (21%). Con la crisi i canoni della locazione libera si abbasseranno e l'offerta per le fasce più deboli si abbasserà drasticamente. Caleranno i contratti a canone concordato". (Int. A 1/5).

"Con la cedolare secca si ha la possibilità per i proprietari di un sistema di tassazione differenziato, quasi equivalente: che è il 21% del canone di affitto per i contratti liberi e il 19% per quelli concordati. Poiché il differenziale è molto basso e da questo punto di vista ci sono pochissimi vantaggi per i proprietari immobiliari ad affittare ad un prezzo inferiore a quello di mercato. [...] spesso accadeva che si arrivasse a tassare il 50% del canone di affitto, adesso con il 21% non c'è nessun vincolo a mantenerlo basso e quindi a questo punto bisognerà capire che cosa succede. Le stime che si possono fare così, a spanne, che i contratti concordati nella nostra città e provincia sono molto diffusi e diminuiranno e quindi diminuiranno anche le condizioni migliorative per gli inquilini. È chiaro che in tutta questa situazione il mercato si assesta su un certo livello. Noi avevamo promosso i contratti concordati con l'obiettivo di mantenerli un po' più bassi, ci sembrava una misura utile". (int. B 1/12).

¹³ Si pensi a titolo esemplificativo alla rilevanza che può assumere la concentrazione di interventi di edilizia pubblica esclusivamente in aree periferiche, oppure, dotare di particolari servizi o trasporti solo alcune zone della città rispetto ad altre, o ancora, l'apertura di un centro commerciale per le dinamiche di un quartiere e per i piccoli esercizi commerciali che lo popolano.

Il decreto sul federalismo municipale prevede inoltre un'azione repressiva. Con la legge, entrata in vigore il 7 aprile 2011 finalizzata alla messa in regola gli affitti in nero, oppure per i contratti registrati con un canone inferiore a quello effettivo, o i finti contratti di comodato. Laddove non fossero stati regolarizzati entro il 6 giugno 2011, sussistono le condizioni affinché l'inquilino possa esporre denuncia presso l'Agenzia delle entrate a fronte di forti benefici quali: un nuovo contratto regolare della durata di quattro anni più quattro e di un canone che, dice il comma 8 dell'articolo 3, sarà «pari al triplo della rendita catastale». Ciò comporta un grande sconto rispetto ai canoni di mercato che in alcuni casi potrebbe scendere del 70-90% ed aprire scenari, ad oggi imprevedibili.

6. Riflessioni conclusive

Uno dei motivi principali per cui gli stranieri giungono in Italia è quello del lavoro, ma la casa resta a lungo il principale problema da risolvere. Seppure l'Emilia-Romagna sia una delle regioni italiane a più alto potenziale di integrazione socio-occupazionale, le testimonianze raccolte hanno permesso di rilevare utili informazioni in merito alla presenza di alcuni elementi discriminatori nell'accesso alla casa in affitto da parte degli immigrati. «La complessità e la sostanziale indefinibilità dell'integrazione non dipende soltanto dalla grande variabilità dei fattori soggettivi in gioco, ma anche dal fatto che essa indica, equivocamente, sia uno status, una condizione, sia il processo che conduce a tale condizione come al suo traguardo.

Il processo di integrazione si svolge nella concretezza dei rapporti umani, sociali, e coinvolge le parti della società civile (gli immigrati, da un lato, e gli autoctoni, dall'altro) come poli di una relazione di scambio reciproco (correlazione) che si svolge nel tempo e che mira a costruire un'identità comune in cui tutte le parti in gioco possano riconoscersi, "sentendosi a casa propria"» [L. Di Sciullo, 21:2010]

Appare evidente che la centralità dell'aspetto economico introduce atteggiamenti pregiudiziali veicolati dalla naturale complessità nell'individuazione di un affittuario "fidato" e dell'enorme quantità di informazioni provenienti dal "mercato".

Ogni individuo può osservare in prima persona solo un esiguo numero di eventi e tanto meno può elaborare da solo il valore generale di tali osservazioni. Si innesca, pertanto, un processo di semplificazione della realtà. Questo processo appare indispensabile per avviare l'azione degli individui, ma proprio tali semplificazioni introducono le degenerazioni ravvisabili nei preconcetti o nelle visioni stigmatizzate nei confronti di un'altra categoria sociale o persona etichettabile come capro espiatorio. Ciò avviene particolarmente nei casi in cui i requisiti "oggettivi" di base che definiscono una categoria si estendono, fino a considerare come rilevanti, requisiti "soggettivi" di tipo accessorio. Si assiste, pertanto, ad un progressivo allargamento del significato che porta a discostarsi dai criteri originali di classificazione. Si attiva, pertanto, un processo di inferenza tale da orientare gli individui nella previsione di possibili corrispondenze tra i tratti oggettivi immediatamente rilevabili e le caratteristiche latenti di tipo soggettivo. Ovviamente, ogni indebita generalizzazione segna i confini entro i quali la disuguaglianza è favorita [F. Cirillo 2010].

Dall'indagine sono emerse alcune criticità che, pur presentando sfumature differenti a seconda del contesto territoriale ove sono state condotte le interviste e del ruolo degli intervistati, possono considerarsi indicative di una tendenza alquanto diffusa.

Si rilevano, innanzitutto, immagini stereotipate e pregiudizievoli che individuano nello "straniero" un soggetto tendenzialmente inaffidabile nei pagamenti delle spese comuni e dei canoni di locazione, altresì, noncurante della corretta gestione e pulizia dell'alloggio.

Non di rado le differenze culturali, di nazionalità e, in alcuni casi, di religione, alimentano il pregiudizio favorendo ulteriormente la discriminazione. Tali aspetti, soprattutto per i soggetti di recente immigrazione, si accompagnano, talvolta, ad una scarsa conoscenza linguistica che non agevola l'integrazione.

La regione Emilia-Romagna, negli ultimi anni, ha visto crescere in modo sensibile la sua quota di popolazione di origine straniera che a gennaio 2010 misurava 462.784 unità, pari al 10,5% della popolazione totale. Tale presenza a livello generale mostra tuttavia discreti livelli di integrazione¹⁴. Circa l'accessibilità al mercato immobiliare permangono margini di miglioramento.

È auspicabile che la Regione e gli Enti locali proseguano con crescente intensità (anche in vista dei recenti esodi migratori) nelle buone pratiche già avviate e che, pertanto, «promuovano e favoriscano:

- La costituzione di agenzie per la casa con finalità sociali, in grado di gestire alloggi e di svolgere anche un'azione di orientamento ed accompagnamento alla soluzione abitativa;
- L'utilizzo e il recupero del patrimonio edilizio esistente e disponibile, anche mediante la definizione di un sistema di garanzie e benefici fiscali;
- La realizzazione di interventi di facilitazione alla locazione ed al credito per l'acquisto o la ristrutturazione della prima casa abitativa, anche attraverso l'istituzione di appositi fondi di rotazione e garanzia.» [Caritas; Migrantes 186:2009].

Oltre al ruolo di grande rilievo svolto dalle istituzioni locali soprattutto per quanto riguarda la prima e seconda accoglienza, è fondamentale potenziare le organizzazioni di Terzo Settore al fine di contribuire secondo molteplici modalità.

Si propone pertanto di:

- Favorire il ruolo di mediazione¹⁵ tra domanda e offerta attraverso la fornitura di servizi di "accreditamento sociale" degli immigrati e supporto nella ricerca della casa;
- Agevolare l'erogazione di prestiti a tasso nullo per il versamento della "cauzione" che, come emerso dalle interviste, rappresenta spesso uno dei principali ostacoli nell'accesso alla casa in affitto da parte di molte famiglie immigrate e, di recente, anche per lavoratori in mobilità o giovani coppie;
- Fornire supporto tecnico in merito all'allacciamento delle utenze e alla corretta manutenzione dell'immobile;
- Stipulare "protocolli di intesa" con le associazioni della proprietà e le istituzioni locali per favorire la "locazione sociale", attraverso "misure concrete di supporto, quali fondi per coprire i rischi locativi [Bellaviti P., Granata E., Novak C., Tosi A., 2002].
- Favorire la reciproca conoscenza culturale tra proprietari autoctoni ed affittuari immigrati anche attraverso progetti di educazione e sensibilizzazione al "corretto abitare". A tal proposito potrebbe rilevarsi utile la realizzazione di un opuscolo esplicativo con indicazioni pratiche sulla corretta gestione dell'abitazione.

Le proposte sopra riportate, per quanto concrete, non possono rappresentare le uniche

¹⁴ L'Emilia-Romagna (con Parma e Reggio Emilia al primo e secondo posto della graduatoria delle province) si conferma al primo posto soprattutto perché risulta prima rispetto all'indice dell'inserimento sociale mentre è solo quinta rispetto a quello dell'inserimento occupazionale [CNEL 2010].

¹⁵ È opportuno segnalare a tal proposito che «nel territorio regionale troviamo sia servizi di mediazione linguistico-culturale che punti informativi per stranieri in cui sono impiegati operatori con elevati livelli di competenza ed expertise in campo giuridico, linguistico e dell'organizzazione dei servizi amministrativi, sociali e sanitari» [M. Barbieri 10: 2010]

soluzioni alle problematiche rilevate. Esse costituiscono spunti di riflessione o eventualmente linee pratiche per affrontare le principali criticità di un fenomeno che, soprattutto alla luce dei recenti e voluminosi flussi migratori, sta condizionando fortemente l'assetto sociale.

