

ALMA MATER STUDIORUM

UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

FACOLTÀ DI SCIENZE STATISTICHE

**CORSO DI LAUREA MAGISTRALE IN COOPERAZIONE INTERNAZIONALE,
SVILUPPO E DIRITTI UMANI**

**La condizione abitativa degli stranieri a Verona: tra disagio
e buone pratiche**

Relazione finale in Sociologia delle migrazioni

PRESENTATA DA

NICOLA BRIANI

RELATORE

MAURIZIO BERGAMASCHI

**SESSIONE III
ANNO ACCADEMICO 2011/2012**

INDICE

INTRODUZIONE	1
PARTE I – Inquadramento della questione	7
I.1 LA QUESTIONE ABITATIVA	7
I.1.1 La casa	7
I.1.2 Il disagio abitativo	9
I.1.3 Standard abitativi e indicatori del disagio	12
I.2 IMMIGRAZIONE E DISAGIO ABITATIVO	16
I.2.1 Condizione abitativa	19
I.2.2 Accesso alla casa	21
I.2.3 Cause principali del disagio	23
I.2.4 Criticità relative alla condizione abitativa	28
I.2.4.1 Intervento emergenziale	28
I.2.4.2 Urbanizzazione diffusa	30
I.2.4.3 Territorializzazione	32
I.2.5 Soluzioni (possibili e proposte) e prospettive future	35
I.2.6 <i>Housing</i> sociale	38
I.3 QUADRO NORMATIVO E POLITICHE ABITATIVE	43
I.3.1 Evoluzione della questione abitativa a livello internazionale	44
I.3.1.1 Impostare efficaci politiche abitative	48
I.3.2 Quadro normativo sul piano internazionale	51
I.3.3 Quadro normativo nel contesto comunitario	52
I.3.4 Casi nazionali	54
I.3.5 Il contesto italiano	60
I.3.5.1 Quadro normativo nazionale	63
I.3.5.2 Alloggio pubblico, dibattito sulla costituzionalità e sulle discriminazioni	71
I.3.6 Quadro normativo e politiche regionali	76
I.3.6.1 Gli Accordi di programma	79
I.3.7 Il ruolo e l'azione della Regione Veneto	83

I.3.8 La situazione della Provincia di Verona	89
I.4 PRESENZA STRANIERA IN VENETO E A VERONA	93
I.4.1 L'evoluzione dell'immigrazione in Veneto: un quadro demografico	94
I.4.2 L'immigrazione in provincia di Verona	113
PARTE II –	
– Disagio abitativo della popolazione straniera a Verona e azioni di contrasto	124
II.5 DISAGIO ABITATIVO A VERONA	129
II.5.1 Fabbisogno di alloggi per stranieri e relativo disagio	130
II.5.2 Difficoltà di reperimento di alloggi	137
II.5.3 Proposte operative e possibili interventi	145
II.6 TRAIETTORIE RESIDENZIALI DELLA POPOLAZIONE STRANIERA A VERONA	151
II.6.1 Percorso migratorio	153
II.6.2 Condizione abitativa	158
II.7 BUONE PRATICHE: ESPERIENZE ED ESEMPI DI INTERVENTO	168
II.7.1 Cooperativa La casa per gli immigrati	169
II.7.2 Agenzia di Intermediazione Sociale all'Abitare	174
CONCLUSIONE	180
BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA	189

INTRODUZIONE

A cavallo della fine degli anni Ottanta e l'inizio degli anni Novanta si è verificato in Italia un rapido incremento del fenomeno migratorio a cui ha corrisposto l'emergere di rilevanti problemi legati all'inserimento culturale, sociale ed economico di questi nuovi cittadini stranieri, in particolare extracomunitari. Ai primi posti per intensità e diffusione si è posta quella che possiamo chiamare “questione abitativa”, ovvero il reperimento di alloggi in grado di ospitare il costante flusso in arrivo.

Gli immigrati costituiscono oggi in tutta Italia la parte più consistente dell'esclusione abitativa e l'interesse che la tematica suscita si allaccia a ulteriori questioni di natura politica, economica e sociale.

Il primo dato da rilevare riguarda i limiti delle politiche abitative generali, che nel tempo hanno favorito una debolezza strutturale sia sul piano quantitativo che qualitativo. La cultura in materia ha contribuito a diffondere una concezione dell'abitare inferiorizzato per gli stranieri. La prevalenza di questo approccio è riscontrabile analizzando le varie politiche promosse dalle istituzioni nazionali e locali, che hanno tendenzialmente utilizzato i fondi disponibili per promuovere misure emergenziali rispetto a misure per l'accesso all'abitazione e per la creazione di percorsi di integrazione abitativa permanenti. Gli enti locali sono i principali attori delle politiche di inserimento abitativo: ciò che serve è una maggiore pianificazione degli interventi e la sperimentazione di nuovi modelli che prevedano l'intervento di organizzazioni del terzo settore e un approccio integrato alla questione abitativa. È infatti impossibile risolvere la questione abitativa per gli stranieri separando e individuando percorsi diversi per gli immigrati e gli autoctoni.

L'interesse verso la questione da un punto di vista della sfera economica deriva da una delle cause di fondo del fenomeno migratorio: l'equilibrio tra l'effetto di spinta che muove dalle economie dei paesi a basso reddito i propri abitanti verso nuove speranze e l'effetto di attrazione che il benessere e la domanda lavoro italiana hanno sempre esercitato verso queste popolazioni. Senza l'apporto di cittadini extracomunitari, l'economia veneta (e in generale quella italiana) non avrebbe potuto mantenere livelli così alti come quelli raggiunti negli anni del *boom*, che ha portato allo sviluppo del

cosiddetto “modello veneto”. Che il ruolo assunto dalla manodopera extracomunitaria nell'economia regionale e locale sia stata e sia tutt'ora di strutturale importanza è un fatto assodato. A tale riconoscimento, però, non sono ancora corrisposte condizioni sociali e fisiche che consentono l'ospitalità e l'inserimento di tali persone e delle loro famiglie, in totale balia di un mercato della casa fortemente selettivo e speso ostile – se non discriminatorio – nei loro confronti. La ricerca della casa passa ancora prevalentemente attraverso il libero mercato, ed è un fatto che gli immigrati incontrino maggiori difficoltà rispetto ai cittadini italiani nel reperimento di alloggi. Ciò avviene anche quando si trovano in una condizione lavorativa che permette loro di pagare regolarmente un affitto e di offrire le garanzie richieste.

Infine, la natura sociale della questione abitativa emerge quando si rammenta che essa è tale non solo per i cittadini immigrati, ma per essi assume una connotazione di particolare complessità, per come è gravida di problematiche sociali e culturali aggiuntive, rispetto agli ostacoli e alle resistenze che complessivamente caratterizzano il mercato delle abitazioni anche per le fasce più deboli della popolazione autoctona. Sono molti gli immigrati che non ottengono un regolare contratto di affitto o che pagano un canone superiore a quello previsti dal contratto, che non ottengono le ricevute di pagamento e che non possono quindi provare di aver pagato il canone, che pagano canoni superiori per case fatiscenti in quartieri degradati, che con estrema difficoltà riescono ad ottenere un mutuo per acquistare casa, che si vedono rifiutare la possibilità di ottenere un'abitazione in affitto perché stranieri. Si tratta di forme più o meno esplicite di discriminazione contro le quali gli immigrati, ma anche le associazioni che si preoccupano delle loro condizioni e cercano di tutelarle, oltre che le – poche – figure istituzionali che hanno dimostrato di avere a cuore la questione, non hanno sufficientemente sviluppato una cultura e una prassi di contrasto efficace.

L'obiettivo generale dell'elaborato è quello di fornire delle informazioni e degli spunti di riflessione sulle difficoltà che gli immigrati incontrano in Italia – e in particolare a Verona – a trovare un'abitazione per sé e per la propria famiglia, ad ottenere un alloggio dagli standard riconosciuti normali per tutti i cittadini italiani e che tali dovrebbero essere anche per i cittadini di origine straniera.

A tal fine, in riferimento alla finalità generale ora espressa, l'oggetto puntuale dell'elaborato si esprime come segue:

.individuazione del quadro di riferimento della questione abitativa e analisi delle problematiche abitative principali proprie della fascia di popolazione immigrata;

.individuazione del quadro legislativo di riferimento e analisi delle principali norme e politiche abitative implementate a livello internazionale, nazionale e locale;

.precisazione del fenomeno migratorio nella regione Veneto e nella provincia di Verona;

.conoscenza della percezione e della realtà della questione abitativa nel territorio veronese da parte di soggetti “testimoni privilegiati” e “testimoni stranieri”;

.breve rassegna di alcune esperienze sviluppate sul tema della condizione abitativa della popolazione straniera.

Questo elaborato è stato strutturato in due principali parti distinte. La prima parte è essenzialmente bibliografica e rappresenta un generale inquadramento della tematica, che affronta l'argomento in diversi livelli e da molteplici punti di vista, offrendo un'iniziale spiegazione dei concetti principali presi in considerazione.

Il primo capitolo descrive in maniera approfondita il concetto di casa, il suo valore e i vari significati che può assumere. Introduce successivamente la concezione di disagio abitativo e la condizione che ad esso è legata, analizzandone gli indicatori principali in relazione agli standard abitativi ritenuti fondamentali per un alloggio decente.

Il secondo capitolo entra nello specifico della tematica abitativa contestualizzando l'argomento in relazione alla realtà migratoria. Dopo un'iniziale introduzione dell'andamento relativo ai flussi migratori in Italia negli ultimi anni, si affronta la questione della condizione abitativa della popolazione straniera. Le tematiche principali affrontate sono quelle delle modalità e delle difficoltà dell'accesso alla casa da parte degli immigrati, delle condizioni di disagio abitativo della fascia straniera della popolazione e le relative cause, delle criticità principali in ambito abitativo che hanno contraddistinto fino ad ora i processi di insediamento da parte degli immigrati. Infine, sono elencate delle soluzioni possibili e delle prospettive future per

intervenire e potenzialmente risolvere la questione, con particolare attenzione alla realtà di *housing* sociale da breve tempo diffusa sul territorio.

Dopo aver discusso la questione della condizione abitativa della popolazione immigrata, viene affrontata una terza parte che si sviluppa attorno al quadro normativo che regola le principali politiche in materia. Questa parte ha come argomento le politiche migratorie e le politiche della casa che nel corso degli anni hanno caratterizzato gli interventi principali su vari livelli istituzionali. Vengono inizialmente trattati i livelli internazionale e comunitario, seguiti da una breve rassegna di casi nazionali che descrive le politiche abitative in quattro nazioni europee. Si arriva successivamente al contesto italiano e al quadro normativo nazionale, che descrive in maniera piuttosto approfondita tre leggi che hanno trattato la tematica della casa e delineato le azioni in materia di immigrazione proprio in relazione all'abitazione. Il terzo capitolo si conclude con un'analisi del quadro normativo a livello regionale, entrando successivamente nello specifico della regione Veneto e della situazione in provincia di Verona.

Infine, la prima parte si conclude con un quarto capitolo sulla presenza straniera nella regione Veneto e in provincia di Verona, realizzato grazie a varie fonti demografiche e statistiche che hanno permesso di analizzare complessivamente la totalità della fascia immigrata in relazione alla popolazione italiana nel suo insieme, in base a diverse variabili (presenza totale, comunità nazionali più numerose, permessi di soggiorno, rilasci di cittadinanza, nascite sul territorio) e su due distinti livelli, quello regionale e quello locale.

In relazione a questa prima parte, la metodologia adottata è quella della rassegna degli studi sinora svolti sull'argomento in Italia, Veneto e Verona, nonché dell'impiego delle statistiche ufficiali disponibili.

La seconda parte dell'elaborato è decisamente più specifica e scende nel particolare della tematica su cui tutto il lavoro si argomenta. A differenza della prima parte, ha comportato un procedimento di analisi e ricerca sul campo. Le sezioni vertono intorno all'analisi della condizione abitativa e di disagio abitativo della popolazione straniera a Verona, offrendo un quadro più complesso, poiché più settoriale, della questione.

La prima sezione di questa seconda parte, che corrisponde al quinto capitolo dell'intero elaborato, discute la questione del disagio abitativo della componente straniera nel territorio di Verona, con particolare attenzione ad argomenti e temi specifici della realtà territoriale. Nello svolgere questa parte sono state prese come punto di riferimento e come fonte di informazioni e nozioni delle testimonianze dirette di persone che si occupano della tematica. Queste persone, definite “testimoni privilegiati”, lavorano per enti istituzionali o privati, collaborano con realtà più o meno radicate sul territorio, svolgono attività di tipo volontaristico senza percepire alcuno stipendio. La sola cosa che li accomuna è il fatto di avere a che fare con persone alla ricerca di un alloggio – anche se a diversi livelli. Nello specifico, i punti cardine che verranno affrontati saranno: il disagio abitativo della popolazione straniera e del relativo fabbisogno abitativo; le difficoltà di reperimento di alloggi da parte di stranieri, ascrivibili agli stranieri stessi o a soggetti terzi (discriminazioni); le proposte operative e i possibili interventi.

Il capitolo sesto del lavoro complessivo affronta il discorso della condizione attuale, e nello specifico abitativa, degli immigrati a Verona. Anche questa fase dell'elaborato è stata resa possibile grazie alla partecipazione di alcuni immigrati, di varia provenienza, età ed esperienza migratoria, a cui si richiedevano informazioni riguardo la sfera personale, la sfera del percorso migratorio e la sfera della condizione abitativa. Inoltre, particolare attenzione è stata posta su elementi ritenuti di fondamentale importanza nel corso della stesura dell'elaborato, sui quali ai “testimoni stranieri” è stato chiesto di esprimere giudizi personali in quanto questioni il cui valore è apparso essere primario.

Il settimo ed ultimo capitolo è una breve rassegna di due significative esperienze ritenute vere e proprie “buone pratiche”, esemplari nel superamento delle difficoltà che gli immigrati trovano nell'accedere al bene casa.

Lo sviluppo di questa seconda parte ha richiesto una metodologia articolata in interviste dirette da un lato e in una rassegna documentale delle esperienze sinora realizzate dall'altro. Le interviste sono state effettuate a testimoni sul territorio veronese e avevano appunto come argomento principale la realtà abitativa dei migranti a Verona. Sono state sottoposte a due gruppi di testimoni differenti: un primo gruppo di testimoni

cosiddetti privilegiati ed un secondo gruppo di testimoni stranieri. Tutte le interviste sono state realizzate utilizzando due diverse tracce per ciascun gruppo. Per quanto riguarda gli studi di caso delle “buone pratiche”, per realizzare le schede sintetiche dell'ultimo capitolo sono stati contattate alcune persone che all'interno delle esperienze citate ricoprono posti di responsabilità, sono state intervistate e dalle risposte ottenute, oltre che dalla documentazione consegnata, sono state tratte le informazioni essenziali per ricostruire una scheda di presentazione per ciascuna delle due esperienze esaminate.

Questa ricerca e il lavoro complessivo per realizzare questo elaborato hanno permesso di trarre alcune significative indicazioni sugli scenari, reali attuali e possibili futuri, di risposta ai bisogni di integrazione in generale e di accesso al bene casa in particolare degli immigrati. È stato molto importante, a tal fine, tenere conto anche delle dinamiche personali e collettive che sono in gioco nel vissuto delle persone che si occupano – a vario titolo e in diverse posizioni di responsabilità – delle problematiche relative all'ottenimento da parte di tutti i cittadini del bene casa. Scopo finale è quindi quello di offrire più ipotesi operative che consentano di affrontare la questione abitativa per la fascia immigrata della popolazione nel territorio della provincia di Verona.

