



IMMIGRAZIONI E POLITICHE ABITATIVE

MODELLI DI GOVERNANCE A LIVELLO LOCALE

Indice

Introduzione. La questione casa e immigrazione tra politiche e percorsi di integrazione	p. 3
1. Casa e immigrazione in Italia. Il quadro normativo	p. 5
Introduzione	p. 5
1.1 L'accesso alla casa in Italia, tra edilizia residenziale pubblica e liberalizzazione degli affitti	p. 6
1.2 Casa e immigrati stranieri. Norme e politiche	p.11
1.3 Le Leggi regionali	p.13
2. Le politiche. I casi di Veneto, Emilia Romagna, Lazio e Campania	p.17
Introduzione	p.17
2.1 Il caso del Veneto	p.18
2.2 Politiche in Emilia Romagna	p.24
2.3 Il caso del Lazio	p.28
2.4 Il caso della Campania	p.31
2.5 Casi a confronto. Verso quale innovazione?	p.33
3. Immigrazione e accesso alla casa a Torino. Dai progetti ad hoc alle politiche per le fasce deboli	p.37
Introduzione. Brevi cenni sulla presenza di immigrati extracomunitari a Torino	p.37
3.2 L'inserimento abitativo degli stranieri	p.39
3.3 I progetti rivolti agli immigrati	p.43
3.4 I progetti rivolti alle fasce deboli	p.47
3.5 Iniziative da parte dei privati	p.54
3.6 Conclusioni	p.57
Allegato 1 - Interviste realizzate	p.63
Bibliografia	p.64

Introduzione. La questione casa e immigrazione tra politiche e percorsi di integrazione

L'accesso alla casa da parte degli immigrati è una questione senza dubbio problematica, che in molti paesi di vecchia immigrazione si è concretizzata nella formazione di quartieri "ghetto" o ad alta segregazione, dove si registra la prevalenza di popolazioni di origine straniera in condizioni di svantaggio socio-economico (Asselin *et al.* 2006). Spesso si tratta dei vecchi quartieri popolari, come ad esempio Kreuzberg a Berlino, o di periferie nate negli anni Sessanta-Settanta dove si è concentrata l'offerta di case di edilizia pubblica, come nel caso di molte banlieues francesi. Un dato appare comunque accomunare la storia di questi quartieri, e cioè la progressiva sostituzione, alla classe operaia autoctona, dei lavoratori stranieri arrivati nel corso degli anni Cinquanta e Sessanta, che dopo la chiusura delle frontiere del 1973 richiamano le loro famiglie, portando alla formazione di comunità straniere sempre più radicate.

In Italia, paese di recente immigrazione per eccellenza, la questione casa è stata identificata a lungo con quella dell'accoglienza. Fino alla legge Turco-Napolitano, infatti, ovvero fino al 1998, le uniche soluzioni previste a livello nazionale sono i centri di prima accoglienza introdotti dalla legge Martelli, che avrebbero dovuto rappresentare soluzioni temporanee in una fase in cui il problema era rappresentato dalla necessità di assicurare un tetto a quanti si erano regolarizzati con la legge n. 943/1986 prima e con la stessa legge n. 39/1990 poi. In realtà, già in questo periodo i bisogni reali vanno ben al di là di quelli ufficialmente riconosciuti: si considerino ad esempio le colf eritree, che già negli anni Ottanta a Milano erano state al centro di un movimento di occupazioni abusive, sostenute dalle associazioni di comunità, per rivendicare il diritto a ricongiungersi con la propria famiglia e a vivere in condizioni abitative adeguate; o le prime famiglie marocchine, che agli inizi degli anni Novanta occupano a Bologna uno stabile di edilizia residenziale pubblica, poi riconosciuto dall'amministrazione come "centro di accoglienza per famiglie".

Insomma, il bisogno di casa, a lungo appiattito sull'accoglienza, ha trovato spesso soluzioni inedite e informali a livello locale, dove si scontrano quotidianamente problemi e necessità di integrazione. L'obiettivo di questo rapporto è proprio quello di fare il punto sulle soluzioni, ovvero sulle politiche e sulle pratiche concretamente adottate per dare risposta a bisogni e esigenze in continua trasformazione, in alcune regioni campione, che rappresentano cioè altrettanti contesti differenti di sviluppo delle politiche per la casa e per l'integrazione degli immigrati, e cioè il Piemonte, regione del nord ovest con una lunga tradizione di accoglienza di lavoratori immigrati, nel cui ambito una

specifica attenzione verrà dedicata al caso di Torino; il Veneto e l'Emilia Romagna, due regioni del nord-est che si caratterizzano per il ricco tessuto di piccole e medie imprese in cui trovano lavoro gli immigrati stranieri, ma che si differenziano profondamente dal punto di vista della tradizione politica; il Lazio, regione del centro che si impone per la forza attrattiva della capitale sul territorio; la Campania, regione del sud tradizionalmente caratterizzata da problemi di scarsa efficienza dei servizi e malgoverno, ma anche da forti pressioni a livello sociale sulla questione casa.

Tuttavia, riteniamo non si possa dare un quadro attendibile delle pratiche senza tenere conto del contesto di vincoli e opportunità in tema di politiche abitative e immigrazione stabilito da leggi nazionali e soprattutto regionali. Per questa ragione, il primo capitolo si propone proprio di ricostruire il quadro delle disposizioni legislative che hanno regolato l'accesso al bene casa in Italia in generale e quindi, nello specifico, le norme e le politiche nazionali riguardanti la popolazione immigrata. Scendendo ancora più nel dettaglio, e con riferimento alle regioni analizzate, si è cercato poi di offrire un quadro delle principali leggi regionali che sono intervenute sulla questione casa e immigrazione.

Il secondo capitolo, invece, è dedicato alla ricostruzione del quadro delle politiche e alle pratiche messe in atto a livello locale in tema di casa e immigrazione. A emergere, è un quadro estremamente variegato di progetti che vedono la partecipazione di attori diversi, anche se è possibile individuare alcune caratteristiche delle reti di governance che, sul territorio della regione, si occupano delle politiche abitative per gli immigrati: in Veneto, ad esempio, l'attore centrale è rappresentato dal terzo settore, che spesso di attiva in maniera autonoma, aggregando poi, sulla base di progetti specifici, le amministrazioni pubbliche; in Emilia Romagna, invece, sono di solito gli enti locali a prendere l'iniziativa, e più nello specifico i comuni; in Lazio, invece, le iniziative sono poche e sembrano procedere in ordine sparso, restando limitate alle azioni promosse da alcune organizzazioni private senza alcun coinvolgimento da parte di enti pubblici; infine, in Campania l'azione è fortemente sollecitata dall'alto, ovvero dalla Regione, che grazie all'Accordo di programma stipulato nel 2001 con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, ha messo a disposizione dei comuni risorse specifiche destinate a favorire l'accesso degli immigrati alla casa.

Le regioni differiscono anche in termini di attività concretamente svolte. Se in Veneto troviamo interventi piuttosto elaborati di housing sociale (ristrutturazione di stabili in disuso, autocostruzione ecc.) diretti alle fasce deboli in generale, in Emilia Romagna prevale lo strumento dell'agenzia sociale per l'affitto dedicata alla popolazione straniera e diretta a facilitarne l'accesso al mercato privato della casa in affitto. Anche in Lazio i pochi progetti individuati riguardano la mediazione immobiliare e si rivolgono a persone in condizioni disagiate in generale, mentre in Campania gli interventi, diretti esclusivamente agli immigrati e implementati dalle amministrazioni locali in

collaborazione con le associazioni del terzo settore, mettono primo piano obiettivi di accoglienza e assistenza.

In questo contesto, il terzo capitolo analizza in profondità il caso della città di Torino, che in molti settori si è imposta come laboratorio di politiche attive per gli immigrati (Allasino e Baptiste 1994; Caponio, Nielsen e Ribas 2000; Lostia 2002). L'analisi evidenzia la coesistenza di iniziative diverse, portate avanti parallelamente da organizzazioni del terzo settore e amministrazione comunale, ma anche in collaborazione tra i due tipi di attori, come nel caso del progetto Diogene e, più recentemente, del progetto Lo.C.A.Re. Dal punto di vista del contenuto degli interventi, nel caso di Torino è possibile individuare una netta tendenza a mettere da parte gli interventi dedicati a soli stranieri, a favore di progetti per le fasce deboli in generale, come appunto Lo.C.A.Re o Insieme per la casa. Inoltre, la ricerca mette in luce anche un netto orientamento delle politiche di housing sociale del comune di Torino non tanto al disagio estremo, quanto piuttosto a quelle fasce di popolazione che si potrebbero definire "a rischio", quali ad esempio giovani con lavori precari o stranieri, che magari pur disponendo di mezzi sufficienti al pagamento di un affitto, hanno maggiori difficoltà nel trovare casa perché devono scontare maggiore diffidenza da parte dei proprietari, se non veri e propri pregiudizi, come evidenziato da una ricerca del Comitato contro il razzismo (2000) sul caso appunto degli immigrati stranieri.

Di fatto, dai dati sui beneficiari del progetto Lo.C.A.Re emerge come ben il 50% sia oramai rappresentato da stranieri, ciò che sembrerebbe confermare le particolari difficoltà che gli immigrati sembrano incontrare sul mercato privato della casa. La mediazione del comune appare quindi una risorsa importante per le famiglie immigrate in cerca di una sistemazione abitativa adeguata. Resta però ancora da indagare il peso di altri fattori di cui questa ricerca, essenzialmente diretta ad esplorare le policies e le reti di governance delle politiche abitative per gli immigrati, non ha tenuto conto. È questo ad esempio caso delle reti etniche: le poche ricerche condotte sull'accesso ai servizi da parte degli immigrati hanno messo in luce il peso cruciale del passa-parola all'interno dei gruppi: la dimensione delle strategie dal basso rappresenta l'altra faccia della questione casa, che merita sicuramente di essere indagata in maniera più approfondita per comprendere se e quanto le pratiche sono effettivamente adeguate rispetto ai problemi e alle esigenze dei potenziali utenti dei servizi di housing sociale.

Ma non solo. Non dimentichiamo che le reti informali vanno al di là della contrapposizione servizi, sia pubblici che del terzo settore, da un lato, ed utenti dall'altro. Altri attori potenzialmente "toccati" dalla questione casa e immigrazione, sono senza dubbio i datori di lavoro, che in base alla Legge Bossi-Fini, peraltro ancora in vigore, dovrebbero assicurare adeguata sistemazione abitativa agli immigrati da loro assunti. Inoltre, vi sono le agenzie immobiliari e le imprese edili, che possono

avere interesse ad espandere il loro possibile mercato di riferimento alle famiglie straniere, in quanto possibili acquirenti di casa. Le indagini di Scenari immobiliari (2005) sembrano indicare un trend espansivo degli acquisti di immobili da parte di stranieri. Sebbene indirettamente, è chiaro che anche questi attori contribuiscono alla governance della questione casa sul territorio, indirizzando magari gli stranieri verso determinati segmenti dell'offerta abitativa (ad esempio case da ristrutturare di scarso interesse per gli italiani).

Come è chiaro, questo rapporto si limita a fotografare una faccia della medaglia, quella delle politiche e delle reti che presiedono alla definizione e alla concreta implementazione degli interventi. Si tratta di un punto di partenza importante, perché rappresenta quel contesto di vincoli e opportunità all'interno dei quali si muovono i diversi attori interessati alla *issue*. Un quadro dato per scontato, ma in realtà spesso poco conosciuto dagli stessi attori che lo mettono in atto. E, comunque, un quadro essenziale al fine di individuare nuove possibili direzioni di ricerca nonché di intervento di *policy*.

1. Casa e immigrazione in Italia. Il quadro normativo

Introduzione

Le politiche abitative per gli immigrati stranieri in Italia si delineano in un contesto che si presenta sotto diversi profili nuovo e in evoluzione, innanzitutto dal punto di vista del quadro istituzionale e della legislazione di riferimento. Negli ultimi anni, le riforme orientate al decentramento dello stato, hanno interessato sia le politiche infrastrutturali e dell'abitazione (edilizia residenziale pubblica e affitto sociale), che le politiche sociali e dell'integrazione di immigrati. Ne deriva la necessità di affrontare il tema della casa per gli immigrati a partire da un chiarimento più generale dell'insieme di norme che, nel nostro paese, sono alla base delle cosiddette politiche di *housing sociale*, dirette cioè a favorire l'accesso all'abitazione delle fasce più svantaggiate della popolazione.

Innanzitutto, va sottolineato come il diritto alla casa non sia espressamente sancito dalla Costituzione italiana, anche se, in base all'art. 3, comma 2, è compito della Repubblica "rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, delimitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del paese". Più in particolare, in base all'art. 47, comma 2, la Repubblica ha il compito di favorire "l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione (...)".

Un riconoscimento più esplicito del diritto alla casa lo troviamo in alcuni importanti trattati internazionali. È il caso della Convenzione dell'ONU sui diritti economici, sociali e culturali del 1966, entrata in vigore nel 1976, che, all'articolo 11, afferma che gli Stati riconoscono il diritto dell'individuo ad un "adeguato standard di vita (...), ad una casa, (...)", impegnando i paesi firmatari a prendere misure appropriate a tal fine. Nel 1999, il "diritto al tetto" viene formalmente riconosciuto anche in Italia grazie all'adesione alla Carta sociale europea (l. n. 9 febbraio 1999, n. 30, Ratifica ed esecuzione della Carta sociale europea, Strasburgo, 3 maggio 1996), nella quale, all'articolo 31, si afferma che "tutte le persone hanno diritto all'abitazione". Per garantirne l'effettivo esercizio, le parti si impegnano a prendere le misure destinate a favorire l'accesso ad un'abitazione di livello adeguato, a prevenire e ridurre la condizione di senza tetto al fine di eliminarla gradualmente e, infine, a rendere il costo dell'abitazione accessibile anche a persone che non dispongano di risorse sufficienti.

Ciononostante, come si vedrà nel primo paragrafo, il settore delle politiche sociali per la casa risulta in Italia ancora poco sviluppato e fortemente incentrato su strumenti di intervento "classici", quale in particolare l'edilizia residenziale pubblica e, in misura minore, le misure di sostegno nell'accesso all'affitto, entrambi strumenti che hanno visto negli ultimi anni una riduzione consistente delle

risorse finanziarie necessarie a sviluppare politiche coerenti e di lunga durata. Quindi, nel secondo paragrafo esamineremo più nello specifico le norme che regolano l'accesso degli immigrati alla casa e le principali politiche nazionali promosse sul tema, quali in particolare gli accordi di programma sottoscritti nel 2001 dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali con le regioni italiane per favorire l'integrazione degli stranieri, che in molti casi hanno toccato anche la questione dell'abitazione.

Infine, nel terzo paragrafo, verranno analizzate brevemente le leggi in materia di casa e immigrazione approvate nelle quattro regioni oggetto della nostra indagine in profondità, e cioè Piemonte, Veneto, Emilia Romagna, Lazio e Campania.

1.1 L'accesso alla casa in Italia, tra edilizia residenziale pubblica e liberalizzazione degli affitti

In Italia la politica della casa ha una prima definizione programmatica a livello nazionale a partire dal 1949, con l'inizio della ricostruzione postbellica, vista la grave insufficienza del patrimonio edilizio e la carenza di offerta pubblica di case per i lavoratori. L'ente che aveva gestito gli aiuti americani viene così riconvertito in Istituto per lo Sviluppo dell'Edilizia Sociale con l'obiettivo di operare una grande ricostruzione, migliorare le condizioni di vita a migliaia di famiglie e accrescere la qualità dell'edilizia popolare.

Ai piani Ina-Casa (1949-1963) vengono però imputati diversi limiti: il tipo di intervento, infatti, mira alla massiccia costruzione di nuove case, creando dei quartieri che diventano sinonimo di malessere urbano e sociale, in cui i ceti più deboli tendono ad essere ulteriormente marginalizzati. E' in questo periodo che vengono poste le fondamenta delle grandi strutture "casermoni" che vengono oggi progressivamente abbattute nelle periferie delle grandi città¹, in quanto fattore di concentrazione e ghettizzazione delle fasce più povere della popolazione.

Nel 1963 viene introdotta una nuova tassa che dovrebbe andare proprio a finanziare l'edilizia sociale pubblica, e cioè la cosiddetta "Gescal" (Gestione Case Lavoratori), che resterà in vigore fino al 1998. Le risorse derivanti dal contributo obbligatorio, però, vengono ripetutamente sottratte alla destinazione legittima, andando a finanziare altre casse dello stato (Tosi, 1994).

¹ Si pensi ad esempio al recente abbattimento del complesso delle Vele di Napoli, o delle Torri di via Artom a Torino. Queste demolizioni rientrano nel quadro di piani di recupero urbano e di progetti integrati per rinnovare le periferie. Anche se, come rilevato dal sindaco di Napoli Rosa Russo Iervolino, alle periferie «non servono ruspe ma piani di recupero ed interventi mirati con centri di accoglienza, asili nido, scuole, università, ospedali, (...). L'abbattimento delle Vele è stata un'eccezione necessaria a sanare una situazione insostenibile. Ma pur sempre un'eccezione». Analogo il parere di Luigi Nieri, assessore alle Politiche per le periferie di Roma, contrario persino ad abbattere un "mostro" come Corviale dove - spiega - "col coinvolgimento dei residenti abbiamo avviato un'opera di recupero con l'inserimento di servizi, centri di accoglienza e uffici". A settembre, aggiunge, "nelle periferie saranno aperte 25 nuove librerie, in attesa di nuove piazze e altre strutture ricettive".

Nel 1988 è necessaria una sentenza della Corte Costituzionale per ristabilire la destinazione propria dei fondi. La parziale sottrazione dei finanziamenti dall'ERP continua tuttavia anche in seguito: nel 1991 ad esempio, su 3.840 miliardi di gettito, 1.250 miliardi sono distratti su diverse partite del bilancio statale; nel 1993, 300 miliardi sono dirottati a sostegno degli alluvionati del centro Italia. Inoltre, la legge n. 179/1992 destina una quota Gescal per risolvere i problemi finanziari delle cooperative e dell'edilizia privata agevolata.

Il comparto dell'edilizia residenziale pubblica continua quindi a nutrire altre casse dello Stato, che ha programmato male e tardi il suo originario utilizzo. A tutt'oggi giacciono inutilizzati presso il Ministero del Tesoro ben 20 mila miliardi di fondi ex Gescal (Caritas, 2000). Non tutte le regioni, inoltre, come vedremo analizzando i diversi contesti territoriali, sono riuscite a spendere efficacemente i fondi loro destinati.

Dopo la Gescal, si può dire non ci sia stata più nessuna politica attiva della casa popolare. Se l'edilizia residenziale pubblica in passato viene finanziata attraverso contributi obbligatori dai salari dei lavoratori (fondi Ina-Casa, Gescal), ora grava totalmente sui bilanci regionali. In seguito al decreto legislativo n. 112 del 1998², infatti, anche le competenze delle politiche abitative sono state trasferite dallo stato alle regioni, senza però alcuna attribuzione di nuovi finanziamenti, con un conseguente drastico calo di risorse pubbliche disponibili. Dopo la fine dei Fondi Gescal, infatti, non vi sono stati altri trasferimenti alle regioni, se non limitatamente alle risorse residue. Al governo spetta comunque la determinazione dei principi e delle finalità di carattere generale e unitario in materia di ERP, nel quadro degli obiettivi generali delle politiche sociali, nonché la definizione dei livelli minimi del servizio abitativo e l'elaborazione, unitamente alle Regioni ed agli Enti Locali, di programmi ERP aventi interesse di livello nazionale.

Come si può vedere, quindi, nel settore delle politiche abitative si è assistito a un processo di decentramento delle competenze alle regioni, che controllano la sostanza delle risorse istituzionali relative alla casa e al territorio, mentre ai comuni spetta la responsabilità sulle politiche abitative locali³. Allo stesso tempo, la soppressione del sistema Gescal/Iacp (Istituti autonomi case popolari), è stata accompagnata dall'istituzione di nuovi enti di gestione dell'edilizia pubblica, caratterizzati da un'impronta più manageriale. Nel 1995, gli istituti autonomi case popolari (Iacp), enti di diritto pubblico non economici, sono stati riconvertiti in enti pubblici economici, con denominazioni differenti da regione a regione, come, ad esempio, Acer (Azienda casa Emilia Romagna) in Emilia

² Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 112, "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59".

³ Il Comune ogni anno, entro il 30 settembre, è tenuto a indire i bandi di concorso per l'assegnazione degli alloggi ERP. Dopo aver raccolto le domande, procede all'istruttoria delle stesse, nel caso in cui non decida di avvalersi dell'Ater (Aziende Territoriali per l'Edilizia Residenziale) tramite una convenzione; spetta invece ad un'apposita Commissione Provinciale stilare la graduatoria definitiva per l'assegnazione degli alloggi.

Romagna, Aler (Azienda Lombarda per l'edilizia residenziale) in Lombardia, e Ater (Azienda territoriale edilizia residenziale) in Piemonte, Veneto e Toscana.

Questa disposizione si colloca in un più ampio processo di riforme istituzionali e amministrative che, nel corso degli anni Novanta, assegna ai comuni competenze, responsabilità e un'autonomia sempre maggiori rispetto alla concreta definizione delle politiche dei servizi⁴. In concreto, quindi, il decentramento non ha riguardato solo l'edilizia pubblica, ma più in generale il settore delle politiche sociali, comunque in Italia tradizionalmente di scarso peso, soprattutto per quanto riguarda le misure di sostegno all'accesso all'affitto.

In generale, infatti, rispetto agli altri paesi europei l'offerta di case in affitto nel nostro paese è sempre stata estremamente ridotta. La legge di riforma delle locazioni del 1998 ha cercato di ovviare al sottoutilizzo del patrimonio disponibile e all'irregolarità dei contratti di affitto. Ma facciamo un passo indietro per risalire alle origini di questa riforma e per comprendere gli obiettivi che essa si prefiggeva di raggiungere.

La legge n. 392 sull'equocanone⁵, è stata approvata nel 1978 sulla scia di un forte movimento riformatore (si ricordi ad esempio lo sciopero generale per la casa del 1972), che rivendicava un nuovo quadro di programmazione nel settore abitativo, che avesse quale obiettivo quello di soddisfare la domanda dei ceti sociali più deboli (Sunia-Rst 1999).

All'articolo 12 si stabilisce che “il canone di locazione e sublocazione degli immobili ad uso abitativo non può superare il 3,85% del valore dell'immobile locato”. L'aggiornamento del canone è consentito ogni anno (art. 24) in misura pari al 75% della variazione, accertata dall'Istat, dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie degli operai e impiegati. Vengono introdotte, poi, una serie di garanzie a tutela dell'inquilino, come ad esempio la previsione che il contratto stipulato non possa avere una durata inferiore ai quattro anni. Questo sistema tuttavia, risulta assai poco conveniente per i proprietari, soggetti non solo alla rigidità dei contratti ma anche a una sostanziale scarsa remuneratività del canone d'affitto. Ne deriva un numero elevato di alloggi sfitti, e il consolidarsi di un parallelo mercato nero dell'affitto, con conseguente evasione di ogni obbligo fiscale.

⁴ Ricordiamo la legge 142/90 che introduce l'autonomia statutaria dei comuni e la legge 59/97 (nota come Bassanini 1) “Delega al governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni e agli enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione legislativa” che, complessivamente, delegano a regioni ed enti locali importanti funzioni in materia di attività produttive, territorio e servizi sociali (nel campo specifico delle politiche sociali questo processo ha trovato completamento nella legge 328/2000, “Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”). Il processo di riforma ha interessato non solo la funzione amministrativa ma anche la sfera della politica locale, come evidenziato dalla legge 81/93 sull'elezione diretta del sindaco che assicura visibilità senza precedenti al sindaco, alla sua maggioranza, alla competizione politica locale, alle diverse figure dei candidati sindaco e ai loro programmi di sviluppo per le città (Vandelli, 1997, 2000). Queste disposizioni sono raccolte nel “Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali”, Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

⁵ Prima del 1978 la locazione era disciplinata dal Codice Civile (Libro quarto, Titolo terzo, Capo sesto: Artt. 1470-1986).