Il nostro ruolo è stato quello di chiarire alcuni meccanismi circa gli ostacoli discriminatori che si possono incontrare nell'accedere al mercato immobiliare degli affitti per gli stranieri.

È auspicabile che quanto emerso sul piano conoscitivo possa orientare azioni concrete sul piano operativo.

Data l'ampiezza del fenomeno su scala regionale e le differenze più o meno marcate tra ciascuna delle nove province, sarebbe altresì consigliato un approfondimento quantitativo dei fattori emersi dalla ricerca, in modo da segmentare eventuali interventi ad hoc per ciascuna provincia e promuovere percorsi progettuali di sviluppo in grado di accrescere ulteriormente la qualità della vita degli abitanti, nessuno escluso.

Riferimenti bibliografici

- Asal, Coop. La casa, Ics, Lunaria (a cura di) (2001), *Affittarsi a tutti? Inchiesta sul disagio abitativo degli immigrati in Italia*, Asal.
- Baldini M., Federici M. (2010), *Ethnic discrimination in the italian rental housing market*, CAPP, Modena.
- Barbieri M. (a cura di) (2009), *La mediazione interculturale nei servizi alla persona della Regione Emilia-Romagna*, Regione Emilia-Romagna, Bologna.
- Bellaviti P., Granata E., Novak C., Tosi A. (a cura di) (2002), *Le condizioni abitative e l'inserimento territoriale degli immigrati in Lombardia – Rapporto 2001*, Regione Lombardia, Fondazione I.S.M.U., Milano.
- Bernardotti A. Michielli M. (a cura di) (1998), *Indagine sulle condizioni abitative degli immigrati nella città e nella provincia di Bologna*, Comune di Bologna.
- Bordandini P., Cartocci R. (2009), *Cipolle a colazione, Identità locale e immigrati a Portomaggiore e Argenta*, Il Mulino, Bologna.
- Bragato S. (a cura di) (2005), *Immigrati e bisogni abitativi. I termini della questione*, in *Notiziario OSIV n. 3*, Osservatorio studi sull'immigrazione della Provincia di Venezia.
- Caritas/Migrantes (2010), *Dossier Statistico Immigrazione 2010, XX Rapporto*, Idos Edizioni, Roma.
- Caritas/Migrantes (2009), *Dossier Statistico Immigrazione 2009, XIX Rapporto*, Idos Edizioni, Roma.
- Censis (2005), *Buone pratiche per l'accesso degli immigrati alla casa*, Censis, Terni.
- Cirillo F. (2010), *L'individualismo che crea legami, solidarietà nell'era globale*, Franco-Angeli, Milano.

- Cirillo F. (2009), *Piccoli F., Le mappe del bisogno: un'indagine sul fondo per l'affitto a Parma*, Forum Solidarietà, Parma.
- CNEL (2010), *Indici di integrazione degli immigrati in Italia, Il potenziale di integrazione nei territori italiani Analisi dell'occupazione e della criminalità per collettività*, VII Rapporto, Roma.
- Colombo A. (2004), Sciortino G., *Gli immigrati in Italia, Assimilati o esclusi: gli immigrati, gli italiani, le politiche*, Il Mulino, Bologna.
- Dell'Oste C., De Vico L., *La cedolare secca subito alla prova dell'acconto all'85%*, «Il Sole 24 Ore», 11 aprile 2011.
- Di Sciullo L. (2010), *"Potenziale, processi e politiche di integrazione: per un'adeguata comprensione dei Rapporti CNEL" in CNEL, Indici di integrazione degli immigrati in Italia, Il potenziale di integrazione nei territori italiani Analisi dell'occupazione e della criminalità per collettività, VII Rapporto*, Roma.
- Di Pasquale L. (2010), *Racism and Discrimination in Italy, ENAR Shadow report 2009/2010*, ENAR, Brussels.
- Fitoussi J.P., Laurent E., Maurice J. (2004), *Ségrégation urbaine et intégration sociale*, La Documentation française, Paris.
- IRES-Fvg (a cura di) (2006), *Indagine sul fabbisogno dei servizi abitativi degli immigrati*, Provincia di Udine.
- Istat (2011), *Le famiglie con stranieri: indicatori di disagio economico*, Roma.
- Istat (2010), *Rapporto sulla coesione sociale*, Roma.
- Maurin M. (2004), *Le ghetto français. Enquête sur le séparatisme social*, Seuil, Paris.
- Mazzara B. M. (1997), *Stereotipi e pregiudizi*, il Mulino, Bologna.
- Phelps, E. (1972), *"The statistical theory of racism and sexism"*, The American Economic Review, Vol. 62, No. 4, pp. 659-661.
- Provincia di Padova (a cura di) (2004), *L'inserimento abitativo degli immigrati nel territorio della Provincia di Padova*, Fondazione La Casa, Cicsene, Nuovo Villaggio, Padova.
- Savidan P. (2010), *Il multiculturalismo*, Il Mulino, Bologna.
- UNAR (2010), *Rapporto 2010*, Unar, Roma.
- UNAR (2009), *Rapporto 2009*, Unar, Roma.



L'accesso all'edilizia residenziale pubblica: analisi dei bandi e dei Regolamenti

a cura di Raniero Cramerotti e Caterina Burgisano

1. Premessa

La ricerca sull'accesso all'edilizia residenziale pubblica (ERP) ha monitorato, attraverso un percorso di analisi comparata, sia sincronica che diacronica, i Regolamenti comunali che stabiliscono le modalità di accesso e di formazione delle graduatorie per l'assegnazione di alloggi pubblici. L'indagine, è stata articolata in due momenti principali:

1. raccolta ed analisi comparata degli ultimi Regolamenti comunali ERP emanati, studio delle condizioni di punteggio e ponderazione dei punteggi relativi, realizzazione di simulate per le quali vengono ipotizzate alcune categorie ritenute particolarmente sensibili;
2. analisi comparata, per il medesimo Comune, tra i Regolamenti ERP in vigore ed i primi Regolamenti di emanazione successiva alla riforma regionale in materia introdotta con L.R. n.24/2001 (e dalla successiva delibera del Consiglio Regionale n.327/2002) e alle modifiche inserite nel D.lgs. n.286/98 (T.U. immigrazione) con Legge. n.189/2002.

Il monitoraggio ha interessato in modo particolare determinate categorie di soggetti: cittadini stranieri, disabili, coppie di fatto, nuclei di nuova formazione e persone anziane. Si è ipotizzato che modalità potenzialmente discriminatorie (direttamente o indirettamente escludenti) possano concretizzarsi in forme diverse: mediante la formulazione dei requisiti generali per l'assegnazione (in particolare per i cittadini stranieri), attraverso l'elaborazione dei parametri per l'attribuzione di punteggio, tramite la previsione di quantità squilibrate di punteggio assegnate alle diverse condizioni soggettive/oggettive, nonché mediante le circostanze di cumulabilità dei punteggi stessi.

L'indagine è stata condotta su un campione dei tredici comuni con popolazione superiore ai 50.000 abitanti presenti sul territorio regionale, tra cui i nove comuni-capoluogo (Piacenza, Reggio Emilia, Parma, Modena, Bologna, Ferrara, Ravenna, Forlì¹, Rimini), più le municipalità di Carpi, Imola, Faenza e Cesena.

Sono stati esaminati 25 Regolamenti/Bandi complessivi, così suddivisi²:

Piacenza	<ul style="list-style-type: none"> - Avviso pubblico per la formazione di una graduatoria aperta 2003, ai sensi del Regolamento approvato con Del. C.C. n.243 del 9.12.2002 - Avviso pubblico 2010, ai sensi del Regolamento approvato con Del. C.C. n.172 del 19.6.2006
-----------------	--

¹ La Provincia di Forlì-Cesena ha come Comune-capoluogo la città di Forlì. In merito all'assegnazione degli alloggi ERP, è stato deliberato un Regolamento provinciale integrato che ha validità sia per Forlì che per Cesena.

² La L.R. n.24/2001 stabilisce all'art.25 la possibilità per i Comuni di procedere all'assegnazione degli alloggi di ERP su istanza degli interessati mediante l'emanazione di concorso pubblico da attuarsi tramite bando per la formazione di una graduatoria "chiusa" di assegnazione, o, in alternativa, attraverso la formazione di una graduatoria di assegnazione aperta aggiornata periodicamente (c.1). I Regolamenti sono quindi tenuti ad individuare il contenuto del bando e le forme di pubblicizzazione dello stesso, ove presente, o, in seconda opzione, il procedimento di formazione e pubblicazione della graduatoria e le modalità di aggiornamento della stessa (c. 2, lett. c) e d); c.4). In entrambi i casi il Regolamento stabilisce i criteri di priorità per l'assegnazione ed i relativi punteggi da attribuire alle domande in relazione alle condizioni soggettive ed oggettive dei nuclei richiedenti (c. 2, lett. b).