PARTE I – Inquadramento della questione

I.1 LA QUESTIONE ABITATIVA

I.1.1 La casa

Vorrei cominciare questo elaborato sulla condizione abitativa degli immigrati spendendo qualche parola sul concetto di casa, il suo ruolo e la sua importanza per gli individui ed i nuclei familiari. Servirà a dare un'indicazione su quanto sia fondamentale l'abitazione e come sia necessario garantirne l'accesso. Una definizione comune e generica di casa è quella espressa da Wikipedia, l'enciclopedia *on-line* più consultata degli ultimi anni, la quale definisce “casa” come «una qualunque struttura utilizzata dall'uomo per ripararsi dagli agenti atmosferici, dove vive generalmente una famiglia, dove si compiono le azioni fondamentali per la vita, quali quelle di fare comunità, dormire, mangiare. Essa generalmente ospita uno o più nuclei familiari e talvolta anche animali». Non si tratta in questo caso di una fonte scientifica, ma esprime in maniera attendibile il cosiddetto senso comune. Il direttore del Cestim (Centro studi immigrazione, Onlus di Verona che si occupa di tematiche riguardanti la condizione degli stranieri immigrati), Carlo Melegari, invece, si ispira al Censimento Istat 2001, il cui glossario da una definizione di “abitazione”: «un alloggio costituito da un solo locale o da un insieme di locali (stanze e vani accessori), costruito con quei requisiti che lo rendono adatto ad essere dimora stabile di una o più persone, anche nel caso in cui una parte sia adibita ad ufficio [...]. Dotato di almeno un accesso indipendente dall'esterno (strada, cortile, ecc.) o di spazi di disimpegno comune (pianerottoli, ballatoi, terrazze, ecc.), un accesso cioè tale che non comporti il passaggio attraverso altre abitazioni. Separato da altre unità abitative da pareti. Inserito in un edificio». Sempre nello stesso rapporto, Melegari afferma che nel Censimento «si distingue tra “abitazioni occupate da residenti”, “altre abitazioni” e “altro tipo di alloggio”. Le prime sono quelle “occupate da persone che hanno dimora abituale nelle stesse, anche se temporaneamente assenti alla data del censimento”. Le seconde sono quelle “non occupate oppure abitate solamente da persone che non hanno dimora abituale nelle abitazioni stesse”. Per “altro tipo di alloggio” si intende infine: “un alloggio non classificabile come abitazione e

presso il quale, al momento del censimento, dimorano abitualmente o temporaneamente una o più persone. Ne sono esempi: le roulotte, i caravan, i camper, i container, le baracche, le capanne, le casupole, le grotte; le rimesse i garage, le soffitte, le cantine; gli alloggi contenuti in costruzioni che non sono edifici”» (Melegari, 2002:1).

La casa è un fattore di riconoscimento sociale: grazie alla propria abitazione, un individuo è in grado di crearsi un'identità, che attraverso la casa può esprimere e mantenere. L'identità in questione è sia personale, legata alla propria condizione abitativa, che coinvolge molteplici fattori (psicologici, economici, sociali, ecc.), sia formale, giuridica, poiché il possesso di un'abitazione garantisce l'acquisizione di alcuni diritti, e in alcuni casi è la condizione necessaria per ottenerne il riconoscimento (Provincia di Padova, 2004:3).

Soprattutto, è la casa ad essere un diritto che ad ogni individuo dovrebbe essere garantito, il diritto fondamentale ad avere un'abitazione confortevole e dignitosa. La Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, adottata nel 1948 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, dice nell'articolo 12 che «nessun individuo potrà essere sottoposto ad interferenze arbitrarie [...] nella sua casa»; nel primo comma dell'articolo 25, invece, esprime ancora più chiaramente questo diritto affermando che «ogni individuo ha il diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo [...] all'abitazione». Anche la Costituzione della Repubblica Italiana si esprime - anche se a grandi linee - sull'argomento, quando recita nel secondo comma dell'articolo 42 che «la proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti», mentre nel secondo comma dell'articolo 47 specifica che la Repubblica «favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione». L'impressione è, ad essere sinceri, che la Costituzione non dichiari un vero e proprio diritto alla casa, ma che stabilisca piuttosto il principio della finalizzazione della proprietà privata e del risparmio popolare allo scopo, riconosciuto di sociale rilevanza, di agevolare l'accesso ad una abitazione e la proprietà della stessa.

Se la casa è prima di tutto una necessità ed un bisogno, non si deve tralasciare la sua importanza come tramite per soddisfare altri bisogni, primari come i bisogni

umani fondamentali, e secondari, sia individuali che sociali e collettivi. Avere una casa è diventato ormai sinonimo di sicurezza, intesa come benessere economico, dell'individuo e del nucleo familiare, ma anche come sicurezza sociale: attorno all'abitazione vertono una serie di relazioni sociali, inoltre assume il significato di appartenenza e radicamento ad un territorio (Provincia di Padova, 2004:3). Questo discorso verrà ripreso in seguito quando si parlerà nello specifico della condizione degli stranieri. Da un punto di vista delle relazioni sociali, la casa è un mezzo di socializzazione, favorisce la creazione di rapporti comunitari, rappresenta il mezzo tra il nucleo abitativo – l'interno, e l'ambiente circostante – l'esterno. Per quanto riguarda l'abitazione intesa come indice di benessere, avere una casa – un luogo dove abitare – è una condizione necessaria per poter parlare di benessere individuale e familiare: la casa è infatti uno degli indicatori, oltre che una componente fondamentale, della buona qualità della vita nella società contemporanea (Golinelli, 2008:26).

L'idea ed il ruolo della casa variano inoltre a seconda di fattori culturali, legati a tradizioni nazionali o locali. Essi possono riguardare l'utilizzo e le funzioni che le vengono assegnate: non si tratta infatti esclusivamente del luogo dove si svolge la vita di un nucleo familiare, in quanto la casa può anche fungere da luogo di aggregazione in cui più persone sono incluse in una rete di relazioni sociali ed interpersonali, oppure può corrispondere alla sede di un'attività di lavoro, acquistando un valore dal punto di vista economico. La casa, intesa da un punto di vista strutturale e funzionale, per quanto riguarda i meccanismi e le attività che ne caratterizzano il funzionamento, è organizzata in maniera diversa a seconda delle necessità culturali del nucleo abitativo.

Esistono insomma molteplici interpretazioni del concetto di casa, con altrettanti significati che il concetto stesso può assumere ed un'ampia portata di idee che influenzano la questione abitativa. Come avremo modo di vedere, il concetto di disagio abitativo presenta le medesime caratteristiche.

I.1.2 Il disagio abitativo

È ora il momento di introdurre il concetto di disagio abitativo, da intendersi come condizione abitativa precaria. Caratteristica della letteratura sulla condizione abitativa è la mancanza di una definizione condivisa di disagio abitativo. Viene infatti

utilizzata un'ampia serie di termini. Rischio abitativo, marginalità abitativa, povertà abitativa, sono in molti casi utilizzati come sinonimi; questi ed altri sinonimi di disagio abitativo sono tutti ritenuti concettualmente opposti a quello di normalità abitativa. Gli autori sono alla ricerca di una definizione condivisa per chiarire il concetto a livello teorico e fornire delle misurazioni affidabili e comparabili (Palvarini, 2005/2006:3).

Il disagio, da un punto di vista “sistemico” viene definito da Emanuela Olagnero «un crocevia di tensioni che coinvolgono popolazioni e famiglie ben al di là dell'esperienza di più o meno comfort dell'alloggio» (Olagnero, 1998:44). Per quanto riguarda il disagio legato all'abitazione, la stessa autrice lo definisce come «assenza di condizioni minime di comfort e di sicurezza dell'abitare» (Olagnero, 1998:45). In questa accezione, il disagio abitativo indica un valore qualitativamente negativo della vita in relazione all'importanza della casa per l'individuo, o per il nucleo familiare.

Un'indagine tematica condotta da Cittalia nel 2010 ha invece focalizzato l'attenzione sulle aree del disagio abitativo in relazione alla situazione abitativa degli individui, arrivando alla conclusione che esistono due condizioni distinte del disagio. La prima, che nell'indagine viene definita come “area grigia”, è la condizione di coloro che, pur disponendo di un reddito stabile e pur non trovandosi in condizione di estrema precarietà sociale, faticano ad affrontare gli imprevisti relativi alla questione della casa, come il mercato dell'abitazione, le rate del mutuo, l'affitto mensile o il rischio dello sfratto. Questi individui si trovano quindi in una condizione di insicurezza, un limbo. La seconda è una condizione di emergenza assoluta, un disagio “grave”, che colpisce chi non ha a disposizione una vera e propria abitazione. L'indagine fornisce una classificazione degli individui che si trovano in questa condizione di emergenza abitativa: le persone prive di un alloggio oppure ospiti di alloggi temporanei, chi vive in strutture non adeguate, chi occupa edifici senza titolo. Ma non solo: avendo la casa un ruolo primario all'interno delle dinamiche interpersonali e aggregative, disagio abitativo ha un significato negativo anche per quanto riguarda la qualità dell'integrazione sociale e delle relazioni interpersonali.

Infine, per dare un'ulteriore forma al concetto di disagio abitativo, riporto alcune righe dell'elaborato *L'inserimento degli immigrati nel territorio della provincia di Padova*:

«È necessario distinguere il disagio abitativo, legato alla qualità dell'abitare, dal grave disagio abitativo, o esclusione abitativa, che riguarda la situazione di quelle persone che non riescono ad avere una casa o che sono costrette a soluzioni alloggiative improprie.

La qualità dell'abitare dipende da una molteplicità di fattori che comprendono: la zona in cui è ubicato l'alloggio, le relazioni con il vicinato, la disponibilità di servizi essenziali all'interno dell'alloggio, la salubrità degli ambienti, l'idoneità degli spazi relativamente alle esigenze degli abitanti. Si può intuire, quindi, la complessità della definizione di disagio abitativo visto che può dipendere da fattori di tipo sociali, spaziale e prestazionale».

L'indagine di Cittalia evidenzia chiaramente un fatto molto importante ai fini della definizione del concetto di disagio abitativo: la dimensione economica non rappresenta più quella che definisce o influenza maggiormente la condizione di disagio abitativo. A questa infatti vanno aggiunti fattori non più secondari come la precarietà del lavoro, la situazione familiare e dei nuclei familiari, la tendenza sempre più comune tra i giovani a posticipare una scelta di autonomia, oppure alcuni fattori di natura demografica che influenzano il mercato abitativo. La stessa indagine, ma questo aspetto critico è presente anche nei lavori di altri autori, rivela oltretutto che non bisogna sottovalutare l'inadeguatezza delle politiche sociali per l'abitazione, che unite ad un atteggiamento complessivo di *governance* scarsamente orientato alla risoluzione di queste problematiche, hanno favorito l'espandersi di ulteriori problemi quali l'insicurezza, l'esclusione sociale e il degrado urbano (Cittalia, 2010:13-14). Questo processo è la conseguenza dell'evoluzione del concetto di disagio abitativo e degli studi che si sono concentrati su questa idea. Alle problematiche legate all'abitazione, problematiche di natura prettamente economica, che fino agli anni '70 rappresentavano gli unici indicatori del disagio abitativo, a partire dal decennio successivo si aggiungono altri problemi di natura sociale. Ne deriva la nuova accezione dell'idea di disagio, basato appunto sulla criticità di più tematiche e dimensioni di analisi. Questa è la conferma del fatto che il disagio abitativo è una condizione che, pur essendo determinata da fattori oggettivi come la scarsa qualità o totale mancanza di servizi, può anche dipendere da aspetti prettamente soggettivi che intervengono sui singoli e rendono la condizione di disagio unica nelle sue individualità e specificità.

Credo sia quindi possibile, per semplificare il discorso attorno alla definizione e alle aree del disagio abitativo, segnalare che le tipologie di disagio abitativo sono principalmente due:

- la prima relativa alla qualità dell'ambiente abitativo;
- la seconda relativa alla condizione abitativa generale degli individui in questione.

In questa accezione, il disagio abitativo da un punto di vista qualitativo può essere considerato più pratico e concreto, e va riferito a molteplici fattori di tipo strutturale, ambientale e relazionale. Questi fattori possono essere considerati caratteristiche fondamentali, la cui assenza crea un disagio. Per quanto riguarda il secondo tipo, è decisamente più astratto, legato alla situazione delle persone e alle difficoltà che devono affrontare.

Inoltre alla luce di quanto detto fin'ora, il disagio abitativo può essere preso in considerazione da due prospettive distinte:

- una individuale, che riguarda il singolo individuo o nucleo e le problematiche che lo affliggono;
- una collettiva, che descrive le difficoltà proprie delle relazioni sociali, legate alla disponibilità o meno di un alloggio.

1.3 Standard abitativi e indicatori del disagio

Nel complesso, da tutti i testi consultati appare chiaro che il concetto di disagio, ed in particolar modo quello di disagio abitativo, è un'idea che si basa su una serie di standard. Uno standard è un parametro di riferimento che descrive una situazione come “nella norma”; il fatto che non sia rispettata fa sì che la situazione sia un caso limite o anormale. Quindi, questi standard di riferimento rappresentano un insieme di caratteristiche precise che indicano la condizione ottimale, o al limite minimale, in cui un individuo deve trovarsi affinché la sua condizione abitativa possa essere definita decente. Nel momento in cui questi standard non sono rispettati o vengono a mancare, o addirittura nel caso non fossero mai stati raggiunti, la condizione abitativa del soggetto può essere considerata disagiata, ci troveremmo quindi ad avere a che fare con quello che abbiamo definito disagio abitativo. Obiettivo dell'elaborato è, a

questo punto indicare quali siano questi standard.

Come per il concetto di disagio abitativo, i riferimenti alle tipologie di standard sono molteplici e discordanti. A questo proposito, ritengo giusto elencare quelle che, a mio parere, sono le tre categorie che meglio rappresentano la condizione abitativa ottimale.

1 - Il primo gruppo è quello degli standard architettonici o edilizi, che comprendono ad esempio una sufficiente metratura e una adeguata condizione della struttura o dei servizi disponibili.

2 - Il secondo gruppo include gli standard abitativi, ovvero una adeguata organizzazione e suddivisione degli spazi per ciascun individuo, oltre che delle condizioni igieniche decenti. È questa la categoria della qualità complessiva dell'alloggio e comprende tutti i bisogni umani complessivi che un individuo dovrebbe avere soddisfatti nel proprio luogo abitativo.

3 - Il terzo gruppo comprende gli standard economici, tra cui costi e spese, relative all'accesso a al mantenimento, che non superino una soglia adeguata.

Una quarta categoria può essere aggiunta alla lista, o almeno merita di essere presa in considerazione, ed è quella sociale. Questa categoria è segnalata, assieme a quelle di fattori economici e architettonici, nel testo *L'inserimento abitativo degli immigrati nella provincia di Padova*, dove si sostiene che le varie categorie interessino nello specifico differenti fasce della società. Anziani, portatori di handicap, giovani coppie e famiglie con basso reddito: tutti questi gruppi possono risentire dell'effetto di fattori di tipo economico, o legati alla struttura dell'abitazione vera e propria e agli spazi disponibili. Per quanto riguarda gli immigrati, però, a questi motivi si aggiunge che il fenomeno del disagio abitativo può dipendere da ragioni legate all'esclusione sociale a cui spesso questa fascia è soggetta, con l'effetto di produrre «diverse forme di discriminazione che rendono ancora più difficile la loro integrazione» (Provincia di Padova, 2004:4).