Nel 1992, con la legge n. 359, viene introdotto il sistema dei cosiddetti “Patti in deroga”, che cerca di mettere in atto una liberalizzazione del mercato degli affitti. Abrogando l’articolo 12 (e seguenti), infatti, si consente di stabilire liberamente il canone a seconda del mercato e della volontà delle parti, ciò che fa venire meno i presupposti che erano alla base della normativa precedente, *in primis* l’idea che non si potesse affidare al solo meccanismo della contrattazione privata la soddisfazione di un bisogno fondamentale, quale appunto quello della casa.

Secondo dati del Sicut, nel 1993 la nuova legge avrebbe portato ad un aumento dei canoni di affitto da un minimo del 90-100% per i rinnovi, fino al 300-400% per le nuove locazioni (Tosi, 1994). Si assiste parallelamente, anche ad un forte aumento degli sfratti, soprattutto nelle grandi aree urbane dove maggiore è la pressione abitativa⁶. Ad aumentare sono soprattutto gli sfratti per morosità, in quanto l’inquilino, sebbene consapevole di non avere i mezzi economici per pagare l’affitto, accetta comunque il patto in deroga pur di non rimanere senza casa, nonché gli sfratti “per finita locazione”, istituto giuridico presente solo in Italia, che contribuisce a rendere estremamente precari i rapporti di locazione⁷. Il generale aumento dei canoni di affitto, poi, ha favorito la propensione all’acquisto da parte delle famiglie con reddito medio, che hanno trovato più conveniente la stipula di un mutuo agevolato, che consente la proprietà del bene e evita di incorrere nello sfratto.

In concreto, quindi, gli strumenti di liberalizzazione introdotti dalla nuova legge non sembrano aver portato ad alcuna apertura del mercato dell’affitto. Al contrario, si è accentuata ulteriormente la tendenza degli italiani ad acquistare una casa in proprietà, proprio per fronteggiare gli effetti perversi innescati dai patti in deroga.

Nel 1998, la riforma delle locazioni – l. n. 431 cosiddetta legge Zagatti, dal nome del suo primo firmatario – ha sostituito all’equocanone e ai patti in deroga due nuovi tipi di contratto: libero e convenzionato. In base al contratto libero, il canone di locazione viene determinato liberamente dal locatore e dal conduttore, ma la durata minima imposta è di otto anni (quattro iniziali più quattro di rinnovo, eccetto casi di necessità previsti dalla stessa legge). In base al contratto convenzionato (art.2, comma 3), il canone viene determinato in base agli accordi sindacali stipulati dai rappresentanti degli inquilini e delle associazioni dei proprietari, tenendo conto dell’ubicazione dell’immobile, della sua tipologia edilizia e del suo stato di conservazione. Questo contratto si applica esclusivamente nei comuni ad alta densità abitativa ed ha una durata minore rispetto a quello libero, ovvero tre anni iniziali, più due di rinnovo. In concreto, si tratta di contratti a canone calmierato, dove il minore introito è compensato da sconti fiscali, ciò che assicura al proprietario

⁶ Va sottolineato che il Governo deve intervenire nei vent’anni che separano l’equocanone (1978) dalla riforma delle locazioni (1998), con ben 20 decreti d’urgenza per la sospensione degli sfratti (uno ogni anno).

⁷ In altri paesi, la scadenza contrattuale non costituisce un motivo giustificato per sfrattare un inquilino. Vi è comunque la possibilità di ottenere il rilascio dell’immobile in tempi brevi, qualora il locatore dimostri di averne effettivamente la necessità (Ottolini e Mazouz, 1995).

un'uguale redditività: è previsto, infatti, una riduzione dell'Ici, pari al solo 1,9% (invece del 9%), uno sconto del 30% sull'IRPEF e una riduzione della tassa di registrazione del contratto. Una fondamentale tutela viene dall'obbligatorietà della forma scritta del contratto.

Un'altra importante innovazione, diretta a favorire il ritorno di alloggi sul mercato dell'affitto, consiste nell'aumento dell'Ici (Imposta comunale sugli immobili) sulle abitazioni sfitte e per le quali non risultino contratti registrati negli ultimi due anni. La legge, quindi, risponde a due problemi principali: favorire l'immissione di abitazioni in affitto sul mercato della casa, creando un mercato regolato attraverso un sistema di norme contrattate tra le parti; mettere fine alla diffusa evasione fiscale, incentivando la registrazione dei contratti d'affitto.

La legge Zagatti istituisce inoltre, un fondo nazionale di solidarietà, il cui ammontare è stabilito di anno in anno dalla legge finanziaria, e che ha l'obiettivo di assicurare un sostegno economico al pagamento del canone di locazione alle fasce più deboli⁸.

A tre anni dall'introduzione della legge Zagatti, il Sunia, in collaborazione con Ancab e Lega coop (2001) ha tracciato un primo bilancio dei suoi effetti, individuando in particolare due elementi di maggiore criticità.

Il primo consiste nel fatto che la Corte Costituzionale ha abrogato l'art. 7, che faceva della leva fiscale lo strumento principale di regolazione del mercato dell'affitto. Il secondo dipende dalla lentezza con cui governo, regioni e comuni hanno ripartito e distribuito alle famiglie il fondo di sostegno all'affitto, che negli anni è stato tra l'altro progressivamente ridotto. Da 335 milioni di euro del 2001, si è passati a 249 nel 2002, a 246 nel 2003 e 2004, a 230 nel 2005⁹. In controtendenza, la legge finanziaria del 2006 ha previsto uno stanziamento di 317 milioni di euro.

Inoltre è da rilevare che, dall'entrata in vigore della legge, non più del 30% dei contratti è stato stipulato secondo il canale concertato, dato che scende nelle grandi città. Secondo la Caritas (2000), la maggior parte dei contratti di affitto continuano a non essere registrati. L'autocritica mossa dal Sunia (Sunia, Ancab-Lega coop 2001) è di non essere stati in grado di realizzare adeguate campagne informative sulle novità della legge, e in particolar modo sulle agevolazioni fiscali previste per il contratto concertato.

Come si può vedere, la liberalizzazione degli affitti non sembra aver inciso in maniera significativa alla soluzione del problema casa, soprattutto con riferimento alle fasce deboli della popolazione.

Nel 2001 è stato adottato un provvedimento legislativo (l. n. 21/2001), Misure per ridurre il disagio

⁸ Il limite di questo contributo consiste nel fatto che viene assegnato solo agli inquilini che sono titolari del contratto di locazione: quindi chi vive in alloggi gestiti da cooperative o altri enti di intermediazione, non può farne richiesta, ad eccezione degli inquilini delle abitazioni in cui il conduttore della locazione è un ente pubblico, come ad esempio il comune.

⁹ La legge lo aveva inizialmente dotato di 600 miliardi di lire per i primi tre anni di funzionamento, ovvero per il periodo 1999-2001. Per gli anni successivi si veda: http://www.anci.it/framedown.cfm?indirizzo=sezionihp&nomefile=3_marzo_politiche_abitative.htm.

abitativo ed interventi per aumentare l'offerta di alloggi in locazione, che prevede alcune norme dirette a snellire i meccanismi di utilizzazione del fondo per le locazioni introdotto dalla legge n. 431/1998. Ma, soprattutto, questa legge ha stanziato due mila miliardi per l'edilizia residenziale pubblica, le prime risorse finanziarie rese disponibili dopo l'interruzione del fondo ex Gescal. Sono previste inoltre, forme di cofinanziamento per la costruzione, da parte di imprese edili e cooperative, di alloggi di *housing sociale*, nonché per finanziare nuovi "contratti di quartiere" nelle aree periferiche delle città.

Oltre alle all'edilizia pubblica e alle misure di regolazione del mercato dell'affitto, altre politiche possono favorire l'accesso delle fasce più deboli al bene casa, come ad esempio quelle fiscali, centrali in molti paesi europei. In Italia, invece, non solo non sono previste agevolazioni fiscali per i proprietari che affittano a persone disagiate, ma il prelievo fiscale sulle abitazioni di edilizia residenziale pubblica risulta particolarmente oneroso. In molti comuni, infatti, l'Ici può risultare pari o persino più cara rispetto a quella prevista per i locali commerciali, ed inoltre gli inquilini delle case Erp sono anche soggetti al pagamento di ulteriori tasse nel caso di morosità.

1.2 Casa e immigrati stranieri. Norme e politiche

La disciplina dell'accesso alla casa per la popolazione straniera residente nel nostro paese è regolata, oltre che dalla normativa relativa all'abitazione, da quella relativa all'immigrazione.

La Legge Bossi-Fini (l. n. 30 luglio 2002, n. 189, Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo), all'articolo 27, interviene sulla questione prevedendo che possano accedere agli alloggi di edilizia residenziale pubblica e ai servizi di intermediazione delle agenzie sociali gli immigrati con permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitino una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo, e non semplicemente gli stranieri regolarmente residenti nel paese, come stabilito invece dalla precedente legge Turco-Napolitano (l. n. 40/1998) e dal T.U. sull'immigrazione (Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286).

Per il resto, restano in vigore le disposizioni del T.U., che avevano quale obiettivo quello di promuovere iniziative dirette a "rimuovere ogni ostacolo all'effettivo godimento del diritto all'abitazione, rivolte agli stranieri che sono in regola con il permesso di soggiorno"¹⁰.

All'articolo 40, in particolare, si cerca di delineare un percorso che vada dalla prima accoglienza all'inserimento in soluzioni abitative stabili. La prima tappa è rappresentata dai "centri di accoglienza", intesi alla stregua di sistemazioni temporanee dirette ad ospitare, anche gratuitamente,

¹⁰ Il TU (art. 3, comma 5) sancisce un generale principio di promozione dell'integrazione sociale attribuito a regioni, province, ed altri enti locali: "nell'ambito delle rispettive attribuzioni e dotazioni di bilancio (...) adottino provvedimenti concorrenti al perseguimento dell'obiettivo di rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello Stato con particolare riguardo a quelli inerenti all'alloggio, alla lingua, all'integrazione sociale, nel rispetto dei diritti fondamentali della persona umana".

stranieri regolarmente soggiornanti che siano temporaneamente impossibilitati a provvedere autonomamente alle proprie esigenze alloggiative e di sussistenza.

Questi centri dovrebbero offrire, oltre all'ospitalità, "anche servizi volti a rendere autonomi il più presto possibile gli ospiti", favorendo quindi il passaggio ai cosiddetti "alloggi sociali" o "centri di seconda accoglienza": in base a quanto previsto dalla legge, questi dovrebbero consistere in strutture alloggiative prevalentemente organizzate in forma di pensionato, aperte sia a italiani che stranieri, che, a costo calmierato, dovrebbero favorire il reperimento di un alloggio stabile.

Infine, ultima tappa è rappresentata dall'edilizia pubblica e dai servizi di intermediazione delle agenzie sociali, queste ultime promosse anche dalle regioni e dagli enti locali per agevolare l'accesso alle locazioni abitative e al credito agevolato in materia di recupero, acquisto e locazione della prima casa di abitazione. Come si è visto, se la legge n. 40/1998 si limitava a richiedere la residenza regolare sul territorio, la legge Bossi-Fini ha introdotto il requisito del possesso di un permesso di soggiorno almeno biennale, unito allo svolgimento di una regolare attività di lavoro subordinato o autonomo.

Sempre l'art. 40, commi 4 e 5, prevede poi che le regioni possano concedere contributi a comuni, province, consorzi di comuni, e ad enti morali pubblici o privati, per opere di risanamento igienico-sanitario di alloggi di loro proprietà o di cui abbiano la disponibilità legale per almeno quindici anni, da destinare ad abitazioni di stranieri titolari di carta di soggiorno per lavoro subordinato, per lavoro autonomo, per studio, per motivi familiari, per asilo politico o asilo umanitario. L'accesso ai contributi è vincolato alla previsione che l'alloggio venga effettivamente destinato, per un certo numero di anni, all'ospitalità temporanea o alla locazione di stranieri regolarmente soggiornanti.

Il T.U. sull'immigrazione, introduce poi una serie di norme contro la discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi (art. 43), che può toccare anche l'ambito casa, e precludere allo straniero la possibilità di accedere a un regolare contratto di locazione immobiliare. In base alla legge, infatti, per comportamento discriminatorio si intende qualunque atto che, "direttamente o indirettamente, comporti una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, le convinzioni e le pratiche religiose, e che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica. In ogni caso compie un atto di discriminazione: (...) chiunque imponga condizioni più svantaggiose o si rifiuti di fornire beni o servizi offerti al pubblico ad uno straniero soltanto a causa della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, religione, etnia o nazionalità; chiunque illegittimamente imponga condizioni più svantaggiose o si rifiuti di fornire l'accesso all'occupazione, all'alloggio,

all'istruzione, alla formazione e ai servizi sociali e socio-assistenziali allo straniero regolarmente soggiornante in Italia soltanto in ragione della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, religione, etnia o nazionalità”.

All'articolo 44 viene introdotta altresì la possibilità di intraprendere un'”azione civile contro la discriminazione”. Quando il comportamento di un privato o della pubblica amministrazione produce una discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi, il giudice può, su istanza di parte, ordinare la cessazione del comportamento pregiudizievole e adottare ogni altro provvedimento idoneo, secondo le circostanze, a rimuovere gli effetti della discriminazione.

Accanto al quadro dei principi e delle norme generali, va sottolineato come nel 2001 il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, grazie ai finanziamenti previsti dal Fondo Nazionale per le Politiche Migratorie¹¹, abbia stipulato una serie di accordi di programma con ben 13 regioni italiane, e cioè Campania, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Piemonte, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta e Veneto¹². In ben 7 regioni, poi, ovvero Campania, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Toscana e Umbria, le misure previste nell'ambito degli accordi hanno riguardato anche l'accesso alla casa.

I progetti finanziati hanno riguardato una molteplicità di azioni specifiche, quali in particolare il sostegno al pagamento dei canoni d'affitto, l'intermediazione immobiliare, la prestazione di garanzia ai fini dell'erogazione di prestiti bancari, l'ammodernamento e l'arredamento di stabili da destinare a immigrati, e i progetti di autocostruzione (Censis 2005, 31). In particolare, se nelle regioni del sud si è data maggiore rilevanza al problema della prima accoglienza, in quelle del centro nord gli interventi hanno dato luogo a politiche concertate tra enti locali ed organizzazioni del terzo settore che hanno privilegiato soprattutto l'accesso all'affitto e alla casa di proprietà.

1.3 Le Leggi regionali

Qui di seguito presentiamo una breve rassegna delle principali leggi regionali in tema di casa e immigrazione approvate nelle cinque regioni al centro degli studi in profondità condotti nell'ambito di questo rapporto, e cioè Campania, Emilia Romagna, Lazio, Piemonte e Veneto. L'obiettivo è

¹¹ Ricordiamo che il Fondo Nazionale per le Politiche Migratorie è stato istituito dal T. U. sull'immigrazione (art. 45, d. lgs. 286/98 e successive modificazioni e integrazioni), per finanziare le misure di integrazione sociale a favore degli immigrati. In particolare il Fondo era mirato al finanziamento di corsi di lingua italiana, progetti di educazione interculturale e per l'accesso all'alloggio e misure di accoglienza dovute a eventi straordinari. Il 20% era gestito dall'Amministrazione centrale e il resto veniva ripartito tra le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano. Nel 2002 il Fondo è confluito nel Fondo Nazionale per le Politiche Sociali (l. n. 328/2000), principale fonte nazionale di finanziamento per gli interventi di assistenza alle persone e alle famiglie, ivi inclusi gli immigrati. Il Fondo Nazionale per le Politiche Sociali viene ripartito annualmente tra lo stato e le regioni. A partire dal 2003, a seguito della riforma del Titolo V° della Costituzione, questa ripartizione avviene senza vincolo di destinazione.

¹² Per un quadro generale sulle misure previste da questi accordi, si veda Censis 2005, 27.

quello di fornire indicazioni circa il quadro normativo all'interno del quale si collocano le azioni di enti locali e organizzazioni del terzo settore per favorire l'accesso degli immigrati all'abitazione, con riferimento non solo e non tanto a soluzioni di emergenza, quanto piuttosto a sistemazioni stabili e/o di lungo periodo.

Campania

L. r. n. 33 del 3 novembre 1994, Interventi a sostegno dei diritti degli immigrati stranieri in Campania provenienti da paesi extracomunitari, art. 16 (Alloggi). I lavoratori e gli studenti immigrati provenienti da Paesi extra comunitari, che risiedono in un Comune della Regione Campania, sono ammessi a partecipare alle stesse condizioni dei cittadini residenti ai bandi di concorso relativi alla provvidenze della Regione Campania in materia di edilizia residenziale per l'acquisto, il recupero, la costruzione e l'affitto di alloggi.

L. r. n. 18 del 2 luglio 1997, Nuova disciplina per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica. Per la partecipazione ai bandi di concorso per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica è necessario il possesso della cittadinanza italiana o di uno stato aderente all'Unione Europea. Il cittadino proveniente da paesi terzi può esservi ammesso a condizione che risulti iscritto nelle apposite liste degli uffici provinciali del lavoro o che svolga in Italia un'attività lavorativa debitamente autorizzata (articolo 2, comma 1).

Emilia Romagna

L. r. n. 5 del 24 marzo 2004, Norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati, art. 10 (Politiche abitative). La regione e gli enti locali, per sostenere interventi volti a favorire la ricerca di una soluzione abitativa anche a beneficio dei cittadini stranieri immigrati, promuovono e favoriscono tre tipi di azioni: a) la costituzione di agenzie per la casa con finalità sociali, comprese le agenzie per la locazione previste dalla *l. r. n. 24 dell'8 agosto 2001 (Disciplina generale dell'intervento pubblico nel settore abitativo)*, in grado di gestire alloggi e di svolgere anche un'azione di orientamento ed accompagnamento alla soluzione abitativa; b) l'utilizzo e il recupero del patrimonio edilizio esistente e disponibile, anche mediante la definizione di un sistema di garanzie e di benefici fiscali, secondo quanto previsto dalle leggi in materia; c) la realizzazione di interventi di facilitazione alla locazione e al credito per l'acquisto o la ristrutturazione della prima casa abitativa, anche attraverso l'istituzione di appositi fondi di rotazione e garanzia.

L. r. n. 24 dell'8 agosto 2001, Disciplina generale dell'intervento pubblico nel settore abitativo. In base all'art. 2, c. 3, si prevede che la Regione debba favorire il raccordo della programmazione degli interventi abitativi con le politiche sociali e sanitarie, nonché con le politiche per il diritto allo studio, per il lavoro e per l'immigrazione.

Lazio

L. r. n. 33 del 26 giugno 1987, Disciplina per l'assegnazione e la determinazione dei canoni di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, art. 3 (Requisiti per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica). Per la partecipazione ai bandi di concorso per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica è richiesta la cittadinanza italiana, salvo che sia riconosciuta la facoltà di concorrere all'assegnazione anche al cittadino straniero, in condizioni di reciprocità, da convenzioni o trattati internazionali, fermo restando che spetta comunque al cittadino straniero comprovare la esistenza di tale facoltà .

L. r. n. 17 del 16 febbraio 1990, Previdenze a favore degli immigrati da paesi extracomunitari. La legge sull'immigrazione della regione Lazio attualmente in vigore non tratta specificamente il tema dell'accesso alla casa.

Piemonte

L. r. n. 64 dell'8 novembre 1989, Interventi regionali a favore degli immigrati extracomunitari residenti in Piemonte, art. 10 (Interventi) e art. 13 (Assegnazione di alloggi di tipo popolare). In base all'art. 10, la Regione, anche in collaborazione con gli enti locali e le associazioni degli immigrati, ha il compito di promuovere, coordinare e realizzare interventi organici per l'integrazione degli immigrati regolari e delle loro famiglie, tra cui anche misure dirette a favorire l'idonea sistemazione abitativa agli immigrati.

In base all'art. 13, poi, l'immigrato extracomunitario, ai fini dell'accesso all'edilizia pubblica residenziale, è equiparato al cittadino italiano se in possesso di permesso di soggiorno per motivi di lavoro e legalmente residente in Italia da almeno un anno.

L. r. n. 46 del 28 marzo 1995, modificata dalla l. r. n. 22 del 3 settembre 2001, Nuove norme per le assegnazioni e per la determinazione dei canoni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica. La cittadinanza italiana o di uno Stato aderente all'Unione europea è posta quale requisito per concorrere all'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica. Il cittadino di altri Stati è ammesso qualora sia legalmente soggiornante in Italia e svolga una regolare attività di lavoro subordinato o autonomo da almeno tre anni.

Veneto

L. r. n. 9 del 30 gennaio 1990, Interventi nel settore dell'immigrazione, art 6 (Provvidenze in materia abitativa). I comuni possono assegnare alloggi di edilizia residenziale pubblica agli immigrati extracomunitari residenti da almeno due anni nel territorio della Regione, nell'ambito della quota di riserva prevista al comma 1 dell'art. 14 della legge regionale n. 60 del 12 dicembre 1984.

L. r. n. 10 del 2 aprile 1996, Disciplina per l'assegnazione e la fissazione dei canoni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, art. 2 (Requisiti per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica). Per partecipare ai bandi di concorso per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica è necessaria la cittadinanza italiana o di uno stato aderente all'Unione Europea. Il cittadino di paesi terzi può esservi ammesso se iscritto nelle apposite liste degli uffici provinciali del lavoro e se tale diritto è riconosciuto, in condizioni di reciprocità, da convenzioni o trattati internazionali. Tale requisito di reciprocità non è richiesto se il cittadino extracomunitario svolge o abbia svolto nell'anno precedente la data di scadenza del bando di concorso, attività lavorativa in conformità alla normativa vigente.

2. Le politiche. I casi di Veneto, Emilia Romagna, Lazio e Campania

Introduzione

In questo capitolo ci proponiamo di fare il punto sulle politiche in tema di casa e immigrazione in alcuni contesti locali, per meglio comprendere quali attori si mobilitano, sulla base di quali pressioni e in che modo. In particolare, l'analisi ha riguardato quattro regioni, due del Nord-est, Veneto ed Emilia Romagna, una del Centro, il Lazio, e, infine, una del Sud, la Campania.

Come si può vedere, la ricerca ha preso in considerazione situazioni molto differenti: da un lato, infatti, abbiamo due contesti regionali che si caratterizzano per un forte attivismo in campo sociale, soprattutto da parte del terzo settore nel caso del Veneto, e degli enti locali in quello dell'Emilia Romagna (Fargion 1997 e 2000; Messina 2001); dall'altro, invece, siamo di fronte a due regioni decisamente più problematiche, dove il sistema di welfare locale si è caratterizzato tradizionalmente per scarsità di risorse ed efficienza organizzativa. Qui il terzo settore ha sempre operato da ammortizzatore sociale, in una logica volta essenzialmente a sopperire alle carenze dell'intervento pubblico, più che in un'ottica imprenditiva, di sviluppo di interventi innovativi e di qualità anche in collaborazione con le amministrazioni territoriali (Ambrosini 2001).

Nei paragrafi che seguono, quindi, analizzeremo, nell'ordine, le politiche in tema di casa e immigrazione attivate a livello locale sul territorio del Veneto, dell'Emilia Romagna, del Lazio e della Campania. Ovviamente, per limiti di tempo e risorse, non era obiettivo della ricerca proporre un monitoraggio completo delle politiche attivate su ciascun territorio. Si è cercato, più realisticamente, di individuare gli interventi principali, soprattutto con riferimento alle aree di maggiore insediamento degli immigrati. Le informazioni sono state raccolte attraverso interviste semi-strutturate in profondità con testimoni privilegiati, e cioè, più nello specifico, funzionari pubblici ed esponenti di organizzazioni del terzo settore impegnate in progetti diretti a favorire l'accesso degli immigrati stranieri all'abitazione. Le interviste sono state condotte tra i mesi di maggio e dicembre 2005, e hanno avuto quale obiettivo quello di ricostruire il tipo di interventi attivati e gli attori che vi hanno preso parte, con un'attenzione particolare al loro ruolo nelle fasi di ideazione, decisione e, eventualmente, implementazione dei progetti.