Parma	<ul style="list-style-type: none"> - Regolamento approvato con Del. del C.C. n.159/20 in data 15.7.2002 - Regolamento approvato con Del. n.159/20 in data 15.7.2002, modificato con Del. del C.C. n.190/35 in data 27/11/2006 - Bando di concorso generale (2007), ai sensi del Regolamento approvato con Del. n.159/20 in data 15.7.2002, modificato con Del. del C.C. n.190/35 in data 27/11/2006 - Bando di concorso generale (2010), ai sensi del Regolamento approvato con Del. C.C. n.159/20 del 15.7.2002 e successive modificazioni approvate con Del. C.C. n.190/35 in data 27/11/2006 e con Del. C.C. n.28/8 dell'8/4/2010
Reggio Emilia	<ul style="list-style-type: none"> - Regolamento approvato con Del. C.C. n.19819/118 del 24.10.2002 - Regolamento approvato con Del. C.C. n.10511/124 del 30.5.2005, modificato con delibera consiliare n.9096/124 del 5.6.2006 (aggiornato ad ottobre 2009)
Modena	<ul style="list-style-type: none"> - Regolamento approvato con delibera del C.C. n.78 del 11.12.2006 (190/35 in data 27.11.2006) - Regolamento approvato con delibera del C.C. n.64 del 8.7.2002 (159/20 in data 15.7.2002)
Carpi	-Regolamento approvato con Delibere Consiliari n.223 del 26.9.2002 e n.157 del 18.9.2003
Bologna	<ul style="list-style-type: none"> - Regolamento Del. C.C. n.81 del 8.4.2002, P.G. 44612/2002, modificato da Del. C.C. n.109 in data 6.5.05, P.G. 85006/2005 - Regolamento Del. C.C. n.247 del 20.12.2006, P.G. n.259074/2006, come modificato da Del. C.C. n.7 del 10.2.2009, P.G. n.127221/2008 e da Del. C.C.n.98 del 23.6.2010, P.G.n.153162/2010
Ferrara	- Regolamento approvato con Del. del C.C. P.G. n.32068 del 3.3.2003, modificato con Del. C.C. P.G. n. 94777 del 13.12.2004
Forlì e Cesena	<ul style="list-style-type: none"> - Regolamento approvato con Del. C.C. n.166 del 25.11.2002 - Bando di concorso generale anno 2009, ai sensi del Regolamento Del. C.C. n.166/2002, modificato con Del. C.C. n.226/2006 e n.184/2008 (Forlì) - Bando di Concorso integrativo 2009, ai sensi del Regolamento approvato con Del. C.C. n.174 del 6.11.2009 (Cesena)
Imola	<ul style="list-style-type: none"> - Regolamento approvato con Del. C.C. n.64 del 22.3.2004 - Regolamento di accesso alla Graduatoria Aperta approvato con Del. C.C. n.79 del 18.4.2005 - Regolamento approvato con Del. C.C. n.189 del 23.12.2009
Faenza	<ul style="list-style-type: none"> - Regolamento approvato con delibera n.338/3618 del 17.7.2003 - Bando di concorso n.4/2009, ai sensi del Regolamento di assegnazione n.338/3618 del 17.7.2003 come modificato da delibera del C.C. n.173/3323 del 30/6/2005
Ravenna	<ul style="list-style-type: none"> - Regolamento n.59826 del 16.6.2008 - Bando di concorso n.3 (2007), ai sensi del Regolamento n.16571/46 del 18.3.2003 - Bando di concorso n.4 (2009), ai sensi del Regolamento n.16571/46 del 2003, modificato con delibera n.59826 del 16.6.2008
Rimini	<ul style="list-style-type: none"> - Regolamento 2002 - Regolamento 2009 approvato con Del. C.C. n.109 del 30.7.2009

In ultimo, risulta necessario, fornire alcuni dati di interesse nazionali e regionali, per meglio comprendere la successiva relazione sul contenuto dell'indagine.

Secondo l'ultimo rapporto Istat (febbraio 2011), a livello nazionale le famiglie con stranieri accedono maggiormente al mercato dell'abitazione con contratti di affitto o subaffitto (58,7% per le famiglie miste, 64,7% per le famiglie di soli stranieri), a fronte di un 16% delle famiglie composte solo da italiani, presentando allo stesso tempo percentuali più elevate per ciò che riguarda la sussistenza di condizioni abitative peggiori legate al sovraffollamento e al disagio abitativo in particolare dovuto alla mancanza di servizi igienici, danneggiamenti strutturali di tetti, pavimenti, finestre, presenza di umidità o scarsa luminosità³. Risulta molto minore, quindi, la percentuale di famiglie con stranieri proprietarie di un'abitazione (23,1%), rispetto alle famiglie italiane (71,6%).

In merito alla composizione anagrafica, in Emilia-Romagna, la struttura per età degli stranieri è costituita da una netta prevalenza di giovani: circa il 70% ha infatti meno di 40 anni contro il 42,3% della popolazione nel suo complesso, determinando un'età media di 31,2 anni contro più di 44 anni della popolazione complessiva. I cittadini stranieri presentano quindi una più elevata percentuale sia di bambini sia di popolazione nelle età centrali rispetto al complesso dei residenti, mentre la quota di stranieri anziani rappresenta meno dell'1% del totale dei residenti con più di 65 anni⁴. Tali dati seguono il relativo trend nazionale che rileva un'età media di 30 anni per le famiglie straniere, dovuta soprattutto alla presenza di minori (nel 36,3% è presente almeno un minore, contro il 26,1% delle famiglie italiane), contro i 43 anni delle famiglie di italiani. Altro dato distintivo una presenza molto bassa di persone anziane ultrasessantacinquenni (5,4%), contro una quota pari al 38,6 per cento tra le famiglie italiane; percentuale che risulta particolarmente contenuta nelle famiglie composte solamente da stranieri (2,8 per cento contro il 13,9 per cento delle famiglie miste). Un ultimo dato interessante, sempre secondo le statistiche nazionali, nonostante una dimensione media di poco superiore a quella delle famiglie composte esclusivamente da italiani (rispettivamente 2,44 e 2,38 componenti) è la dimensione delle famiglie straniere che risulta polarizzata in nuclei unipersonali (il 35,5%, contro il 30,9% dei nuclei italiani), sia in famiglie formate da almeno 5 componenti (9,1%, rispetto al 4,7% delle famiglie italiane).

2. Comparazione Regolamenti di ultima emanazione

Requisiti generali di accesso

Per quanto concerne l'accesso ai bandi o alle liste di assegnazione in caso di graduatorie aperte, tutti i Comuni presi in esame si allineano alle disposizioni previste dagli artt.15, c.1 e 24, c.1-5 della L.R. n.24/2001 "Disciplina generale dell'intervento pubblico nel settore abitativo" e dalla successiva delibera del Consiglio Regionale n.327/2002. Queste, come detto in precedenza, stabiliscono i requisiti di accesso per i richiedenti, nonché le caratteristiche del nucleo avente diritto a presentare domanda.

Un'evidente anomalia all'uniformità di criteri riscontrata viene costituita dal Regolamento del Comune di Ravenna n. 16571/46, approvato dal Consiglio Comunale nella seduta

³ L'indicatore di *grave deprivazione abitativa*, definito dalla quota di famiglie che vivono in condizione di sovraffollamento e che, congiuntamente, lamentano almeno un altro grave problema relativo all'abitazione, segnala una marcata differenza tra le famiglie con stranieri (13,3 per cento in generale, 14,9 per cento tra le famiglie di soli stranieri) e quelle italiane (4,7 per cento). Le famiglie composte sia da stranieri sia da italiani si collocano invece in una posizione intermedia (7,8 per cento).

⁴ *Quaderni di statistica. L'immigrazione straniera in Emilia-Romagna* (dati 2009), a cura dell'Osservatorio regionale sul fenomeno migratorio, Clueb, 2011

del 18.3.2003. In particolare, la modifica prevista dalla deliberazione del Consiglio del 16.6.2008 n. 5982/8 stabilisce condizioni più restrittive di accesso al bando di concorso 2009.

Ai sensi del Regolamento modificato, può accedere al bando solo chi abbia la "residenza nel comune" o "attività lavorativa esclusiva o principale nel comune" da almeno due anni dalla data di pubblicazione del bando. Mentre l'anzianità di residenza è riscontrabile in altri bandi, per l'assegnazione del punteggio, qui diventa una condizione per accedere al bando.

Viene inoltre richiesto, in caso di "attività lavorativa da svolgere presso nuovi insediamenti produttivi o di servizio compresi nel comune", un contratto lavorativo a tempo "indeterminato". Questi due requisiti di accesso non hanno nessun riscontro nel quadro normativo regionale e producono una evidente situazione di svantaggio per le famiglie straniere che, il più delle volte, si trovano nell'impossibilità di soddisfare tali requisiti, per fattori congeniti alla loro condizione di migranti. In altri termini, sembrerebbe che tali disposizioni, favorendo l'accesso di chi presenta un legame maggiore con il territorio, assumano un carattere indirettamente discriminatorio.