Nella sua analisi concettuale ed operativa del disagio abitativo, Olagnero registra tre tipologie di indicatori, con la consapevolezza che è sufficiente «definire soglie più severe, o spingere più avanti nel tempo il bilancio dell'attuale situazione di disagio abitativo, ampliare il raggio d'osservazione, o diversificare le unità sotto esame,

per ritrovarsi di fronte a cifre o segnali di malessere (presente e futuro), piuttosto preoccupanti» (Olagnero, 1998:47). Le tre tipologie, o livelli, sono:

.Primo livello: il risultato del deficit di qualità di un alloggio.

Comprende il rapporto tra l'alloggio e il nucleo familiare, tra spazio, inteso come superficie, e numero di componenti; indica la quantità di spazio disponibile per ogni componente del nucleo abitativo. Inoltre, si riferisce anche alla disponibilità di servizi dell'abitazione.

.Secondo livello: misura di altri disagi e squilibri sociali legati alla condizione abitativa.

Si riferisce alle risorse economiche, come il reddito, ma non solo, anche problemi relativi alle norme politiche, come quelle sulla residenza e sulla cittadinanza. Fissa una relazione tra alloggio e diritti civili e politici.

.Terzo livello: difficoltà legate alla quantità di risorse ulteriori assorbite dal problema casa.

Possono essere tempo per la ricerca, soldi e costi per l'affitto o l'acquisto, per l'agenzia, il canone, le pratiche burocratiche.

In conclusione, vorrei segnalare alcune caratteristiche relative agli indicatori, che chiariscano anche le differenze tra questo parametro e quello degli standard abitativi: *a)* gli indicatori del disagio abitativo misurano l'intensità del disagio stesso, vale a dire il grado di gravità della condizione in questione; *b)* una misura quantitativa, dell'intensità del disagio in relazione agli attori – singoli individui, nuclei familiari, gruppi etnici, ecc. - permette di considerare la portata del disagio abitativo, da intendersi come il grado di estensione del disagio tra la fascia di popolazione presa in considerazione; *c)* gli indicatori si concentrano su diverse caratteristiche, dividendosi appunto in vari “livelli” (come li chiama Olagnero): anche il concetto di disagio abitativo può quindi essere suddiviso in più tipologie, visto che può avere diversa intensità e portata per quanto riguarda le diverse sfere d'analisi.

Standard abitativi e indicatori del disagio tendono a prendere in considerazione le medesime caratteristiche, valutano la condizione abitativa e quella di disagio sulla base di caratteristiche molto simili, creando così una relazione molto stretta, quasi diretta, tra loro. È infatti pressoché immediata l'aumento della condizione di disagio al

variare negativo di uno o più standard. Tuttavia, una critica viene mossa al concetto di standard edilizio e abitativo, precisamente quella di effettuare una semplificazione, ovvero di tendere «a far coincidere in modo univoco e puntuale gli spazi e le azioni che si svolgono in quegli spazi, senza tenere conto della possibilità dei residenti di esprimere la propria identità attraverso un'organizzazione personale degli ambienti della propria casa» (Provincia di Padova, 2004:4). L'argomentazione prosegue dichiarando che «la conformità di un alloggio agli standard edilizi vigenti è condizione necessaria per garantire il soddisfacimento di alcuni bisogni primari di chi vi abita, tuttavia [...] può produrre effetti di disagio se questa persona è inserita in un alloggio che non preveda spazi adeguati per le necessità della propria famiglia, o inseriti in aree sprovviste di servizi» (Provincia di Padova, 2004:4).

Dalla questione sollevata possiamo dedurre che il concetto di disagio abitativo, e ancora più precisamente la condizione stessa di disagio abitativo, possono essere descritte e analizzate con categorie o ragionamenti che tendono ad universalizzarli, permettendo così una discussione obiettiva della materia. Contemporaneamente, però, il concetto e la definizione stessi possono essere ritenuti strettamente legati ad esperienze, motivazioni e percezioni personali di ciascun individuo. Come spesso accade nella formulazione e discussione di concetti, è fondamentale procedere con questa consapevolezza in modo da garantire un approccio il più corretto possibile, che si ispiri e segua delle linee generali, oggettive e universali, ma che allo stesso tempo tenga in considerazione le specificità di ogni singolo caso.

I.2 IMMIGRAZIONE E DISAGIO ABITATIVO

L'Italia è diventata, nel giro di pochi decenni, un paese fortemente interessato da flussi migratori, i quali molto spesso si concludono sul territorio italiano, mentre più raramente lo attraversano soltanto. La popolazione di origine straniera, da poco meno di dieci anni a questa parte, si distingue per una presenza sul territorio connotata da caratteri di forte stabilità e di lunga durata. Nel 2005, i dati sulle presenze avevano fotografato una nazione che stava cambiando aspetto: in particolare, le regolarizzazioni avvenute avevano fatto registrare un volume di richieste senza precedenti per l'Italia, che veniva così proiettata al terzo posto nella graduatoria europea relativa al numero di immigrati, dietro solo a Germania e Francia (Censis, 2005:3).

Attualmente i dati demografici disponibili sono di due tipi: quelli sulla popolazione soggiornante, che offrono un'immagine più dinamica dei flussi di entrata e di uscita dall'Italia e quelli sulla popolazione residente, che permettono invece di avere un quadro sulla popolazione di immigrati più stabile sul territorio italiano (Censis, 2005:4).

I principali indicatori rilevano, oltre ad un aumento delle presenze, anche la crescita della sedentarietà immigrata in Italia. Infatti:

- aumenta il numero dei soggiornanti;
- cresce il numero dei residenti stranieri: al 1° Gennaio 2011 gli stranieri residenti in Italia ammontano a 4.570.317, il 7,5% della popolazione nazionale, valore in forte ascesa rispetto al 2,4% rilevato nel 2002 (dati Istat);
- crescono i ricongiungimenti familiari;
- crescono le acquisizioni di cittadinanza italiana: nel 2011 sono state 65.938, contro le 59.369 del 2010 e le 53.969 del 2009 (dati Istat);
- aumenta il numero dei minori stranieri: degli oltre 4 milioni di immigrati regolari, i minorenni sono 932.675, il 22% del totale della popolazione straniera e il 9,1% di quella italiana (dati Cittalia, 2010);
- cresce il numero di nuovi nati stranieri: nel 2010 le nascite da coppie con entrambi i genitori stranieri sono state 76.489, mentre nel 2009 erano 75.945; cifre che segnalano una crescita rispetto alle circa 70.000 nascite del 2008 e alle circa 63.000 del 2007 (dai

Istat).

La crescita del fenomeno migratorio ha coinciso con un processo di stabilizzazione degli immigrati sul territorio; tale processo ha profondamente diversificato la domanda abitativa, divenuta via via più complessa e non più limitata ad un semplice posto letto, proprio a causa della crescita dei ricongiungimenti familiari.

Tab. I.1 – Popolazione straniera residente nei comuni italiani, per regione, anni 2000/2010

	2000	2010	Var. % 2000-2010
Abruzzo	21.840	75.708	246,6
Basilicata	3.294	12.992	294,4
Calabria	17.423	65.867	278,1
Campania	50.210	147.057	192,9
Emilia-Romagna	110.533	462.784	318,7
Friuli-Venezia	27.362	100.850	268,6
Giulia	207.201	497.940	140,3
Lazio	33.227	114.347	244,1
Liguria	292.251	982.225	236,1
Lombardia	34.200	138.994	306,4
Marche	2.059	8.111	293,9
Molise	92.768	377.241	306,6
Piemonte	33.455	84.320	152,0
Puglia	12.989	33.301	156,4
Sardegna	65.985	127.310	92,9
Sicilia	96.912	338.746	249,5
Toscana	24.867	85.200	242,6
Trentino-Alto Adige	24.755	93.243	276,7
Umbria	2.177	8.207	277,0
Valle d'Aosta	117.045	480.616	310,6
Veneto	1.270.553	4.235.059	233,3
<i>Italia</i>			

Fonte: Cittalia, 2010

I contorni del fenomeno sono molto diversificati tra il sud e il nord, nei grandi e nei piccoli centri. Nei comuni delle regioni centro-settentrionali il tasso di incremento degli stranieri residenti nell'intero decennio è mediamente superiore al valore medio nazionale. Più eterogenea la situazione dei comuni delle regioni meridionali. La presenza degli immigrati non si concentra solo nelle grandi città, ma si distribuisce anche sul territorio dei medi e piccoli centri. Infatti, nelle dodici città con oltre 250.000

abitanti il tasso di crescita della popolazione straniera nel decennio è pari al 115,3%, mentre nei comuni con meno di 2.000 e in quelli fino a 5.000 tale variazione è rispettivamente pari al 240,5% e 284,9%. La variazione maggiore si registra nei comuni medi, quelli con popolazione compresa tra 10.000 e 20.000 abitanti, dove la percentuale è superiore al 320% (dati Cittalia, 2010).

Il percorso migratorio sembra prevedere una prima fase di permanenza in una grande città, cui segue un radicamento nei comuni di medie e piccole dimensioni, dove probabilmente è più agevole, seppure sempre in termini relativi, riuscire a trovare soluzioni abitative e dove la disponibilità dei collegamenti permette di raggiungere i centri urbani maggiori dove si concentrano le occasioni di lavoro. È nei grandi comuni con più di 250.000 abitanti che si rileva la maggiore incidenza della popolazione straniera, ma è nei comuni più piccoli che si registra una crescita maggiore; nei comuni più grandi l'incidenza è cresciuta attorno al 112%, a fronte di percentuali superiori al 280% nei comuni più piccoli (dati Cittalia, 2010).

Rispetto ad altri paesi europei, un altro importante tratto distintivo che caratterizza l'immigrazione in Italia è il policentrismo migratorio: infatti il nostro paese accoglie migranti di provenienze geografiche molto differenziate, anche se negli ultimi anni si è assistito ad un forte aumento della popolazione neo-comunitaria. In generale, oltre la metà (53,6%) dei “nuovi residenti” sono europei (e di questi il 39% è rumeno), mentre poco più di un quarto (22%) proviene dal continente africano e il 16,2% dall'Asia. Gli stranieri residenti provenienti dall'America settentrionale e centro-meridionale sono invece meno del 10% (dati Cittalia, 2010).

Due fattori risaltano l'evolversi dei flussi migratori che attraversano l'Italia. Il primo è un aumento delle situazioni di precarietà per la fascia di popolazione immigrata, in particolare per gli individui arrivati di recente e soprattutto per quei nuovi gruppi che si trovano ora esposti al problema abitativo. Il secondo è una redistribuzione tra centri metropolitani ed aree esterne, influenzata in larga parte dalle opportunità abitative e lavorative. Questi segnali riguardano nello specifico le aree urbane, in particolare del centro-nord, e corrispondono agli effetti di “polarizzazione” delle sistemazioni abitative: un miglioramento per una parte della popolazione immigrata ormai stabilizzata, mentre la componente più debole o all'inizio del percorso migratorio vive in una condizione di

persistente precarietà (Zincone, 2001:193). Si tratta di una fase di nuovi percorsi di inserimento, caratterizzata da una sempre maggiore differenziazione tra gruppi etnici e di nazionalità, i quali sperimentano diversi percorsi migratori, dovuti a ragioni come, ad esempio, differenze culturali o religiose, presenza o meno di connazionali sul territorio, l'essere comunitari.

Questa fascia di nuovi cittadini, provenienti da Stati dell'Unione Europea o residenti stabilmente in Italia, rivendica giustamente pieni diritti riguardo alla loro condizione. Ciò impone l'adozione di politiche nazionali ed europee di gestione del fenomeno migratorio capaci di abbandonare un approccio emergenziale, prevalentemente centrato sulle azioni di freno e repressione dei flussi migratori, e di creare sistemi efficaci di accoglienza e di integrazione sociale dei migranti (Cestim, 2002:1).

I.2.1 Condizione abitativa

A differenza di altri Stati europei, dove la questione abitativa che riguarda gli immigrati è da più tempo all'ordine del giorno, in Italia solo recentemente si è fatta strada la consapevolezza del ruolo e dei significati che la casa ha nel percorso migratorio e di integrazione, cioè che l'accesso alla casa è una necessità di base per l'integrazione. La ricerca di una casa in affitto a prezzi accessibili è senza dubbio la prima preoccupazione dei cittadini immigrati; il soddisfacimento di questo bisogno è, insieme al lavoro, l'elemento fondamentale per un positivo inserimento nella società di arrivo. La mancanza di una sistemazione abitativa rappresenta uno degli ostacoli all'inserimento lavorativo e al ricongiungimento familiare, fattori che a loro volta funzionano come importanti fattori di integrazione. La casa per il migrante è prima di tutto strumento di integrazione, in quanto «testimonia la “normalità” della condizione di residente», ma è anche strumento di preservazione della propria originaria identità quando diventa luogo di aggregazione per membri della stessa comunità e ospita rituali tradizionali. «Pensare alla casa come catalizzatore dell'integrazione significa ripensare al concetto stesso di casa: da spazio fisico necessario per rispondere ai bisogni biologici, a spazio affettivo-relazionale» (Golinelli, 2008:51).

Per analizzare la condizione abitativa degli immigrati, che non è poi molto diversa da quella delle fasce deboli di popolazione autoctona, non si può prescindere dal

considerare il processo di forte trasformazione del tessuto sociale che ha colpito l'Italia negli ultimi anni.

1. È cambiata la composizione della società: oggi ci sono molte più famiglie mononucleari o monoparentali che richiedono spazi di autonomia senza però riuscire a trovarli nello stock abitativo esistente; inoltre, per quanto riguarda gli immigrati, da qualche anno a questa parte, si è assistito all'incremento nel numero di ricongiungimenti di nuclei familiari (Censis, 2005:13).

2. Gli immigrati manifestano un'elevata propensione alla mobilità sul territorio, anche se ci sono significative differenze tra un gruppo e l'altro (si ritiene più stabile quel gruppo in cui la percentuale di residenti supera quella dei soggiornanti). Il loro spostarsi ed insediarsi in determinate città o quartieri inevitabilmente modifica quella porzione di territorio: da qui l'importanza della comprensione della dimensione territoriale dell'inserimento degli immigrati e di come essa muta nel tempo.

3. Le grandi città rappresentano i principali poli di attrazione dei flussi in entrata, soprattutto nei grandi comuni del Centro-Nord (dove l'incidenza della popolazione totale è decisamente superiore alla media nazionale).

Quali caratteristiche ha presentato finora l'inserimento abitativo delle comunità di immigrati in Italia? Una buona percentuale di densità si registra, come è facile attendersi, in quartieri degradati dove gruppi consistenti, ma pur sempre minoritari, hanno trovato una sistemazione abitativa. Risaltano a prima vista due realtà di insediamento: i centri storici e i vecchi quartieri di edilizia popolare, tradizionali aree di transito della popolazione in entrata. In relazione a questi spazi il comportamento degli immigrati può essere vario: occupano lentamente interi quartieri, prediligono gli spazi in prossimità delle stazioni ferroviarie, occupano gli spazi precedentemente occupati dalle immigrazioni dal Sud Italia. Questi processi di localizzazione hanno l'effetto positivo di ripopolare zone che hanno subito evidenti processi di spopolamento, a causa di scelte che limitavano l'investimento immobiliare, o di cambiamenti nelle scelte abitative dei ceti medio-alti che preferiscono sempre più aree di tipo suburbano (Golinelli, 2008:60; Ares2000, 2000:11).