Come vedremo, dall'indagine emergono modelli diversi di *policy*, che rispecchiano sostanzialmente le tradizioni di intervento sociale di ciascuna regione sopra richiamate. In tutti i casi, comunque, il problema principale appare quello di rispondere, con risorse scarse, a problemi di disagio abitativo che non possono essere risolti con misure di accoglienza temporanea. Ne consegue un forte coinvolgimento delle organizzazioni del terzo settore, che, rispetto alle amministrazioni pubbliche, possono contare su una maggiore flessibilità organizzativa, ciò che consente di adeguare man mano

gli interventi per rispondere meglio al cambiamento dei problemi. Allo stesso tempo tuttavia, il coinvolgimento di enti locali e altri attori privati, come banche e imprese di costruzione, risulta cruciale per uscire dalla logica dell'emergenza e puntare a vere e proprie politiche di *governance* della questione casa sul territorio.

2.1 Il caso del Veneto

In Veneto, le prime iniziative dirette a favorire l'accesso dei lavoratori stranieri alla casa risalgono agli inizi degli anni Novanta e vedono in prima linea alcune organizzazioni del terzo settore, soprattutto di area cattolica, attive a Padova, Verona, Pordenone e Treviso. Esperienze diverse che, però, si pongono subito il problema di trovare un *modus operandi* comune: nel febbraio 1997 si costituisce formalmente il Coordinamento Veneto Accoglienza¹³, con lo scopo di creare un organismo unitario di rappresentanza presso le istituzioni pubbliche, Regione in particolare, in grado di dare voce ai diversi attori mobilitati sul territorio in tema di disagio abitativo. È in questo contesto che maturano molte delle iniziative qui sotto analizzate, come si vedrà.

Padova. Un'esperienza centrale nel contesto padovano è senza dubbio quella della cooperativa Nuovo Villaggio, costituita nel febbraio del 1993 per iniziativa dell'Acli provinciale, del Mo.Vi e delle associazioni Unica Terra e Popoli Insieme, con l'obiettivo di superare la fase di prima accoglienza e favorire l'accesso dei cittadini stranieri alla casa attraverso un servizio di intermediazione immobiliare di tipo sociale. In altre parole, la cooperativa svolge un'attività di reperimento di alloggi da mettere poi a disposizione dei propri soci. Non si tratta quindi, semplicemente di intermediazione nel mercato dell'affitto, ma anche di costituzione di un patrimonio immobiliare vero e proprio, attraverso l'acquisto da privati e la ristrutturazione e gestione per più anni di beni immobili dimessi, sia di proprietà pubblica che privata.

Nel corso degli anni, però, l'espansione di questa attività, con conseguenti difficoltà nella gestione di un patrimonio immobiliare sempre più ampio, porta nel 2001 alla costituzione della Fondazione La Casa Onlus, ente di diritto privato che ha quale obiettivo proprio quello della costituzione e della cura di un patrimonio finalizzato all'abitazione sociale. In questo modo, i soci della cooperativa rispondono all'esigenza di poter contare su un soggetto forte, in grado di aggregare risorse finanziarie e offrire garanzie solide: alla Fondazione, infatti, hanno aderito, oltre alla cooperativa Nuovo Villaggio, alle Acli provinciali e alla Diocesi di Padova, anche la Camera di Commercio di Padova, la Banca Popolare Etica, la Fondazione Cariparo, e, in un secondo momento, le Province di

¹³ La costituzione del coordinamento è preceduta, infatti, da una serie di incontri promossi dai Missionari Scalabriniani a Bassano del Grappa (Censis 2005,148), a cui hanno partecipato: Cooperativa Nuovo Villaggio, Associazione Italiana Zingari Oggi, Associazione Unica Terra, Associazione Casa a Colori, Cooperativa Scalabriniani, Cooperativa Una Casa per gli Extracomunitari, Cooperativa S.O.S. Casa, Cooperativa Villaggio Globale, Cooperativa Una Casa per l'uomo, e cooperativa Il Villaggio.

Padova, Venezia e Rovigo, i comuni di Camposampiero e di Vigonza, e la Regione Veneto. La Fondazione è anche sostenuta da privati e da imprese.

In concreto, l'attività della Fondazione La Casa consiste nell'acquisizione, ristrutturazione e gestione di patrimonio immobiliare da destinare a persone in stato di disagio abitativo, sia stranieri che italiani. Gli interlocutori principali sono gli enti pubblici, anche se non mancano del tutto associazioni e imprese private, con cui vengono stipulate apposite convenzioni che regolano diritti e doveri delle parti sulla base di valutazioni condotte di volta in volta a seconda del tipo di immobile. Gli inquilini inseriti pagano un canone sociale, notevolmente inferiore rispetto a quello di mercato, che viene reinvestito nelle attività della Fondazione. In quattro anni di attività, dal 2001 al 2005, sono stati messi a disposizione in questo modo ben 54 appartamenti.

La Fondazione La Casa Onlus svolge anche un'attività di intermediazione nel mercato, diretta a favorire l'accesso degli individui alla casa in affitto o di proprietà. Nel 2004, infatti, è stata costituita, per iniziativa della stessa Fondazione, della cooperativa Nuovo Villaggio e della Camera di commercio di Padova, l'Agenzia di intermediazione sociale all'abitare (Aisa), che offre servizi di consulenza e accompagnamento alla ricerca di appartamenti sul mercato attraverso tre sportelli territoriali gestiti da altrettante cooperative sociali, e cioè Nuovo Villaggio a Padova, Porto Alegre a Rovigo e Villaggio Globale a Venezia.

Nuovo Villaggio, quindi, è uno degli strumenti operativi della Fondazione che, attraverso la gestione degli immobili¹⁴, svolge attività di accompagnamento sociale e educazione all'abitare. Innanzitutto, la Cooperativa seleziona gli utenti da inserire nei posti disponibili. Quindi, viene avviato un percorso di socializzazione all'uso della casa, che si realizza attraverso una formazione di base iniziale (funzionamento dei servizi per i consumi domestici, manutenzioni ordinarie, ecc.) e visite periodiche presso gli inquilini, di solito legate a questioni pratiche (riscossione dell'affitto, emergenze per guasti, pratiche burocratiche, ecc.), ma che diventano l'occasione per instaurare rapporti più profondi di conoscenza reciproca. Gli operatori, infatti, hanno il compito di favorire buone relazioni di vicinato e facilitare l'accesso ai servizi sociali, sanitari e scolastici offerti dal territorio. Obiettivo ultimo è quello di sostenere progetti di autonomia¹⁵, incentivando gli ospiti alla ricerca di sistemazioni stabili sul mercato privato.

¹⁴ Per quanto riguarda nello specifico l'attività di gestione, il rischio d'impresa ad esempio in caso di danneggiamenti o morosità, viene assunto dalla cooperativa, che però è tutelata dal fondo di garanzia attivato dalla Fondazione La Casa Onlus.

¹⁵ Un aspetto interessante nella gestione è l'evoluzione nel sistema adottato per il pagamento delle bollette di acqua, luce, gas: inizialmente erano sempre intestate alla cooperativa e spesso incluse nella quota fissa pagata dagli ospiti; oggi, negli alloggi in cui si ospitano più singoli è nominato un responsabile al quale sono intestate anche le bollette, mentre per i centri si sono adottati dei criteri di rapporto diretto tra quanto pagato e i consumi reali. Questo cambiamento è stato attuato col fine di responsabilizzare gli inquilini soci, che in passato tendevano ad approfittare di questa situazione.

La cooperativa Nuovo Villaggio poi, insieme alle altre organizzazioni del terzo settore coinvolte nel Coordinamento Veneto Accoglienza (vedi sopra), è tra i promotori del Consorzio Villaggio Solidale, costituito nel 2001 con lo scopo di promuovere, non solo in Veneto ma in tutto il paese, la diffusione di un sistema di politiche di *social housing* per le fasce deboli della popolazione¹⁶. In concreto, il consorzio svolge attività di consulenza e servizio per le cooperative che si occupano di accompagnamento/mediazione all'abitare; di centro studi per lo sviluppo di modelli di abitare sociale; di gestione di progetti di accoglienza attraverso le cooperative consorziate; di incubatore di nuove imprese e forme innovative di intervento nel settore; di *general contractor* con agenzie di lavoro interinale o imprese di grandi dimensioni per la gestione, sempre attraverso le cooperative associate, di servizi di accoglienza e accompagnamento abitativo a favore di lavoratori italiani e stranieri sull'intero territorio nazionale.

Come si può vedere, quindi, a Padova, il terzo settore di matrice cattolica sembra aver consolidato nel corso degli anni un sistema assai articolato di interventi, dall'accoglienza temporanea agli alloggi e residenze sociali, all'intermediazione sul mercato immobiliare, sistema che, come vedremo, rappresenta un po' il modello di riferimento per tutto il territorio Veneto. Ma progetti di accompagnamento alla casa sono stati sviluppati anche in area laico-sindacale, come evidenziato dall'esperienza della cooperativa di costruzione edilizia Coralli, costituitasi nel 1994 per rispondere ai problemi abitativi di immigrati e cittadini italiani in situazione di disagio, e quindi con finalità di tipo sociale. Nel 1995 la cooperativa ha presentato al Comune di Padova e alla Regione Veneto un progetto per la costruzione di nuclei di alloggi di proprietà indivisa da assegnare a persone con problemi di accesso al mercato della casa. Entrambe le istituzioni hanno aderito al progetto, il Comune vendendo alla cooperativa il terreno su cui edificare la costruzione, e la regione assicurando parte dei finanziamenti necessari¹⁷. I lavori, che sono iniziati nel 1997 e terminati due anni più tardi, hanno visto attivamente coinvolte le future 18 famiglie di inquilini¹⁸, di cui ben 10 di origine immigrata.

Obiettivo della cooperativa Coralli, infatti, non è semplicemente quello di costruire case che abbiano un costo accessibile per i propri soci, ma piuttosto di accompagnare i futuri inquilini in un processo di costruzione di comunità, e quindi di relazioni sociali che favoriscano la convivenza e

¹⁶ Al momento, hanno aderito al consorzio 8 cooperative sociali, la Fondazione La Casa Onlus e una cooperativa edilizia (Censis 2005, 144).

¹⁷ L'intera operazione è costata 3 miliardi di vecchie lire. La Regione ha accordato un finanziamento di 1 miliardo e 800 milioni, di cui metà a fondo perduto e metà da restituire in 15 anni a tasso 0 a partire dal quarantacinquesimo anno dalla dichiarazione di abitabilità. La spesa restante di 1 miliardo e 200 milioni è stata coperta per il 50% dai 18 soci e per l'altro 50% da un mutuo di 15 anni accordato da una banca.

¹⁸ Per la costruzione, infatti, è stata indetta una gara d'appalto che poneva al vincitore la condizione di scontare dal capitolato le lavorazioni che i soci eventualmente stati in grado di realizzare da soli. Ciò è avvenuto, ad esempio, nel caso dell'impianto elettrico degli spazi comuni, consentendo un risparmio del 10% sui costi previsti.

l'abitare insieme. A tal fine, il complesso è dotato di laboratori e di una sala comune a disposizione di tutti per feste, riunioni e, in generale, per le occasioni che vedono coinvolto l'intero condominio. Al momento, la cooperativa sta realizzando un nuovo complesso di 24 unità abitative in un'altra zona della città, sempre su un territorio venduto dal comune di Padova e con finanziamenti regionali stanziati appositamente per la costruzione di alloggi da assegnare in locazione permanente. Oltre alla sala comune e a due laboratori, il progetto prevede anche un ristorante e una scuola per il recupero del bilinguismo dei bambini immigrati.

Al contrario degli interventi di *social housing* promossi dagli attori che fanno parte del Consorzio Villaggio Solidale, che si configurano come soluzioni abitative di passaggio, dirette ad accompagnare la ricerca di una casa sul mercato privato, gli alloggi in proprietà indivisa offerti dalla cooperativa Coralli ai suoi soci si caratterizzano come una sistemazione a lungo termine. Tuttavia, non è raro il caso di famiglie che, anche grazie ai risparmi realizzati aderendo alla cooperativa, sono riuscite ad accumulare il capitale necessario per accedere al mercato, e a passare così all'acquisto di una casa di proprietà¹⁹.

Rispetto a queste esperienze, decisamente più recente è il coinvolgimento del comune di Padova in tema di *housing sociale*, con la promozione di interventi che vanno al di là dell'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica. In tal senso si colloca il progetto "CasaBuona", basato su un protocollo di intesa stipulato nel 1999 tra comune, sindacati dei proprietari e associazioni di categoria delle agenzie immobiliari²⁰. In base a questo progetto, i proprietari di immobili possono stipulare contratti di locazione della durata di due anni direttamente con il comune, che, a sua volta, concede ad un terzo l'uso dell'appartamento. I proprietari possono così avere accesso a diversi vantaggi, quali in particolare: l'assunzione da parte dell'amministrazione comunale, in qualità di conduttore, di tutti gli obblighi contrattuali, e quindi, l'azzeramento dei rischi, dato che il comune corrisponde direttamente i canoni di affitto con versamenti trimestrali anticipati e si impegna a risarcire eventuali danni; esenzione totale Ici; riduzione dell'Imposta di registro del 30%; la riduzione IRPEF del 40%; calcolo del canone che garantisce al proprietario (calcolati di volta in volta i vantaggi fiscali) un guadagno netto analogo a quello che risulterebbe da un corretto canone di mercato²¹. Agli affittuari, inoltre, viene richiesta solo una mensilità di caparra senza spese di intermediazione immobiliare.

¹⁹ Si tratta, come è ovvio, delle situazioni meno problematiche, di solito famiglie con un reddito fisso ma prive del capitale d'ingresso richiesto per avere accesso ad un mutuo.

²⁰ Una tale possibilità è stata aperta dalla legge n. 431/1998, "Disciplina delle locazioni e del rilascio" (vedi capitolo 1), che consente tra l'altro a comuni ed enti locali di stipulare contratti atipici di locazione per soddisfare esigenze abitative di carattere transitorio e far fronte all'emergenza abitativa.

²¹ Ciò consente di avere canoni mediamente inferiori del 20 % rispetto al mercato: un appartamento affittato da privati a 600 euro, può essere offerto dal comune a 470-480 euro, abbattendo così una parte dei costi.

Il progetto si rivolge sia ad italiani che a stranieri, anche se questi ultimi costituiscono il 70% dell'utenza. Al momento, il Comune sta gestendo con l'operazione CasaBuona circa 170 alloggi di privati. In base ai dati forniti dal Servizio politiche abitative, nei quattro anni di sperimentazione del progetto, in media si è registrato un 20% di situazioni critiche e contenziosi, mentre il 30% circa di famiglie hanno trovato autonomamente una soluzione, senza passare cioè attraverso ulteriori aiuti pubblici. Per la maggior parte degli utenti, comunque, la soluzione è consistita nell'assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale pubblica al termine dei due anni di locazione.

Il Servizio politiche abitative gestisce anche una sessantina di alloggi di proprietà del comune offrendoli in affitto a canone calmierato, con tempi più flessibili e requisiti meno rigidi rispetto alle assegnazioni ordinarie tramite ERP.

Treviso. Nel contesto trevigiano, di particolare interesse è l'esperienza della cooperativa "Una Casa per l'Uomo", costituita nel 1992 a Montebelluna con l'obiettivo di creare un coordinamento delle iniziative a favore degli immigrati di carattere non puramente assistenzialistico. Tra queste, vi è il progetto Ariete, promosso dalla cooperativa con il contributo dell'Unione Europea e della Regione Veneto, e diretto a costituire un'agenzia di servizi immobiliari integrati per immigranti.

L'Agenzia ha innanzitutto un compito di sensibilizzazione del territorio e diffusione di informazioni utili, fornendo a proprietari, costruttori e agenzie immobiliari, chiarimenti sulle normative e sulle agevolazioni riservate a chi affitta, nonché, a chi sta cercando casa, notizie sulle opportunità, leggi, regolamenti, diritti e doveri degli inquilini²². In secondo luogo, obiettivo dell'agenzia è quello di costituire un patrimonio immobiliare, da destinare in un primo tempo in locazione ad immigrati e da cedere eventualmente in seguito agli stessi inquilini dietro corresponsione di quote mensili a tasso equo. A tal fine, la cooperativa può contare su un fondo di garanzia messo a disposizione dalla Cassamarca di Treviso²³.

Sempre sul territorio trevigiano, merita segnalare l'iniziativa di **Unindustria**, che ha avviato un organico piano di interventi sul problema casa per i lavoratori immigrati. Partner è nuovamente la Cassamarca, che ha messo a disposizione un plafond di 10 miliardi di lire per la ristrutturazione e la costruzione di abitazioni da affittare a canone moderato. Unindustria, attraverso una sua società operativa, sottoscrive contratti di comodato d'uso con proprietari di immobili da ristrutturare o rileva il diritto di superficie dai titolari di appezzamenti su cui sia possibile edificare nuove

²² Il prodotto di questo lavoro è stato anche un opuscolo "La casa possibile", una guida all'accesso e all'uso della casa per i cittadini stranieri in Italia, tradotta nelle cinque lingue più diffuse tra gli immigrati della Regione Veneto: albanese, arabo, cinese, francese e inglese.

²³ In questo contesto locale, come in quello della Fondazione La Casa-Onlus di Padova, secondo i responsabili della cooperativa il fondo di garanzia è uno strumento necessario ma non sufficiente per facilitare la ricerca della casa. La contrattazione con i proprietari, infatti, è legata più a logiche affettive che di razionalità gestionale, per cui contano di più le garanzie offerte dal "buon nome", dalla fiducia nei confronti della Cooperativa innanzitutto, e del futuro inquilino straniero poi, piuttosto che le garanzie economiche e legali offerte dal Fondo.

costruzioni²⁴. Allo stesso tempo, Unindustria riceve dei mandati con procura ad operare da parte di imprese ed aziende che sono interessate ad affittare alloggi per propri dipendenti immigrati. Sulla base di queste condizioni di partenza, la società avvia la progettazione dell'immobile e lo realizza²⁵.

Verona. Anche in provincia di Verona, analogamente al caso di Padova e Treviso, le prime iniziative a favore dell'accesso alla casa agli immigrati, partono agli inizi degli anni Novanta. È questo il caso della cooperativa sociale edilizia "La casa per gli extracomunitari", costituita nel 1991 in seguito ad un'indagine del Cestim che rilevava come un numero consistente di cittadini stranieri regolarmente soggiornanti e impiegati nella zona, fossero costretti a soggiornare in alloggi temporanei e precari o spesso in situazioni peggiori come i giardini pubblici o la stazione²⁶.

Per rispondere a questa situazione di disagio abitativo, viene costituita una "Società di servizi immobiliari per la gestione di foresterie²⁷", che si occupa della gestione di un patrimonio immobiliare destinato a lavoratori immigrati. Alla società aderiscono anche numerosi soci stranieri e associazioni etniche.

In concreto, la Cooperativa acquista appartamenti sul mercato che vengono poi ristrutturati e affittati ai soci. Cruciale l'accordo con Banca Popolare Etica, che assicura alle banche finanziatrici garanzie per il 20% del capitale scoperto. Una volta assegnati gli appartamenti, il prestito viene restituito con il pagamento del canone di affitto da parte degli assegnatari alloggi, che sono solo immigrati. Oltre ai prestiti delle banche, altre fonti di finanziamento sono rappresentate dal capitale sociale di adesione dei circa 800 soci, da donazioni e contributi regionali. Il numero di appartamenti fruiti è variato nel tempo, fino a un massimo di 45 nel 1995. Negli anni 2001-2005, si stima che "La casa per gli extracomunitari" abbia ospitato circa 250 persone.

Sempre tra le iniziative dirette ad andare oltre la prima accoglienza, a Verona troviamo le cooperative SOS Casa, Una casa per l'uomo e Villaggio Globale, le prime due costituite agli inizi degli anni Novanta, mentre la terza ha iniziato ad operare solo nel 2000. Anche in questi casi, le attività principali consistono sostanzialmente nella gestione di immobili, di proprietà delle cooperative, nella intermediazione all'accesso al mercato privato (sportelli per la casa) e

²⁴ Le parti fissano un periodo di comodato o di cessione del diritto di superficie sufficiente a Unindustria per recuperare, attraverso l'affitto, la spesa sostenuta ed i relativi interessi. Al termine di questo periodo i proprietari rientrano in possesso del loro immobile, ristrutturato o costruito *ex novo*.

²⁵ L'iniziativa sembra aver incontrato un grande interesse da parte del mondo economico locale, come evidenziato dalla disponibilità della banca Cassamarca ad aumentare, secondo la necessità, il plafond necessario alla realizzazione dei progetti, nonché dall'interesse del gruppo Unicredit per replicare iniziative di questo tipo in altre zone. I prossimi interventi sono già concordati nella zona di Conegliano, dove più pesante è l'emergenza abitativa.

²⁶ Il gruppo d'iniziativa per la casa agli immigrati che lavorano a Verona era formato da: un comitato *ad hoc* composto di professionisti, operatori sociali e culturali veronesi; dal CESTIM (Centro Studi Immigrazione), dalla Cooperativa MAG SERVIZI, che svolgeva attività di promozione e consulenza a favore di Cooperative ed Associazioni d'autogestione nel settore del lavoro e della solidarietà sociale.

²⁷ Enti promotori dell'iniziativa sono stati il Cestim (Centro Studi Immigrazione) di Verona, il Comitato promotore locale, il Gruppo di iniziativa per la casa agli immigrati a Verona (Acli, Cisl, Mag, ecc.).

nell'accompagnamento sociale. Tutte e tre si rivolgono a chiunque si trovi in condizioni di disagio abitativo, sia italiani che stranieri.

Rovigo. Sul territorio della provincia di Rovigo opera la cooperativa sociale Porto Alegre, che, attraverso la gestione di un fondo di rotazione messo a disposizione dalla Regione Veneto e dalla Fondazione La Casa, eroga prestiti a sostegno di interventi rivolti all'integrazione abitativa degli immigrati. Dal luglio 2003 al momento dell'indagine (fine 2005), su 80 procedure avviate, sono stati erogati 16 prestiti, di cui 12 per la locazione e 4 per l'acquisto. Tale iniziativa, che si accompagna ad un'attività di sensibilizzazione, informazione e orientamento, è promossa dalla Regione Veneto nell'ambito degli Accordi di Programma triennali, e dalla Provincia di Rovigo. Vi partecipano Regione, Provincia, Fondazione La Casa, Banca Etica e la rete degli sportelli informativi per gli immigrati della provincia.

2.2 Politiche in Emilia Romagna

Bologna. Nel capoluogo emiliano, la questione dell'accesso degli immigrati alla casa si è posta innanzitutto come problema di superamento del sistema di prima accoglienza consolidatosi nella prima metà degli anni Novanta per far fronte ai consistenti arrivi di lavoratori stranieri seguiti alla regolarizzazione prevista dalla legge Martelli. Nel 1990, il piano immigrazione dell'allora assessore alle politiche sociali Silvia Bartolini, stanziava un miliardo di lire per i centri di prima accoglienza per immigrati extracomunitari, ciò che ha consentito la ristrutturazione e l'allestimento di alcune scuole già occupate abusivamente da gruppi di stranieri, la cui gestione venne affidata a cooperative sociali vicine al mondo sindacale.