A questo proposito, si rileva che un numero sempre maggiore di Amministrazioni comunali in Italia sta progressivamente introducendo il requisito dell'anzianità anagrafica tra i requisiti generali (o innalzando il punteggio collegato all'anzianità di residenza) al fine di ottenere l'erogazione di prestazioni sociali tra cui l'accesso all'edilizia residenziale pubblica (utilizzando spesso come "criterio ragionevole" la volontà di garantire una priorità di accesso ai servizi a quelle persone che hanno una maggiore anzianità contributiva a livello comunale). Si segnala però come dette restrizioni (provvedimenti), comuni in altre regioni, siano state oggetto di ricorso da parte di potenziali beneficiari esclusi e dichiarate illegittime ad opera della magistratura che ha ritenuto indirettamente discriminatoria l'introduzione di requisiti temporali⁵.

In particolare, introdurre tra i requisiti di accesso l'anzianità di residenza si pone in contrasto anche con la funzione e la ratio stessa dell'ERP: se la finalità del beneficio è proprio quella di facilitare l'accesso all'alloggio in locazione delle persone in situazioni di disagio economico, non si vede perché detta possibilità debba essere ragionevolmente circoscritta proprio a danno dei cittadini stranieri o recentemente immigrati da altre parti d'Italia, i quali generalmente si trovano nelle fasce di reddito più basse e conoscono anche maggiori ostacoli discriminatori nel mercato immobiliare rispetto alla comunità autoctona.

L'ulteriore requisito richiesto dal Comune di Ravenna, il contratto di lavoro a tempo indeterminato per le attività lavorative da svolgere presso "nuovi insediamenti produttivi

⁵ Si veda, a titolo di esempio, la recente sentenza della Corte Costituzionale n.40/2011 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della normativa regionale del Friuli Venezia Giulia che aveva addirittura previsto l'esclusione dei cittadini extracomunitari residenti nel territorio regionale dal sistema integrato dei servizi sociali, riservandolo esclusivamente ai cittadini italiani e dell'Unione Europea residenti, con anzianità di residenza nel territorio regionale di almeno 36 mesi. In particolare la Corte afferma come "*Detta esclusione assoluta di intere categorie di persone fondata o sul difetto del possesso della cittadinanza europea, ovvero su quello della mancanza di una residenza temporalmente protratta per almeno trentasei mesi, non risulta rispettosa del principio di uguaglianza, in quanto introduce nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari, non essendovi alcuna ragionevole correlabilità tra quelle condizioni positive di ammissibilità al beneficio (la cittadinanza europea congiunta alla residenza protratta da almeno trentasei mesi, appunto) e gli altri peculiari requisiti (integrati da situazioni di bisogno e di disagio riferibili direttamente alla persona in quanto tale) che costituiscono il presupposto di fruibilità di provvidenze che, per la loro stessa natura, non tollerano distinzioni basate né sulla cittadinanza, né su particolari tipologie di residenza volte ad escludere proprio coloro che risultano i soggetti più esposti alle condizioni di bisogno e di disagio che un siffatto sistema di prestazioni e servizi si propone di superare perseguendo una finalità eminentemente sociale. Tali discriminazioni, dunque, contrastano con la funzione e la ratio normativa stessa delle misure che compongono il complesso e articolato sistema di prestazioni individuato dal legislatore regionale nell'esercizio della propria competenza in materia di servizi sociali, in violazione del limite di ragionevolezza imposto dal rispetto del principio di uguaglianza (art. 3 Cost.)*".

o di servizio compresi nel Comune" è una fattispecie del tutto nuova, che evidenziamo con particolare cautela e allarme per una serie di motivi che di seguito si espongono. Al pari della anzianità di residenza, il requisito della durata indeterminata del contratto di lavoro non pare rispondere ad alcuna esigenza di razionalità e/o economicità del sistema. Vero è che detto requisito è richiesto ugualmente ai cittadini italiani e agli stranieri ma è incontrovertibile che i lavoratori stranieri, per tutta una serie di motivi, siano soggetti a variazioni del rapporto di lavoro molto più frequenti rispetto agli italiani. Si tratta, spesso, di lavoratori con professionalità medio - basse, come tali, molto più esposti al rischio di riduzione di personale e quindi di risoluzione del rapporto, oppure di lavoratori che in virtù dello strettissimo legame tra condizione lavorativa e possesso di un titolo legittimante il soggiorno, espletano qualunque tipo di attività lavorativa che pur consenta loro di produrre reddito. Per non parlare del caso in cui il lavoratore espleti la prestazione lavorativa senza alcuna regolarizzazione retributiva e contributiva, nel qual caso è del tutto impossibile avvalorare la sussistenza di un rapporto di lavoro. Tra le varie ipotesi potrebbe esserci il caso del lavoratore straniero che, pur in possesso di un regolare permesso di soggiorno, avendo svolto per alcuni periodi un'attività lavorativa "in nero", si vede rifiutare il rinnovo del permesso e dunque la possibilità di accedere a prestazioni assistenziali/sociali, perché impossibilitato a dimostrare una sufficiente posizione reddituale.

Le previsioni contenute nel Regolamento del Comune di Ravenna destano dunque una certa preoccupazione perché comportano un ulteriore ostacolo per il cittadino straniero alla possibilità di accedere ai bandi, disincentivando anche la partecipazione da parte degli stranieri che avrebbero i requisiti; circostanza che già si verifica frequentemente in considerazione delle limitate assegnazioni in favore degli stranieri.

Un'ultima restrizione viene inserita nella definizione di nucleo familiare avente diritto. Il Regolamento presenta un inciso, anche questo estraneo alla normativa regionale, che assume un carattere discriminatorio più propriamente diretto: "i figli e/o i familiari e parenti già maggiorenni al momento del ricongiungimento col nucleo familiare, (...), debbono avere maturato due anni di convivenza per poter essere ricompresi nella domanda di assegnazione di casa popolare"; vengono così escluse le famiglie ricongiunte di recente, imponendo in tal senso un limite evidente ai fini della quantificazione del punteggio per i cittadini stranieri.

Parametri per l'assegnazione di punteggio

Oltre a prevedere la consultazione delle organizzazioni sindacali, la Legge regionale pone come unico vincolo per la definizione delle priorità per l'assegnazione ed i relativi punteggi da attribuire (art.25, c.3 L.R. n.24/2001), che queste tengano in considerazione le situazioni soggettive ed oggettive dei nuclei familiari richiedenti. In questo quadro, sono i singoli Comuni che definiscono i criteri per l'assegnazione dei punteggi, creando una potenziale differenziazione dei criteri prioritari per l'assegnazione (variando la possibilità quantitativa di attribuzione dei punteggi).

Il riscontro avuto dopo una prima analisi dei Regolamenti ha messo in evidenza una prevalente corrispondenza delle condizioni di punteggio; vi sono però alcune differenze apprezzabili nella formulazione delle categorie di punteggio soggettive, mentre variazioni più evidenti sono state accertate relativamente alle quantità di punteggio assegnate. Vengono di seguito segnalate le differenze più interessanti ai fini della ricerca:

ANZIANITÀ DI RESIDENZA

La continuità di residenza nel territorio comunale fornisce un'integrazione di punteggio (che aumenta proporzionalmente all'anzianità della stessa) in 4 comuni sui 13 presi in

esame:

Reggio Emilia: 13% max

Cesena e Forlì: 10% max

Parma: 13% max

Tale previsione di punteggio, come già rilevato, per quanto non trovi riscontri normativi contrari a livello regionale, assume delle caratteristiche potenzialmente discriminatorie con l'aumentare del suo peso relativo sul punteggio totale ottenibile. È tendenzialmente probabile, infatti, che la possibilità di ottenere un punteggio quantitativamente elevato, derivato dalla sola presenza stabile su di un territorio, tenda a favorire quelli che sono i residenti autoctoni, riproponendo le difficoltà di assegnazione che sono state già rilevate per i requisiti generali di accesso. Un punteggio alto assegnato all'anzianità di residenza corrisponde a criteri che di fatto tendono a privilegiare in maniera indiretta i cittadini italiani.

INVALIDITÀ/HANDICAP

Per la quasi totalità dei bandi vengono considerate le seguenti sotto-categorie di punteggio:

- invalidità con riduzione permanente superiore ai 2/3,
- invalidità con riduzione permanente pari al 100%,
- minore con disabilità,
- persona anziana con difficoltà motorie/non autosufficiente,
- portatore di handicap in presenza di barriere architettoniche (raro).

Una particolarità è stata riscontrata nell'ambito del Regolamento del Comune di Modena n. 190/35, approvato con delibera del Consiglio Comunale n. 78 del 11/12/2006, nel quale è previsto che la condizione soggettiva dell'invalidità certificata debba sussistere da più di due anni ai fini del riconoscimento dell'ulteriore punteggio per il posizionamento in graduatoria.

Anche in questo caso non si ravvede per quale motivo una sussistenza certificata dell'invalidità maggiore di due anni, possa/debba attribuire un maggior punteggio al richiedente, rispetto ad una condizione paritaria con una certificazione di durata inferiore.