Se si prende in considerazione la condizione abitativa degli immigrati, è possibile definire due differenti ed opposti andamenti: da un lato, gli immigrati di

vecchio insediamento che hanno ormai avviato il proprio progetto migratorio in Italia e che migliorano la propria condizione abitativa; dall'altro le componenti più deboli o all'inizio del percorso migratorio, di cui si assiste ad una persistente precarietà o ad un peggioramento di condizioni (Censis, 2005:10).

Sono quindi proprio i migranti a costituire la parte più consistente del disagio abitativo. Se è vero che la grande maggioranza di essi non è priva di un'abitazione, è vero però che le condizioni abitative di molti migranti sono caratterizzate da standard molto più bassi rispetto a quelli dei cittadini italiani: sono male alloggiati, vivono in case spesso collocate in zone periferiche e degradate, in cattive condizioni igieniche e sanitarie. Oppure a parità di condizioni, spesso i migranti pagano affitti più alti. È ciò che la Fondazione Michelucci ha efficacemente sintetizzato parlando di un “abitare inferiorizzato” degli stranieri (Cestim, 2002:1).

I.2.2 Accesso alla casa

I flussi migratori sono all'origine di una nuova e forte domanda sociale di abitazione. La possibilità di disporre di un'abitazione dignitosa rappresenta un passaggio fondamentale per ogni progetto di inclusione delle persone e delle famiglie migranti. Dall'altro lato, per chi amministra il territorio, la possibilità che si realizzino questi progetti rappresenta una risorsa necessaria per scongiurare fenomeni di degrado urbano, di sfruttamento e di sovraffollamento.

L'Italia ha da sempre privilegiato una politica assistenziale ed emergenziale che poco si è mossa per favorire l'inserimento abitativo autonomo dei migranti, concentrandosi sulla predisposizione di strutture di prima e seconda accoglienza, che pure restano inadeguate. Si tratta di una debolezza strutturale delle politiche abitative generali. Ma anche dove, come in Francia, è consistente l'edilizia sociale, «la stabilizzazione del fenomeno migratorio e la presenza di nuclei familiari numerosi mettono in crisi un modello pensato per piccole unità familiari e rendono prioritaria una diversificazione delle tipologie abitative sia private che pubbliche» (Cestim, 2002:1). Non è possibile risolvere la questione abitativa dei migranti separando e individuando percorsi diversi per gli immigrati e per gli autoctoni: la mancanza di un'abitazione riguarda infatti anche ampi strati della popolazione locale. È però indubbio che l'accesso

all'alloggio, sia in locazione sia in compravendita, risulta più difficile per i cittadini stranieri (Cestim, 2002:4-5).

Così, mentre tra la popolazione italiana la tendenza è quella verso l'acquisto, e dunque da un lato si assiste ad una crescente propensione all'acquisto dell'alloggio collegata ad una condizione complessiva di maggiore stabilità, persistono però quote rilevanti di immigrati – ma non solo – che versano in condizioni abitative marginalizzanti, e si assiste parallelamente alla crescita del numero di migranti investiti da profonda incertezza abitativa. Sebbene una condizione più stabile si registri tra gli immigrati di vecchia data, anche tra questi vi sono porzioni non trascurabili che ancora non hanno raggiunto una stabilità. A differenza degli italiani, gli stranieri si rivolgono prevalentemente al mercato della locazione piuttosto che a quello della compravendita. Nel 2009, il 58,7% degli stranieri viveva in affitto, mentre il 23,1 % aveva la casa di proprietà. In generale, le abitazioni delle famiglie straniere presentano maggiori problemi di sovraffollamento e di scarsa qualità rispetto a quanto rilevato per le famiglie italiane. L'indicatore di grave deprivazione abitativa, calcolato attraverso la somma delle famiglie che vivono in condizioni di sovraffollamento e che contemporaneamente lamentano almeno un altro grave problema relativo all'abitazione, segnala una netta differenza tra le famiglie straniere e quelle italiane (dati Cittalia, 2010; Cittalia, 2010:38).

In questo quadro, però, è bene evidenziare la forte tensione al miglioramento rilevato negli anni precedenti la crisi economica. Tra il 2000 e il 2006, infatti, le compravendite di abitazioni da parte di immigrati sono quintuplicate e nel 2007, sebbene le compravendite complessive abbiano subito un arretramento (da 845.000 a 806.000), quelle portate a termine da stranieri hanno continuato ad aumentare, arrivando a rappresentare il 16,7% del mercato nazionale. Solo dal 2008, queste hanno iniziato a diminuire, passando da 135.000 a 103.000 (-23,7%) e nel 2009 sono addirittura crollate a 78.000, il 24,3% in meno rispetto all'anno precedente. Questi numeri danno conto di un'emergenza abitativa per tutti quei soggetti stranieri che vivono in affitto o in condizioni di sovraffollamento, e che potrebbero tuttavia acquistare casa se, per esempio, le forme di accesso al sistema finanziario e ai mutui fossero meno rigide. Nel 2009, il 12,7% delle famiglie straniere pagava un mutuo. Poco più di un quinto di

queste famiglie (22,8%) ha dichiarato di essere in arretrato con il pagamento delle rate: si trattava di un valore superiore di oltre quattro volte rispetto al dato delle famiglie italiane (dati Cittalia, 2010).

Questi dati evidenziano la nuova e forte domanda di abitazione sociale proveniente da un gruppo sempre più numeroso di soggetti. La decisione di acquistare casa è un indice della volontà di stabilizzarsi nel paese di arrivo e dunque di integrarsi nel territorio italiano. L'acquisto dell'abitazione può, quindi, essere considerato come un importante indicatore di integrazione sociale ed economica, segnale di un positivo inserimento nel nuovo contesto locale. Se le sistemazioni precarie e di coabitazione con persone esterne al nucleo familiare sono maggiori nelle prime fasi dell'arrivo nel nostro Paese, la decisione di acquistare una casa viene privilegiata in un secondo momento, con l'aumentare del tempo di permanenza in Italia; soprattutto, a seguito del processo di ricongiungimento familiare con la propria moglie e i propri figli o, comunque, quando si dà origine ad una propria famiglia. I nuclei immigrati di più recente arrivo vivono, nelle prime fasi e nella maggioranza dei casi, in abitazioni fatiscenti, non sempre dotate di servizi interni, in situazioni di sovraffollamento. A queste condizioni si associano, inoltre, il pregiudizio dei proprietari di casa ad affittare a stranieri, da un lato, e la richiesta di canoni di affitto superiori rispetto a quelli pagati dagli italiani (Cittalia, 2010:38).

La casa rappresenta un fattore critico per l'integrazione nel luogo in cui una persona decide di stabilirsi. «Se per gli italiani il problema del disagio abitativo è spesso legato a problemi di tipo economico, per gli immigrati è dovuto, oltre a difficoltà economiche, a evidenti forme di discriminazione che indicano una scarsa accettazione dell'immigrato da parte della società d'accoglienza» (Provincia di Padova, 2004:3).

I.2.3 Cause principali del disagio

Il problema dell'alloggio è forse il più grave e più sentito dagli immigrati, in termini di integrità della persona. La perdita della casa costituisce uno dei traumi più gravi, di gran lunga peggiore della perdita del lavoro: il rischio maggiore è una caduta nell'emarginazione.

I temi ricorrenti nel dibattito sul disagio abitativo degli immigrati individuati da

Zincone nel Primo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia sono i seguenti:

- l'imponente – e con tendenza ad aumentare – diffusione presso gli immigrati di situazioni di disagio o povertà abitativa;
- l'importanza delle condizioni abitative nel favorire o meno l'inserimento degli immigrati nella società di arrivo;
- il legame tra l'incidenza delle situazioni di disagio tra gli immigrati e la debolezza delle politiche abitative italiane.

Ponendo particolare attenzione all'ultimo punto, l'insufficienza delle politiche specifiche rivolte agli immigrati, a lungo inserite in una visione di intervento sociale e di “emergenza”, ha contribuito ad aggravare la situazione. La debolezza storica delle politiche abitative si è tradotta nella realtà attuale: poche abitazioni in affitto economico, poca edilizia sociale e male organizzata, pochi interventi alternativi mirati alle fasce più deboli (Zincone, 2000:317). Per le fasce deboli della popolazione il problema della casa in Italia è diventato ancora più drammatico dopo le liberalizzazioni degli affitti favorita dalla legge 431/98 (approfondimenti sulla normativa verranno effettuati nella parte successiva). Lievitano senza freni i canoni, invece di affiorare in superficie il “sommerso” sprofonda negli “abissi”, l'offerta di case in affitto regolare si contrae e di edilizia residenziale pubblica non si parla quasi più (approfondimenti sulla normativa verranno effettuati nella parte successiva).

Il disagio abitativo della popolazione immigrata assume forme diverse e non sempre di facile distinzione le une dalle altre. Molti immigrati che non possono essere considerati propriamente poveri (lavoro e reddito fisso) sono mal alloggiati in sistemazioni abitative precarie, e spesso quelli poveri sono senza casa. Il problema di fondo riguarda l'accesso al mercato della casa in condizioni di parità con l'utenza italiana, visto che questa è una delle aree in cui l'utenza straniera affronta maggiori difficoltà ed è più discriminata. Una buona parte degli immigrati trova sistemazione sul mercato privato della casa, ed è proprio in questo mercato che si verificano più frequentemente forme di discriminazione nei confronti dell'immigrato. Questo è dovuto ai motivi più diversi come: la diffidenza legata alla diversità culturale, la scarsa fiducia nei confronti

dell'impegno dell'immigrato a pagare regolarmente il canone di locazione e a rimanere nell'alloggio fino alla scadenza del contratto, oppure il timore che l'immigrato non usi in modo consono l'alloggio o provochi danni alla struttura o all'arredamento. Di conseguenza essi hanno una maggiore difficoltà di accesso alla casa. L'offerta a loro rivolta è quella di alloggi ubicati in zone periferiche, vecchie strutture in condizioni fatiscenti: sono le case in cui gli italiani non vanno ad abitare; oppure vengono affittate a canoni maggiori, rispetto a quelli offerti agli italiani, anche per assicurarsi dai rischi di mancato pagamento dell'affitto o danneggiamenti dell'alloggio (Zincone, 2000:320-321). «La discriminazione passa dunque anche per le case, che possono assumere un colore diverso a seconda dei loro inquilini» (Ares2000, 2000:3).

Non si tratta però solamente di questioni sulla qualità del patrimonio immobiliare: esiste anche un problema quantitativo dell'offerta, ovvero del numero di alloggi effettivamente disponibili. In Italia vi è prima di tutto un problema fondamentale di esiguità delle abitazioni in affitto: la carenza di questa risorsa colpisce soprattutto le fasce deboli di popolazione, tra cui rientrano gli immigrati. Questi ultimi sono spesso costretti a cercare un'abitazione in affitto, a causa dell'elevata mobilità lavorativa, dell'incertezza sulla durata del progetto migratorio, delle scarse capacità di creare un fondo patrimoniale e delle difficoltà di accesso al credito per l'acquisto di una casa (Censis, 2005:15).

La domanda abitativa degli immigrati si distingue per la complessità dei fattori che concorrono a determinarla, dati dalla capacità di reddito, la composizione del nucleo familiare, la rete di relazioni, la nazionalità, le specificità e la durata del progetto migratorio, il grado di integrazione sociale. Dati questi fattori, parallelamente al concetto di disagio abitativo si potrebbe forse parlare di condizione del disagio abitativo: vi sono stranieri in regola e con un lavoro stabile che non riescono ad accedere al mercato privato dell'affitto a causa della diffidenza dei proprietari; vi sono stranieri che non possono accedere a causa di problemi economici; vi sono situazioni di preoccupante marginalità sociale che sfociano in condizioni di disagio estremo. A questo si aggiunge il fatto che spesso gli immigrati che cercano casa in affitto si trovano a dover affrontare varie forme di discriminazione dettate dal loro stesso essere stranieri (Censis, 2005:15). Può accadere che il proprietario dell'abitazione preferisca tenerla

sfitta piuttosto che darla ad uno straniero di colore. Oppure può accadere che tra proprietari si creino «delle regole non scritte, degli accordi taciti (potremmo anche chiamarlo “cartello”）」 col risultato di fissare «un canone speciale per gli immigrati, che si colloca oltre il livello del canone libero, provocando automaticamente l'espulsione dei più deboli dal mercato. [...] Ma il regime speciale non riguarda soltanto il livello del canone, riguarda anche l'oggetto del contratto, cioè il tipo di abitazione. Approfittando della disponibilità degli immigrati e della loro necessità di gestire spesso situazioni di irregolarità, è stato attivato un mercato specifico con diffuso ricorso ad abitazioni sotto standard, ad un patrimonio fuori mercato di edifici sotto i limiti di abitabilità già considerati irrecuperabili alle esigenze della popolazione locale» (Ares2000, 2000:3-5). Cresce così, soprattutto nelle grandi aree urbane, il cosiddetto “settore abitativo informale”, fatto di baracche e case fatiscenti.

Viene proposta qui di seguito una lista dei principali ostacoli all'inserimento abitativo:

-Precarietà economica.

Insieme a quella sociale, rappresenta il maggior ostacolo al reperimento di un alloggio, in particolare quando associato alla mancanza di un lavoro stabile.

-Pregiudizi culturali.

Se la precarietà lavorativa ed economica è sicuramente un fattore determinante del disagio abitativo, essa però non spiega le difficoltà incontrate da molti migranti che invece hanno un'occupazione stabile e sono dotati di tutti i requisiti richiesti per stipulare un contratto di affitto: reddito, permesso di soggiorno, lavoro stabile. Per questo bisogna chiamare in causa l'esistenza di pregiudizi culturali che stanno alla base del rifiuto da parte dei proprietari di case e delle agenzie immobiliari di locare a cittadini stranieri. Le principali cause di discriminazione sono:

.paura e intolleranza nei confronti di culture diverse;

.convincione a priori dei proprietari secondo cui gli immigrati non pagano regolarmente l'affitto e non provvedono al mantenimento dell'immobile;

.timore che l'inquilino ospiti altri connazionali, magari in subaffitto;

.ostilità marcata nei confronti di particolari comunità straniere;

.presunta predisposizione dei migranti alla criminalità.

-Inadeguatezza delle politiche abitative.

L'inadeguatezza delle politiche abitative pubbliche è evidenziata dal fatto che si sia dato troppo spazio al mercato della compravendita, restringendo eccessivamente il mercato degli affitti.

-Limitato accesso al credito.

Le difficoltà di accesso al credito impediscono d'altra parte di poter individuare nella compravendita un'alternativa alla ricerca di una casa in affitto. La causa principale è la difficoltà da parte dei migranti di offrire garanzie reali e personali adeguate.

-Insufficiente lotta alla discriminazione.

Accade spesso che siano gli stessi immigrati a rifiutarsi di denunciare eventuali atti di discriminazione. Ciò può essere dovuto alle difficoltà di sporgere denuncia: è a carico della vittima l'onere della prova della discriminazione. Inoltre, la carenza di informazioni sulle norme vigenti contro la discriminazione, la paura di ritorsioni da parte degli autori della discriminazione, ma soprattutto la mancanza di alternative abitative spingono gli immigrati a non sporgere denuncia. A livello (nazionale o regionale), l'attuazione delle norme contro la discriminazione previste dalla legge 40/98 sono rimaste purtroppo in gran parte inapplicate. Gli osservatori (regionali) che avrebbero dovuto avere il compito di coordinare il monitoraggio, le azioni di denuncia ma anche la prevenzione dei fenomeni di discriminazione non sono stati istituiti. Questi compiti sono dunque informalmente affidati alle associazioni di tutela e di volontariato (Cestim, 2002:5).