Ad occupare stabili abbandonati, però, non erano solo lavoratori singoli, ma anche famiglie straniere che non riuscivano ad avere accesso a un mercato privato degli affitti sempre più asfittico²⁸. Nell'autunno 1990, infatti, 400 immigrati marocchini, tra cui diverse famiglie, si stabilirono abusivamente in due palazzine a schiera disabitate di proprietà dell'Istituto autonomo case popolari (Iacp) in via Stalingrado. Anche queste occupazioni vengono riconosciute e sanate dall'amministrazione comunista dell'epoca, portando al paradosso dei "centri di accoglienza per famiglie", ovvero di strutture temporanee destinate a quella che di solito viene considerata la componente più stabile della presenza immigrata sul territorio, e cioè appunto i nuclei famigliari ricongiunti o formati in Italia.

²⁸ Secondo Bernardotti (2001), il caro affitti sarebbe conseguenza dei processi di valorizzazione fondiaria e *gentrification* del centro storico che sono seguiti ai piani di riqualificazione urbana degli anni Ottanta. Si spiega così, inoltre, la crescente pressione della popolazione meno abbiente, pensionati in primo luogo, sullo scarso patrimonio immobiliare di proprietà pubblica.

I primi tentativi di uscire dall'*impasse* della prima accoglienza e puntare su politiche di accesso alla casa vengono promossi a partire dal 1997 dall'Istituzione dei Servizi per l'Immigrazione (Isi), istituzione autonoma del comune di Bologna che ha operato nel settore delle politiche degli immigrati nel corso della seconda amministrazione Vitali, di centro-sinistra, e cioè dal 1996 al 1999²⁹. L'attività principale è stata quella di intermediazione immobiliare: l'Isi affittava direttamente da privati cittadini ed enti pubblici (Ipab, Ferrovie dello Stato, ecc.) appartamenti che venivano poi subaffittati a prezzo calmierato a soggetti con problemi economici, o a canone di mercato a quanti, uomini singoli e/o famiglie, pur disponendo di un reddito, non riuscivano a trovare casa a causa della diffidenza dei proprietari ad affittare a stranieri³⁰.

A partire dal 2000, l'amministrazione di centro-destra guidata dal sindaco Guazzaloca ha cercato di riorganizzare il sistema delle strutture di accoglienza del comune di Bologna, aprendolo a un maggiore coinvolgimento delle organizzazioni del terzo settore, che non si limitano a gestire ma hanno il compito di mettere in atto progetti di accompagnamento all'autonomia abitativa.

Più precisamente, sono previsti due tipi di strutture di accoglienza, le residenze sociali temporanee e le residenze sociali di transizione. Le prime, tre in totale (237 posti letto), sono in tutto simili ai vecchi centri di prima accoglienza³¹. Va sottolineato, tuttavia, come nelle due strutture gestite dalla cooperativa sociale Nuova Sanità³², vengano portate avanti attività di accompagnamento sociale (sportello di ascolto, analisi dei bisogni, orientamento ai servizi, ecc.), e, soprattutto, al lavoro e alla casa. A quest'ultimo proposito, la cooperativa può contare su uno specifico protocollo di intesa concluso con l'Uppi (Unione Piccoli Proprietari Immobiliari di Bologna) che ha dato luogo all'apertura sperimentale di uno sportello casa, che dovrebbe tra l'altro facilitare l'individuazione, sul mercato privato, di proprietari di alloggi disponibili ad affittare agli ospiti delle strutture.

Le residenze sociali di transizione, invece, sono strutture di piccole dimensioni, dai venti ai trenta posti circa, che si caratterizzano come centri di seconda accoglienza. In particolare, si tratta di due strutture, entrambe in gestione ad Arc-en-ciel, un'associazione di volontariato vicina alla Caritas e

²⁹ Ricordiamo che l'istituzione autonoma è uno strumento di gestione dei servizi introdotto dalla legge n. 142/1990. In base all'articolo 22, infatti, un "organismo strumentale dell'ente locale per l'esercizio di servizi sociali senza rilevanza imprenditoriale", dotato di autonomia gestionale ma non di personalità giuridica. Sull'esperienza dell'Isi si veda Caponio 2003.

³⁰ Tra i progetti dell'Isi vi era anche quello di ristrutturare gli stabili occupati di via Stalingrado, al fine di renderli alloggi sociali a norma. Tuttavia, il progetto è stato bloccato dalla giunta di centro-destra eletta nel 1999, che ha optato invece per un'azione di sgombero, di fatto inattuabile a causa della mancanza di sistemazioni alternative per gli abitanti. Nel giugno 2005 si contavano ancora oltre 60 famiglie e circa 50 uomini singoli negli edifici di via Stalingrado.

³¹ Un interessante elemento di innovazione, tuttavia, è rappresentato dall'accordo che ha portato alla costruzione della residenza sociale temporanea di dimensioni maggiori (110 posti letto), "Irnerio", risultato di una permuta con una ditta privata che si è impegnata a costruire il centro in cambio della cessione, da parte del comune, di un vasto terreno edificabile dove sorgeva uno dei precedenti centri. Grazie a questa soluzione la residenza sociale temporanea più grande e l'unica delle tre costruita ex-novo non ha pesato direttamente sulle casse del Comune.

³² La cooperativa, in base agli accordi previsti con il comune, può gestire il centro con un notevole margine di libertà. Ad esempio, gli ospiti vengono selezionati direttamente senza passare dalle graduatorie comunali, sebbene la cooperativa sia tenuta a darne comunicazione al Servizio Immigrati.

da oltre dieci anni attiva nella ricerca di alloggi per gli immigrati, una delle quali, il centro “Rivani”, è destinato a lavoratori immigrati intenzionati ad effettuare il ricongiungimento familiare. L’associazione seleziona gli ospiti tra gli iscritti nelle graduatorie stilate dal comune sulla base di un colloquio. Questa procedura è ritenuta dall’associazione essenziale per assicurare il buon funzionamento del centro e per garantire percorsi positivi di inserimento abitativo, dato che permette di individuare i soggetti realmente motivati a compiere un percorso di autonomia attraverso la riunificazione con il nucleo familiare. È prevista inoltre, la restituzione della somme versate nel periodo di permanenza presso il centro qualora gli ospiti trovino autonomamente una sistemazione alloggiativa prima del termine dell’assegnazione del posto letto, così da poter disporre di una cifra adeguata per il versamento di cauzioni e mensilità anticipate.

Un’azione di razionalizzazione simile a quella attuata per la prima accoglienza è stata avviata anche nella gestione degli alloggi destinati a singoli lavoratori e famiglie immigrate. Sono stati messi a disposizione nuovi appartamenti, in parte già di proprietà del comune o acquistati *ex-novo* sul mercato privato, in parte presi da questo in locazione. Allo stesso tempo, sono stati dismessi gli alloggi considerati non idonei, ciò che ha portato, a una riduzione degli appartamenti per famiglie, da 102 nel 1992, e all’inserimento degli inquilini in case di edilizia residenziale pubblica. Per quanto riguarda gli appartamenti per singoli, invece, il loro numero è aumentato da 24 a 38 in tutto.

In sintesi, a partire dalla fine degli anni Novanta, l’amministrazione comunale ha cercato di riorganizzare le politiche avviate in materia di accoglienza degli immigrati e accesso alla casa, inglobando al suo interno le principali risorse mobilitate nel terzo settore su questo tema. È questo il caso dell’associazione Ar-en-Ciel, che dal 1989 ha iniziato a svolgere attività di intermediazione immobiliare a favore di stranieri grazie alla disponibilità di alcuni appartamenti di proprietà e alla rete di contatti con le diverse realtà del volontariato cattolico, e dell’Ufficio casa della cooperativa sociale Nuova Sanità, che, come si è visto, opera sulla base di un accordo con l’Uppi.

In generale, quindi, il caso di Bologna continua a caratterizzarsi per la forte centralità dell’attore comune, che non solo offre direttamente soluzioni abitative per immigrati di prima, seconda e terza accoglienza, ma è in grado anche di avvalersi della collaborazione e delle potenzialità messe in campo dalle organizzazioni del terzo settore più attive sulla questione.

Forlì. Il comune di Forlì nel 2002 ha promosso la costituzione della Società per l’affitto di Forlì S.r.l senza scopo di lucro, sulla base di un finanziamento di partenza di 10.000 €, a cui si sono aggiunti fondi della Regione e della Fondazione della Cassa di Risparmio di Forlì. La società svolge attività di intermediazione alla locazione e di accompagnamento all’acquisto della casa, nonché di gestione immobiliare di appartamenti affittati a lavoratori stranieri e italiani anche attraverso

convenzioni direttamente con le aziende. La società gestisce inoltre un apposito fondo di garanzia, per la copertura di eventuali danni e morosità.

Attualmente la Società si autosostiene attraverso il pagamento dei canoni di affitto. Vi partecipano tutti i comuni della Provincia di Forlì, l'ALER, le Associazioni degli industriali e degli imprenditori edili di Forlì-Cesena, l'Associazione delle ABI, Confartigianato e la Fondazione Cassa di Risparmio di Forlì. Nel 2004 sono stati assegnati 82 appartamenti per un totale di 130 persone; i beneficiari totali dall'inizio attività effettiva (è operativa dal febbraio 2003) sono stati 541.

Il comune di Forlì interviene nel settore anche attraverso l'unità Politiche Abitative, presso cui è stata istituita una apposita "Agenzia per gli affitti" che si occupa di intermediazione nell'accesso alla casa, dell'erogazione di contributi di sostegno al pagamento del canone d'affitto, e della gestione di un patrimonio immobiliare da destinare a persone con situazioni di grave disagio abitativo, economico e sociale. I servizi sono diretti sia a italiani che a stranieri in regola col permesso di soggiorno.

Cesena. La Fondazione per l'Affitto di Cesena si caratterizza come un classico esempio di rete pubblico-privata: alla sua costituzione, infatti, nel 1993, hanno preso parte attori diversi quali il Comune di Cesena, la Fondazione Cassa di Risparmio di Cesena, la Diocesi di Cesena-Sarsina, la Caritas di Cesena, l'Associazione delle Imprese Edili della Provincia di Forlì-Cesena e l'Associazione Sindacale Piccoli Proprietari Immobiliari. Le attività principali della Fondazione consistono nell'intermediazione alla locazione e nella gestione di un patrimonio immobiliare da destinare alle fasce deboli della popolazione con problemi di accesso alla casa. In concreto, la Fondazione prende direttamente in affitto gli alloggi dai proprietari a cui garantisce, grazie a un fondo apposito finanziato dalla Fondazione Cassa di Risparmio di Cesena, il pagamento del canone. Quindi, gli appartamenti vengono ceduti in subaffitto a nuclei famigliari che ne abbiano necessità, sia italiani che stranieri. Attualmente la Fondazione gestisce circa 120 appartamenti.

Ravenna. Sul territorio di Ravenna opera la cooperativa "Un tetto per tutti", promossa nel 2004 dal Comune di Ravenna, da Cidis Alisei e da Banca Etica. La cooperativa gestisce progetti di autocostruzione, a cui possono partecipare sia immigrati che italiani che si trovino in situazione di disagio abitativo. È già stata completata l'edificazione di 70 nuove unità abitative.

Rimini. Nel 2002 l'Acer di Rimini, la Provincia di Rimini e i comuni che ne fanno parte, hanno promosso la costituzione dell'"Agenzia per gli affitti". All'iniziativa partecipano anche l'Assindustriali, i sindacati dei lavoratori e quelli degli inquilini. Al momento, l'agenzia gestisce un patrimonio immobiliare pubblico e privato di 235 appartamenti (più altri 40 in via di assegnazione), destinato a italiani e stranieri in regola col permesso di soggiorno che versano in condizioni di disagio, nonché a studenti.

Sempre sul territorio romagnolo è poi attiva l’Agenzia per la Casa, finanziata e promossa dai comuni dell’Associazione intercomunale della Bassa Romagna³³. Hanno aderito all’Agenzia anche varie Cooperative e le organizzazioni degli imprenditori. Nata nel gennaio 2002, al momento gestisce circa 20 appartamenti, e dispone di un fondo di garanzia per danni e morosità. L’Agenzia promuove anche un’attività di accompagnamento sociale. I servizi sono diretti specificamente a lavoratori stranieri.

Modena. Sul territorio modenese dal 2000 opera la Cooperativa Sociale La Libellula, che gestisce 32 appartamenti, 6 stanze riservate a donne sole con bambini, e 20 posti letto destinati a lavoratori italiani e stranieri in regola col permesso di soggiorno in condizioni disagiate, individuati anche su segnalazione dei servizi sociali. Svolge inoltre, un’attività di accompagnamento sociale alla locazione. Le attività sono finanziate dai servizi sociali dei comuni di Formigine e S. Cesareo, in provincia di Modena, e si sostiene prevalentemente attraverso l’affitto pagato dai lavoratori.

Parma. L’Assessorato alle politiche sociali del comune di Parma ha istituito un “Fondo di Garanzia per la locazione degli immigrati” con l’obiettivo di incentivare la locazione ai lavoratori stranieri da parte dei privati. Al progetto aderiscono, oltre che alla provincia e al comune di Parma, la prefettura, la Fondazione Cassa di Risparmio di Parma, l’Istituto Autonomo Case Popolari della provincia di Parma, la Caritas Diocesana, il Centro Immigrazione Asilo e Cooperazione Internazionale (CIAC) e la Camera di Commercio di Parma. Tutti questi soggetti partecipano al “Comitato di progetto”, che ha il compito di definire i criteri di assegnazione degli alloggi. Questi comunque, dovranno sempre tenere conto prioritariamente della gravità della situazione di emergenza. Il fondo viene poi gestito concretamente dallo Iacp, ed è diretto a coprire i proprietari da rischi quali morosità ed eventuali danni. Compito dello Iacp, è anche quello di vigilare sul buon mantenimento degli alloggi e dell’arredo in essi contenuto, nonché sul rispetto delle regole di locazione.

2.3 Il caso del Lazio

Il caso del Lazio si caratterizza per l’assenza di una rete di interventi in tema di accesso alla casa per gli immigrati. Anche gli accordi di programma promossi dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali nel corso del 2001 con l’obiettivo di favorire politiche regionali di integrazione degli stranieri extracomunitari presenti sul territorio, non sembrano aver rappresentato in alcun modo una “finestra di opportunità”, al contrario di quanto avvenuto invece in Campania, come si vedrà qui di seguito. Ne deriva un contesto estremamente frammentato, dove ancora prevalente è l’intervento di prima accoglienza, soprattutto da parte di strutture e organizzazioni di volontariato

³³ Alfonsine, Bagnocavallo, Bagnara di Romagna, Conselice, Cotignola, Fusignano, Lugo, Massa Lombarda, Russi e S. Agata sul Santerno.

(Cespi 2000). L'accesso alla casa, d'altro canto, sembra imporsi come questione problematica sia per i cittadini italiani che per gli stranieri, e non si rilevano iniziative particolarmente innovative su quest'ultimo versante, neanche nel capoluogo, dove gli interventi sono diretti essenzialmente a tamponare le emergenze causate dalle occupazioni abusive.

Qui di seguito analizzeremo in profondità proprio il caso di Roma, dove al 31 dicembre 2004, in base ai dati Istat, si concentrava il 70,2% dei cittadini stranieri residenti in provincia. Si tratta, come è stato notato, di una presenza immigrata dalle caratteristiche piuttosto peculiari rispetto al resto del paese (Cespi 2000): particolarmente importante, infatti, è la presenza rifugiati in attesa di audizione davanti alla Commissione centrale per il riconoscimento dello *status* di rifugiato, per cui la città rappresenta un importante luogo di passaggio e smistamento per i cosiddetti "flussi non programmati". Allo stesso tempo, però, in base a un'indagine di Scenari Immobiliari (Caritas 2006, 186), nel 2005 in provincia di Roma il 20,1% delle compravendite di immobili riguardava acquirenti stranieri, una percentuale di poco inferiore al primato registrato dalla provincia di Brescia con il 22,3%. A situazioni di precarietà, quindi, se ne affiancano altre di stabilizzazione e radicamento, con una conseguente crescente pressione sul versante dell'accesso alla casa.

In questo contesto, il Comune di Roma ha scelto di non adottare politiche specificamente dirette agli immigrati, ma di affrontare la questione del disagio abitativo in generale. Il principale strumento utilizzato è quello tradizionale dell'inserimento nelle case di edilizia residenziale pubblica, a cui si affiancano interventi di sostegno alla locazione e all'autorecupero.

Per quanto riguarda innanzitutto l'accesso alle case popolari, gli stranieri secondo le valutazioni del comune, rappresenterebbero una quota poco rilevante nelle graduatorie, non più dell'1-2%. Tuttavia, vi sarebbe una quota maggiore di immigrati tra gli assegnatari, attorno al 7-8%, dato che spesso il comune ricorre agli alloggi Erp per risolvere situazioni di occupazioni abusive, dove la presenza di famiglie straniere risulta in continua crescita.

Ma l'edilizia sovvenzionata viene considerata dall'amministrazione uno strumento inadeguato per risolvere il problema del disagio abitativo, dati i rischi di segregazione residenziale già evidenziati dall'esperienza di quartieri popolari come Tor Bella Monaca e Ponte di Nona, dove si registra da sempre un'alta concentrazione di famiglie italiane disagiate. Per questo, il Comune di Roma ha approvato una delibera, che prevede che il 20% degli appartamenti in nuovi edifici costruiti da imprese private debba andare in locazione ad assegnatari del Comune di Roma. L'obiettivo, quindi, è quello di passare dalle zone ghetto ai quartieri cosiddetti "integrati", dove famiglie con difficoltà di accesso alla casa, anche immigrate, si trovino a vivere fianco a fianco con quanti non presentano situazioni problematiche.

Il comune promuove poi progetti di autorecupero di stabili abbandonati, spesso di proprietà della stessa amministrazione locale e occupati abusivamente. È questo ad esempio il caso di uno stabile Ater di piazza Sonnino, occupato già dalla metà degli anni Ottanta da 12 famiglie in condizione di disagio abitativo, e di cui l'amministrazione comunale ha avviato il rifacimento della facciata esterna, stanziando a tal fine un miliardo e duecentomila euro. Nel 2000, è stato indetto il primo bando comunale per l'autorecupero che ha visto la partecipazione di diverse cooperative, tra cui Vivere 2000, vicina all'Unione Inquilini. In questo modo, sono stati recuperati e resi abitabili quattro stabili, in cui sono state inserite anche alcune famiglie straniere³⁴.

Come si può vedere, quindi, nel contesto romano le politiche dell'amministrazione in materia di casa appaiono dirette innanzitutto a rispondere a situazioni di grave emergenza abitativa, quali quelle determinate appunto da situazioni di occupazione abusiva. Occupazioni che, lungi dal costituire episodi isolati, si caratterizzano invece come una strategia di lotta e rivendicazione del diritto alla casa sostenuta, già a partire da via Sonnino, dall'Unione Inquilini, che è direttamente impegnata, attraverso le sue cooperative, anche nei progetti di autorecupero. Si tratta, comunque, sempre di azioni che vedono in prima linea famiglie italiane, e solo in misura minoritaria anche cittadini stranieri. Si rivolge, invece, direttamente a questi ultimi il progetto "Sentirsi a casa", che l'Unione inquilini ha sviluppato in collaborazione con il Servizio Rifugiati e Migranti della Federazione delle Chiese Evangeliche Italiane (Fcei), e che è stato presentato alla provincia di Roma nell'ambito del bando "Contributi e progetti per la promozione della qualità della vita".

Obiettivo del progetto è innanzitutto quello di informare e sensibilizzare gli stranieri sui diritti degli inquilini. A tal fine, è stato predisposto un vademecum in diverse lingue per spiegare nei dettagli i tipi di contratto d'affitto previsti dalla legge e gli strumenti con cui è possibile difendersi da truffe e abusi. L'opuscolo è stato distribuito sia presso le sedi dell'Unione inquilini che presso gli sportelli di ascolto della Fcei in città. Allo stesso tempo, è prevista l'organizzazione di una serie di incontri con i volontari che operano presso questi sportelli, affinché possano dare un primo orientamento agli stranieri che vi si rivolgono. Il progetto ha avviato poi, anche una campagna di sensibilizzazione diretta alle banche, per facilitare l'accesso al mutuo, dato che oramai l'acquisto dell'abitazione rappresenta per gli stranieri un'opzione sempre più importante.

E sempre le banche sono al centro dell'azione dell'Asspi, che, dal 2005, attraverso i suoi consulenti finanziari, assicura la possibilità di accedere a una proposta di mutuo anche prima della stipula del compromesso. L'obiettivo è quello di evitare i rischi di perdita della caparra, particolarmente elevati

³⁴ Al momento, secondo quanto riferito dall'Unione Inquilini, si sarebbe in attesa di un secondo bando per l'autorecupero da parte dell'amministrazione comunale. Un impulso decisivo alla promozione di questo tipo di progetti è stato dato dalla legge della Regione Lazio n. 55 dell'11 dicembre 1998, che rappresenta per ora il primo e unico caso in Italia di legge regionale in tema di autorecupero.

per i cittadini stranieri, che spesso possono dichiarare redditi ufficiali inferiori a quelli reali, data l'alta incidenza di lavoro informale. L'immigrato che si rivolge ai consulenti dell'Asspi può ottenere, dalle banche che hanno aderito all'iniziativa³⁵, una proposta di concessione del mutuo che, a seconda dei casi, può essere valida sino a sei mesi, e che consente all'utente di stipulare un compromesso in tutta sicurezza, sapendo già l'entità del prestito che verrà erogato dalla banca. Per far conoscere meglio l'iniziativa tra gli stranieri, si sta realizzando un volantino multilingue che verrà distribuito nei principali luoghi di incontro degli stranieri in città, come ad esempio il mercato di Porta Portese. Nel primo anno di attività, su un totale di 22 contatti, in 10 casi è stata avviata la pratica per l'ottenimento del mutuo.

2.4 Il caso della Campania

In Campania, la questione della casa rappresenta da sempre un nodo problematico, che, soprattutto nelle grandi città ma anche in diverse aree rurali, vede sovrapporsi, al disagio abitativo delle fasce deboli della popolazione locale, la nuova domanda di casa proveniente da una presenza immigrata non più solo di passaggio. A queste condizioni di contesto certo non favorevoli, si aggiunge la debolezza strutturale delle amministrazioni locali e del terzo settore, le prime perennemente alle prese con problemi di risorse scarse ma anche di sprechi e inefficienza, le seconde orientate più a fornire assistenza alle situazioni di disagio estremo che a trovare risposte innovative a nuovi e vecchi bisogni. Non stupisce, quindi, se i primi interventi diretti a favorire l'accesso degli stranieri alla casa si caratterizzano non solo come estremamente recenti, ma anche in qualche modo "indotti" dall'alto, in quanto tutti avviati in seguito all'Accordo di programma stipulato nel 2001 tra Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e Regione Campania, che prevedeva proprio, all'articolo 5, il sostegno di progetti sulla questione alloggio. In concreto, le risorse sono state ripartite tra le cinque amministrazioni provinciali, a cui è spettato concretamente il compito di promuovere gli interventi.

Qui di seguito, analizzeremo in modo particolare i casi delle province di Caserta e Avellino, che, nel periodo in cui è stata svolta l'indagine, risultavano i contesti più attivi³⁶. Come si vedrà, in entrambi i casi i progetti avviati nell'ambito dell'accordo di programma hanno avuto una durata molto breve. Sebbene non si possa parlare di veri e propri interventi strutturati, dalle interviste

³⁵ Al momento, secondo quanto riferito dall'intervistato dell'Asspi, sono in corso rapporti con Unicredit e Banca di Roma.

³⁶ Di recente, nel corso del 2006, anche a Napoli si è attivata una rete per affrontare il problema dell'accesso alla casa per gli immigrati, con l'avvio di un progetto sperimentale denominato "Caracoles – Portiamo a casa i diritti", a cui partecipano, oltre alle province di Napoli e Salerno, la cooperativa Dedalus, il Sunia, la Legacoop Campania e Banca Etica. Si tratta di un progetto di intermediazione all'affitto, sostenuto dall'attivazione di un fondo di garanzia, che ha ottenuto un finanziamento di 50.000,00 € dalla Regione Campania.

emerge il valore simbolico di queste iniziative, che hanno consentito per la prima volta l'attivarsi di una rete di attori pubblico-privati sulla questione della casa per gli immigrati.