CONDIZIONE ANZIANA

Le quantità di punteggio nei singoli Regolamenti vengono definite sulla base di variabili anagrafiche oltre che dalla composizione del nucleo richiedente:

- nucleo composto esclusivamente da una o più persone anziane (il punteggio viene assegnato al superamento di una data soglia d'età, in maniera direttamente proporzionale all'età dei componenti⁶);
- presenza nel nucleo del richiedente di membro/i con età superiore ad una soglia anagrafica stabilita;
- composizione uni-personale del nucleo (costituisce in molti casi una condizione di punteggio aggiuntiva cumulabile).

COPPIE DI FATTO

Ulteriore elemento individuato dalla ricerca riguarda i Regolamenti comunali di Cesena e Forlì (Regolamento comunale n. 166/2002, modificato con delibere n. 226/2006 e 184/2008) e Faenza (Regolamento comunale n. 338/3618, approvato in seduta del

⁶ La condizione di coniugi o conviventi more uxorio consente l'assegnazione di punteggio anche qualora uno dei due membri non abbia superato l'età prestabilita, in questo caso il componente più giovane non deve prestare alcuna attività lavorativa e/o aver comunque superato una determinata soglia d'età.

17/07/2003, come modificato dalla delibera n. 173/3323 del 30/06/2005) i quali, difformemente da tutti gli altri Regolamenti analizzati, non estendono ai conviventi *more uxorio* da almeno due anni la condizione di assegnazione di punteggio attribuita al nucleo costituito da ultra 75/65enni coniugati, per i quali è sufficiente che solo uno dei due abbia superato l'età prevista, purché l'altro non lavori o abbia superato una certa soglia d'età.

Ciò si verifica in evidente contrasto con quanto stabilito dalla Finanziaria regionale 2010 (L.R. 24 del 22.12.2009) che, all'art. 48, garantisce la parità di accesso ai servizi per tutti i cittadini, comprese le cc.dd. coppie di fatto.

GIOVANI COPPIE

Assimilabili alla definizione di nucleo familiare come determinato dalla normativa regionale, nei conviventi *more uxorio* da almeno due anni vengono ricomprese anche le coppie formate da persone dello stesso sesso.

I criteri determinanti per l'assegnazione di punteggio sono relativi all'età dei componenti (che varia dai 32 ai 40 anni), all'anzianità di formazione del nucleo o nuclei di futura formazione (principalmente entro l'anno), alla presenza di figli. In alcuni casi l'assegnazione di punteggio rimane vincolata alla sussistenza di una delle altre condizioni oggettive o soggettive individuate dal Regolamento di riferimento.

Da rilevare il fatto che detta condizione di punteggio non sia presente in nessuno dei Regolamenti analizzati dei Comuni di Modena e Rimini.

Per entrambi i Comuni il nucleo di nuova formazione, costituito da persone di giovane età anagrafica, non costituisce un criterio di attribuzione di punteggio, dato che risulta particolarmente interessante per Modena se posto in relazione con la previsione di punteggio per i nuclei uni-personali prevista dai suoi Regolamenti comunali. È oltremodo interessante notare come per la medesima categoria di punteggio il Comune di Faenza, prevedendo anch'esso un punteggio relativo alla condizione di single (in stato di grave disagio soggettivo), attribuisca un massimo di 15 punti su 100.

3. Comparazione diacronica Regolamenti medesimo Comune

La seconda parte della ricerca ha affrontato l'indagine anche nella sua dimensione diacronica, cioè prendendo in considerazione gli sviluppi mostrati nel tempo dai Regolamenti successivi. Si è considerato come base dell'analisi il primo Regolamento adottato in seguito all'approvazione della Legge regionale n. 24/2001 che stabilisce i parametri quadro entro cui i Comuni possono gestire l'edilizia residenziale pubblica, tenendo anche presenti le modifiche introdotte nel T.U. immigrazione con la Legge n. 189/2002.

Posto il primo termine di paragone, al fine di rilevare gli interventi esclusivamente prodotti dalle amministrazioni locali, si è proceduto al confronto con il Regolamento comunale in vigore, già analizzato nella prima fase di indagine. Sono state esaminate in particolare le eventuali modifiche apportate ai requisiti di accesso, nonché gli eventuali cambiamenti intervenuti nella definizione delle caratteristiche oggettive e soggettive per l'attribuzione del punteggio, sia in termini di quali siano tali caratteristiche sia in termini del punteggio che esse attribuiscono. Tale procedimento ha permesso in tal modo di verificare ed identificare la presenza nel tempo di "tendenze" di condizioni/punteggio che possono essere così illustrate:

- il criterio di "anzianità di residenza", che può essere indirettamente discriminatorio verso i cittadini stranieri per le ragioni già presentate, si è andato diffondendo: mentre all'inizio era infatti previsto dal solo Comune di Reggio Emilia, altri tre Comuni

l'hanno inserito nei Regolamenti più recenti: Parma, Forlì e Cesena. Il nuovo Regolamento di Reggio Emilia, confermando il parametro dell'anzianità di residenza, eleva il punteggio attribuito da questa condizione soggettiva, aumentandone l'importanza rispetto alle altre (età, disabilità ecc.). Nonostante siano ancora una minoranza i Comuni che utilizzano questo parametro per l'assegnazione dei punteggi (almeno tra quelli oggetto della presente analisi) si rileva la tendenza a considerare il legame cronologico con il territorio un fattore di incidenza sempre più importante sul conteggio finale;

- viene rilevata una maggiore attenzione alla condizione di anzianità anagrafica, sia in termini di punteggi che di condizioni di punteggio; nel periodo preso in considerazione, cinque dei tredici Comuni osservati hanno posto condizioni maggiormente favorevoli per l'accesso alle graduatorie a persone anziane mentre nei Comuni rimanenti la situazione risulta invariata;
- progressivo inserimento di previsioni di punteggio per nuclei composti da persone sole e single: sei dei tredici Comuni osservati hanno inserito questo criterio di punteggio, 3 ne hanno migliorato le condizioni; questa dinamica rispecchia l'andamento demografico regionale, con una parte sempre più ampia della popolazione che vive in nuclei individuali;
- aumento in due dei Comuni osservati del punteggio attribuito ai nuclei monogenitoriali;
- rimane sostanzialmente invariata la condizione di punteggio per le giovani coppie/nuclei di nuova costituzione e per le varie categorie della disabilità, pur essendo osservabile una diminuzione del punteggio assegnata alle diverse situazioni collegate alla disabilità, riscontrabile nei Regolamenti di Modena e Piacenza;
- il punteggio assegnato all'insieme delle condizioni oggettive/economiche subisce in molti casi le variazioni più evidenti (oltre all'aggiornamento delle fasce di reddito); si assiste così ad una diminuzione del peso relativo che le condizioni di disagio economico e le altre situazioni oggettive hanno sul punteggio massimo ottenibile, presentando tale tendenza sia in termini quantitativi (numero di punti assegnati), sia, in alcuni casi, attraverso un'elaborazione stringente delle stesse condizioni che determinano l'acquisizione del punteggio.

4. Conclusioni

Il monitoraggio dei Regolamenti ERP ha cercato di fornire una fotografia delle modalità di accesso all'alloggio pubblico, delineandone le caratteristiche principali anche e soprattutto in termini antidiscriminatori. Quello che la ricerca si è proposta è stato, in primo luogo, l'obiettivo di garantire degli spunti di riflessione in merito alle politiche abitative e degli input per successivi approfondimenti di indagine in tale settore.

L'accesso all'alloggio costituisce una premessa fondamentale per garantire ed integrare processi di inclusione e inserimento di categorie individuate spesso a rischio di marginalità sociale. La regolamentazione utile all'assegnazione di alloggi di residenza pubblica si muove su parametri di legge nazionali e regionali che vengono integrati nel loro specifico dalle singole Amministrazioni comunali le quali individuano i criteri alla base della costituzione delle condizioni di punteggio e la quantificazione delle stesse. Le modifiche che vengono apportate ai Regolamenti dovrebbero quindi rimanere debitorie di studi territoriali che consentano di avere un quadro sociale il più attendibile ed aggiornato possibile, su cui definire le condizioni di punteggio stesse e il loro peso relativo all'interno del conteggio finale per l'inserimento in graduatoria. Tutto questo al fine di garantire

una risposta di servizio adeguata alle esigenze socio-economiche del territorio, nonché nei confronti di un principio di equità, vero garante dell'efficacia degli interventi assistenziali.

Per tornare all'analisi condotta, da quanto riscontrato è indubbio che la selezione dei requisiti di accesso rimane il primo strumento potenzialmente discriminatorio. Nel caso del Regolamento emanato dal Comune di Ravenna, la necessità di risiedere o svolgere un'attività lavorativa "da almeno due anni" per l'accesso al bando di concorso ERP pone delle condizioni restrittive che assumono caratteri discriminatori indiretti, risultando anche palesemente contrari alla già citata normativa regionale di riferimento che pone come requisiti necessari all'accesso nelle graduatorie di assegnazione solo quello di residenza o di attività lavorativa, senza alcuna specificazione temporale.