Di fronte a tali problematiche sono ancor più opportuni un intervento risoluto e l'attivazione di efficaci politiche abitative, capaci di offrire soluzioni al bisogno di casa degli immigrati. Attualmente, per cercare di soddisfare o alleviare questo bisogno di case, gli interventi pubblici sono scarsi e disorganici, e ci si affida quasi esclusivamente alle associazioni di volontariato. Su questo piano è importante considerare che agli elementi di difficoltà propri delle iniziative sociali, nel settore delle abitazioni in particolare modo vista la sensibilità della questione, se ne possono aggiungere di nuovi. Ad esempio, è probabile che si verifichino conflitti fra categorie sociali portatrici dello

stesso tipo di disagio; per evitare questa “guerra tra poveri” gli enti locali potrebbero ritenere più adatto offrire agli immigrati alloggi sociali ubicati in zone a basso livello di urbanizzazione; intervento però che potrebbe rivelarsi troppo sbrigativo o del tutto fuori luogo, perché potrebbe rischiare di rafforzare così l'esclusione sociale degli stranieri. Oppure, stando all'interpretazione di alcune attori istituzionali regionali, anche ammesso che l'immigrato riuscisse ad ottenere un contratto concordato, non avrebbe comunque la possibilità di accedere ai contributi del Fondo di sostegno all'affitto (approfondimenti sul Fondo verranno effettuati nella parte successiva) destinato alle famiglie più bisognose, riservati soltanto ai cittadini italiani (Ares2000, 2000:4). Il pericolo è una ghettizzazione dei migranti, che rischia di ostacolare la costruzione di un percorso di integrazione sociale e culturale.

I.2.4 Criticità relative alla condizione abitativa

I.2.4.1 Intervento emergenziale

Si può affermare che la casa come problema sociale abbia smesso di far parte dell'agenda politica a partire dagli anni '80, quando le istituzioni non si sono più preoccupate della tematica, con la conseguenza di averle fatto perdere rilevanza sia a livello nazionale che a livello locale. Ma, come in molti paesi dell'allora Comunità Europea, anche in Italia, seppur in misura minore, la questione non si era totalmente estinta, piuttosto si manteneva a livelli talmente bassi per cui «nessuna iniziativa di rilievo si è manifestata sul piano dell'azione pubblica» (Tosi, 1994:200). Ciò era dovuto principalmente al fatto che tra la popolazione italiana non vi erano casi che quantitativamente potessero impensierire le istituzioni, quindi nessuna riforma è stata presa in considerazione e valutata come valida per aggiornare la normativa che già regolava la questione degli alloggi ai più bisognosi.

Quando però l'Italia si è trovata nella condizione di ospitare – più o meno temporaneamente – una fascia di popolazione immigrata maggiore rispetto al passato, le istituzioni si sono trovate a dover rispondere ad una domanda abitativa senza precedenti, alimentata principalmente da stranieri, soggetti quindi che, per la legislazione italiana, non possedevano specifici requisiti tali da poter essere affiancati a comuni cittadini

autoctoni. La conseguenza è stata quella di adottare un trattamento d'emergenza, caratterizzato da politiche non organiche a quelle tradizionali, riservate quindi a regolare la situazione di disagio degli immigrati. Sia a livello nazionale che a livello locale venivano accolte e sostenute esclusivamente le proposte all'insegna dell'emergenza, incentrate sulla prima accoglienza, caratterizzate fin da subito da provvedimenti provvisori e di soluzioni a breve termine, che si sostituissero a quelli permanenti e andassero così a «stabilirsi come il modo normale di trattare i problemi di categorie come (...) gli immigrati» (Tosi, 1994:202). Tosi individua l'intervento emergenziale come una categoria delle politiche, una categoria che ha lo scopo di «definire i limiti di trattabilità del problema rappresentato». Questo particolare approccio «separa i bisogni abitativi dei poveri da quelli del resto della popolazione e (...) in questo caso isola i problemi degli immigrati da quelli degli altri mal alloggiati». Anche Golinelli si esprime riguardo «le categorie che fino ad oggi hanno guidato il legislatore italiano in materia di politiche abitative», evidenziando oltre a quella dell'emergenza anche quelle «della concentrazione e della soglia di tolleranza», che hanno avuto la conseguenza di porre «l'immigrato nei più ampi target sociali dei poveri e degli emarginati» (Golinelli, 2008:66).

Vorrei riportare un documento redatto dal Cicsene (...), che Tosi inserisce in un suo lavoro, in quanto molto chiaramente identifica le caratteristiche proprie dell'approccio emergenziale:

«la categoria dell'emergenza ignora completamente la complessità e la strutturalità del fenomeno dei movimenti migratori che hanno investito l'Europa e l'Italia, e rischia quindi di fornire risposte settoriali al fenomeno “disagio abitativo”, senza collegarlo con la realtà strutturale che ne costituisce il fondamento. In secondo luogo avvia una procedura di *labelling* (e di conseguente settorializzazione delle politiche) del problema-casa-degli-extracomunitari rispetto al problema-casa-degli-italiani, ponendo così i presupposti del conflitto tra le fasce più deboli della popolazione. In terzo luogo innesca processi di assistenzialismo e di “adagiamento” dell'utente del servizio in una condizione di accettazione passiva della sua situazione. Da ultimo giustifica la parcellizzazione dell'intervento (si interviene esclusivamente là dove il fenomeno si è verificato): [mentre si tratta di] una realtà complessa, che interroga e chiama in causa un intero territorio e non solo una sua piccola parte» (Tosi, 1994:202).

Golinelli individua le ragioni che vengono mosse per giustificare il ricorso a misure emergenziali, che hanno la conseguenza (o la speranza) di creare una reazione positiva – o propositiva – da parte della popolazione autoctona: «trattando gli immigrati come una categoria a parte, come non cittadini, l'emergenza circoscrive gli interventi a loro favore al campo dell'assistenza, riducendo la competitività e la conflittualità coi cittadini». Questo approccio incentrato sull'idea di applicare misure diverse tra fasce della popolazione e di mantenere gli immigrati al di fuori della legislazione ordinaria «non permette però un discorso coerente di integrazione» (Golinelli, 2008:67).

I.2.4.2 Urbanizzazione diffusa

Negli ultimi anni si sta affermando una tendenza circa le scelte abitative degli stranieri: i piccoli comuni sono oggetto delle preferenze abitative di un numero sempre più consistente di immigrati. La scelta di spostarsi in aree non metropolitane nasce dalle sempre maggiore attrazione da parte dei territori periferici, e da dinamiche di espulsione residenziale dalle grandi città, simili a quelle che guidano le scelte degli autoctoni (ad esempio il costo della vita). «I costi proibitivi degli affitti nei grandi centri urbani spingono necessariamente gli immigrati verso aree periferiche. Inoltre, cresce il numero di stranieri che optano per i piccoli centri limitrofi alla città dove svolgono la propria attività lavorativa» (Censis, 2005:11).

Recentemente però sta aumentando anche il numero degli immigrati che si insedia direttamente in contesti non metropolitani, in seguito a sempre più frequenti ricongiungimenti familiari o grazie alla mediazione di connazionali già presenti sul territorio. La scelta di abitare in questi territori periferici è generalmente «fondata sul desiderio di lunga permanenza e di trovare una dimensione relazionale più forte nella vita quotidiana» (Golinelli, 2008:63). Arrivare in un piccolo comune rivela «la ricerca dei luoghi delle opportunità lunghe, l'approdo in aree dove “esservi” significa condividere un itinerario di crescita collettiva» (Golinelli, 2008:63). Oltre a queste motivazioni si possono individuare anche spiegazioni oggettive:

- alloggi a costi più contenuti;
- opportunità di lavoro maggiori perché sul territorio non sono ancora presenti altri immigrati;

- incremento delle opportunità di lavoro nel settore agricolo (argomento valido nelle aree dov'è presente un'intensa attività del settore primario);
- incremento delle opportunità di lavoro nel settore delle produzioni pesanti;
- offerte di lavoro provenienti dall'industrializzazione diffusa (Golinelli, 2008:63).

Da un'indagine realizzata dal Censis, anche se datata (1999), risulta infatti che al crescere delle distanze dal centro corrisponde una condizione abitativa più stabile. Spesso queste situazioni abitative si rivelano essere stabili nel lungo periodo, anche se le condizioni strutturali di questi alloggi possono essere al limite dell'abitabilità; in altre occasioni, a creare disagio sono le sistemazioni senza contratti regolarmente registrati. In tal senso si può dire che mentre la popolazione autoctona è la fetta della società che tende ad accettare meno volentieri gli immigrati nei territori dell'urbanizzazione diffusa, questi ultimi sono ben accettati sia dagli imprenditori locali, che non riescono a soddisfare diversamente la propria esigenza di manodopera, sia dai proprietari di immobili diversamente non collocabili nel mercato normale e che in un qualche modo approfittano dell'isolamento geografico e dell'estrema necessità degli immigrati (Golinelli, 2008:63)

Nel breve periodo le amministrazioni locali di questi territori si trovano spesso a dover affrontare le problematiche connesse all'arrivo consistente e rapido di immigrati, a tal punto che, per quanto riguarda le sistemazioni abitative, si verificano facilmente forme di disagio anche grave. L'amministrazione si trova spesso a dover gestire tre interessi contrastanti: le imprese che hanno bisogno di manodopera e spesso vanno alla ricerca di quella straniera; gli immigrati che arrivano per lavorare e chiedono un luogo in cui vivere; la popolazione locale che, data l'elevata presenza di stranieri rispetto agli autoctoni e quindi la loro grande visibilità, teme l'invasione e sente minacciati i propri diritti di accesso agli alloggi sociali. «Gli immigrati nei primi anni di arrivo in questi territori della diffusione sperimentano una situazione di integrazione incoerente: pur essendo più o meno integrati nell'ambito lavorativo restano esclusi dal circuito abitativo normale e l'assenza di un alloggio finisce per minare anche la stessa stabilità occupazionale, molto spesso già in situazione critica» (Golinelli, 2008:65).

I.2.4.3 Territorializzazione

Significativo è il processo di territorializzazione, quello che Golinelli definisce come «l'appropriazione del territorio da parte degli immigrati». Questo processo indica il percorso di inserimento della popolazione immigrata in una parte del territorio, con particolare riferimento alla tendenza da parte degli stranieri – che sia per necessità, per desiderio di sentirsi parte, appunto, di un territorio, o per ricreare una sorta di ordine nella propria vita e in quella del nucleo familiare – a prendere parte a quelle che sono le normali attività quotidiane. Inizialmente questo processo può essere ostacolato da svariati fattori, come quello di trovarsi in un nuovo paese o la difficoltà di comprensione della lingua. Successivamente, il processo comincia a prendere piede a partire da gesti semplici e di tutti i giorni, come possono essere frequentare luoghi pubblici o instaurare relazioni con il vicinato. Questo processo, quindi, si compie con la ricerca di un lavoro, con lo sviluppo di attività ed esercizi gestiti dagli stessi stranieri, oltre che con la creazione di una catena di relazioni sociali tra stranieri, spesso del medesimo gruppo nazionale, inserite perfettamente nel territorio di accoglienza. Il commercio gestito da stranieri può in alcuni casi essere affiancato anche dalla nascita di attività artigianali, favorendo l'avvio di un'economia caratterizzata “eticamente”. I gruppi, le associazioni e i comitati formati da immigrati, che si rifanno alla tradizione e cultura del Paese d'origine, possono favorire l'inserimento dei nuovi residenti sul territorio, oltre che la conoscenza della realtà straniera alla popolazione autoctona, ad esempio attraverso la creazione di eventi. Si crea così un circolo virtuoso per cui quello spazio “eticamente” connotato richiama altri nuclei della stessa comunità, o di altri, grazie al processo di inserimento abitativo connesso allo sviluppo di un'area commerciale. Questi nuovi arrivati consentono la sopravvivenza delle attività commerciali “etiche” e possono favorire lo sviluppo di nuove attività, così che il risultato sarà l'evolversi di un quartiere sempre più etnicamente caratterizzato.

Per quanto riguarda il processo di territorializzazione, esiste però una differenza sostanziale tra centri storici e periferie delle città. Nel primo caso gli immigrati riescono a ricostruire abbastanza facilmente una vita modellata sulle proprie origini, ricreando alcuni ambienti e relazioni comunitarie, grazie alla presenza di spazi e strutture adeguati e alla maggiore presenza di stranieri che favoriscono quindi un “mix

di etnie”(Golinelli, 2008:61). Si presume qui che i centri storici e i quartieri limitrofi a queste aree dispongano di maggiori spazi che favoriscono le relazioni interpersonali, e che i medesimi quartieri siano quelli maggiormente abitati dagli stranieri.

L'insediamento degli immigrati nei centri storici attiva spesso dei processi minimali di manutenzione di un patrimonio edilizio in abbandono e degradato, quando questo insediamento avviene in quartieri di vecchia data, ormai spopolati. Anche grazie alle forme di affiancamento «tra lavoro artigianale e residenza, nonché la ricostituzione di una vita di strada e vicinato, si rende possibile arricchire il paesaggio urbano superando i fenomeni di sterilizzazione e banalizzazione che lo affliggevano» (Lanzani in Ares2000, 2000:12). Ripopolare delle zone della città precedentemente trascurate, sempre se questo avviene in maniera ponderata e seguendo delle logiche precise, a partire dalla ristrutturazione delle strutture esistenti e alla progettazione di nuove aree o edifici, permette di riqualificare quartieri che fino a poco tempo prima potevano essere considerati zone “*off-limits*”.

Il medesimo meccanismo stenta a mettersi in moto nelle periferie delle città. Nelle periferie appare più difficile connotare “eticamente” un determinato territorio, a causa della presumibile poca presenza di immigrati e ad una inevitabile convivenza con la popolazione autoctona in spazi ridotti, che non garantisce la creazione di aree a maggioranza di stranieri (Golinelli, 2008:61). Nelle aree periferiche, dove anche la popolazione locale si è mossa alla ricerca di un alloggio vicino al luogo di lavoro, oppure perché mossa dal desiderio di trovare facilmente casa ad un prezzo accessibile, la costruzione di edifici residenziali limita notevolmente l'organizzazione e la gestione degli spazi: questi edifici, infatti, spesso hanno come obiettivo solo quello di ospitare nuclei familiari, e non attività commerciali. Contrariamente ai centri storici, i quartieri residenziali periferici sono caratterizzati da una rigidità tra tipi di alloggi offerti ed esigenze della popolazione, specialmente tra gli immigrati. A differenza della popolazione italiana, quella straniera ha tra le sue esigenze quella di offrire ospitalità temporanea a connazionali, quella di una più intensa vita in pubblico e negli spazi aperti; in particolare, l'esigenza di aprire spazi commerciali od artigianali specifici, che può trovare realizzazione soltanto in alcune strutture e strade, spesso nelle vie adiacenti al quartiere dove si svolge la vita pubblica. Pertanto, mentre nei centri storici la

presenza di abitanti immigrati può contribuire al recupero di alcuni spazi altrimenti abbandonati, nei quartieri periferici esiste «un profondo scarto tra la rigidità delle strutture edilizie, sia tipologica che normativa, e le pratiche di vita degli immigrati residenti nelle periferie, rigidità che impedisce ogni processo spontaneo di trasformazione e adeguamento degli spazi alle mutevoli necessità degli abitanti» (Novak in Ares2000, 2000:12).