Caserta. Nell'ambito dell'accordo di programma tra Ministero del Lavoro e Regione Campania, la provincia di Caserta ha promosso il progetto di un fondo di garanzia per l'affitto denominato Gulliver. L'implementazione è stata affidata all'associazione Cidis Onlus e alla Cooperativa H, selezionate sulla base di un avviso pubblico nel quale si richiedeva proprio una proposta di interventi per l'attuazione del progetto. Dopo una prima fase di analisi di altre esperienze di gestione di fondi di garanzia, che ha potuto contare sull'esperienza del Cidis nel settore³⁷, si è deciso di promuovere un'azione di sostegno all'affitto articolata in tipi diversi di contributo, e cioè: 1) la polizza fideiussoria a favore del proprietario contro eventuali danni e/o morosità; 2) il contributo per l'eventuale prima ristrutturazione (messa in sicurezza dell'impianto elettrico, revisione impianto di riscaldamento ecc.); 3) il contributo per l'allaccio di utenze; 4) il contributo per il pagamento di costi di intermediazione all'agenzia immobiliare; 5) il contributo per la cauzione.

In altre parole, il progetto si proponeva di sostenere gli inquilini immigrati nell'affrontare le prime spese di accesso alla casa, nonché di superare la diffidenza dei proprietari attraverso lo strumento della polizza assicurativa. I contributi erano specificamente diretti a cittadini stranieri regolari, con reddito non superiore a una soglia prestabilita e residenti nella provincia di Caserta, come specificato in un apposito bando redatto in più lingue. Per favorirne la massima diffusione, non solo è stato predisposto un kit informativo sul progetto, ma si è avviata anche un'azione di informazione sul campo, presso gli sportelli stranieri dei comuni, nei luoghi di ritrovo, nelle piazze, nei call center ecc. Parallelamente, si è cercato anche di sensibilizzare il lato dell'offerta abitativa, ovvero proprietari di immobili e agenzie immobiliari.

Le domande presentate sono state 105, di cui 90 accolte e ammesse a varie forme di finanziamento. Inoltre, circa 250 immigrati si sono rivolti allo sportello informativo istituito presso il Cidis. Purtroppo però, il progetto, iniziato nel gennaio 2005, si è chiuso dopo soli sei mesi, nel maggio dello stesso anno. Al momento, quindi, non sono più presenti a Caserta le forme di sostegno all'affitto previste dal progetto Gulliver. Resta in piedi la rete di collaborazioni intessuta dall'associazione Cidis e dalla Cooperativa H tanto sul versante della domanda che dell'offerta di case in affitto, rete che si è rivelata essenziale per superare diffidenze e favorire il successo dell'iniziativa.

Avellino. Originariamente, il progetto di intermediazione all'affitto presentato dalla provincia di Avellino nell'ambito dell'accordo di programma tra Ministero del Lavoro e Regione Campania,

³⁷ Ricordiamo che l'associazione è nata a Perugia e ha sedi in diverse città italiane, sia nel nord che nel sud del paese.

avrebbe dovuto prevedere il coinvolgimento diretto delle agenzie immobiliari, chiamate, sulla base di un apposito bando, a presentare una proposta di attuazione del progetto da parte della provincia stessa. Di fatto, di fronte all'assenza di proposte da parte di questi attori, la Provincia si è rivolta al Cidis, già da diversi anni impegnato sul territorio in tema di immigrazione.

In concreto, però, l'attuazione del progetto, che, analogamente al caso di Caserta, prevedeva l'attivazione di un fondo di garanzia, ha incontrato numerosi ostacoli burocratici e veti incrociati all'interno dello stesso ente Provincia. Il fondo non è mai stato attivato e l'intervento, avviato nel 2003, si è limitato all'istituzione di uno sportello per l'intermediazione tra domanda e offerta, al fine di agevolare l'incontro e la negoziazione tra le parti. Sempre nell'ambito del progetto, il Cidis ha condotto anche una ricerca sugli insediamenti abitativi degli immigrati nella provincia di Avellino, e ha istituito un tavolo tecnico sulla questione con i sindacati degli inquilini e le associazioni dei proprietari.

Nel corso del 2003, lo sportello del progetto C.I.A.O. ha ricevuto 50 richieste di informazioni e sono stati stipulati otto contratti. La durata limitata del finanziamento, previsto per un solo anno, ha impedito l'istituzionalizzarsi dell'intervento, in un contesto dove, peraltro, la questione casa per gli immigrati è percepita come politicamente poco vantaggiosa, dati i rischi di concorrenza con un'ampia fetta di popolazione di cittadinanza italiana economicamente svantaggiata.

2.5 Casi a confronto. Verso quale innovazione?

Dall'analisi condotta in questo capitolo, emergono chiaramente esempi diversi di governance della questione casa per gli immigrati, dai modelli di welfare mix a base pubblica e privata rispettivamente prevalenti in Veneto ed Emilia Romagna, alle reti più ristrette che sembrano caratterizzare le iniziative avviate in tempi recenti in Lazio e Campania. Riassumiamo qui di seguito i tratti che contraddistinguono ciascun caso, in modo da evidenziare meglio similarità e differenze nelle strategie di intervento in tema di casa e immigrazione.

Innanzitutto, per quanto riguarda il Veneto, a spiccare in primo piano è il ruolo imprenditivo del terzo settore, che si attiva a prescindere dall'intervento pubblico, individuando i problemi, delineando possibili soluzioni e poi, eventualmente, coinvolgendo anche le amministrazioni locali e regionali. Si può parlare, quindi, di un modello di governance a base volontaristica, ovvero il cui elemento base è rappresentato dal ruolo propulsore del terzo settore. Ciò appare confermato anche dal sistema prevalente di finanziamento dei progetti, che non prevede solo su fondi pubblici, ma anzi, in molti casi fa perno sui contributi dei soci e su altre fonti private (donazioni, ma anche prestiti di banche, certificati di deposito ecc.). La maggior parte degli interventi è diretta sia a italiani che stranieri, anche se nelle province di Verona e Rovigo troviamo esempi di progetti rivolti

esclusivamente a immigrati. La modalità d'azione più comune è quella di recupero e gestione di un patrimonio immobiliare che viene poi affittato a canone sociale, a cui si accompagna di frequente, come nel caso delle iniziative della Fondazione La Casa di Padova, un'attività di accompagnamento sociale e di socializzazione alla cultura dell'abitare. In questo contesto, l'intermediazione all'affitto, come vedremo modalità di intervento prevalente negli altri casi esaminati, è concepita come fase successiva di uscita dal circuito protetto dall'affitto sociale.

Un caso un po' a parte è rappresentato dal contesto di Padova, dove troviamo almeno tre reti tra loro indipendenti nel settore dell'*housing sociale*, che si distinguono sia in termini di attori coinvolti che di modalità di intervento adottate. La prima, decisamente prevalente e che ritroviamo anche nelle altre province venete, è la rete del terzo settore e delle cooperative di matrice "bianca", con al centro la già menzionata Fondazione La Casa, e la cui caratteristica è quella di aver sviluppato una gamma di azioni assai articolata, che ha quale elemento centrale la creazione di un circuito protetto dell'affitto sociale, come si è detto sopra. La seconda è una rete più ristretta, che punta sostanzialmente alla promozione dell'autocostruzione e proprietà indivisa: è promossa dalla cooperativa di area laica Coralli, e vede la partecipazione di comune e regione, che danno un contributo indispensabile nel reperimento delle risorse necessarie allo sviluppo di questo tipo di intervento, dai terreni edificabili ai capitali necessari per l'avvio dei cantieri. Infine, la terza rete è quella promossa dal Comune di Padova con il progetto "CasaBuona", che si basa su di un protocollo di intesa con le parti direttamente interessate, ovvero sindacati dei proprietari e associazioni di categoria delle agenzie immobiliari. La modalità di intervento è quella dell'intermediazione all'affitto "garantita", in quanto è il comune ad assumersi direttamente i possibili rischi delle locazioni nei confronti dei proprietari.

Una tale centralità dell'ente locale risulta essere la regola in Emilia Romagna, dove si può parlare di vere e proprie reti di governance a regia pubblica. In quasi tutti i casi esaminati, infatti, province e comuni compaiono quali principali promotori degli interventi, a cui poi vengono associati attori diversi, principalmente organizzazioni di rappresentanza degli interessi in gioco, ovvero inquilini e proprietari, ma anche cooperative e associazioni, sia di matrice laica che cattolica. Emblematico in tal senso è il caso del comune di Bologna, dove il comune, a lungo impegnato direttamente sul fronte delle politiche di accoglienza degli immigrati, ha allargato la rete di collaborazioni sul tema, ciò che gli ha consentito di disporre di una gamma più articolata di risorse e soluzioni, non più solo per uomini singoli ma anche per famiglie, lavoratori in attesa del ricongiungimento familiare, ecc. Rispetto a quanto si è visto per il Veneto, in Emilia Romagna la modalità di intervento più diffusa è quella dell'intermediazione all'affitto con fondo di garanzia, di solito gestito dal comune o da un'agenzia prevalentemente pubblica. Spesso si tratta di misure dirette solo a stranieri, che rientrano

principalmente tra le politiche per gli immigrati più che tra quelle per la casa. Per quanto riguarda le risorse finanziarie, anche in questo caso il peso del pubblico, e in particolare di comuni e regione, è cruciale, anche se non mancano del tutto i progetti che si sostengono esclusivamente con fondi privati, come ad esempio Banca Etica nel caso di “Un tetto per tutti” a Ravenna.

Per quanto riguarda il caso del Lazio, è difficile parlare di una vera e propria rete di governance, dato che gli attori che si occupano del disagio abitativo degli immigrati sono pochi e tendono ad agire in proprio, ovvero promuovendo azioni specifiche sulla base delle risorse a disposizione, più che a promuovere la collaborazione e il coinvolgimento di altri possibili attori interessati alla *issue*. Come si è visto, è questo il caso dell’Associazione sindacale piccoli proprietari immobiliari, che ha avviato una collaborazione con alcune banche sulla questione dell’accesso al mutuo, della Federazione Chiese Evangeliche, che eroga prestiti e contributi sulla base dei propri fondi dell’8 per mille, e dell’Unione inquilini, che, tramite la cooperativa Vivere 2000, promuove progetti di autorecupero diretti sia a italiani che a stranieri. Tutte queste azioni sono limitate all’area del comune di Roma, con l’eccezione della Federazione Chiese Evangeliche, la cui azione sul territorio della capitale è in realtà parte di un programma nazionale a favore di rifugiati e richiedenti asilo.

Almeno in parte simile il caso della Campania, dove risulta altrettanto assente un sistema di governance delle politiche abitative, sia questo a prevalenza pubblica o privata, come si è visto nei casi di Emilia Romagna e Veneto. Tuttavia, rispetto al Lazio, è possibile identificare micro-reti locali dove si riscontra una divisione netta tra funzione di promozione, condotta dall’ente pubblico, e implementazione dei progetti, che invece è affidata ad associazioni del terzo settore. In tutti i casi, si tratta di micro-reti che presentano un elemento di base in comune, e cioè il fatto di essersi costituite in risposta ai finanziamenti messi a disposizione dall’accordo di programma sull’immigrazione siglato nel 2001 tra Ministero del Lavoro e Regione Campania. Il decentramento delle risorse a livello provinciale ha rappresentato un’opportunità per l’ente provincia, dato che progetti specifici volti a favorire l’accesso degli stranieri alla casa sono stati avviati dalle province di Caserta, Avellino, Salerno e dai comuni del Sannio, in provincia di Benevento. L’attuazione è comunque partita molto in ritardo rispetto ai tempi prestabiliti, e in tutti i casi gli interventi si sono limitati alla sola durata dei finanziamenti nazionali, pari ad un anno.

Nei due casi qui esaminati, ovvero quelli di Caserta e Avellino, l’implementazione è stata affidata ad un’associazione del terzo settore con una notevole esperienza nel campo dell’*housing sociale*, il Cidis, organizzazione di livello nazionale che opera in altri contesti territoriali. Tuttavia, la limitata dotazione di risorse nonché altri vincoli ambientali (si pensi ad esempio al peso delle organizzazioni criminali nel settore dell’edilizia), sembrano aver impedito l’esportazione in Campania degli esperimenti più innovativi promossi dalla stessa organizzazione in altre realtà del centro-nord, come

ad esempio l'autocostruzione. Di fatto, gli interventi si sono limitati all'intermediazione immobiliare sostenuta, nel caso di Caserta, da contributi agli inquilini e da un fondo di garanzia per i proprietari. Contrariamente a quanto si è riscontrato in Lazio, tuttavia, le associazioni coinvolte nell'implementazione hanno cercato di promuovere il coinvolgimento degli altri attori interessati alla questione sul territorio, e cioè, in particolare, i sindacati degli inquilini e le organizzazioni dei proprietari. È difficile dire se questa collaborazione continuerà in futuro, ma in ogni caso la costituzione di micro-reti territoriali rappresenta uno degli esiti più interessanti dell'accordo di programma tra ministero e regione Campania.

Del resto, come appare evidente dalle considerazioni fin qui svolte, la rete rappresenta il vero elemento di innovazione delle politiche locali di accesso alla casa per gli immigrati, in quanto permette di mobilitare più risorse, non solo in termini quantitativi ma anche qualitativi. Associazioni del terzo settore, comuni, regioni, sindacati di inquilini, organizzazioni dei proprietari, rappresentanze delle agenzie immobiliari, banche, sono gli interlocutori per eccellenza di un settore di *policy*, quello della casa, che vede una molteplicità di interessi in gioco da cui è difficile prescindere se si vuole agire in maniera efficace. E non a caso, la rete appare la costante degli interventi più complessi e articolati, sia questa a regia pubblica o a prevalenza volontaristica.

Il tipo di indagine condotta, e cioè di tipo qualitativo e incentrata prevalentemente su interviste con testimoni privilegiati, ci permette di dire poco sulla reale efficacia degli interventi rispetto ai bisogni. Se non vi è dubbio che le reti di governance avviate in Veneto ed Emilia Romagna hanno ampliato l'offerta di soluzioni abitative e le possibilità di accesso all'affitto per le fasce meno abbienti, e non necessariamente solo per gli immigrati, resta da indagare più in profondità quanto il tipo di risposte attivate siano effettivamente coerenti alle esigenze delle categorie di potenziali utenti. Giovani precari, lavoratori stranieri con o senza famiglia a carico, nuclei mono-parentali e così via, sono solo alcuni dei possibili gruppi sensibili, che, a seconda dei contesti, possono presentare problemi differenti nell'accesso alla casa. Dall'esplorazione del campo e dall'identificazione delle misure, appare quanto mai necessario passare alla rilevazione sistematica delle condizioni di partenza e dei bisogni, elementi indispensabile per rilevare correttamente l'impatto dei diversi progetti in termini di efficacia. È quanto si cercherà di fare nel prossimo capitolo, con l'analisi in profondità delle politiche in tema di casa e immigrazione a Torino.

3. Immigrazione e accesso alla casa a Torino. Dai progetti ad hoc alle politiche per le fasce deboli

Introduzione. Brevi cenni sulla presenza di immigrati extracomunitari a Torino.

Come altre città industriali del Nord Italia, Torino ha conosciuto nella sua storia recente due importanti flussi migratori. Il primo, dalle regioni del Nord-Est prima e soprattutto dal Meridione poi, è iniziato nei primi anni '50 ed ha accompagnato lo sviluppo industriale della città. Si tratta di un fenomeno molto noto e studiato, che esula dal tema di questo lavoro, ma che è importante menzionare perché rappresenta un precedente significativo dei flussi migratori attuali. La migrazione interna era in genere composta da popolazioni rurali, che si inserirono in un contesto sociale urbano ed in un sistema produttivo industriale. La presenza piccolo-borghese o dei ceti professionali, pur importante dal punto di vista del ruolo culturale e sociale (Signorelli 1995), è stata numericamente ridotta.

I flussi migratori più recenti, invece, che hanno inizio a partire dalla fine degli anni '70, hanno visto coinvolti individui con caratteristiche molto diverse, sia dal punto di vista della provenienza, non più nazionale bensì nella maggioranza dei casi extra europea, che delle caratteristiche socio-demografiche. In questo periodo, infatti, gli arrivi più consistenti riguardano il Marocco, il Senegal, le Filippine, i paesi del Corno d'Africa, Somalia e Eritrea in testa, e la Cina. Mentre nel caso delle nazionalità marocchina e senegalese si assiste soprattutto all'arrivo di uomini, dediti in un primo momento ad attività di commercio ambulante, nel caso di Perù, Filippine e Corno d'Africa, i flussi sono prevalentemente femminili e si inseriscono sin dall'inizio nel settore dei servizi domestici e di cura. Un caso a parte è rappresentato dai cinesi, che invece aprono e rilevano attività commerciali, soprattutto nella ristorazione. All'interno di questi nuovi flussi, spicca poi anche la presenza di persone di estrazione urbana e con un livello di istruzione medio-alto, soprattutto tra gli immigrati provenienti dall'area mediorientale, che giungono a Torino perlopiù come studenti universitari.

Nel corso degli anni '80 molti di questi immigrati si sono stabilizzati sul territorio cittadino, e questa stabilizzazione è stata accompagnata da un progressivo riequilibrio dal punto di vista demografico: grazie ai ricongiungimenti familiari sono arrivati mogli, figli e, in misura minore, anche i genitori. D'altro canto, sempre in questo periodo, si assiste anche all'avvio di nuovi flussi, soprattutto dal Perù e dalla Nigeria e poi, verso la fine del decennio, dai paesi dell'ex blocco socialista, in primo luogo dall'Albania, seguita dalla Romania, e, più di recente, dalla Repubblica Moldava e dall'Ucraina. Particolarmente rilevante risulta anche in

questa fase la componente femminile: se nel caso di Perù, Romania, Moldova e Ucraina continua a inserirsi nel settore domestico, in quelli di Albania e Nigeria gli arrivi sono spesso mediati da associazioni criminali dedite allo sfruttamento della prostituzione.

In base ai dati del rapporto annuale dell'Osservatorio Interistituzionale sugli Stranieri in Provincia di Torino, al 31 dicembre 2004 risultavano iscritti all'anagrafe del Comune di Torino, 66.281 stranieri provenienti da paesi non UE (Omedé e Procopio 2005), con un incremento del 14,2% rispetto all'anno precedente. La tabella 1 riporta le prime dieci nazionalità degli stranieri iscritti all'anagrafe di Torino al 31 dicembre 2004 e 2003.

Tabella 1 - Prime 10 nazionalità di stranieri residenti al 31 dicembre 2003 e 2004

Provenienza	2003	Provenienza	2004	Inc. %
Romania	14.495	Romania	19.940	37,6
Marocco	12.220	Marocco	13.454	10,1
Perù	4.574	Perù	5.062	10,7
Albania	3.616	Albania	4.079	12,8
Cina	2.826	Cina	3.218	13,9
Filippine	2.042	Egitto	2.127	11,7
Egitto	1.904	Filippine	2.088	2,2
Nigeria	1.876	Nigeria	1.936	3,2
Brasile	1.259	Moldova	1.471	55,2
Tunisia	1.236	Brasile	1.319	4,8
TOTALE	46.048	TOTALE	66.281	43,9

Fonte: Rapporto dell'Osservatorio Interistituzionale sugli Stranieri in Provincia di Torino 2004 e 2003

Il dato più significativo è rappresentato dall'incremento dei moldavi (+55% rispetto al 2003), che entrano così nel gruppo delle prime 10 nazionalità residenti a Torino. Gli altri gruppi invece, sembrano aver registrato nell'ultimo anno incrementi decisamente contenuti, con l'eccezione dei rumeni, con un aumento del 37% rispetto al 2003. Ne emerge un quadro di relativa stabilità, con comunità radicate, dove oramai gli incrementi percentuali si aggirano attorno al 10-13%, come Marocco, Filippine o Cina, e gruppi emergenti, quali appunto la Moldavia e in misura minore la Romania.

Per quanto riguarda la sistemazione abitativa degli stranieri sul territorio comunale, negli ultimi anni si è passati da un iniziale distribuzione a macchia di leopardo, con una notevole concentrazione nei quartieri centrali di Porta Palazzo e San Salvario, a un progressivo spostamento verso le aree semicentrali e periferiche. Nel corso del 2004, infatti, gli incrementi maggiori si sono avuti nei quartieri popolari di Barriera di Milano, Madonna di Campagna e Borgo S. Paolo, e in alcune zone della periferia ovest, mentre nelle aree di tradizionale insediamento l'aumento di residenti immigrati è risultato contenuto (Omedé e Procopio 2005).

In ogni caso, le zone in cui la percentuale di stranieri sul totale dei residenti è più alta continuano ad essere quelle di tradizionale insediamento, cioè i quartieri del centro storico degradato ora in via di recupero attraverso interventi pubblici di diverso tipo, come vedremo. Sempre in base ai dati del Rapporto dell'Osservatorio interistituzionale, a Borgo Dora la percentuale sui residenti supera il 23%, a San Salvario il 20%, in zona Aurora il 18% ed in zona Monterosa il 17%. Allo stesso tempo in queste aree si sono sviluppate una serie di attività economiche prevalentemente rivolte ad una clientela di connazionali o in generale di immigrati, dalle macellerie islamiche ai call center, ai ristoranti "etnici".

3.2 L'inserimento abitativo degli stranieri

Il progressivo e costante incremento degli immigrati extracomunitari nel corso degli anni '90 a Torino, e l'accentuarsi del problema dell'inserimento abitativo, va considerato alla luce della situazione complessiva del mercato immobiliare e delle politiche generali già analizzate nel primo capitolo. Qui verranno brevemente richiamati alcuni aspetti particolarmente significativi nello specifico contesto torinese.

Innanzitutto, per quanto riguarda l'edilizia sociale pubblica e convenzionata, va innanzitutto registrato una sostanziale stabilità della domanda: le richieste di inserimento nelle graduatorie ATC sono passate da 7.757 nel 1998 a 7.959 nel 2001, a 7.619 in occasione dell'ultimo bando dell'ottobre 2004 (Città di Torino 2006, 40).

Tabella 2 - Assegnazione case ATC per titolo aventi diritto (2001-2005)

Anno	Assegnazioni totali	Casi sociali	Emergenza abitativa	Da bando	Altro titolo
2001	548	145 (26%)	257 (47%)	144 (26%)	2 (1%)
2002	518	153 (29%)	236 (45%)	124 (24%)	5 (2%)
2003	388	142 (36%)	146 (38%)	97 (25%)	3 (1%)
2004	646	185 (28%)	205 (32%)	239 (37%)	17 (3%)
2005	587	138 (24%)	225 (38%)	211 (36%)	13 (2%)

Fonte: Città di Torino 2006, 47

Sul lato dell'offerta, la tabella 2 illustra l'andamento delle assegnazioni di appartamenti di edilizia residenziale pubblica nel periodo 2001-2005. Nei primi tre anni, si assiste a una progressiva riduzione delle assegnazioni totali, per la maggior parte destinate a casi sociali ed emergenze abitative. Nel 2004 si registra una inversione di tendenza, con un aumento considerevole delle assegnazioni a termine di bando e un ridimensionamento delle altre categorie. Nel 2005, tuttavia, torna a prevalere l'emergenza abitativa, anche se di misura rispetto alle assegnazioni sulla base di graduatoria.

Per quanto riguarda il mercato privato degli affitti, negli ultimi anni l'incremento degli investimenti nel settore immobiliare, anche in mancanza di alternative sul mercato azionario o dei titoli di stato, ha portato un progressivo aumento del prezzo degli immobili al metro quadro e a un parallelo aumento dei canoni di affitto. Gli interventi di sostegno previsti dalla legge nazionale hanno avuto effetti limitati; già largamente insufficienti, questi sono stati ridotti nel corso degli anni, come si è visto nel primo capitolo. In base a dati elaborati da Ares 2000, rispetto al regime dei patti in deroga, precedente alla legge del 431/98, a Torino nel 2002 gli affitti sarebbero aumentati del 60% nel caso dei contratti a canone libero e del 30% per il canone agevolato³⁸. Tra il 2003 e il 2004, tuttavia, si è registrata una netta riduzione del numero di contratti registrati presso l'Agenzia delle Entrate della città, da 27.673 a 16.522, pari al -41,3% (Città di Torino 2006, 17). Di questi, nel 97% dei casi si trattava di contratti a canone libero, mentre solo il 3% era costituito da contratti "convenzionati".