Diverse riflessioni, invece, vengono poste dalla specificazione da parte dei Comuni delle condizioni soggettive/oggettive e dai relativi punteggi corrispondenti. In particolare la previsione di punteggio indicata per l'anzianità di residenza sul medesimo territorio, per quanto conforme al dettato del legislatore regionale, rimane una condizione potenzialmente discriminatoria, soprattutto se corredata da quantità di punteggio sproporzionate che incidono in maniera sostanziale sul conteggio totale. Il dato temporale riscontrato di progressiva introduzione di questa formula di punteggio nei Comuni esaminati determina una tendenza che necessita di essere monitorata. Una previsione ancora diversa è quella inserita dal Regolamento in vigore del Comune di Bologna, il quale inserisce un punteggio minimo da assegnare relativamente all'anzianità della domanda, una soluzione che sembra assumere caratteristiche di minore esclusione rispetto alla precedente.

Per trarre delle conclusioni generali sulle condizioni di punteggio, per quanto è stato possibile rilevare dall'indagine, occorre sottolineare come, nel rispetto dell'autonomia decisionale in materia da parte delle amministrazioni locali, la scelta di quali condizioni soggettive privilegiare nell'assegnazione dei punteggi, può avere ripercussioni discriminatorie indirette. In particolare, è ovvio che tramite l'analisi della composizione anagrafica della popolazione locale e della mappatura dei bisogni, ogni amministrazione saprà a quali condizioni soggettive attribuire un maggiore punteggio, ma la previsione di punteggi elevati per quelle categorie che rispecchiano maggiormente la comunità autoctona, può portare ad effetti discriminatori indiretti che escludono i nuclei stranieri le modalità di accesso all'alloggio.

Per esempio, si nota l'aumento dei punteggi collegati all'anzianità anagrafica o a nuclei uni-personali o monogenitoriali e la contemporanea diminuzione del punteggio previsto per i nuclei multicomponenti (3-4 persone) o con presenza di minori. Questo raccoglie una tendenza presente nella popolazione emiliano-romagnola autoctona, ma può prefigurare il rischio di esclusione per le famiglie straniere che, come noto, sono statisticamente i nuclei in cui la quantità dei membri e la presenza di minori è più elevata e frequente.

Per completezza di ragionamento occorre anche segnalare come il patrimonio ERP dei Comuni, in particolare per gli alloggi di nuova costruzione, sia composto in maggioranza da alloggi di piccola o media metratura, e quindi più facilmente assegnabili a nuclei composti da pochi membri. In quest'ottica, dei possibili percorsi d'indagine e di approfondimento sarebbero sicuramente auspicabili. Un esempio di monitoraggio potrebbe focalizzarsi sull'analisi trasversale dei Regolamenti, della conformazione dei patrimoni ERP dei Comuni, attraverso la creazione di "mappe del bisogno" relative alle richieste e alle effettive assegnazioni di alloggi pubblici, nonché sulla raccolta dati in merito alla costituzione interna dei nuclei, sia italiani che stranieri, facenti domanda. La messa in relazione di questi dati avrebbe sicuramente il merito di fornire un quadro più completo e dettagliato dei criteri alla base delle scelte amministrative e delle effettive modalità con

cui viene garantito il diritto all'alloggio a livello regionale.

Allegato **Alloggi di edilizia residenziale pubblica (ERP)**

Alloggi ERP gestiti dalla Acer occupati al 31 dicembre 2009 per provincia e nazionalità degli assegnatari

Provincia	V.a.			%		
	Italiani	Stranieri	Totale	Italiani	Stranieri	Totale
Piacenza	2.219	458	2.677	82,9	17,1	100,0
Parma	4.873	721	5.594	87,1	12,9	100,0
Reggio Emilia	2.945	676	3.621	81,3	18,7	100,0
Modena	4.683	856	5.539	84,5	15,5	100,0
Bologna	15.028	1.517	16.545	90,8	9,2	100,0
Ferrara	5.735	473	6.208	92,4	7,6	100,0
Forlì-Cesena	3.752	380	4.132	90,8	9,2	100,0
Ravenna	3.913	496	4.409	88,8	11,2	100,0
Rimini	1.844	85	1.929	95,6	4,4	100,0
Totale	44.992	5.662	50.654	88,8	11,2	100,0

(Fonte: ACER – Servizio Politiche abitative RER)

Alloggi ERP gestiti dalla Acer occupati al 31 dicembre 2009 per provincia e nazionalità degli assegnatari

Provincia	V.a.					% su tot. Alloggi assegnati				
	2005	2006	2007	2008	2009	2005	2006	2007	2008	2009
Piacenza	50	54	30	57	42	29,4	34,0	30,3	36,3	43,8
Parma	49	82	80	60	88	23,2	26,9	28,8	26,5	36,7
Reggio Emilia	55	85	93	65	85	24,9	24,7	30,8	36,5	58,6
Modena	99	94	83	67	67	38,4	27,9	43,0	35,1	32,1
Bologna	233	207	250	225	223	30,0	31,6	33,3	29,7	29,6
Ferrara	72	109	112	77	86	20,4	25,6	24,6	25,3	30,3
Forlì-Cesena	37	42	50	67	29	25,7	33,3	37,0	39,4	24,6
Ravenna	57	53	82	58	64	27,0	27,0	33,1	31,4	35,2
Rimini	6	9	23	14	9	9,1	7,8	16,3	17,7	14,8
Totale	658	735	803	690	693	27,3	27,6	30,9	30,7	33,2

(Fonte: ACER – Servizio Politiche abitative RER)

Riferimenti bibliografici

- Comune di Parma: Assessorato alle Politiche Abitative, *"Politiche e progetti per la casa del Comune di Parma"*, Servizi sociali oggi, 12(2), 2007
- Fabio Corvaja, *"L'accesso allo straniero extracomunitario all'edilizia residenziale pubblica"*, Diritto immigrazione cittadinanza XI, n.3, 2009
- Raffaele Lungarella, *"L'elaborazione delle nuove politiche regionali per la casa e la preferenza per l'affitto. Qualche notazione"*, Metronomie (Bologna), (18/19), 2000
- Istat (2011), *Le famiglie con stranieri: indicatori di disagio economico (2009)*, Roma
- Istat (2010), *La popolazione straniera residente in Italia (2010)*, Roma
- Anna R. Minelli, *"Politiche della casa. Ottiche adottate, aspetti inevasi e spunti prospettici"*, La Rivista delle Politiche Sociali, 3(3), 2006
- Osservatorio sul fenomeno migratorio (a cura di), *L'immigrazione straniera in Emilia-Romagna. Dati del 2009*, Bologna, CLUEB, 2011
- Fabrizio Plebani, *"Le politiche della casa in un'ottica comparativa"*, La Rivista delle Politiche Sociali, 3(3), 2006
- Antonio Tosi, *"Povertà e domanda sociale di casa: la nuova questione abitativa e le categorie delle politiche"*, La Rivista delle Politiche Sociali, 3(3), 2006
- Davide Tondani, *"Equità e criteri di selettività dei beneficiari di edilizia residenziale pubblica in Emilia Romagna"*, La Rivista delle Politiche Sociali, 3(3), 2006
- Paolo Zurla (a cura di), *"La sfida dell'integrazione. Un'indagine empirica sulla realtà migratoria dell'Emilia-Romagna"*, Franco Angeli, Milano, 2011



Bandi e Regolamenti ERP: analisi giuridica

a cura di Caterina Burgisano

L'elemento giuridicamente più interessante emerso dalla ricerca sui 25 Regolamenti/bandi dei tredici Comuni con popolazione superiore ai 50.000 abitanti, consiste nella discrepanza rilevata in alcuni di essi rispetto ai principi dettati dalla normativa regionale. Come si vedrà appresso, ai fini dell'assegnazione dei punteggi, i Regolamenti comunali richiedono requisiti ulteriori rispetto alle condizioni generali previste dalla normativa regionale la cui sussistenza o meno determina, talvolta, una disparità di trattamento rispetto all'accesso per determinate categorie di soggetti.

A tal proposito è opportuno premettere, in via necessariamente generica (dato che la questione meriterebbe una ben più ampia disamina), il rapporto esistente tra le diverse fonti del diritto e le competenze attribuite agli Enti locali, con particolare riferimento alla valenza dei Regolamenti.

Come noto, la Legge Costituzionale n. 3/2001 ha rafforzato enormemente la potestà regolamentare degli Enti locali.

La fonte regolamentare degli Enti locali è, infatti, espressamente menzionata e disciplinata dall'art. 117, co. 6, Cost., a norma del quale Comuni, Province e Città metropolitane hanno "potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite"; inoltre, l'art. 114 Cost. ha equiparato gli enti territoriali affermando che "La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione".

In linea generale questo assetto comporta che la Legge statale o regionale, non è più la fonte primaria in materia di organizzazione e svolgimento di funzioni attribuite agli Enti locali o, quanto meno, può solo limitarsi a dettare principi generali. *Di conseguenza, le disposizioni dirette a regolamentare la materia possono essere superate dalle norme regolamentari locali.*

La Legge dello Stato è competente ad indicare, lasciando un certo margine applicativo a ciascun Ente, principi organizzativi tali da garantire il rispetto dei principi costituzionali del buon andamento e della imparzialità, della corretta attribuzione di poteri gestionali e di governo, del rispetto degli equilibri di bilancio, del coordinamento della finanza e del sistema tributario. Inoltre, nel nostro ordinamento esistono alcune disposizioni di rango primario dalle quali si ricava la subordinazione del Regolamento alla Legge (art. 4 delle disposizioni preliminari al Codice civile, per il quale "i Regolamenti non possono contenere norme contrarie alle disposizioni di Legge"), il che implica che i Regolamenti che contengono norme in contrasto con quelle stabilite nelle leggi, sono considerati illegittimi e possono essere annullati dal giudice amministrativo.