L'inserimento degli immigrati in territori urbani o periferici non deve però illudere sulla sorte di queste aree e dei loro inquilini. Spesso i meccanismi che si instaurano sono perversi e possono condurre «ad un aumento del degrado in una sorta di profezia che si autorealizza»:

«solitamente gli immigrati vanno a vivere in quartieri già in declino, dove è iniziato un esodo da parte degli strati più abbienti della popolazione residente; al loro arrivo, che può, degli autoctoni, tende a sua volta ad andarsene, trasferisce i figli nelle scuole di un altro quartiere, non frequenta più volentieri caffè, negozi, spazi pubblici in cui si concentrano stranieri che parlano lingue incomprensibili. Parte dei negozi e degli uffici chiudono o si trasferiscono. La qualità dei servizi scolastici o sanitari declina. La manutenzione degli edifici pubblici viene trascurata. Rimangono i residenti più poveri e socialmente deboli. Costoro, sempre più “circondati” da immigrati, tendono a leggere questa presenza come la causa dei problemi sociali del quartiere, del deterioramento degli immobili, del peggioramento dei servizi pubblici locali. Il meccanismo si chiude “incolpando” gli immigrati del degrado. I residui residenti autoctoni cercano di andarsene anch'essi e non vengono sostituiti se non da altri immigrati: nell'arco di un certo periodo si formano i ghetti» (Ambrosini in Golinelli, 2008:62).

Questo estratto rende l'idea, forse in maniera fin troppo catastrofica, di come il processo di “ghettizzazione” può prendere forma, in quali contesti e attraverso quali passaggi. Laddove il territorio sembra presentare le caratteristiche più favorevoli ad un'integrazione della popolazione straniera, possono invece avere la meglio dinamiche negative che di fatto ne impediscono la realizzazione; altrimenti, l'inserimento di una fetta di popolazione straniera può inaspettatamente influire positivamente sulla vita del territorio ospitante e dei residenti, attraverso un atteggiamento di incontro e apertura reciproca. Sebbene i centri storici siano stati individuati come l'area più favorevole

all'insediamento di immigrati e al loro inserimento, è possibile che si trasformino in veri e propri ghetti di stranieri, divisi per “etnie”, separati tra loro e dalla popolazione autoctona che ha abbandonato il quartiere o che frequenta altre zone. Per contro, nelle aree extra-urbane la condizione di convivenza “forzata” tra popolazione autoctona e immigrata può potenzialmente favorire un inserimento maggiore del previsto, che trova la sua ragione proprio nel maggiore incontro tra le due fasce della popolazione.

I.2.5 Soluzioni (possibili e proposte) e prospettive future

Le possibili linee evolutive della ricerca di soluzioni al disagio abitativo sono l'effetto combinato di cambiamenti in corso nei dati dell'immigrazione e nei mercati abitativi. Per quanto riguarda l'immigrazione, diversi fattori hanno contribuito ad un trasformazione della domanda abitativa: la stabilizzazione di notevoli quote della popolazione immigrata; la crescita della componente “famiglie” dovuta ai ricongiungimenti o a nuove unioni; la composizione dei nuovi arrivi, che possono comprendere figure dotate di risorse minori rispetto alle fasi precedenti – caratteristiche proprie della cosiddetta “seconda fase” dell'immigrazione. Per quanto riguarda i mercati della casa, l'insediarsi di nuove famiglie significa domanda di case e di sistemazioni propriamente abitative, non di strutture di accoglienza; inoltre, la maggior domanda di affitto si scontra con la cronica ristrettezza dell'offerta e contro le modifiche avvenute nella gestione del mercato dell'affitto, in seguito alle liberalizzazioni degli anni Novanta (Zincone, 1999:322-323).

La ricerca di soluzioni e la parallela costruzione di politiche adeguate non può che partire dalla considerazione delle innumerevoli linee di differenziazione delle situazioni e delle domande. Ogni individuo si differenzia per la provenienza, il contesto locale in cui l'esperienza migratoria si sviluppa, i progetti e gli itinerari migratori. Lo stesso disagio abitativo può avere significati differenti a seconda dei percorsi, con il risultato che trattare le diverse situazioni secondo gli stessi principi e utilizzando gli stessi strumenti risulterebbe a volte sconveniente. Ci sono situazioni in cui la mancanza di casa significa marginalità sociale, altre invece in cui l'esclusione abitativa riflette una situazione temporanea di criticità, magari presente perché ci si trova all'inizio del percorso migratorio (Zincone, 1999:325).

Dai testi consultati emerge l'idea che sia indispensabile un maggior intervento delle istituzioni locali e nazionali a favore dell'allargamento dell'edilizia sociale e pubblica. Ciò non coincide però esattamente con la richiesta di costruire nuovi alloggi. Semmai la proposta è quella di utilizzare immobili di proprietà pubblica in disuso, compiere le necessarie opere di ristrutturazione e destinare queste strutture all'edilizia sociale e popolare. La convinzione prevalente è dunque quella della necessità di rafforzare le politiche abitative generali a favore delle fasce sociali più deboli della popolazione, tra cui rientra gran parte della popolazione straniera.

Qui di seguito vengono elencate alcune soluzioni proposte o possibili interventi da effettuare a livello nazionale e/o locale:

-Differenziazione dell'offerta abitativa in funzione delle diverse tipologie di bisogni. L'offerta abitativa dovrebbe prevedere soluzioni diverse che facciano i conti con le esigenze di prima e seconda accoglienza, di interventi-sostegno all'inserimento abitativo, con la stabilizzazione del fenomeno migratorio. A questo scopo potrebbe rivelarsi utile una strategia proposta da Golinelli, per migliorare il processo di adattamento alla casa e l'inserimento sul territorio. Questa strategia implica la partecipazione e la progettazione interculturale, con i seguenti obiettivi: coinvolgere direttamente l'immigrato nella ricerca di soluzioni alla questione abitativa; superare i problemi relazionali e di convivenza attraverso la ricerca della soluzione alloggiativa più adeguata; inserire una rappresentanza immigrata in un circuito che permetta di «superare le difficoltà di comprensione tra immigrati e promotori delle politiche abitative, e delle politiche sociali in generale» (Golinelli, 2008:100).

-Adozione di provvedimenti di natura economica e finanziaria.

Interventi che inducano i proprietari di immobili vuoti a metterli in locazione sostenendone le spese di ristrutturazione o prevedendo sgravi fiscali per i proprietari che affittano; oppure interventi di facilitazione all'accesso al credito a bassi tassi di interesse tramite accordi con istituti bancari, anche per piccoli prestiti che potrebbero ad esempio coprire il versamento della caparra per la stipula del contratto d'affitto.

-Realizzazione di accordi tra datori di lavoro e associazioni di proprietari.

I datori di lavoro dovrebbero in sostanza farsi garanti del rapporto di locazione. Un'esperienza di accordi tra datori e proprietari è stata avviata in Italia da Confedilizia, che ha studiato nel Nord-Est insieme a Confindustria un modello di contratto di locazione con l'obiettivo di favorire l'inserimento abitativo dei lavoratori immigrati. Il proprietario affitta l'immobile all'imprenditore che in questo modo si fa garante del pagamento del canone e delle eventuali spese di manutenzione causate dai danni all'immobile. Nel contratto è prevista la possibilità per l'imprenditore di concedere in uso la casa a un proprio dipendente (contratto di locazione); è inoltre prevista la facoltà per l'imprenditore di recedere nel caso in cui il lavoratore lasci l'alloggio e l'imprenditore non voglia affittarlo ad altri lavoratori. Con un secondo modello di contratto (il contratto di alloggio) l'imprenditore concede in uso l'immobile al lavoratore straniero. Nel contratto di alloggio non è previsto il versamento di una caparra dell'inquilino ma è prevista una forma di rivalsa sul salario per il pagamento del canone. Lo stesso Cnel ha elaborato proposte simili che vedono un coinvolgimento diretto dei datori di lavoro nella ricerca di soluzioni abitative per i migranti. L'emergenza casa è talmente alta nel Nord (zona in cui invece non esiste o quasi per i migranti il problema lavoro) che è difficile esprimere un giudizio negativo complessivo su questo tipo di soluzione; certo desta grandi perplessità la proposta di modelli che pongono i lavoratori migranti in un rapporto di dipendenza dai loro datori non solo per ciò che concerne la loro occupazione, ma anche per la soluzione abitativa (Cestim, 2002:7-8).

-Azioni immobiliari sociali.

Intermediazione tra proprietari ed immigrati con l'offerta di garanzie per l'affitto più le spese e di un'integrazione economica, oltre alla costituzione e alla gestione di un patrimonio immobiliare da mettere a disposizione a prezzi calmierati; queste azioni potrebbero indicativamente essere svolte da delle agenzie, organizzazioni di natura pubblica o privata che coordinino le azioni sul territorio per facilitare l'inserimento abitativo.

-Sistemazioni collettive.

Gestione di strutture alloggiative, a parte di organizzazioni di natura pubblica o privata, che hanno come obiettivo il superamento dei centri di prima accoglienza.

1.2.6 *Housing* sociale

Come sostiene Golinelli, il bisogno abitazionale della popolazione immigrata è molto articolato e profondamente influenzato da fattori condizionati dall'individuo straniero e dal contesto in cui è inserito. La casa, ovvero il bisogno in questione, non sempre corrisponde alle esigenze di partenza dell'individuo e/o del nucleo familiare, sia a causa dell'indisponibilità quantitativa o qualitativa, sia a causa delle difficoltà di accesso all'alloggio stesso. Queste ultime possono essere legate a questioni che riguardano la difficoltà ad ottenere una posizione nelle graduatorie per alloggi pubblici, oppure derivare dalle discriminazioni subite nel mercato degli alloggi, piuttosto che in quello del credito. La fascia di popolazione che si trova a dover affrontare queste difficoltà, la cosiddetta “fascia grigia” («coloro che non hanno i requisiti per accedere alle soluzioni alloggiative pubbliche ma che contemporaneamente non hanno le risorse economiche per guardare al libero mercato delle locazioni o dell'acquisto» Golinelli, 2008:91), è quella che vive la situazione più critica, senza certezze né prospettive positive.

Proprio a questa fascia di popolazione in disagio abitativo più o meno grave si rivolgono le iniziative di *housing* sociale, volte a contribuire a risolvere il problema dell'alloggio. Per definire chiaramente il concetto di *housing* sociale, ritengo ideale rifarsi alla definizione proposta dal Cecodhas (Comitato europeo per la promozione del diritto alla casa), definizione estensiva e largamente accettata, dato che questo termine assume diversi significati nei paesi europei. Secondo il Cecodhas, l'*housing* sociale è «l'insieme delle attività atte a fornire alloggi adeguati, attraverso regole certe di assegnazione, a famiglie che hanno difficoltà nel trovare alloggio alle condizioni di mercato perché incapaci di ottenere credito o perché colpite da problematiche particolari» (in Cittalia, 2008:45). Per quanto riguarda l'Italia, il termine *social housing* è stato tradotto non senza problemi e ambiguità, con un'iniziale identificazione con l'edilizia pubblica. Attualmente, in Italia al concetto di *housing* sociale «si attribuisce un

significato più circoscritto, dal momento che viene utilizzato per indicare quegli interventi di politica abitativa di interesse pubblico che vanno oltre i confini tradizionali della edilizia residenziale pubblica e che vedono il concorso di soggetti privati e non *profit*» (Cittalia, 2008:45). Nonostante ciò, ci sono diversi modi di intendere l'*housing* sociale in Italia:

- la definizione riconosciuta a livello europeo dal Cecodhas, che include tutte gli interventi di sostegno all'abitare;
- una definizione che inquadra il concetto come un'area di intervento che si distingue dalla tradizionale Erp per le modalità, il target e i soggetti coinvolti;
- una definizione secondo cui il termine identifica «una precisa modalità di partenariato tra soggetti pubblici e privati per l'investimento di risorse a favore della riqualificazione urbana e della realizzazione di nuovi interventi edilizi» (Cittalia, 2008:51).

Compito delle iniziative di housing sociale è, stando alle riflessioni che il Cecodhas ha elaborato, a grandi linee quello di «assicurare la produzione di una certa quantità di abitazioni, che vanno a sommarsi a quelle libere sul mercato, ed in cui una parte del prezzo è sostenuta dallo Stato, per determinare da un lato un sostanziale equilibrio del mercato dell'affitto e dall'altro consentire alle classi di reddito più svantaggiate di disporre di un'abitazione» (Cecodhas, 1996 in Golinelli, 2008:92).

Sia in Europa che in Italia il panorama complessivo delle esperienze di *housing* sociale è quanto mai variegato, a partire dagli enti promotori, passando dalle modalità e alle varietà di intervento, fino ad arrivare ai soggetti beneficiari e ai criteri di selezione. Veneto ed Emilia-Romagna sono le regioni con il maggior numeri di esperienze osservate sul territorio italiano, principalmente per le seguenti ragioni:

- è molto più probabile che gli stranieri seguano un percorso che li porta dal Sud al Nord Italia, dove tendenzialmente effettuano il ricongiungimento familiare;
- sono entrambe aree geografiche caratterizzate da una intensa “tensione abitativa”, per questioni di immigrazione, di lavoro, di disponibilità di alloggi;
- entrambe le regioni possiedono un capitale sociale che favorisce la nascita e lo sviluppo di attori del privato sociale, oppure sono caratterizzate dalla presenza di enti locali particolarmente sensibili alla problematica (Golinelli, 2008:92-96).

Gli attori che rientrano nel terzo settore hanno un ruolo da protagonista in

questo insieme di attività, con particolare riferimento al mondo cooperativo, che in queste esperienze è il vero soggetto motore. Quelle che possono essere identificate come le *best practices* dell'*housing* sociale, però, non possono essere ricondotte alle sole iniziative di cooperative sociali o di abitazione, ma piuttosto a *networks* che coinvolgono una pluralità di attori differenti (associazioni di volontariato, associazioni di categoria, istituzioni, ecc.). Una pluralità di attori significa differenti prospettive circa l'approccio alla questione e l'intervento; sebbene al concetto di *social housing* vengano attribuiti una pluralità di significati, associati ad una molteplicità di definizioni, è comunque possibile individuare quelli che appaiono essere gli elementi-chiave, che caratterizzano l'azione innovativa dell'intervento:

- rappresenta un'opportunità di portata collettiva poiché diretta a «promuovere la coesione sociale sul territorio»;
- rappresenta un intervento diretto ad un'area colpita da disagio sociale ed abitativo, esclusa da benefici e senza risorse fondamentali;
- è organizzato sulla base del principio di sussidiarietà orizzontale, creando una rete di partecipazione pubblica, privata e no-profit;
- connette politiche rivolte a tematiche sociali con altre legate a questioni abitative, affiancando alla ricerca di un alloggio un percorso di accompagnamento sociale (Cittalia, 2008:52).