Nel caso degli stranieri regolarmente residenti, ai problemi generali sopra richiamati vanno aggiunte la difficoltà relative al rinnovo del permesso di soggiorno, che la legge Bossi-Fini ha reso più frequente. In attesa della conclusione della pratica, che può richiedere tempi piuttosto lunghi, la ricevuta attestante la consegna della documentazione in Questura spesso non viene considerata una garanzia sufficiente da datori di lavoro e proprietari di casa. In questi casi il cittadino straniero non può stipulare un regolare contratto d'affitto, e senza questo non può ottenere l'iscrizione nelle graduatorie per l'accesso alle case popolari, né avere accesso ai contributi previsti dalla normativa nazionale o usufruire dei progetti eventualmente promossi dalle amministrazioni locali.

Inoltre, un ulteriore problema è quello della discriminazione da parte dei proprietari di casa, spesso restii ad affittare ad immigrati stranieri. Si può trattare di un comportamento dettato dalla convinzione che gli immigrati non possano garantire il regolare pagamento dei canoni d'affitto, oppure dal timore di contravvenire alla normativa sull'immigrazione affittando a persone non in regola, o più semplicemente da diffidenza, quando non aperto razzismo. In ogni caso, tali comportamenti discriminatori sono alla base di fenomeni di concentrazione abitativa e speculazione a vari livelli. Innanzitutto, gli immigrati di solito trovano casa nelle aree dei centri storici e, al loro interno, in quegli stabili dove vi sono alloggi che difficilmente potrebbero essere affittati ad italiani, a causa del pessimo stato di conservazione e della mancanza, o insufficienza, di dotazioni indispensabili come il riscaldamento o servizi igienici privati. È questo il caso a Torino dei quartieri

³⁸ Gli importi sono stati calcolati prendendo in considerazione i valori medi relativi ai livelli dei canoni "agevolati" (o concordati) ricavati dall'analisi degli accordi territoriali previsti dalla riforma e sottoscritti dalle parti sociali, da una stima dei livelli medi dei canoni liberi calcolati in base all'analisi di dati campionari ricavati dalle offerte apparse per tre mesi sui giornali specializzati nel settore affitti e da una serie di interviste ad alcune agenzie immobiliari. Questi due importi sono stati confrontati con i valori medi degli affitti in base alla disciplina precedente (patti in deroga), ricavando così la differenza in percentuale tra i canoni 1998 e i canoni 2002 (liberi e concordati).

di San Salvario e Porta Palazzo, dove agli stranieri vengono affittate mansarde che spesso non rispondono ai criteri minimi di abitabilità. Queste aree cittadine rappresentano un esempio preoccupante di progressiva formazione di quartieri-ghetto, in cui al degrado urbanistico si unisce un degrado sociale dal quale molti immigrati stentano ad uscire.

Allo stesso tempo, anche se titolari di affitti regolari, spesso agli immigrati vengono richiesti canoni maggiorati rispetto agli autoctoni. In base a una ricerca condotta nel 2000 a Torino (Ares 2000), agli immigrati sono richiesti affitti che vanno da un minimo del 17% a un massimo del 44% più cari rispetto a quelli pagati da locatari italiani, a Milano del 21%-51%, a Genova del 16%-44%, a Roma addirittura del 40%-70% (le 2 percentuali riguardano gli affitti sul mercato libero e quelli convenzionati).

Il problema della discriminazione abitativa a Torino è emerso in maniera evidente da una ricerca condotta nel 2000 dal comitato "Oltre il razzismo" (2000). L'indagine sul campo, effettuata nel periodo maggio-novembre, prevedeva la simulazione di una situazione reale: due affittuari, uno straniero e l'altro autoctono, con caratteristiche personali, familiari e professionali simili, telefonavano alla stessa agenzia immobiliare per chiedere in affitto lo stesso alloggio. Se allo straniero, che telefonava sempre per primo, veniva data una risposta negativa si effettuava la telefonata di controllo con l'aspirante inquilino italiano. Gli stranieri sono stati scelti tra sei provenienze diverse tra le più presenti a Torino (Albania, Marocco, Nigeria, Perù, Romania, Somalia), dei due sessi e con cinque profili personali ed occupazionali diversi: single o con coniuge e figli occupato/a con contratto a tempo determinato o indeterminato, studente o giovane precario. Inoltre, sono state selezionate inserzioni in zone con alta, media o bassa densità di stranieri.

Il risultato complessivo ha evidenziato una discriminazione a danno degli stranieri del 71% complessivo, con un massimo del 90% nel caso degli uomini marocchini e nigeriani, seguiti dagli uomini albanesi e dalle donne nigeriane (83%), ed un minimo per gli uomini peruviani (60%), le donne somale (58%) e peruviane (55%). Per quanto riguarda i profili familiari, i risultati peggiori sono stati ottenuti dalle coppie con figli (91%), nonostante venisse specificato che entrambi i coniugi avevano un lavoro. Infine, nei due quartieri in cui gli immigrati sono ancora pochi ma in progressivo aumento si è notata una maggiore diffidenza ad affittare a stranieri (79% di discriminazione), mentre per le altre zone la situazione è simile (68% nei quartieri con basso numero di immigrati, 67% in quello con alto numero di immigrati residenti).

Il fatto che gli stranieri incontrino maggiori problemi nell'accesso alla casa, e in particolare le famiglie con figli, rappresenta senza dubbio un elemento di pressione sull'edilizia residenziale

pubblica³⁹. Ciò appare confermato anche dai dati sulla partecipazione di cittadini extracomunitari ai bandi ERP (Città di Torino 2006, 39): nel 1995 le domande provenienti da stranieri erano il 17% del totale delle domande, nel 1998 il 22%, nel 2001 il 29% e nel 2004 il 26%, ciò che sembrerebbe attestare una certa stabilizzazione della domanda. Tutto ciò nonostante la legislazione restrittiva approvata dalla Regione Piemonte nel settembre 2001 (L.R. n. 22/01), che, come si è visto nel primo capitolo, pone una serie di condizioni restrittive: l'immigrato straniero deve avere risieduto per 3 anni consecutivi nel Comune in cui presenta la domanda di inserimento nelle graduatorie e deve aver lavorato in modo continuativo durante lo stesso periodo. Anche la percentuale di assegnazioni di appartamenti di edilizia residenziale pubblica a stranieri, come si può vedere dalla tabella 3, non sembra aver risentito in maniera significativa di questo provvedimento.

Tabella 3 - Assegnazioni di alloggi di edilizia residenziale pubblica a cittadini extra-comunitari

Anno	Assegnazioni totali	Di cui stranieri extra-UE	%
2002	518	83	16
2003	388	51	12
2004	646	70	11
2005	587	76	14

Fonte: Città di Torino 2006

Come si può vedere, sebbene il bando del 2001 avesse già recepito le indicazioni della legge regionale, le assegnazioni agli stranieri non sono diminuite. Ciò può essere dovuto sia all'incremento generale delle domande presentate da nuclei familiari stranieri, molte delle quali hanno maturato nel tempo i requisiti richiesti dalla legge, sia, come si è visto nella tabella 1, al fatto che la maggior parte delle assegnazioni avvengono indipendentemente dalle graduatorie stilate in base ai bandi.

Dai dati sulle nazionalità degli assegnatari stranieri emerge chiaramente il primato del Marocco, con 48 assegnazioni nel 2004, salite a 58 nel 2005, ciò che riflette il consolidato insediamento di questa comunità nel contesto torinese. Gli altri gruppi, invece, registrano tutti un numero decisamente minore di assegnazioni: nel 2005, la seconda nazionalità era l'Egitto, con 7 beneficiari, seguito da Somalia, Nigeria, Ghana, Costa d'Avorio e Tunisia, tutti con 2 assegnazioni. Del tutto assenti risultano i rumeni, dalla regolarizzazione prevista dalla legge Bossi-Fini prima comunità a Torino, così come in generale le altre nazionalità dell'Europa dell'Est, con l'unica eccezione dell'Albania, che ha contato 3 assegnazioni nel 2004 e una soltanto nel 2005.

³⁹ Ricordiamo che la disponibilità di un'abitazione adeguata è indispensabile per ottenere il ricongiungimento familiare, che rappresenta un passo fondamentale verso la stabilizzazione. Tuttavia la ricomposizione del nucleo familiare viene ostacolata dalla discriminazione sul mercato immobiliare, in quanto la normativa prevede una verifica delle condizioni abitative per verificarne l'idoneità ad ospitare i familiari.

In questo contesto generale il Comune di Torino ha adottato una serie di misure di carattere generale per ridurre il numero di famiglie in situazione d'emergenza e ha cercato di dare risposte articolate alle esigenze abitative delle fasce deboli, immigrati inclusi. Vediamo qui di seguito come è cambiato nel tempo l'intervento dell'amministrazione cittadina, dai progetti "dedicati" degli anni Novanta alle misure generaliste degli ultimi anni.

3.3 I progetti rivolti agli immigrati

Progetto Diogene

Si è trattato di un intervento finanziato dalla Comunità Europea, dalla Regione Piemonte e dal Comune di Torino con una somma totale di £. 300.000.000, e realizzato dal C.I.C.S.E.N.E. (Centro Italiano di Collaborazione per lo Sviluppo Edilizio delle Nazioni Emergenti)⁴⁰ in collaborazione con alcune associazioni del privato sociale e di immigrati. Iniziato nel 1994 e chiuso nel 2001, il progetto riguardava il comune di Torino ed alcuni comuni della provincia di Cuneo.

L'obiettivo era quello di superare la diffidenza dei proprietari nei confronti dei cittadini stranieri attraverso una serie di incentivi e di garanzie:

- il pagamento per ogni appartamento di una polizza assicurativa presso una compagnia privata per eventuali danni provocati accidentalmente o volontariamente dagli inquilini;
- l'accantonamento di un fondo di garanzia, pari a tre mensilità per ogni contratto stipulato, in caso di morosità dovuta a difficoltà economiche di carattere temporaneo;
- la copertura delle spese legali, nel caso in cui il proprietario fosse stato costretto a procedere allo sfratto;
- una parte del contributo concesso doveva essere destinato a prestiti a tasso zero per la ristrutturazione di alloggi da destinare ad inquilini extracomunitari.

Il proprietario concedeva all'associazione il diritto di subaffittare a nuclei familiari stranieri (con contratti del tipo "uso transitorio" di un anno, salvo rare eccezioni), con i relativi incentivi e garanzie. Questi ultimi erano garantiti da un protocollo d'intesa tra l'associazione intestataria del contratto ed il CICSENE, che fissava i termini dell'intervento del progetto. In sintesi, il progetto ha funzionato in questo modo: i finanziamenti degli enti pubblici (U.E., Regione Piemonte e Comune di Torino) sono stati affidati al CICSENE, che, grazie alla collaborazione delle altre associazioni coinvolte, ha affittato da privati, agenzie immobiliari, cooperative o associazioni alloggi con contratti in genere a lungo termine, e che poi venivano

⁴⁰ Il Cicsene, attivo dal 1972, è una o.n.g. che si occupa di sviluppo e cooperazione internazionale, soprattutto nel settore edilizio, con interventi nel Terzo Mondo. Nel corso degli anni ha sviluppato anche diverse attività nella città di Torino.

“subaffittati” agli immigrati. A garanzia del rapporto di locazione, il CICSENE stipulava una polizza assicurativa con una compagnia privata.

Tabella 4 - Contratti stipulati nell'ambito del progetto Diogene per associazione e comune interessato

ASSOCIAZIONE	COMUNE	N° contratti stipulati
GENTI E CITTÀ	Torino	39
LA TENDA	Torino	22
	Piasco (CN)	1
LIVING	Alba (CN)	6
MOSAICO	Bra (CN)	2
	Narzole (CN)	1
SERMIG	Torino	7
SERVIZIO MIGRANTI	Torino	4
	Grugliasco (TO)	1
	Settimo Torinese	1

Fonte: dati forniti dal CICSENE.

I risultati più significativi sono stati raggiunti nel periodo 1994-98, con la stipula di 84 contratti (74 a Torino e cintura, 10 in comuni della provincia di Cuneo), grazie all'intervento di sei associazioni. Di questi 72 sono stati avviati nel 1995, 5 nel 1996, 6 nel 1997 e 1 nel 1998, con durata variabile dai 6 mesi a più di 6 anni. Il reperimento degli alloggi è stato effettuato attraverso canali informali e solo in qualche caso tramite agenzie immobiliari. In 41 casi ad affittare l'immobile è stata un'agenzia immobiliare o l'amministratore dei beni di una società, in 30 si è trattato di un privato (di cui 12 fuori dal comune di Torino), 6 erano proprietà di associazioni, 1 di una cooperativa sociale e di 3 non è specificata la proprietà. I contratti (in genere del tipo “patti in deroga” 4+4 anni, tranne 11 casi di “uso transitorio”, 3 di comodato gratuito) venivano stipulati dai locatori con l'associazione,. Per 7 contratti non è specificata la tipologia, mentre in altrettanti casi il rapporto di locazione è stato diretto tra il proprietario e l'affittuario (di 1, 2+2 o 4+4 anni).

L'intervento dell'assicurazione per i danni causati dagli inquilini è stato necessario solo per 3 casi. Per altri 10 si è utilizzato il fondo di garanzia, che inoltre ha sostenuto le spese legali per le pratiche relative ai casi di danni, morosità e procedimenti di sfratto in 11 casi.. Ciò significa che nel 28% dei contratti seguiti dal progetto ci sono stati problemi di gestione del rapporto d'affitto. D'altra parte, a due anni dall'inizio del progetto, in seguito al rapporto di fiducia tra alcuni proprietari ed i rispettivi inquilini, si sono stipulati i primi contratti diretti, senza intermediazione da parte delle associazioni.

Gli inserimenti hanno riguardato per il 60% nuclei familiari con o senza figli, e persone provenienti nel 38% dei casi dal Nord Africa, per il 37% dall'Africa nera, mentre il restante 25% ha riguardato

immigrati provenienti da altre aree geografiche. In totale hanno beneficiato del progetto 227 persone.

Tabella 5 - Provenienza e composizione dei nuclei famigliari inseriti con il progetto Diogene

Area geografica	Nazionalità e n. di persone	N. componenti il nucleo famigliare	Nuclei famigliari
Nord-Africa (82 persone)	Marocco (76) Algeria (6)	1	8
		2	9 (di cui 1 misto)
		3	6
		4	5
		5	2
		8	1
Africa Sub-Sahariana (97 persone)	Nigeria (23), Ghana (8) Costa d'Avorio (19) Ruanda (2) Zaire (15) Somalia (12) Etiopia (1) Varie Africa (17)	1	6
		2	10 (di cui 1 misto)
		3	7
		4	3
		5	3
		6	2
		11	1
Sud America (18 persone)	Perù (16), Varie Sud America (2)	2	3
		3	4
Asia (6 persone)	Vietnam (6)	6	1
Europa dell'Est (24 persone)	Albania (16) Romania (3) Ex-Jugoslavia (2) Bosnia (3)	2	4
		3	2
		4	1
		6	1
In 4 casi di inserimento abitativo non sono state specificate informazioni sulla provenienza e sul numero di componenti.			

Fonte: nostra elaborazione su dati CICESNE

La composizione dei nuclei familiari è stata piuttosto differenziata: oltre a coppie con o senza figli hanno trovato una sistemazione anche gruppi di amici, connazionali e non, borsisti universitari, famiglie monoparentali, famiglie allargate, ecc. Nonostante almeno un componente (e spesso più di uno) fosse occupato e con reddito garantito, la situazione abitativa precedente era alquanto precaria: erano ospitati da centri di accoglienza, a casa di amici, o in abitazioni degradate e con spazio assolutamente insufficiente. A volte i coniugi erano costretti a vivere separati.

Arrivato a scadenza, l'intervento non è stato rinnovato. In parte ciò è dovuto ad un cambiamento organizzativo all'interno della Regione: l'assessorato alle Politiche sociali (responsabile degli interventi in materia di immigrazione) ha passato la competenza in merito agli interventi abitativi all'assessorato all'Urbanistica. Inoltre è probabile che abbia inciso un mutamento nelle scelte politiche generali della Regione Piemonte, evidenziata dall'emanazione nel 2001 della legge

regionale che ha posto delle restrizioni all'accesso alle case di edilizia popolare pubblica da parte degli immigrati.

Progetto Cooperativa La Tenda-C.I.C.S.E.N.E.-C.S.E.A. e il progetto Domus

Nel 2000, grazie a un finanziamento europeo, è stato attivato un intervento a favore di adulti inseriti in corsi di formazione professionale dell'agenzia formativa Csea (Consorzio per lo Sviluppo dell'Elettronica e dell'Automazione). Lo Csea si impegnava a trovare una collocazione lavorativa al termine del percorso formativo, e forniva alla cooperativa La Tenda⁴¹ e al Cicsene l'elenco di quanti dichiaravano di aver bisogno di un alloggio. In particolare il Cicsene si incaricava di verificare la situazione dei richiedenti con una visita domiciliare, stilava un rapporto che veniva inviato alla cooperativa, e quest'ultima valutava la necessità o meno di un intervento. Le soluzioni venivano cercate sul mercato attraverso agenzie immobiliari, inserzioni sui giornali ed una campagna informativa presso i proprietari, ai quali veniva proposto un fondo di garanzia.

Il progetto ha coinvolto circa 50 persone, molte delle quali in condizioni abitative estremamente precarie. Solo il 20% dei richiedenti ha trovato una soluzione abitativa grazie a questo intervento, perché buona parte degli immigrati coinvolti in realtà non aveva ancora una collocazione lavorativa e quindi era priva di reddito. Tuttavia sono emerse situazioni molto difficili sia dal punto di vista economico che abitativo, che hanno spinto la cooperativa a tentare un'altra forma di intervento.

Nel 2001, infatti, è stato presentato un progetto all'assessorato alle Politiche Sociali della Regione Piemonte nell'ambito dei programmi annuali di integrazione previsti dal Fondo Nazionale per le politiche migratorie. L'intervento, che ha avuto la durata di un anno, dal giugno 2001 al giugno 2002, è stato realizzato dalla cooperativa La Tenda, e ha avuto quale *target* i casi non risolti dal precedente progetto dello Csea. È stato realizzato uno sportello rivolto agli immigrati per l'accompagnamento all'accesso alla casa, che avrebbe dovuto mediare i rapporti con i proprietari privati. Non era previsto però alcun fondo di garanzia: nonostante la maggioranza dei 50 immigrati disponesse di un contratto di lavoro a tempo indeterminato, di fatto non è stato possibile superare la diffidenza dei proprietari. Di fatto, l'unico effetto positivo è stata la costituzione di una rete sui problemi abitativi degli stranieri in città con il Sunia e altre associazioni di categoria delle agenzie immobiliari.

Gli interventi della cooperativa La Tenda a favore di rifugiati e richiedenti asilo

⁴¹ La cooperativa Progetto La Tenda è operativa dal 1999, come ulteriore sviluppo delle attività dell'associazione La Tenda, che svolge interventi rivolti agli immigrati, in ambito abitativo e come centro di ascolto, di accoglienza ed accompagnamento delle donne vittime della tratta ed ai richiedenti asilo, di supporto alle madri sole con figli, ecc.

Diverso è il caso dei rifugiati e dei richiedenti asilo, di cui l'associazione e la cooperativa La Tenda si occupano da anni e che vengono ospitati dal centro di accoglienza della cooperativa. In particolare dal 2002 la cooperativa, in collaborazione con l'assessorato alle Politiche Sociali del Comune di Torino, si è attivata per risolvere il problema abitativo di chi ha ottenuto il riconoscimento dello status di rifugiato. In questo caso il Ministero degli Interni fornisce un contributo a fondo perduto per il pagamento delle agenzie immobiliari e per versare una caparra ai proprietari.

Si è trovata una soluzione nel 60% dei casi (su un totale di 30 persone), anche grazie al fatto che in genere si tratta di persone molto motivate e con un alto livello culturale, in grado di instaurare un buon rapporto con le agenzie e con i proprietari.

3.4 I progetti rivolti alle fasce deboli

Dopo la conclusione del progetto "Diogene" e il passaggio delle competenze relative al problema della casa per gli stranieri dall'assessorato alle Politiche Sociali a quello all'Urbanistica, non ci sono più stati interventi in campo abitativo specificamente rivolti agli immigrati. Le attività che ci apprestiamo a descrivere, e che vedono in primo luogo l'intervento del Comune di Torino, riguardano in generale progetti rivolti in generale alle fasce deboli, sia di nazionalità italiana che non.

In questa seconda parte presenteremo le caratteristiche ed i risultati dei progetti messi in atto negli ultimi anni dal Comune di Torino, anche in collaborazione con alcune associazioni.

Progetto Lo.C.A.Re

Il progetto Lo.C.A.Re (Locazioni Convenzionate Assistite Residenziali) è operativo dal settembre 2000 all'interno della Divisione Edilizia ed Urbanistica- Vicedirezione Casa e E.R.P del Comune di Torino. Si tratta di un ufficio con funzione di immobiliare sociale, che quindi ha come obiettivo principale quello di mettere in contatto la domanda di alloggi in affitto da parte di fasce deboli della popolazione con l'offerta privata. Per fare ciò vengono offerti ai proprietari una serie di garanzie ed agevolazioni, mentre agli affittuari si riconosce un aiuto per affrontare le spese relative ai primi mesi di affitto.

I requisiti richiesti agli inquilini sono: la residenza nel Comune di Torino e la disponibilità di un reddito medio/basso, che deve essere almeno il 50% del reddito previsto per l'accesso agli alloggi E.R.P. e, in ogni caso, non deve essere superiore al 30% di questa cifra. Possono avere accesso al progetto anche nuclei familiari con un reddito superiore al limite di accesso all'ERP fino ad un massimo del 50%, ma senza alcun contributo economico. Inoltre devono risultare sottoposti a sfratto esecutivo non dovuto a morosità o trovarsi in una situazione di emergenza abitativa in base

agli accertamenti della Commissione Emergenza Abitativa del comune. Per quanto riguarda i cittadini extracomunitari, oltre alla residenza e alle altre condizioni richieste per i cittadini italiani, devono essere titolari di regolare permesso di soggiorno.

La tabella 1 riporta le fasce di reddito per lavoro dipendente e autonomo previste per l'accesso ai benefici del progetto nel 2005 e nel 2006. Come si può vedere, nel 2006, il limite minimo è stato alzato di ben il 50% rispetto a quanto previsto nel 2005, mentre il reddito massimo è rimasto invariato.

Tabella 6 - Requisiti di reddito da lavoro dipendente o pensione per l'erogazione dei contributi previsti dal progetto LO.C.A.Re, anni 2005 e 2006

Componenti del nucleo familiare	Reddito massimo (+ 30% reddito ERP)	Reddito minimo 2005	Reddito minimo 2006
Fino a 2	24.069,94	9.257,67	18.515,34
2,5	26.171,64	10.276,02	20.552,03
3	29.365,32	11.294,36	22.588,71
3,5	31.772,33	12.220,13	24.440,25
4	34.179,31	13.145,89	26.291,78
4,5	36.345,61	13.979,08	27.958,16
Oltre 4,5	38.511,90	14.812,27	29.654,54

Fonte: Lo.C.A.Re.