Infatti le fonti cc.dd. secondarie devono, comunque, trovare il proprio fondamento in fonti primarie. È necessario, cioè, che il legislatore (statale o regionale) abbia sempre la possibilità di interpersi al fine di garantire il perseguimento di obiettivi quali, da un lato, la riaffermazione del principio gerarchico delle fonti e, dall'altro, la garanzia del rispetto del principio di legalità in maniera uniforme su base regionale (almeno per quanto riguarda le materie riconducibili alle competenze legislative statali e alle competenze concorrenti).

Secondo il principio di legalità, infatti, il potere regolamentare dovrebbe esercitarsi sulla

base di una Legge che ne costituisce il fondamento giuridico e ne determina attribuzioni, limiti e contenuti: la normativa di rango primario dovrebbe dunque fissare i criteri e direttive, stabilendo i contenuti minimi delle materie.

Nello specifico poi, il principio di legalità amministrativa, che si desume dal combinato disposto degli artt. 23 ("*Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla Legge*"), 42, co. 3 ("*La proprietà privata può essere, nei casi previsti dalla Legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale*"), 97 ("*I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di Legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione*") Cost., Legge 241/1990 (per cui l'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla Legge secondo le modalità fissate dalla stessa Legge, nonché in base ai principi individuati dall'ordinamento comunitario), stabilisce che la P.A. trova nella Legge i fini della propria azione e i poteri giuridici che può esercitare.

Orbene, per quanto riguarda gli Enti locali, cui, come si è già detto, è attribuita dalla Costituzione potestà regolamentare, non si pone tanto un problema di titolarità del potere, quanto di rapporto con le fonti statali e regionali e, dunque, di attribuzione di competenza.

Per quanto attiene a questo ultimo aspetto, il legislatore costituzionale ha stabilito il parallelismo della potestà regolamentare regionale con la potestà legislativa di cui ai commi 2, 3 e 4 dell'art. 117, mentre, per i Regolamenti comunali e provinciali ha definito l'area di competenza identificandola nella "*disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite*".

Dunque, la Legge regionale è in tutto e per tutto equiparata alla Legge statale mentre i Regolamenti di Comuni e Province disciplinano, specificandole, le funzioni loro attribuite.

Tale disposizione costituzionale si è ispirata a norme già esistenti a livello di legislazione ordinaria: la Legge n. 142/1990, sull'ordinamento delle Autonomie locali, all'art. 5 prevedeva: "*nel rispetto della Legge e dello statuto, il Comune e la Provincia adottano Regolamenti per l'organizzazione ed il funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione, per il funzionamento degli organi e degli uffici e per l'esercizio delle funzioni*"; la Legge n. 265/1999, di modifica alla Legge n. 142/1990, ha richiamato il "*rispetto dei soli principi fissati dalla Legge e dallo statuto*" e il testo unico delle leggi sugli ordinamenti degli Enti locali, n. 267/2000, all'art. 7, stabilisce che "*Nel rispetto dei principi fissati dalla Legge e dello statuto, il Comune e la Provincia adottano Regolamenti nelle materie di propria competenza ed in particolare per l'organizzazione e il funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione, per il funzionamento degli organi e degli uffici e per l'esercizio delle funzioni*".

La Costituzione non ha modificato la relazione gerarchica tra Legge e Regolamento, ma ha posto in relazione di competenza i Regolamenti dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali: i primi due enti non possono, cioè, con proprio Regolamento, incidere sull'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni degli Enti locali.

Da tutto quanto sopra esposto si desume, pertanto, che i Regolamenti degli Enti locali, nell'alveo della previsione normativa di rango primario, possono essere di amplissimo contenuto, purché inerenti, come nel caso di specie, le funzioni specifiche attribuite all'Ente.

A tal proposito, è opportuno entrare nel merito della ricerca al fine di cogliere l'effettiva portata di quanto esposto finora.

Il contesto giuridico di riferimento della ricerca è costituito dalla Legge regionale 24/2001 e dalla successiva delibera del Consiglio regionale n. 327/2002.

Ai fini che qui rilevano, preliminarmente occorre distinguere tra i requisiti generali per

l'assegnazione degli alloggi, stabiliti dalla Legge regionale e successivamente specificati dalla delibera del Consiglio, e i parametri per l'attribuzione del punteggio, stabiliti da ciascun Comune, con riferimento alle condizioni oggettive e soggettive previste dai rispettivi bandi.

La Legge regionale, che "*disciplina in modo organico il sistema regionale dell'intervento pubblico nel settore abitativo*" (art. 1), prevede che sia il Comune, con apposito Regolamento emanato, ad individuare le modalità di assegnazione degli alloggi e, in particolare, i criteri di priorità per l'assegnazione ed i relativi punteggi da attribuire alle domande in relazione alle condizioni soggettive ed oggettive dei nuclei richiedenti (art. 25, co. 2, lett. c)).

La funzione della Regione è, dunque, identificata nella "*programmazione e verifica degli interventi per le politiche abitative e di indirizzo e coordinamento delle funzioni conferite alle Province ed ai Comuni dalla presente Legge*" (art. 4).

Ciò, in conformità a quanto finora esposto con riferimento alle competenze della Regione, la quale è tenuta a elaborare criteri e direttive di contenuto minimo, cui l'ente territoriale deve attenersi.

Tuttavia, la questione relativa al rapporto tra le fonti non si conclude qui.

Come si è già accennato, la disciplina della gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica e la individuazione dei criteri di assegnazione degli alloggi dei ceti meno abbienti, rientrano nella potestà legislativa esclusiva delle Regioni (così ricorda da ultimo Corte Cost. sent. n. 94/2007, la quale, dopo un'esaustiva disamina della situazione pre e post riforma del Titolo V della Costituzione, ribadisce come la materia dell'edilizia residenziale pubblica si estenda su tre livelli normativi:

- il primo, relativo alla determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei meno abbienti, rientra tra le competenze esclusive dello Stato, ex art. 117, co. 2, lett. m) Cost.;
- il secondo, relativo alla programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica, che ricade nel "governo del territorio", rientra tra le competenze concorrenti, ex art. 117, co. 3;
- il terzo, riguardante la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica di proprietà degli Istituti autonomi per le case popolari o degli altri enti che a questi sono stati sostituiti ad opera della legislazione regionale, rientra nelle competenze regionali, ex art. 117, co. 4 Cost.).

La potestà legislativa, però, cambia a proposito della disciplina degli alloggi che debbano essere assegnati a cittadini extracomunitari poiché è lo Stato, in questo caso, ad avere potestà legislativa esclusiva in materia di condizione giuridica del cittadino extracomunitario e di immigrazione (art. 117, co. 2, lett. a), b), Cost.).

A tal proposito le norme dell'art. 40, co. 6 T.U.I. ("*Gli stranieri titolari di carta di soggiorno e gli stranieri regolarmente soggiornanti che siano iscritti nelle liste di collocamento o che esercitino una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo hanno diritto di accedere, in condizioni di parità con i cittadini italiani, agli alloggi di edilizia residenziale pubblica, ai servizi di intermediazione delle agenzie sociali eventualmente predisposte da ogni Regione o dagli Enti locali per agevolare l'accesso alle locazioni abitative e al credito agevolato in materia di edilizia, recupero, acquisto e locazione della prima casa di abitazione*") fissano, dunque, una sorta di vincolo anche per la legislazione regionale.

Si cita, in proposito, il caso della Legge regionale n. 6/2010 della Regione Campania (che prevede norme per l'inclusione sociale, economica e culturale delle persone straniere), avverso la quale il Governo ha sollevato molteplici eccezioni di costituzionalità, con particolare riferimento alla violazione, da parte della Regione medesima, della potestà

legislativa esclusiva statale in materia di immigrazione.

Le eccezioni si basavano, tra l'altro, sul rilievo che la Legge regionale in esame prevede una serie di misure volte all'inclusione delle persone genericamente definite straniere, presenti in Campania, dal che si desumeva l'arbitraria possibilità che i suddetti interventi potessero essere inequivocabilmente rivolti anche ai cittadini stranieri immigrati privi di regolare permesso di soggiorno.

La Corte Costituzionale, con recentissima sentenza n. 61/2011, ha ribadito la sua consolidata posizione, secondo la quale alle Regioni deve essere riconosciuta la possibilità di interventi legislativi con riguardo al fenomeno dell'immigrazione negli ambiti attribuiti alla loro competenza concorrente e residuale dall'art. 117 Cost.

La Corte afferma che non può ritenersi violata la potestà legislativa statale in materia di immigrazione dalla norma della Regione Campania, che prevede la parità di trattamento tra stranieri e cittadini in materia di accesso all'abitazione (erogazione contributi prima casa, edilizia residenziale pubblica, accesso al fondo locazioni), in quanto comunque la Legge regionale prevede il requisito del possesso della carta di soggiorno o del titolo di soggiorno, come previsto dal T.U.I.