Sulla base dei concetti sopra elencati, e prendendo come riferimento ancora una volta il lavoro di Golinelli, a sua volta ispirata da Tosi, è possibile definire le azioni precise e innovative su cui si concentrano le attività di housing sociale:

- .Studi sul disagio abitativo o sull'*housing* sociale: con l'obiettivo di realizzare dei lavori che possano essere dei riferimenti per chi si occupa di questa tematica;
- .Azioni immobiliari sociali: costruzione o gestione di alloggi, da affittare e prezzo calmierato a particolari soggetti in disagio abitativo, utilizzando risorse pubbliche o private;
- .Recupero, risanamento, ristrutturazione: interventi strutturali per il recupero e il riutilizzo del patrimonio immobiliare già esistente, ma marginale o in degrado;
- .Agenzie immobiliari sociali: con l'intento di rendere l'offerta privata più sensibile,

eliminando le discriminazioni e rivolgendosi in particolare agli immigrati;

.Riqualificazione di “quartieri problema”: grazie ad interventi che combinino «azione immobiliare e sviluppo sociale locale», dando vita «a progetti locali integrati che migliorino la qualità della vita»;

.*Networks* locali, regionali e nazionali: hanno come obiettivo il confronto e lo scambio di esperienze per migliorare le singole iniziative e per avere maggiore incidenza verso le istituzioni e l'opinione pubblica;

.Sistemazioni collettive: soluzioni provvisorie inserite in progetti più articolati di reinserimento sociale e di trattamento di situazioni a rischio;

.Accompagnamento sociale all'abitare: si tratta di instaurare una relazione con gli abitanti di alloggi sociali per monitorare e favorire la ricerca di alloggi non sociali, attraverso un affiancamento durante la permanenza;

.Fondi di garanzia e rotazione: azioni finanziarie volte a favorire l'accesso alla casa per chi ha difficoltà ad accumulare le risorse necessarie per il pagamento delle mensilità, garantendo così ai proprietari il regolare pagamento;

.Sostegno all'acquisto: attraverso incontri di in-formazione con le comunità straniere, sportelli informativi appositi, accompagnamento nello svolgimento delle pratiche burocratiche (Golinelli, 2008:96-99).

Come vale per tutte le tipologie di intervento rivolte a risolvere una problematica, specialmente se si tratta di un intervento non ancora ben affermato sul territorio – sia a livello nazionale che locale, le azioni devono affrontare una serie di limiti, che Golinelli distingue tra endogeni ed esogeni. I primi comprendono:

- l'approccio volontaristico;
- la frammentarietà e la scarsa possibilità di coordinare gli interventi;
- la scarsa disponibilità di risorse;
- la specificità territoriale e locale, che spesso provoca una condizione di non replicabilità degli interventi.

Per quanto riguarda i limiti esogeni, sono stati identificati:

- l'attendibile mancato riconoscimento da parte delle istituzioni del ruolo del privato sociale;

- la tendenza a non organizzare dei percorsi di formazione professionale per i soggetti aventi ruolo di accompagnamento;
- il mancato accreditamento degli enti che si occupano di accompagnamento e di servizi abitativi;
- la mancanza di una normativa aggiornata alla realtà operativa e innovativa delle azioni di *housing* sociale (Golinelli, 2008:99).

In conclusione, appare chiaro dai testi degli autori consultati che le iniziative di *housing* sociale possono rivelarsi un'ottima opportunità per affrontare positivamente la tematica del disagio abitativo, in quanto offrono diverse soluzioni ai potenziali beneficiari – con la possibilità quindi di rivolgersi ad un target più vario ed ampio; inoltre, danno la possibilità agli attori coinvolti di dedicarsi alla tematica sfruttando potenziali maggiori rispetto a quelli che avevano a disposizione in precedenza, come un *network* allargato, diverse soluzioni di intervento sulle strutture abitative, le azioni dirette a creare garanzie per il credito. Nonostante le difficoltà proprie della tipologia di azione, e i limiti insiti attribuibili al concetto stesso di *housing* sociale, è auspicabile che in futuro la pratica si sviluppi ulteriormente dove già è presente, migliorando gli aspetti ancora poco convincenti, e si espanda nelle aree e regioni dove ancora gli attori istituzionali e sociali preferiscono adottare metodologie di intervento meno efficaci.

I.3 QUADRO NORMATIVO E POLITICHE ABITATIVE

Questo capitolo dell'elaborato è dedicato alla normativa che regola l'accesso all'alloggio nelle sue diverse modalità e alle politiche della casa implementate, che riguardino sia gli autoctoni sia, con maggiore attenzione, gli stranieri immigrati. I livelli che saranno presi in considerazione sono molteplici: quello internazionale e comunitario, con riferimenti ai percorsi proposti dall'Unione Europea, oltre che alle presentazioni delle realtà di alcuni paesi europei; quello nazionale italiano, attraverso la descrizione delle principali leggi in materia, gli interventi e le politiche implementate; il livello regionale e locale, caratterizzato da interventi diretti da parte delle singole amministrazioni, le quali possono affrontare la questione in maniera autonoma nei modi e limiti previsti dalla legge.

L'accesso al “bene casa” e la qualità dei luoghi abitativi devono essere considerati delle condizioni imprescindibili «per ampliare le chance d'interazione socio-culturale e le opportunità d'inserimento socio-economico» (Alietti, 2010:25). Questo discorso ovviamente non vale solo per l'Italia, ma può essere esteso a tutte le nazioni, regioni e aree territoriali che ospitano individui stranieri. Da quando il continente europeo è diventato nel suo complesso meta di flussi migratori, tutti i paesi hanno recepito l'esigenza di organizzare la nascente società multiculturale (Van Kempen, 2003:1). D'altronde, se questo discorso è ampiamente condiviso, altrettanto non si può dire delle caratteristiche proprie di ciascuna realtà territoriale. Ci troviamo infatti di fronte ad una molteplicità di situazioni e di contesti sociali, economici e culturali: ogni paese è contraddistinto dalla propria cornice politico-istituzionale, che promuove od ostacola, nel presente come nel passato, le politiche relative all'abitazione. Si tratta di diversi regimi di *welfare*, con particolare attenzione a quello abitativo, e di diversi modelli di integrazione, che vanno dall'assimilazione al pluralismo e al multiculturalismo. Infine, ogni paese presenta vincoli legislativi che riguardano le modalità di ingresso e soggiorno degli stranieri, le politiche che li riguardano, anche in relazione alle differenti realtà che caratterizzano il fenomeno migratorio nei diversi contesti, che hanno contribuito a modificare gli assetti e le responsabilità dell'azione politica.

Il risultato è che le specificità di ogni caso nazionale ha strutturato indirizzi di *policy* assai diversi l'uno dall'altro; ma, allo stesso tempo, è evidente come, nella maggior parte dei paesi europei, la questione della casa sia quella meno attentamente trattata, analizzata e finanziata: è il pilastro traballante del *welfare state* nel contesto europeo (Alietti, 2010:26).

I.3.1 Evoluzione della questione abitativa a livello internazionale

In Europa la questione abitativa può essere considerata una ricorrente questione sociale, in quanto non soltanto assistiamo al riprodursi delle situazioni di marginalità alloggiativa, ma le politiche relative alla casa hanno subito trasformazioni sulla base dei cambiamenti economici, sociali, demografici e urbani, così come in risposta a percezioni individuali. Aspetto fondamentale, che riguarda tutta l'Europa, è la forma che nel corso degli ultimi decenni ha riguardato il ruolo dello Stato; l'evolversi delle società europee, a partire dai cosiddetti “gloriosi anni” dello sviluppo economico e sociale, mostra i segni di un andamento delle politiche e degli interventi diretti improntati sul modello economico orchestrato dal mercato (Guerra, 2008:1-2).

A partire dagli anni '80, il compito di realizzare politiche d'integrazione che riguardano il settore dell'abitazione è stato affidato con sempre maggiore frequenza alle autorità regionali e locali. Ciò è avvenuto anche in quelle nazioni europee i cui sistemi politici non sono storicamente caratterizzati da alti livelli di decentramento amministrativo, come ad esempio la Francia. Sulla base di quanto Alietti afferma, questo decentramento – che egli definisce “localismo” – «crea una differenziazione tra Comuni, Province e Regioni rispetto ai criteri d'inclusione/esclusione all'accesso dei benefici previsti per la casa e/o per l'accesso al patrimonio di edilizia pubblica» (Alietti, 2010:32). La conseguenza principale di questo è che risulta complicato effettuare una lettura omogenea delle azioni ai diversi livelli, oltre al fatto che «si riscontra la difficoltà di rintracciare dei modelli chiari e definiti nelle strategie perseguite» (Alietti, 2010:32). Pertanto gli studiosi si sono orientati principalmente verso analisi di natura comparata tra le diverse realtà nazionali e locali, avendo a disposizione una gran quantità di materiale: la conclusione a cui sono giunti è che le singole situazioni a cui le politiche sono indirizzate e le stesse politiche abitative implementate sono molto differenti le une

dalle altre. I fattori che distinguono i singoli casi e che caratterizzano le loro divergenze dipendono da due elementi determinanti:

-il contesto istituzionale: mercato abitativo locale, legato quindi alla natura del bene casa, alle sue caratteristiche e disponibilità; strumenti a disposizione dei *policy makers*, collegabili alla struttura del mercato; scelte strategiche e adottate dagli attori istituzionali;

-le diverse caratteristiche delle popolazioni migranti: di natura demografica, socio-economica, linguistica, culturale e religiosa; queste influiscono sulla capacità di adeguarsi al sistema e alle dinamiche della nuova società di residenza.

Parallelamente, possono essere individuati degli aspetti comuni che conformano le politiche nazionali e locali in Europa:

-gli stranieri immigrati presentano nella maggior parte delle situazioni abitative un evidente svantaggio rispetto agli autoctoni, in relazione alla qualità alloggiativa e residenziale: *stock* abitativo più fatiscente, condizioni di sovraffollamento, minore quantità di servizi a disposizione e, maggiore vulnerabilità e insicurezza abitativa. Queste problematiche sembrano però essere inversamente proporzionali alla durata del percorso migratorio (anzianità migratoria);

-le aree urbane contraddistinte da una maggiore presenza di stranieri presentano fenomeni di marginalizzazione socio-spaziale, che nel lungo periodo rischia di condurre ad una significativa segregazione delle fasce immigrate.

Questa situazione di vera e propria debolezza delle condizioni strutturali del mercato dell'abitazione, fa sì che gli stranieri partano in netto svantaggio rispetto alla popolazione locale; Jayaweera e Choudhury la definiscono *new migrant penalty*: «i nuovi migranti spesso entrano nel mercato attraverso la sistemazione meno appetibile, spesso in aree svantaggiate o dove la domanda è più bassa, riempiendo il vuoto creato dalle persone che si sono spostate verso migliori condizioni» (Perry, 2008:6, trad. it.).

In generale, le politiche abitative delle nazioni europee oscillano tra due orientamenti dominanti nel mercato della casa, i quali vanno da un polo estremo rappresentato dalla posizione neoliberista che prevede una logica di mercato, ad un altro estremo rappresentato dal *welfare state* che garantisce un maggior intervento pubblico. Siccome l'andamento generale tende verso una liberalizzazione del mercato, come già

anticipato, questi due modelli opposti tra loro sembrano essere sempre meno distanti l'uno dall'altro.

Se invece si prende come riferimento la quantità disponibile di *social housing* (concetto introdotto nel capitolo precedente), è possibile identificare una significativa disparità tra i paesi europei, che possono quindi essere divisi in tre gruppi distinti:

- 1) i paesi con una percentuale consistente di alloggi sociali, pari al 20% dello *stock* abitativo complessivo, tra cui rientrano Danimarca, Gran Bretagna, Austria e Francia; i Paesi Bassi fanno parte di questo gruppo ma si distinguono per una percentuale superiore al 30%;
- 2) i paesi con una quota compresa tra il 5% e il 10%, tra cui Belgio e Irlanda;
- 3) i paesi che dispongono di un limitato stock abitativo sociale, una quantità minore del 5%: Italia, Spagna, Grecia e Lussemburgo (dati Feantsa, 2008).

La caratteristica dei paesi che dispongono di una percentuale consistente di abitazioni sociali è che una fetta importante degli assegnatari è rappresentata da famiglie immigrate.

In questi paesi, quindi, è il settore pubblico a preoccuparsi di rispondere alle esigenze abitative della popolazione immigrata. In paesi come Danimarca, Gran Bretagna e Paesi Bassi gli alloggi vengono assegnati sulla base di un criterio preciso: la condizione reddituale. Ciò mette sullo stesso piano famiglie autoctone e immigrate. Non ovunque però vengono adottati gli stessi criteri di selezione: altrove le istituzioni hanno adottato altre modalità, che in alcuni casi vengono criticate in quanto rappresentano forme di discriminazione. La Francia ha adottato un metodo di selezione per quote, al fine di creare un equilibrio tra numero di famiglie autoctone e famiglie immigrate; la regione Lombardia, invece, ha introdotto il criterio della residenza per un certo numero di anni nella regione o in un comune (Alietti, 2010:34).

Nel complesso, la disponibilità di alloggi a cui possono accedere i cittadini stranieri nei paesi europei copre una buona quota della richiesta. Ciascun caso nazionale, però, presenta delle sfumature riguardo l'effettiva condizione abitativa che confermano quanto la questione abitativa sia particolarmente critica non solo in Italia. Problematiche di vario genere sorgono in tutti i paesi, e riguardano la disponibilità di servizi, le strutture e le loro condizioni, la locazione geografica degli alloggi; insomma,

tutti gli aspetti critici già citati nel capitolo precedente e che sembrano caratterizzare la condizione abitativa degli immigrati in tutta Europa, anche se in misura diversa da nazione a nazione. Sono due i fattori principali che influenzano le misure adottate per regolare l'accesso degli stranieri all'abitazione sociale, stando a ciò che individua Edgar in suo studio sull'Europa a 15 effettuato nel 2004:

-la capacità dello Stato e delle sue istituzioni, del mercato e della società civile di valutare i bisogni della popolazione immigrata nell'ambito del settore abitativo, oltre che di realizzare gli interventi adeguati;

-la capacità dello Stato di fornire direttamente le strutture necessarie o di mettere gli attori della società civile nelle condizioni di poter operare, col sostegno delle istituzioni.

Date le differenze tra i singoli paesi e tra le aree geografiche del continente, per quanto riguarda le politiche fin qui discusse, riprendendo uno studio della rete Clip (*Cities for Local Integration Policies for Migrants*) del 2007 sono elencate di seguito le tre tipologie principali di interventi istituzionali:

- 1) politiche che hanno l'obiettivo di prevenire, o ridurre, la segregazione spaziale;
- 2) politiche che mirano a contenere gli effetti negativi della segregazione spaziale;
- 3) politiche che gestiscono la segregazione spaziale e ne sfruttano le opportunità positive.

Mentre le prime si distinguono per l'ambizioso obiettivo e risultano essere le più promosse, le seconde e le terze hanno in comune il tentativo di accettare la condizione esistente, ma con la riserva di tentare di migliorare le condizioni di vita e le opportunità di integrazione. Queste politiche sono state definite *area-based policies* e si sono sviluppate in tempi e modi diversi in vari paesi europei. Sono caratterizzate da molteplici misure e strumenti, da logiche di intervento orientate a molteplici scopi, come il recupero delle strutture abitative e le azioni volte a favorire l'inclusione sociale o le dinamiche di partecipazione degli abitanti; in ogni caso, ciò a cui ambiscono è sfruttare a pieno le risorse locali disponibili. La necessità di politiche di inclusione a dimensione territoriale è avvertita anche a livello europeo: a questo proposito si enfatizza la necessità di definire interventi che integrino la messa a disposizione di pacchetti di beni e servizi con una politica di inclusione sociale appunto *place based*. Questo perché il luogo dove la persona vive influenza fortemente la condizione di

esclusione sociale, così come può incidere sul grado di efficacia di ogni intervento volto a contrastarla. Questa influenza del contesto non solo è esercitata dal nucleo familiare in cui una persona è inserita, ma dalla più ampia comunità territoriale con cui abitualmente la persona interagisce. Sul versante più operativo, le politiche *area based* hanno la possibilità di mobilitare gli attori locali e di dar loro l'opportunità di mettersi alla prova nella individuazione di soluzioni e nella valutazione dei cambiamenti prodotti e questo rappresenta un aspetto fondamentale nel processo di implementazione (Cittalia, 2010:8-9). Le caratteristiche di ogni territorio e società influiscono necessariamente su ogni tipologia di intervento, visti i diversi livelli di inclusione/esclusione economica e sociale; in ciascuno dei contesti è il *policy maker* a individuare quale sia il grado di “mescolanza sociale” più indicato per limitare al minimo la segregazione e ridurre le minacce alla coesione sociale (Alietti, 2010:45). Questo è l'obiettivo del *welfare state*, che basa la propria idea di cittadinanza sui diritti sociali e segue una logica di inclusione attraverso la loro garanzia, favorendo così l'incorporazione della popolazione immigrata. Se ciò non avvenisse, il rischio maggiore sarebbe proprio la divisione sociale e la messa in discussione degli stessi diritti della popolazione (Castles, 2004:216).