Tabella 7 - Requisiti di reddito da lavoro autonomo per l'erogazione dei contributi previsti dal progetto Lo.C.A.Re, anni 2005 e 2006

Componenti del nucleo familiare	Reddito massimo (+ 30% reddito ERP)	Reddito minimo 2005	Reddito minimo 2006
Fino a 2	14.441,95	5.554,60	14.441,95
2,5	16.030,56	6.165,60	16.030,56
3	17.619,19	6.776,61	17.619,19
3,5	19.063,37	7.332,07	19.063,37
4	20.507,57	7.887,53	20.507,57
4,5	21.807,34	8.387,44	21.807,34
Oltre 4,5	23.107,12	8.887,36	23.107,12

Fonte: Lo.C.A.Re.

Gli strumenti attraverso i quali il progetto ha previsto di coinvolgere i proprietari sono piuttosto articolati, in quanto si vanno ad aggiungere ad altri incentivi già previsti dalla legge nazionale sulle locazioni (L. n. 431/98):

- Fondo di Garanzia. Relativo a tutta la durata del contratto d'affitto, viene erogato al locatore nel caso di morosità del conduttore per un massimo di 18 mensilità e per coprire le spese legali nel caso in cui il proprietario abbia esercitato senza esito procedura esecutiva per il recupero della somma dovuta.
- Incentivi economici una tantum. Nel 2006, questi risultano pari a: 500 € in caso di stipula di un contratto "a mercato libero" con canone mensile non superiore a 500 €; nel caso di contratti "convenzionati"⁴², l'incentivo è pari a 1.500 € per una durata di 3 anni più 2, a 2.000 € per 4 anni più 2, 2.500 € per 5 anni più 2, 3.000 € per 6 anni più 2⁴³.
- Proroga temporanea della fine locazione: nel caso in cui non ci sia accordo tra un inquilino ed il proprietario dell'alloggio oggetto di sfratto, se il locatore concede una proroga per un periodo non inferiore a 4 o a 6 mesi, il Comune gli versa un contributo rispettivamente di 517 € e di 775 €.

Per quanto riguarda gli inquilini, il progetto Lo.C.A.Re. prevede i seguenti interventi di sostegno:

- Erogazione di un contributo iniziale di 1.600 €;
- Se il contratto è di tipo convenzionato, oltre al contributo l'inquilino può usufruire di una detrazione IRPEF calcolata in base al reddito, per un importo annuo di 495,80€ nel caso di reddito fino a 15.493,71€, e di 247,90€ nel caso di reddito fino a 30.987,41€.

⁴² Vedi il capitolo 1.

⁴³ Rispetto al 2005, i contributi ai proprietari per la stipula di contratti convenzionati sono stati ridotti di 500€.

Nel 2004, inoltre, il progetto Lo.C.A.Re prevedeva anche un accordo con la cooperativa edilizia Di Vittorio, per incentivare l'adesione alla cosiddetta "proprietà indivisa", mettendo a disposizione ben 75 alloggi da assegnare attraverso il progetto. Questo tipo di contratti prevede che l'inquilino, socio della cooperativa, all'assegnazione debba versare una cifra iniziale (fondo di mutualità) che, in base all'accordo stipulato con il comune, per un alloggio standard (due camere, cucina e bagno) era fissato in 14.000 € circa più le spese per la pratica⁴⁴. Inoltre l'inquilino deve versare un affitto mensile (nel 2004 circa 400-450 € per un appartamento standard), e può restare affittuario per un massimo di 99 anni⁴⁵. Il progetto Lo.C.A.Re. si impegnava a depositare una quota del fondo fino ad un massimo del 50% del totale ed in misura non eccedente l'importo di 5.000 €⁴⁶. Le assegnazioni erano destinate sempre a inquilini in condizioni di emergenza abitativa con i requisiti di reddito sopra menzionati. Vi potevano partecipare anche nuclei famigliari in situazione di emergenza abitativa ma con un reddito superiore al limite di accesso all'ERP fino ad un massimo del 50%. Per questi però, non erano previsto alcun contributo economico.

Per l'anno 2004 il Comune di Torino ha stanziato per Lo.C.A.Re. 900.000 €, somma scesa a 813.770 € nel 2005, ma portata a 1.000.000 € nel 2006. Nel corso degli anni, l'attività di Lo.C.A.Re. è aumentata: dai 45 alloggi assegnati nel 2000, si è passati a 79 nel 2001, a 132 nel 2002 e a 254 nel 2003. La lieve flessione registratasi nel 2004, con 235 alloggi, è stata compensata dall'incremento del 2005, con ben 324 contratti stipulati, e del 2006, con 377 contratti⁴⁷. I contratti a favore di cittadini stranieri sono aumentati in maniera costante, passando da 107 nel 2003, pari al 42% del totale, a 117 nel 2004, pari al 49,8%, a 170 nel 2005, pari al 52,5%, a 190 nel 2006, pari al 50,4% del totale.

⁴⁴ Su questa cifra, meno l'1% annuale di ammortamento, gli viene versato ogni anno un interesse del 3%.

⁴⁵ La Regione Piemonte finanzia le cooperative che operano in questo settore, stabilendo i requisiti dei beneficiari: per i lavoratori dipendenti il reddito annuo lordo del nucleo familiare non deve superare i 30.000 € (con un bonus di 550 € per ogni familiare a carico), per i lavoratori autonomi la cifra massima è di 24.000 €, ed in ogni caso non si può essere proprietari di un alloggio adeguato alle esigenze del proprio nucleo familiare. Per tutti i beneficiari è richiesta la residenza in Piemonte, ma per gli extracomunitari la permanenza deve essere di almeno 5 anni. Le assegnazioni avvengono per il 30% in base all'anzianità d'iscrizione, per il 30% in base alla presenza sul territorio piemontese, per il 20% in base a sfratto o a gravi motivi legati alla condizione socio-economica, e per il 20% a sorteggio su tutti i soci. I tempi di attesa si aggirano dai 6 agli 8 anni. La Regione Piemonte, insieme alla cooperativa Di Vittorio, stabilisce quali appartamenti possono essere venduti agli affittuari, con un prezzo che in genere è il 40% del valore di mercato. L'acquisto è ammesso solo se almeno il 51% dei residenti del condominio in questione vogliono diventare proprietari. Se invece un inquilino decide di lasciare l'appartamento prima del termine stabilito gli viene restituito l'importo iniziale detratte le spese di ammortamento (intervista con Raffaele Laurano, membro del consiglio di amministrazione della cooperativa "Di Vittorio" e responsabile dell'Ufficio Informazioni).

⁴⁶ Nell'accordo è previsto che la somma verrà restituita dalla cooperativa al cessare del rapporto di locazione

⁴⁷ La lieve flessione registrata nel 2004 rispetto all'anno precedente è da imputare al fatto che ben 74 contratti del 2003 sono stati stipulati con la cooperativa Di Vittorio, mentre nell'anno successivo quasi tutti gli alloggi sono stati reperiti sul mercato privato. Inoltre sono progressivamente aumentati anche i contratti convenzionati, con durata piuttosto differenziata, ciò che sembra confermare l'efficacia degli incentivi proposti ai proprietari.

Tabella 8: Famiglie straniere beneficiarie del progetto LoC.A.Re nel 2006 per nazionalità di appartenenza

Nazionalità	N° famiglie	%
Marocco	44	13,2
Romania	39	20,5
Perù	22	12,0
Albania	13	6,8
Ecuador	10	5,3
Nigeria e Tunisia	7	3,7
Ghana e Moldavia	5	2,6
TOTALE	190	50,4

Fonte: nostra elaborazione su dati forniti da Lo.C.A.Re.

I dati sulla nazionalità degli immigrati coinvolti nel progetto, mettono in luce una prevalenza di marocchini, seguiti da rumeni e, a maggiore distanza, da peruviani, albanesi e ecuadoriani. Del tutto assenti, poi, risultano i cinesi. La numerosa presenza di rumeni, diventata nel 2003 la prima comunità in città, dimostra un loro rapido inserimento nel contesto torinese, almeno per quanto riguarda l'accesso ad alcuni servizi, nonostante si tratti di un flusso tutto sommato recente. Un fattore che potrebbe spiegare tale successo è rappresentato dalla presenza di punti di riferimento comunitari, quali la chiesa ortodossa e quella cattolica, in contatto con le varie associazioni italiane di volontariato, a differenza di quanto avviene, per esempio, nel caso degli albanesi, dove manca questo tessuto di relazioni. Ma questa spiegazione non vale per altre provenienze, come quella peruviana, che pure può contare su un forte supporto da parte del terzo settore italiano di matrice cattolica. Mancano al momento ricerche specifiche in grado di spiegare le ragioni di queste differenze.

In base alle interviste condotte con gli operatori, la chiave del successo, soprattutto nei confronti dei proprietari, è stata la relativa affidabilità degli inquilini proposti. Il progetto, infatti, non ha riguardato i casi sociali più gravi, ovvero i soggetti non in grado di pagare regolarmente un affitto, ai quali è stato riservato il canale delle case popolari. Inoltre l'attività informativa nei confronti dei locatari ha permesso di incentivare la stipula di contratti "concertati" con relativi vantaggi fiscali per il proprietario. Questi contratti, in precedenza molto rari a Torino, in tre anni sono passati dal 5% al 40% sul totale degli affitti stipulati da Lo.C.A.Re. Incentivare la stipula di contratti convenzionati era uno degli obiettivi del progetto, e questo significativo incremento è almeno in parte dovuto all'attività di Lo.C.A.Re. Molti proprietari, infatti, si sono rivolti all'agenzia anche solo per chiedere informazioni in merito ai contratti "concertati".

Progetto “Insieme per la casa”

Si tratta di un progetto triennale promosso nei primi mesi del 2003 dalla Caritas e dalla Pastorale del Lavoro grazie a finanziamenti della Compagnia di San Paolo e dal Comune di Torino⁴⁸, e a cui hanno aderito la Pastorale Migranti, la società San Vincenzo de' Paoli, il Volontariato Vincenziano, il Patronato Acli, il Sicut (Sindacato Inquilini Casa e Territorio), la cooperativa Il Riparo s.r.l. e la Confcooperative Federabitazione Piemonte. Il CICSENE, insieme alla cooperativa sociale Tenda, si occupa della gestione e del coordinamento, con un ruolo operativo e di reperimento degli alloggi.

L'obiettivo è quello di favorire la sistemazione abitativa di soggetti deboli, sia italiani che stranieri, che, anche se in grado di sostenere le spese d'affitto, hanno difficoltà nel reperire un alloggio. Il fatto di rivolgersi anche agli italiani è stata una scelta delle associazioni, sollecitate dai gruppi di ascolto.

L'offerta di alloggi è stata sollecitata sia con una campagna di sensibilizzazione, in particolare presso le parrocchie, sia con incentivi e garanzie simili a quelle proposte da Lo.C.A.Re. Per i contratti a mercato libero vengono versati al proprietario 600 €, nel caso in cui il canone non superi i 400 € mensili. Se il proprietario accetta di stipulare un contratto di affitto di tipo “convenzionato”, gli viene concesso un incentivo di 2.000 €, la riduzione dell'aliquota ICI dal 6,5 all'1,5 per mille, dell'IRPEF e dell'imposta di registro del 30%. Inoltre si prevede un fondo di garanzia in caso di morosità dell'inquilino per un importo massimo pari a 12 mesi di affitto, e per eventuali danni materiali all'appartamento causati dal comportamento non corretto da parte dell'inquilino. A quest'ultimo viene assegnato un contributo di 1.600 € e, se il contratto è di tipo convenzionato, una detrazione dell'IRPEF, calcolata in base al reddito, per un importo massimo annuo di 495,80 €. Vengono offerte anche abitazioni transitorie, che il proprietario vuole affittare solo per uno o due anni per poi destinarle a proprio uso: in questi casi il progetto gli dà la garanzia di riavere la disponibilità dell'alloggio quando necessario.

Oltre all'attività di ricerca di una sistemazione abitativa sul mercato, il progetto prevede anche azioni di accompagnamento dei nuovi inquilini per facilitarne l'inserimento presso vicini di casa, amministratori e condomini, assistenza per il disbrigo di pratiche presso gli uffici pubblici, per la stipula di contratti di locazione o compra-vendita. Inoltre si è svolto un corso di formazione per operatori volontari.

I beneficiari vengono segnalati dalla rete di centri d'ascolto del progetto, una cinquantina circa, i cui operatori sono stati appositamente formati, nonché dall'ufficio Lo.C.A.Re. (nel caso di persone escluse dalla lista di assegnazione per questioni formali, ma con una reale necessità di aiuto), e dall'Ufficio Stranieri del Comune. I requisiti riguardano la disponibilità di un reddito dimostrabile

⁴⁸ la Compagnia di San Paolo si è impegnata a mettere a disposizione 150.000 € all'anno per un periodo di tre anni, il Comune di Torino 50.000 € per il 2003, rinnovabili negli anni successivi.

da parte di almeno un componente del nucleo familiare e, per gli stranieri, lo status di regolari. Non è previsto esplicitamente un reddito massimo e, rispetto al progetto Lo.C.A.Re., i criteri di ammissione sono meno rigidi, in quanto è prevista una valutazione caso per caso da parte delle associazioni, del CICSENE e della Cooperativa Sociale Tenda Servizi, che si occupano della parte operativa.

Grazie all'erogazione del contributo di 1.600 €, gli inquilini meno abbienti sono aiutati a sostenere le spese iniziali, che consistono nel pagamento delle spese di trasloco, dell'agenzia immobiliare, di anticipi e caparra. I nuovi inquilini vengono inoltre accompagnati nei primi rapporti con coinquilini, condomini ed amministratori, nell'espletamento delle pratiche presso gli uffici pubblici e per l'erogazione dei servizi. Non è invece previsto un sostegno economico per coprire in tutto o in parte il costo dell'affitto nel periodo successivo. Il fondo di garanzia copre l'eventuale morosità fino a un massimo di 12 mesi, durante i quali l'associazione cerca di capire le cause che hanno portato l'inquilino a non pagare (temporanea disoccupazione, malattia, spese impreviste, ecc.), e quindi se è in grado di tornare a versare regolarmente il canone d'affitto. Nel caso l'inquilino risulti disoccupato, l'accompagnamento prevede un aiuto nella ricerca di un nuovo lavoro.

Nella fase iniziale, il progetto è stato pubblicizzato attraverso i mass media (giornali e televisione) e con la distribuzione di materiale informativo presso le agenzie immobiliari. In generale, gli alloggi vengono reperiti attraverso la rete di conoscenze delle associazioni, delle parrocchie, e anche in maniera consistente grazie alle agenzie immobiliari coinvolte. In base ai dati forniti dalla cooperativa Tenda, nel periodo tra marzo 2003 e maggio 2005 sono stati stipulati 190 contratti d'affitto, di cui 103 a favore di cittadini stranieri.

Dalle interviste condotte con gli operatori del CICSENE e della cooperativa Tenda, emergono difficoltà nell'azione di sensibilizzazione dei proprietari. La collaborazione con l'Associazione dei Piccoli Proprietari non aver dato risultati significativi. Gli alloggi sono stati reperiti soprattutto tramite le agenzie immobiliari, anche se i canoni d'affitto richiesti risultano spesso elevati rispetto alle disponibilità dei potenziali inquilini. D'altra parte, alcuni beneficiari non hanno accettato le sistemazioni proposte in quanto ritenute troppo lontane dal luogo di lavoro, dalla scuola dei figli, ecc. Particolari problemi sono stati evidenziati nel caso di inserimento di immigrati stranieri, a causa dei pregiudizi di alcuni proprietari, che talora sembrano mostrare un atteggiamento razzista, dato che i rumeni risultano di solito meno sfavoriti rispetto agli africani.

3.5 Iniziative da parte dei privati.

Progetto API – Cooperative edili

Il progetto, concordato dalla A.P.I. (Associazione Piccole Imprese) con l' A.G.C.I. (Associazione Generale Cooperative Italiane) del Piemonte, l'A.R.C.Ab.⁴⁹ (Associazione Regionale Cooperative di Abitanti), l'A.R.C.S.T. LegaCoop del Piemonte, l'Unione Confcooperative di Torino e la Federabitazione del Piemonte, è nato circa due anni fa, prima della legge Bossi-Fini. L'intervento è stato ideato a partire da un interesse reciproco (sia dell'API che delle cooperative) manifestatosi all'interno di un tavolo d'intesa ad ampio raggio tra i diversi enti coinvolti, che ha riguardato interventi concordati per facilitare l'inserimento sociale di una serie di categorie di persone (es.: gli handicappati). In quella sede il problema della casa è stato indicato come prioritario, per cui è stato stilato un protocollo d'intesa specifico, firmato nel dicembre 2001. Oltre ad individuare la centralità del problema abitativo per gli extracomunitari ed i nuovi immigrati dal Sud Italia, in relazione con le necessità di nuovo personale da parte delle aziende, questo protocollo d'intesa impegnava le associazioni firmatarie a:

- sensibilizzare gli Enti locali preposti al fine di facilitare il reperimento di aree edificabili e di fondi per aumentare la mobilità dei lavoratori;
- Sensibilizzare il sistema creditizio perché faciliti l'accesso al credito agevolato per la soluzione del problema abitativo;
- Operare d'intesa con gli Enti Pubblici per ricercare la migliore integrazione sociale possibile della manodopera proveniente da altre aree del paese o dall'estero.

Nell'immediato le cooperative in proprietà indivisa si impegnavano, ricercando l'intesa con le Amministrazioni locali, a riservare il 10% dei nuovi alloggi ai lavoratori di aziende associate all'API, a predisporre un servizio di mediazione culturale per favorire l'inserimento abitativo di questi lavoratori. Per parte sua, l'API si doveva far carico della pubblicizzazione del progetto presso le aziende associate, che a loro volta avrebbero dovuto intervenire direttamente per contribuire alla realizzazione degli interventi necessari.

A livello istituzionale, il progetto ha incontrato una risposta positiva da parte della Regione ed una serie di incontri con l'assessore comunale all'edilizia. L'API doveva svolgere un ruolo di intermediazione: il progetto prevedeva che l'impresa segnalasse all'API di avere la necessità di trovare una sistemazione abitativa per il proprio personale, e che l'API la mettesse in contatto con le cooperative. L'API non si doveva comunque occupare del rapporto diretto e

⁴⁹ L'A.R.C.Ab. si occupa di coordinare le attività delle cooperative edilizie attive nel settore dell'abitazione sociale (area di sinistra), realizzando alloggi in proprietà o in uso inseriti in piani di edilizia popolare.

della gestione dell'intervento: ogni impresa avrebbe concordato direttamente con le cooperative e con i lavoratori le modalità concrete di affitto (chi paga, quando, come, eventuali garanzie alla cooperativa, ecc.). Era altresì prevista la possibilità dell'acquisto degli appartamenti da parte dell'impresa o dei lavoratori.

L'intervento era stato ideato in un contesto espansivo e con previsioni ottimistiche per il futuro, legate soprattutto ai lavori per le Olimpiadi e per l'Alta velocità. Si pensava che ci sarebbe stata una maggiore richiesta di manodopera da parte delle aziende. Tuttavia, si è trattato di lavori che hanno un impatto molto limitato nel tempo, e di fatto l'intesa non sembra aver dato risultati apprezzabili.

In termini di adesione da parte delle imprese, non ci sono stati risultati significativi. Solo una ditta in situazioni particolari ha fatto ricorso a questo intervento. Si è trattato della Bertoldo s.p.a., che, dovendo trasferire l'attività da Desenzano sul Garda a Torino, ha usufruito di questo accordo per provvedere alla sistemazione di una trentina di operai, quasi tutti extracomunitari, e delle rispettive famiglie.

Né l'entrata in vigore della legge Bossi-Fini (che introduce nel "contratto di soggiorno" l'obbligo per il datore di lavoro di garantire un'abitazione dignitosa al lavoratore immigrato alle proprie dipendenze), né la recente regolarizzazione hanno avuto l'effetto di incentivare le richieste da parte delle aziende. Ciò porta a ritenere che sono state trovate soluzioni di altro genere, o che queste norme non hanno avuto effetti sulla situazione reale.

Al di là dei risultati concreti, a detta del responsabile dell'API, quest'accordo ha comunque un forte significato politico, in quanto indica un modello di intervento nella direzione di sviluppare la complementarità tra gli interventi degli enti pubblici e dei privati, e sollecita l'impegno dei vari attori imprenditoriali ed istituzionali per attuare interventi volti a favorire l'inserimento abitativo e sociale della manodopera immigrata.

Attività dell'A.R.C.Ab⁵⁰

Per quanto riguarda gli interventi di edilizia sociale, l'accesso agli alloggi costruiti dalle cooperative consorziate all' A.R.C.Ab. è regolato da requisiti che variano a seconda del tipo di progetto e dei vicoli/condizioni posti dagli enti pubblici che lo finanziano. Oltre ad essere soci della cooperativa che ha realizzato gli alloggi, in genere si deve disporre di un reddito non superiore ai 74 milioni lordi annui per nucleo familiare e non essere proprietari di un alloggio in Italia. Mediamente il contributo da parte dell'ente pubblico per la realizzazione dei progetti è attorno al 50%.

⁵⁰ Vedi nota precedente.

Sono stati stipulati accordi specifici relativi ad alcuni progetti. Un esempio è rappresentato dalla convenzione stipulata dall'A.R.C.Ab. con il Comune per la costruzione di 200 alloggi per le Olimpiadi. Questi appartamenti sono stati poi dati in affitto, e la cooperativa "Di Vittorio" (associata all'A.R.C.Ab.) ha deciso di destinarne il 5% (oltre al 15% che verrà concesso in uso al Comune) alle finalità definite nell'accordo con l'API.

Inoltre, come si è visto, sempre la "Di Vittorio" ha vinto un bando del Comune di Torino su finanziamenti regionali per l'assegnazione di alloggi in proprietà indivisa a persone segnalate dal Comune attraverso l'ufficio Lo.C.A..Re.

Per quanto riguarda gli stranieri, le caratteristiche specifiche richieste dipendono dai bandi pubblici di assegnazione degli alloggi. In qualche caso viene richiesta la residenza a Torino da almeno 3 anni, in altri da 5 anni, in altri ancora da 1 anno. Quando possibile, si cerca di dare interpretazioni flessibili delle leggi e delle norme, favorendo chi ha una situazione lavorativa e reddituale stabile. Comunque la logica delle assegnazioni è quella di non isolare gli assegnatari in edifici in cui abitino solo stranieri o solo persone con problemi di reddito.

Per il momento la collaborazione con Lo.C.A..Re. ha dato buoni risultati. In particolare, su 67 famiglie assegnatarie di alloggi in un edificio di recente costruzione, il 40% erano nuclei composti da cittadini non comunitari. Si è formato un condominio multinazionale, forse il primo caso del genere con un intervento pubblico. Finora il rapporto con gli assegnatari stranieri è stato positivo. L'A.R.C.Ab. segue anche l'inserimento abitativo e cerca di risolvere eventuali problemi di convivenza. Solo all'inizio si è dovuto far presente agli assegnatari immigrati che non era possibile ospitare altre persone senza comunicarlo all'ente gestore (per problemi dovuti alla legge di pubblica sicurezza). Finora non ci sono stati casi di morosità, anzi gli stranieri dimostrano di essere disposti a rinunciare a altre spese pur di pagare regolarmente l'affitto.