Il riferimento alla necessità che lo straniero disponga, dunque, dei soli requisiti previsti dalla legislazione statale, è evidente.

Con la precedente sentenza n. 269/2010 la Corte Costituzionale, però, si era addirittura spinta oltre.

In questo caso il Governo ha contestato la lesione della competenza legislativa esclusiva statale da parte della Regione Toscana, la quale, disciplinando specifici interventi in favore degli immigrati privi di regolare permesso di soggiorno, agevolerebbe il soggiorno degli stranieri che dimorano addirittura irregolarmente nel territorio nazionale e quindi inciderebbe sulla disciplina dell'ingresso e del soggiorno degli immigrati (Legge regionale della Toscana n. 29/2009, recante "norme per l'accoglienza, l'integrazione partecipe e la tutela dei cittadini stranieri nella Regione Toscana").

La Corte Costituzionale ha rigettato il ricorso presentato dal Governo contro la Legge della Regione Toscana perché *"la norma regionale in esame non determina alcuna lesione delle competenze legislative statali" e lo straniero è "titolare di tutti i diritti fondamentali che la Costituzione riconosce spettanti alla persona"*.

La Legge, approvata dal Consiglio regionale il 9 giugno 2009, prevede tra l'altro la possibilità di estendere il diritto di voto agli stranieri, l'accesso all'edilizia residenziale pubblica e la possibilità di fruire delle prestazioni sanitarie urgenti ed essenziali per tutti i cittadini stranieri anche se privi del permesso di soggiorno. La Corte Costituzionale ha stabilito che la norma regionale non lede la competenza statale e che riconosce che lo straniero è "titolare di tutti i diritti fondamentali".

Dette pronunce dimostrano chiaramente, dunque, come l'accesso all'edilizia residenziale pubblica sia considerato, sulla scorta di precedenti pronunce della Corte Costituzionale (prima tra tutte la nota 306/2008), un diritto fondamentale dell'individuo, anche straniero, che non può essere subordinato se non al possesso dei requisiti minimi previsti dalla legislazione statale (art. 3 Cost., art. 40, co. 6 T.U.I.).

Nel caso in esame, nello stabilire i requisiti generali per l'assegnazione degli alloggi ai nuclei aventi diritto, la Legge regionale dell'Emilia-Romagna prevede il possesso della cittadinanza italiana, o altra condizione ad essa equiparata, prevista dalla legislazione vigente (quindi titolarità di carta di soggiorno - poi permesso di soggiorno CE per lungo soggiornanti - o di permesso di soggiorno che esercitino regolare attività di lavoro autonomo o subordinato), e la residenza o la sede dell'attività lavorativa (art. 15). La successiva delibera del Consiglio regionale, nello specificare ulteriormente detti requisiti, precisa, con riferimento al requisito della residenza, solamente le caratteristiche logisti-

che della stessa (residenza anagrafica nel comune a cui si presenta la domanda ovvero nel comune o nei comuni cui si riferisce il bando di concorso; attività lavorativa esclusiva o principale nel comune presso il quale si presenta la domanda o a cui si riferisce il bando di concorso; attività lavorativa esclusiva o principale in uno dei comuni compresi nell'ambito territoriale cui si riferisce il bando di concorso; attività lavorativa da svolgere presso nuovi insediamenti produttivi o di servizio compresi negli ambiti di cui ai punti precedenti; attività lavorativa svolta all'estero nel cui caso è ammessa la partecipazione per un solo ambito territoriale).

La Legge regionale dispone, inoltre, che i cc.dd. nuclei aventi diritto sono costituiti dai coniugi e dai figli conviventi, oltre ad ascendenti, collaterali ed affini fino ad un certo grado, purché conviventi, e dalle unioni fondate sulla stabile convivenza more uxorio, nonché il nucleo di persone anche non legate da vincoli di parentela o affinità qualora la convivenza abbia carattere di stabilità e sia finalizzata alla reciproca assistenza morale e materiale e si sia instaurata almeno da due anni prima della data di presentazione della domanda (art. 24).

Quindi, se da una parte nessun riferimento è attualmente presente, nell'ambito della legislazione regionale, al requisito dell'anzianità di residenza, (in conformità alla normativa generale relativa agli stranieri di cui all'art. 40, co. 6 T.U.I.), esso, tuttavia, ricorre, quale parametro per l'integrazione di punteggio, nella maggior parte dei bandi analizzati.

E se la normativa regionale, allo stesso tempo, non richiede particolari adempimenti ai conviventi more uxorio (tipo la necessità di contrarre matrimonio entro un termine successivo alla data di presentazione della domanda), visibili differenze tra bandi e Regolamenti, in merito alla attribuzione dei punteggi, si rilevano in merito alla età anagrafica dei conviventi (che varia dai 32 ai 40 anni), alla anzianità di formazione del nucleo o a nuclei di futura formazione e alla presenza di figli.

Si evidenzia, infine, che la Regione Emilia-Romagna non ha ancora introdotto l'anzianità di residenza tra i requisiti generali per l'accesso ai bandi (pur se trattasi di argomento in discussione, attraverso una proposta di Legge regionale dello scorso agosto 2010).

Detta introduzione potrebbe comportare, sulla scorta di quanto esposto finora, la conseguenza di una pronuncia di incostituzionalità della norma, alla stregua di quanto già avvenuto con la sentenza della Corte Costituzionale n. 40/2011, relativa alla Legge Regionale Friuli Venezia Giulia, citata nel capitolo della presente ricerca dedicato all'analisi dei bandi e dei Regolamenti ERP, che aveva addirittura previsto l'esclusione dei cittadini extracomunitari residenti nel territorio regionale dal sistema integrato dei servizi sociali, riservandolo esclusivamente ai cittadini italiani e dell'Unione Europea residenti con un'anzianità di residenza nel territorio regionale da almeno 36 mesi.

Da ciò deriva la necessità di evidenziare come la potestà regolamentare degli Enti territoriali, di cui si è parlato all'inizio del presente lavoro, nell'ambito delle funzioni specifiche attribuite agli enti medesimi, se, da una parte, non può subire limitazioni ad opera della legislazione statale e regionale, dall'altra, in materia di condizione giuridica dello straniero, è comunque subordinata al rispetto dei principi generali in detto tema, previsti dalla Legge nazionale.

Al momento, tuttavia, con la sola esclusione di pronunce relative alla disparità di accesso degli stranieri alle prestazioni sociali e previdenziali, non si riscontrano significative pronunce volte a delegittimare "fonti regolamentari secondarie" (Regolamenti comunali e provinciali) in merito ai criteri di attribuzione dei punteggi (se non attraverso ricorsi presso le apposite Commissioni istituite nei Comuni), essendo ritenuta detta facoltà, come si è già evidenziato in precedenza, attribuita alla potestà regolamentare degli Enti territoriali. È la fonte primaria, ossia la Legge regionale, che deve necessariamente uni-

formarsi alla previsioni statali in materia di condizione dello straniero. Pertanto, tutte le eventuali previsioni regionali che impongano delle restrizioni allo straniero nell'accesso all'edilizia residenziale pubblica, non contemplate dalla normativa statale, sono da considerarsi illegittime.

Infine, in merito all'ultimo aspetto, relativo alla parificazione di accesso ai servizi per tutti i cittadini, comprese le cc.dd. coppie di fatto, in particolare in merito alle discrepanze riscontrate nei Regolamenti di Cesena – Forlì e Faenza, i quali non estendono ai conviventi *more uxorio* da almeno due anni, la condizione di assegnazione di punteggio attribuita al nucleo costituito da ultra 75/65enni coniugati, per i quali è sufficiente che solo uno dei due abbia superato l'età prevista, purché l'altro non lavori, occorre evidenziare detta previsione si verifichi in evidente contrasto con quanto stabilito dall'art. 48 della Legge finanziaria regionale 2010 (LR 24/2009).

A tal proposito si ricorda che proprio di recente la Corte Costituzionale, con pronuncia del 14/01/2011, ha rigettato il ricorso del Governo contro la Legge regionale affermando che *"la Regione non ha invaso alcuna competenza esclusiva dello Stato, né ha tentato di definire una nuova disciplina delle forme di convivenza diverse dal matrimonio, ma ha solo richiamato principi di uguaglianza e di non discriminazione, peraltro già previsti dalla Costituzione e dai Trattati Europei"*.

È del tutto evidente, dunque, che in applicazione di quanto disposto dalla Legge regionale, nello spirito di quanto confermato dalla Consulta, deve auspicarsi, in materia di accesso ai servizi pubblici e alle conseguenti prestazioni sociali, la maggiore uniformità possibile da parte delle Amministrazioni locali affinché si conformino alle direttive poste dalla Legge regionale.



Grafica e stampa giugno 2011



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Dipartimento per le Pari Opportunità



Progetto co-finanziato dalla
Comunità Europea nell'ambito del
Programma Progress



Regione Emilia-Romagna, Assessorato alla Promozione delle Politiche
sociali e di integrazione per l'immigrazione, volontariato, associazionismo
e terzo settore Centro regionale contro le discriminazioni