3.6 Conclusioni

Come abbiamo cercato di delineare nei paragrafi precedenti, in merito all'inserimento abitativo degli immigrati si possono distinguere due fasi dell'intervento regionale. Nel 1994 si sono mobilitate risorse finanziarie ed organizzative, con finanziamenti diversificati (fondi comunitari, regionali e comunali, associazioni del volontariato e del terzo settore) per avviare un progetto mirante ad agevolare gli immigrati, con un ruolo attivo da parte dell'Assessorato Regionale alle Politiche Sociali. In una fase successiva, con il passaggio delle competenze relative al problema abitativo all'assessorato all'Urbanistica, e dei fondi per l'immigrazione dalle Regioni alle Province, non ci sono più stati interventi mirati a favore di questa fascia di

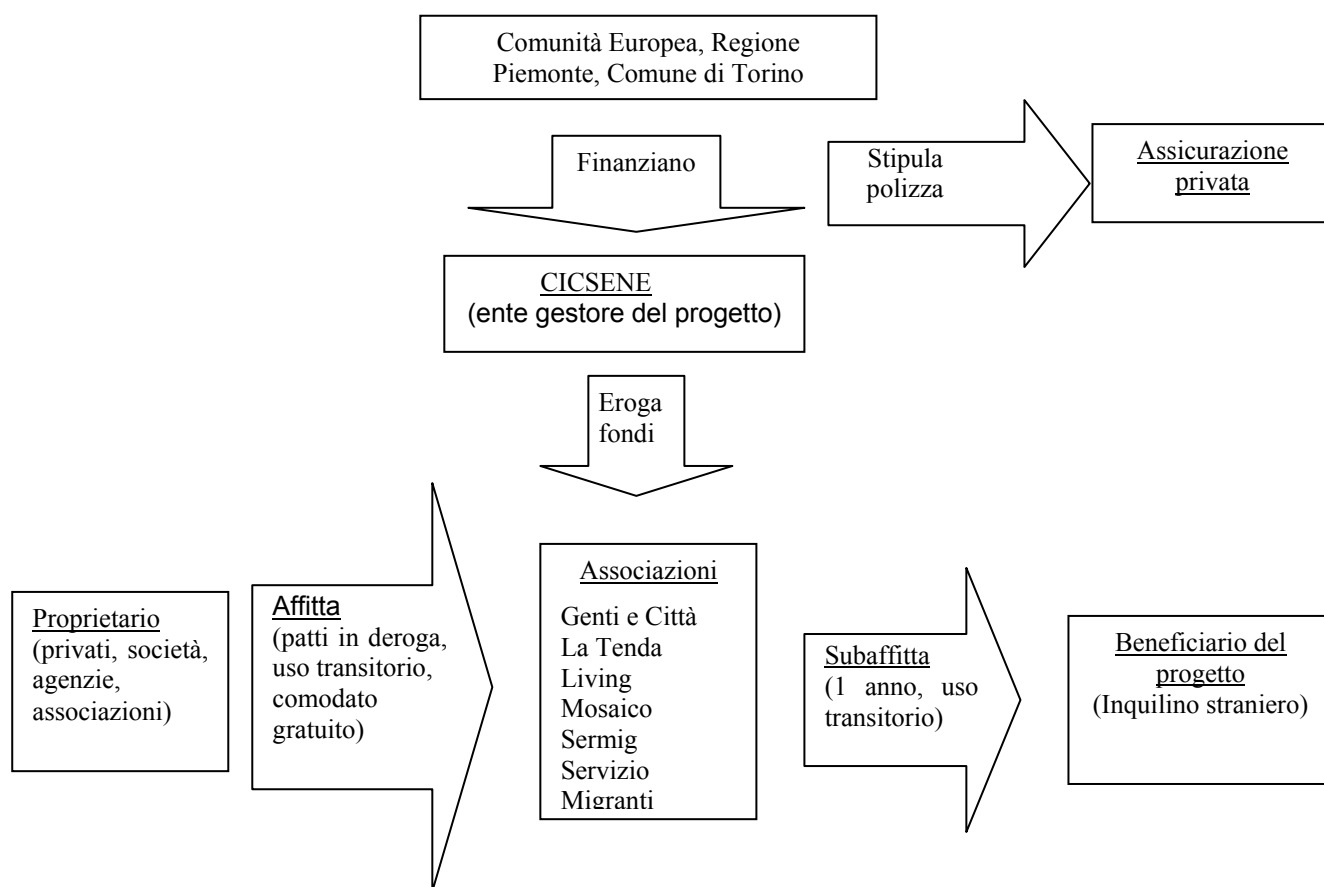
popolazione (tranne il progetto della cooperativa La Tenda, anch'esso con finanziamenti dell'assessorato alle Politiche Sociali).

L'intervento legislativo più significativo degli ultimi anni, in controtendenza rispetto alle attività sopra citate, è stata la L.R. n. 22/01, che ha introdotto criteri restrittivi per limitare l'accesso degli immigrati alle case popolari. Un tale orientamento delle scelte di *policy* potrebbe essere legato al deterioramento della situazione abitativa in ampi strati della popolazione autoctona ed al progressivo disimpegno del governo centrale in tema di edilizia residenziale pubblica. Anche gli interventi messi in atto a livello locale dall'amministrazione torinese hanno iniziato a privilegiare un approccio di tipo universalista, con progetti rivolti in generale alle cosiddette "fasce deboli", che includono persone e famiglie con vari problemi di accesso all'affitto, immigrati stranieri compresi. .

A tale proposito, è illuminante il tra i principali interventi messi in atto dall'amministrazione comunale negli ultimi 10 anni: Diogene e Lo.C.A.Re.

Innanzitutto nel primo caso i beneficiari sono stati solo immigrati, tuttavia l'impatto è risultato piuttosto limitato. Si è passati, infatti, dai 72 contratti stipulati nel 1995, ai 5 nel 1996, ai 6 nel 1997 e a un solo contratto nel 1998. La drastica caduta del numero di contratti non è giustificata dal fallimento degli inserimento abitativi, dato che i casi di morosità e/o danni agli appartamenti sono stati minimi, e molti proprietari hanno rinnovato i contratti agli inquilini stranieri senza far ricorso alle agevolazioni del progetto. In realtà, il progetto ha incontrato enormi difficoltà nel mobilitare l'offerta di alloggi. Le associazioni coinvolte hanno rapidamente esaurito le possibilità legate dalla rete di conoscenze e di contatti presso le agenzie immobiliari e i privati, e gli incentivi non si sono dimostrati sufficienti a superare la diffidenza dei proprietari. Ciò è confermato dal fatto che a Torino, a differenza dei piccoli comuni, sono stati pochi i privati che hanno aderito all'iniziativa. Dei 72 contratti stipulati a Torino, 41 sono stati firmati da società, 18 da privati, 6 da associazioni (dei restanti 6 non è specificato il contraente). Oltre agli incentivi insufficienti, può aver avuto un certo peso la complicazione del rapporto d'affitto: un contratto tra il proprietario e l'associazione, che a sua volta aveva stipulato un protocollo d'intesa con il CICSENE, e poi un contratto con il nucleo familiare immigrato. Il rimborso di eventuali danni, inoltre, era a carico di un'assicurazione privata. Insomma, il locatore doveva fidarsi, oltre che dell'affittuario straniero, dell'associazione che gli proponeva il contratto e della garanzia assicurativa. Abbiamo sintetizzato il funzionamento del progetto nel seguente schema.

Figura 1



L'amministrazione regionale e quella comunale non hanno svolto un ruolo attivo: si sono limitate a finanziare l'iniziativa, delegando la parte esecutiva alle associazioni di volontariato e del terzo settore.

Nonostante queste difficoltà, Diogene ha ottenuto alcuni risultati apprezzabili per quanto riguarda il numero e le caratteristiche dell'utenza straniera, che rispondeva probabilmente ai profili nazionali e familiari più discriminati. Nei quattro anni in cui il progetto è stato attivo, con 84 contratti sono state beneficiate 231 persone, spesso componenti di nuclei familiari numerosi, la maggioranza delle quali (97) di paesi dell'Africa sub-sahariana e dal Nord Africa (82). Sono le provenienze su cui pesano maggiormente i pregiudizi dei proprietari. Molto rilevante si è rivelato l'intervento delle associazioni coinvolte nel progetto, dato che le nazionalità inserite non corrispondono a quelle maggiormente presenti tra i residenti stranieri a Torino. Ad esempio, nel caso degli inserimenti abitativi dell'associazione "La Tenda" si è trattato in maggioranza di richiedenti asilo e di donne sole con figli.

Il successivo progetto Lo.C.A.Re. presenta elementi di similitudine con Diogene. Non è casuale che la sua ideazione abbia preso spunto da una serie di riunioni preliminari con le

associazioni che avevano partecipato alla precedente iniziativa. Anche in questo caso si tratta di un'agenzia immobiliare sociale, che intende offrire una serie di incentivi ai proprietari. Ma vi sono anche alcune differenze rilevanti. In primo luogo si tratta di un'attività totalmente finanziata e direttamente gestita dall'Assessorato alle politiche della casa e allo sviluppo delle periferie del Comune di Torino. Inoltre si rivolge ad un'utenza molto differenziata, definita sulla base del reddito e che comprende italiani e stranieri sotto la definizione di "fasce deboli". Gli incentivi sono molto più articolati, per quanto riguarda le garanzie, le agevolazioni e le vere e proprie sovvenzioni erogate sia ai proprietari che agli affittuari. Queste ultime vengono concesse ai locatori soprattutto per promuovere la stipula di contratti convenzionati (introdotti dalla L. 431/98), che di per sé prevedono degli sgravi fiscali sull'ICI e sull'IRPEF. Invece l'aiuto agli affittuari dovrebbe servire ad affrontare le spese iniziali e quindi a facilitare l'inserimento abitativo di chi ha temporaneamente problemi economici. Sono previsti inserimenti negli alloggi di proprietà indivisa della cooperativa "Di Vittorio", facendo quindi ricorso ad un'ulteriore possibilità offerta dal mercato, grazie ad un apposito accordo stipulato dal Comune. Infine si prevedono interventi sia a favore del proprietario che dell'affittuario anche in caso di sfratto esecutivo per permettere il passaggio diretto degli sfrattati nelle case popolari, con l'evidente intenzione di risparmiare al Comune spese maggiori per la sistemazione temporanea degli sfrattati in strutture private (alberghi).

Come si vede, si tratta di un intervento molto più articolato, che impegna direttamente l'ente pubblico e tende a rendere molto conveniente al proprietario accettare le condizioni proposte. Lo stanziamento destinato al progetto è stato consistente (900.000 € per il 2004), e ad esso vanno aggiunti i costi derivanti dalla riduzione dell'ICI pagata dai proprietari che accedono ai contratti convenzionati, e dagli impegni relativi all'accordo con l'A.R.C.Ab. per l'accesso agli alloggi in proprietà indivisa.

Questo progetto ha dato finora buoni risultati, e l'attività dello sportello si sta progressivamente incrementando. Nel corso del 2006 sono stati stipulati 377 contratti, il 50,4% dei quali con famiglie straniere; inoltre una trentina sono state inserite negli alloggi in proprietà indivisa. Dall'inizio del progetto, il fondo di garanzia per morosità è mai stato utilizzato in 21 casi, di cui solo 7 relativi a famiglie straniere.

Oltre a Lo.C.A.Re, l'ente pubblico ha ritenuto utile partecipare con alcune associazioni del volontariato ad un progetto ad esso complementare: "Insieme per la casa". Questo intervento è stato concepito per ovviare a due punti critici di Lo.C.A.Re. In primo luogo sul versante dell'offerta, visto anche l'andamento degli inserimenti abitativi operati da Diogene. Il timore è che l'attività si possa esaurire con la progressiva riduzione dei proprietari disposti ad

affittare, a fronte di un costante aumento della domanda. Le associazioni cattoliche coinvolte in “Insieme per la casa” dovrebbero riuscire a mobilitare la solidarietà dei possibili locatori in modo capillare. In secondo luogo, “Insieme per la casa” dovrebbe dare risposta alle esigenze di chi non può avere accesso ai benefici previsti da Lo.C.A.Re., perché magari ha un reddito superiore ai limiti previsti da quest’ultimo, offrendo però le stesse agevolazioni.

In questo caso il peso maggiore del finanziamento ricade sulla Compagnia di San Paolo (450.000 € in tre anni), mentre il Comune partecipa in forma ridotta (50.000 € per il primo anno) e con erogazioni da definire di anno in anno. Purtroppo di questo intervento, che è diventato operativo meno di un anno fa, non è ancora possibile valutare i risultati. I dati sui primi due anni di attività analizzati sopra sembrano indicare un discreto successo del progetto, che ha inserito 190 famiglie di cui 103 straniere. Tuttavia, si riscontra anche una crescente difficoltà nel mobilitare l’offerta e nel superare la diffidenza dei proprietari.

Un terzo modello d’intervento è rappresentato dagli accordi tra l’A.R.C.Ab. (le cooperative edilizie), il Comune di Torino e l’API. In quest’ultimo caso i risultati si sono rilevati piuttosto modesti, anche a causa della congiuntura economica sfavorevole. Si tratta comunque, a detta degli intervistati, di un accordo di valore politico: si intende sollecitare l’impegno della pubblica amministrazione per la soluzione del problema abitativo attraverso accordi con le associazioni imprenditoriali e dell’edilizia sociale privata.

In effetti ci sono stati interventi dell’A.R.C.Ab. in collaborazione con il Comune ed in particolare con l’ufficio Lo.C.A.Re, che riguardano la costruzione di alloggi da destinare a edilizia sociale, ed il riutilizzo di edifici che edificati in occasione delle Olimpiadi invernali. L’ente pubblico in qualche caso si accolla un contributo del 50%, in altri casi concede condizioni favorevoli per la concessione di aree edificabili. Il presidente dell’A.R.C.Ab. ha sottolineato l’importanza di una stretta collaborazione con il Comune, e di un maggiore impegno da parte dei decisori politici ad intervenire sul problema abitativo favorendo questo tipo di soluzione. Finora gli inserimenti di stranieri sono stati abbastanza ridotti, ma con buoni risultati. In totale si è trattato di una trentina di famiglie alloggiate grazie al progetto con l’API ed altrettante in collaborazione con Lo.C.A.Re. Nella scelta degli alloggi da destinare a questo tipo di utenza si è avuto cura di evitare la concentrazione degli immigrati in un solo edificio, per favorirne l’inserimento e l’integrazione. Anche in questo caso è chiaro che non si tratta di un intervento a costo zero per la pubblica amministrazione, che è intervenuta in alcuni casi con contributi diretti, in altri con riduzioni degli oneri di edificazione. Dato il momento di notevole espansione edilizia, è probabile che questo tipo di soluzione sarà largamente praticato, come auspicato dall’A.R.C.Ab.

Per concludere, da quanto detto finora si possono trarre alcune indicazioni di carattere generale. La progressiva riduzione del ruolo dell'edilizia residenziale pubblica su modello IACP e la contemporanea fine del regime di equo canone e di blocco degli sfratti hanno determinato una grave crisi abitativa a Torino come in altre grandi città italiane. Nel caso degli stranieri, a questo si aggiunge la presenza rilevante di comportamenti discriminatori da parte dei proprietari. In più, a limitarne l'accesso agli alloggi popolari (sempre più scarsi) è intervenuta la LR 22/01, che pone condizioni restrittive a scapito degli immigrati extracomunitari. Anche se il sistema di edilizia pubblica ha ottenuto nei decenni scorsi risultati significativi, va riconosciuto il fatto che presenta alcuni seri problemi. Oltre alla dubbia sostenibilità economica in un contesto di riduzione della spesa pubblica, questa soluzione ha portato nel corso degli anni alla concentrazione abitativa dei nuclei familiari con gravi problemi economici e di inserimento sociale. Si sono creati piccoli ghetti che hanno di fatto confermato la condizione di emarginazione. Ciò non è avvenuto solo in Italia. Situazioni simili si sono create anche in altri paesi europei, come testimoniano le *citées* francesi ed i quartieri "etnici" inglesi.

Tuttavia sia gli immigrati che gli italiani con difficoltà economiche e sociali si sono trovati chiusi tra una drastica riduzione delle opportunità offerte dall'edilizia pubblica e un mercato privato con prezzi in costante aumento e proprietari non disponibili ad affittare a persone considerate "a rischio".

La strutturazione di una soluzione alternativa è complessa e vede coinvolti diversi attori. Negli anni '90, la Regione ha avuto un ruolo significativo, con un interesse specifico verso l'utenza straniera, e con la partecipazione decisiva delle associazioni di volontariato e del privato sociale. I progetti successivi sono stati promossi soprattutto dal Comune e si sono rivolti ad un'utenza identificata come "fasce deboli", cioè a chi per varie ragioni non riesce a trovare una soluzione abitativa sul mercato privato. E' evidente che il ruolo dell'ente pubblico è fondamentale, sia come erogatore di finanziamenti, sia soprattutto come attore attivo. Si tratta di individuare le priorità e di indicare una strategia complessiva, ma anche di partecipare alla realizzazione degli interventi dal punto di vista organizzativo e gestionale.

Da questo punto di vista l'esperienza positiva di Lo.C.A.Re. può rappresentare un modello. Innanzitutto si rivolge ad un'utenza differenziata, che comprende, oltre ad alcune categorie di emarginati o a rischio di esclusione, composte soprattutto da italiani, anche persone che hanno un reddito regolare, ma insufficiente per poter affrontare il peso di un affitto sul mercato privato senza un aiuto, soprattutto all'inizio del rapporto di locazione, e troppo alto per avere accesso all'assistenza. Inoltre l'ufficio comunale sta lavorando in sinergia con le associazioni

di volontariato ed il privato sociale (anche grazie al progetto “Insieme per la casa”), e con l’A.R.C.Ab.

Tuttavia non sembra che un problema così esteso e con caratteristiche tanto diversificate e complesse possa essere risolto da un intervento così specifico e di dimensioni ridotte. Per quanto riguarda gli stranieri, la recente regolarizzazione ha evidenziato la massiccia presenza di immigrati stabilitisi da poco tempo a Torino, che probabilmente, con i ricongiungimenti familiari, aumenteranno ulteriormente di numero ed avranno anche maggiori esigenze abitative. E’ quindi prevedibile che assisteremo ad un ulteriore incremento della domanda, con tutti i problemi di discriminazione, più volte ricordati, a danno degli stranieri.

Sul territorio esistono varie risorse cui fare appello, come dimostrano i progetti delle associazioni e del privato sociale e le cooperative edilizie, e le sollecitazioni nei confronti della pubblica amministrazione per attivare interventi integrati non mancano. Se per un verso sembra che la tendenza corretta sia evitare la frammentazione delle azioni, risulta difficile valutare in modo dettagliato il costo economico di tutte queste iniziative⁵¹ rispetto ai risultati. In ogni caso la gravità del problema abitativo richiede, e richiederà anche nel futuro, una strategia d’intervento più incisiva.

⁵¹ Ci riferiamo sia ai costi diretti che a quelli amministrativi e gestionali, che a quelli indiretti, relativi a riduzioni d’imposta, sgravi fiscali e facilitazioni di vario genere, che a volte si risolvono in benefici ingiustificati alla proprietà immobiliare.

ALLEGATO 1 - INTERVISTE REALIZZATE

Associazioni del terzo settore

Viridiana Pusateri, responsabile progetti sulla casa del CICSENE

Cristina Avonto, presidente della cooperativa Progetto Tenda

Enti pubblici

Maria Cavallo Perin, responsabile dell'ufficio Pianificazione territoriale e dell'area metropolitana, Edilizia residenziale - Direzione programmazione e Statistica- Settore valutazione progetti e proposte di atti di programmazione negoziata, Assessorato all'Urbanistica – Regione Piemonte.

Silvio Virando, direttore del comparto Casa-Edilizia pubblica. Assessorato alle politiche della casa e allo sviluppo delle periferie – Comune di Torino.

Anna Petruzzi, responsabile dell'Ufficio assegnazione e decadenza dalle Case popolari del comune di Torino– Comune di Torino.

Eduardo D'Amato, responsabile del Settore Bandi ed Assegnazioni del Comune di Torino, indizione ed organizzazione del bando generale per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica e delle assegnazioni degli aventi diritto, e indizione del bando per l'assegno del fondo nazionale per la locazione – Comune di Torino.

Nicola Russo, responsabile del Settore Bandi ed Assegnazioni, gestione del fondo nazionale di sostegno alla locazione e dell'ufficio Lo.C.A.Re (Locazioni Convenzionate Assistite Residenziali) – Comune di Torino.

Associazioni imprenditoriali

Roberto Di Giovanni, responsabile delle relazioni industriali dell'API (Associazione Piccole Industrie) di Torino.

Cooperative edilizie

Pasquale Cifani, presidente dell'associazione ARCAB (Associazione Regionale di Cooperative d'abitazione).

Bibliografia

Allasino E. e Baptiste F. (1994), *Le chiavi della città: politiche per gli immigrati a Torino e a Lione*, Torino, Rosenberg & Sellier.

Ambrosini M. (2001), *La fatica di integrarsi. Immigrati e lavoro in Italia*, Bologna, Il Mulino.

ARES (2000), *Il Colore delle Case, 1° Rapporto sulla condizione abitativa degli immigrati in Italia*, Roma, mimeo.

Asselin O., Dureau F., Fonseca L., Giroud M., Hamadi A., Kohlbacher J., Lindo F., Malheiros J., Marcadet Y. and Reeger U. (2006), *Social Integration of Immigrants with Special Reference to the Local and Spatial Dimension*, in R. Penninx, M. Berger e K. Kraal (a cura di), *The Dynamics of Migration and Settlement in Europe. A State of the Art*, Amsterdam, Amsterdam University Press, serie IMISCOE Joint Studies, pp. 133-170.

Bernardotti, M. A. (2001), *Con la valigia accanto al letto*, Bologna, Franco Angeli.

Caponio, T. [2003], *Politiche locali per gli immigrati e innovazione istituzionale. Il caso dell'Isi del Comune di Bologna*, in «Polis», vol. 27, n. 2, pp. 257-282.

Caponio T., Nielsen A. e Ribas N. (2000), «*The policy mirror mechanism*»: the case of Turin, in «*Papers-Revista de sociologia*», Universitat Autònoma de Barcelona, n. 60 su *Female immigration in Southern Europe*, pp. 67-83.

Caritas (2000), *Immigrazione - Dossier Statistico*, Roma, Anterem.

Caritas (2006), *Immigrazione - Dossier Statistico*, Roma, Anterem.

Censis (2005), *Attività di monitoraggio delle politiche abitative realizzate o in corso di realizzazione in favore degli immigrati nelle regioni del Centro Nord*, Roma, agosto 2005, mimeo.

Cespi (2000), *Migrazioni e politiche locali. L'esperienza italiana nel quadro europeo*, in *Migrazioni. Scenari per il XXI° secolo*, Roma, Agenzia Romana per la preparazione del Giubileo.

Comitato Oltre il Razzismo (2000), *Casa, lavoro, istruzione: azioni per l'uguaglianza*, Torino, Comitato Oltre il Razzismo.

Città di Torino (2006), *Osservatorio condizione abitativa. Secondo rapporto. Anno 2005*, Torino.

Fargion V. (1997), *Geografia della cittadinanza sociale*, Bologna, Il Mulino.

Fargion V. (2000), *Timing e sviluppo dei servizi sociali in Italia*, in «*Rivista italiana di scienza politica*», n. 1, pp. 43-88.

Lostia, A. (2003), *Turin*, in *Migrant Integration in European Cities – Second Report*, Ethnobarometer, Roma, pp. 139-172.

Messina, P. (2001), *Regolazione politica dello sviluppo locale: Veneto ed Emilia Romagna a confronto*, Torino, UTET libreria, 2001.

Omedé, M. e Procopio, M. (2005), *Gli stranieri residenti a Torino nel 2004: strutture demografiche e aspetti socioeconomici*, in *Osservatorio Interistituzionale sugli Stranieri in Provincia di Torino. Rapporto 2004*, Torino, Città d Torino, pp. 59-97.

Scenari immobiliari (2005), *Un nuovo protagonista del mercato della casa: l'immigrato*, Milano, mimeo.

Signorelli, A. (1995), *Movimenti di popolazione e trasformazioni culturali*, in *Storia dell'Italia Repubblicana. Vo. II: La trasformazione dell'Italia. Sviluppo e squilibri*, Torino, Einaudi, pp. 589-658.

Sunia-Rst (1999), *Abitazioni e famiglie in affitto. Indagine sul mercato immobiliare nazionale*, Rimini, Maggioli.

Sunia, Ancab-Lega coop (2001), *La condizione abitativa degli immigrati in Italia*, ricerca realizzata dall'Istituto di ricerche People SWG, luglio

Tosi, A. (1994), *Abitanti. Le nuove strategie abitative*, Milano, Franco Angeli.