I.3.1.1 Impostare efficaci politiche abitative

Nel processo che porta a considerare le politiche abitative fin'ora realizzate, è necessario prendere in considerazione degli elementi che possono dare una spiegazione del perché spesso hanno ottenuto un risultato opposto – o almeno molto distante – da quello sperato. Innanzitutto, il fatto che i paesi in questione siano tutti considerevolmente forti ed efficienti, fa capire che il fallimento delle politiche non è da attribuire solo alla debolezza delle istituzioni dello stato. Secondo, il fallimento delle politiche appare chiaro solo dopo un certo periodo di tempo: ciò può significare che se le politiche sociali rivolte agli stranieri falliscono, il fatto è da attribuirsi al loro orientamento nel breve periodo in relazione al processo migratorio. Terzo, alcuni fattori propri dell'esperienza migratoria possono risultare determinanti per la successiva condizione della popolazione straniera. È quindi necessario che le dinamiche del processo migratorio siano prese approfonditamente in considerazione, in quanto processo che ha inizio nel paese d'origine e prosegue attraverso il viaggio e le varie

modalità, l'insediamento, la formazione di una comunità, oltre che le varie motivazione e scelte che reggono l'intero processo (Castles, 2004: 207).

Livello europeo.

Nonostante l'Unione Europea non abbia competenza formale in materia di *housing*, le politiche comunitarie relative alle libertà e ai diritti degli individui e alla prevenzione della discriminazione dovrebbero riguardare anche quest'area. Lo stesso Consiglio Europeo ha contribuito direttamente al dibattito sulle politiche abitative, e sulla base di ricerche effettuate a livello continentale e comunitario la Rete Clip ha redatto delle raccomandazioni per impostare delle efficaci politiche in materia:

- favorire il dialogo tra i *policymakers* europei e un'azione di *network* tra le varie realtà nazionali e locali;
- avviare e finanziare programmi di ricerca sull'integrazione e sui progetti di *housing*;
- supportare attori e *stakeholders* minori, anche a livello nazionale o locale, in quanto corpi attivi in materia di integrazione ed inclusione sociale;
- includere le attività di *housing* sociale tra i programmi politici di coesione dell'Unione Europea e sfruttare al meglio le risorse economiche a disposizione;
- monitorare le direttive comunitarie contro la discriminazione razziale e garantirne l'implementazione.

Livello nazionale.

I governi nazionali hanno un ruolo chiave nella formulazione di politiche per l'integrazione dei migranti, nella distribuzione di fondi e risorse pubbliche per la riqualificazione e il rinnovamento, per i progetti di *housing* e la lotta alla discriminazione e la segregazione. Ecco allora una lista di interventi possibili che a livello nazionale sono raccomandati:

- formulare una politica nazionale in materia di immigrazione e integrazione, che contempli chiare condizioni e indichi diritti e doveri di tutti gli attori istituzionali e non;
- mettere a disposizione degli attori istituzionali e privati le necessarie risorse (finanze, condizioni giuridiche, tempi e luoghi necessari, ecc.);
- importare e migliorare *good practices*, favorendone la diffusione a livello nazionale;

-garantire uno sviluppo socio-economico tale che inverta il processo di svalutazione delle aree con maggior concentrazione di stranieri e che, anzi, tenga conto di questa risorsa e ne sfrutti le potenzialità.

Livello locale.

Per l'effettiva e concreta realizzazione di misure di *policy*, è necessario adattare in maniera appropriata le politiche alle situazioni locali. Di seguito sono elencati gli orientamenti principali che possono essere intrapresi per bilanciare positivamente la condizione residenziale dei gruppi sociali a livello locale:

- creare una *partnership* locale e un'azione di cooperazione tra i singoli corpi locali, inserite in un piano di azione orientato sul lungo periodo con un approccio multilivello alla questione;
- ottenere e allo stesso tempo fornire credibili, comprensibili e accessibili informazioni e conoscenze in materia;
- garantire l'accesso al mercato della casa e in particolare ai progetti di *social housing*, con particolare attenzione alle cooperative e associazioni del terzo settore;
- migliorare la sicurezza personale e il dialogo tra la popolazione, favorendo la coesione sociale e contrastando la discriminazione; realizzare politiche anti-segregazione e promuovere relazioni tra i componenti della comunità, attraverso il coinvolgimento della popolazione residente (Clip Network, 2007:9-17).

Gli interventi devono essere effettuati sulla dimensione abitativa nelle zone svantaggiate, nello specifico tipologia dell'alloggio e titolo di occupazione: il quadro delle azioni comprende la riqualificazione dello *stock* abitativo, l'inserimento di nuovi gruppi della popolazione, l'attivazione di politiche innovative di proprietà e affitto (*tenure*), la diversificazione delle modalità di allocazione dei nuclei più svantaggiati all'interno del mercato dell'abitazione, in particolare per quanto riguarda l'edilizia pubblica e sociale. Gli effetti positivi che tali orientamenti possono creare sono, principalmente, favorire un maggior tasso di coesione sociale tra individui con *background* diversi e – potenzialmente – una miglior reputazione dell'area abitativa in questione (Alietti, 2010:46-47).

I.3.2 Quadro normativo sul piano internazionale

A livello internazionale, il diritto all'abitazione è garantito: 1) dall'art. 25 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, che dispone che ogni individuo ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della propria famiglia, con particolare riguardo al diritto all'abitazione; 2) dall'art 11, comma 1 del Patto internazionale sui diritti economici, sociale e culturali, firmato a New York il 16 dicembre 1966 (ratificato e reso esecutivo a seguito della legge 25 ottobre 1977, n. 881), che impegna gli stati a riconoscere e attuare il diritto di ogni individuo ad un livello di vita adeguato per sé e la propria famiglia, che includa alimentazione, vestiario e alloggi adeguati, nonché al miglioramento continuo delle proprie condizioni di vita; 3) dall'art. 27, comma 3 della Dichiarazione internazionale sui diritti del fanciullo, firmata a New York il 20 novembre 1989 (ratificata e resa esecutiva a seguito della legge 27 maggio 1991, n. 176) che impone agli stati di adottare adeguati provvedimenti per aiutare i genitori o altri che hanno la responsabilità del fanciullo ad attuare il diritto di ogni fanciullo ad un tenore di vita sufficiente per consentire il suo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale e ad offrire se necessario, un'assistenza materiale e programmi di sostegno, in particolare per quanto riguarda l'alimentazione, il vestiario e l'alloggio; 4) dall'art. 5 della Convenzione internazionale per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, firmata a New York il 21 dicembre 1965 (ratificata e resa esecutiva con la legge 13 ottobre 1975, n.4); 5) dall'art. 14 della Convenzione per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne, firmata a New York il 18 settembre 1979 (ratificata e resa esecutiva a seguito della legge 14 marzo 1985, n. 132).

Occorre inoltre ricordare il vincolo derivante dall'art. 6, lett. a) della Convenzione sui lavoratori migranti n. 97, promossa dall'Oil (Organizzazione Internazionale del Lavoro), aperta alla firma a Ginevra il 1 luglio 1949 (ratificata e resa esecutiva con legge 5 agosto 1952, n. 1305), che impone agli stati di riconoscere ai lavoratori stranieri regolarmente soggiornanti e ai loro familiari un trattamento non meno favorevole dei cittadini nell'accesso all'alloggio. L'art. 6 della Convenzione, infatti, recita: «Ogni Stato membro per il quale sia in vigore la presente convenzione si impegna ad applicare, senza discriminazione di nazionalità, razza, religione o sesso, agli

immigrati che si trovano legalmente entro i limiti del suo territorio, un trattamento che non sia meno favorevole di quello che esso applica ai propri dipendenti in relazione alle seguenti materie: a) nella misura in cui queste questioni sono regolate dalla legislazione o dipendono dalle autorità amministrative: [...] iii) l'alloggio».

I.3.3 Quadro normativo nel contesto comunitario

A partire dalla stipulazione del Trattato di Roma nel 1957, che ha sancito la nascita della Comunità Economica Europea, è stato definito il diritto di libertà di movimento di lavoratori, capitali, merci e servizi tra i paesi comunitari. I flussi di individui (e non solo) tra paesi terzi erano visti come materia di competenza dei singoli stati membri. Le responsabilità nazionali si sono modificate a partire dalla formazione dell'attuale Unione Europea quando, in risposta alle crescenti esigenze di un'azione integrata per regolare i ricongiungimenti familiari e la formazione di “comunità etniche”, si è venuti a sopperire alla mancanza di una politica europea di cooperazione in materia di immigrazione e integrazione. Con il Trattato di Schengen del 1985 (che coinvolgeva inizialmente Germania, Francia e Benelux e che non è entrato in vigore fino al 1995), la percezione del fatto che queste due questioni dovessero essere trattate a livello comunitario ha iniziato a prendere piede. Il trattato di Amsterdam del 1997 è stato il passaggio successivo: gli artt. 61, 62 e 63 regolavano i flussi di persone e il soggiorno all'interno dei paesi dell'Unione, sia di cittadini comunitari che di paesi terzi. Un ulteriore passo avanti è stato effettuato nel 1999 in occasione del meeting del Consiglio Europeo a Tampere, dove i principi politici sono stati evidenziati quattro elementi: una gestione più efficiente dei flussi migratori; un sistema comune di accoglienza e di asilo; la creazione di *partnership* con il paese d'origine; un trattamento paritario dei cittadini di paesi terzi (Castles, 2004:217).

Il diritto comunitario impone precisi limiti alle facoltà del legislatore nazionale e regionale di intervenire nel trattamento dei cittadini stranieri, con riferimento al diritto all'accesso all'abitazione, sebbene solo in relazione a quelle categorie di cittadini stranieri “protette” dal diritto comunitario stesso. Per quanto riguarda i cittadini comunitari, vale innanzitutto il principio di non discriminazione di cui all'art. 12 del Trattato sulla Comunità Europea, il quale dispone che «nel campo di applicazione del

presente trattato, e senza pregiudizio delle disposizioni particolari dallo stesso previste, è vietata ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità». La Corte di Giustizia europea ha affermato che il divieto contenuto nell'art. 12 T. C.E. «richiede la perfetta parità di trattamento, negli Stati membri, tra i soggetti che si trovano in una posizione disciplinata dal diritto comunitario e i cittadini dello Stato membro in questione» (Corte di Giustizia C.E., sent. Data Delecta, C-43/95, par. 16).

Per effetto della giurisprudenza della Corte di Giustizia europea, che ha progressivamente esteso l'ambito di applicazione dell'art. 12 del Trattato della Comunità Europea, la regola della parità di trattamento trova applicazione anche ai diritti e vantaggi sociali e fiscali non direttamente connessi all'impiego del lavoratore che ha esercitato il diritto alla libera circolazione. Così, a partire dall'art. 9 del Regolamento C.E.E. n. 1612 del Consiglio, del 15 ottobre 1968, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità, è stata prevista la parità di trattamento del lavoratore comunitario migrante con i lavoratori nazionali per quanto concerne i diritti e i vantaggi accordati in materia di abitazione, in quanto funzionali alla piena realizzazione della libertà di circolazione dei lavoratori.

Rientra nel campo di applicazione del diritto comunitario anche il principio di parità di trattamento in materia di accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica tra cittadini nazionali e cittadini stranieri di paesi terzi titolari di permesso di soggiorno C.E. per soggiornanti di lungo periodo, previsto dall'art. 11, comma 1, lett. f) della direttiva 2003/109/C.E. del Consiglio del 25 novembre 2003, concernente lo status dei cittadini dei paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo.

Le norme vigenti tutelano le esigenze alloggiative dello straniero extracomunitario e della sua famiglia in modo assai articolato, a seconda della sua condizione giuridica e della definizione dei familiari che l'ordinamento ritiene ammissibili in relazione all'esercizio del diritto all'unità familiare. In alcune ipotesi (ingresso per richiedere asilo, status di rifugiato, protezione sussidiaria, protezione temporanea in caso di esodo di massa) l'ordinamento comunitario e quello nazionale ritengono che lo straniero si trovi in una condizione più delicata e meritevole una speciale protezione, e in un prevedibile stato di pericolo immediato o di indigenza. Perciò si prevede che l'alloggio familiare sia fornito direttamente o indirettamente dai

pubblici poteri nell'ambito di complessive misure di accoglienza, o comunque non si esige dallo straniero la disponibilità di un alloggio per sé e per i suoi familiari conviventi quale presupposto per l'ingresso o il soggiorno nel territorio dell'Unione insieme con i suoi familiari. In altre ipotesi, invece, la disponibilità di un alloggio da parte dello straniero stesso e dei suoi familiari costituisce uno dei presupposti essenziali richiesti ai fini di ottenere l'ingresso o un particolare tipo di soggiorno nel territorio degli Stati membri dell'Unione Europea. Per ora tale obbligo è previsto dalle norme comunitarie: a) per gli ingressi di breve periodo; b) per gli ingressi e i soggiorni per ricongiungimento familiare; c) per il rilascio del permesso di soggiorno C.E. per soggiornanti di lungo periodo.

I.3.4 Casi nazionali

Svezia: politiche abitative universalistiche e mix sociale.

Le politiche abitative svedesi rappresentano un importante caposaldo del sistema di *welfare* cosiddetto “universalistico”, poiché l'obiettivo è quello di garantire un alloggio di buona qualità all'intera popolazione. Il principio che regge questo tipo di intervento è che un miglioramento complessivo della situazione abitativa migliori le condizioni dei gruppi più svantaggiati. Le politiche pubbliche svedesi appaiono orientate a supportare la popolazione immigrata attraverso interventi non specificamente indirizzati a tale gruppo sociale, ma potenzialmente rivolti a tutti i soggetti in condizione di disagio socio-economico. Il fatto che le politiche abbiano un'impostazione universalistica prevede infatti l'assegnazione degli alloggi sulla base di liste d'attesa, non su soglie di reddito o altri meccanismi. Da segnalare nel caso svedese è l'aumento della percentuale di alloggi pubblici a partire dal secondo dopoguerra, e il relativo declino della percentuale di affitti privati.

Gli immigrati vivono spesso concentrati in aree residenziali di recente costruzione, risalenti agli anni '60-'70; di conseguenza pagano affitti più alti in confronto ai cittadini autoctoni che risiedono in edifici privati mediamente più vecchi e con affitti meno costosi (Van Kempen, 2003:7). Per evitare eccessive concentrazioni territoriali di immigrati, la Svezia ha adottato nel corso degli anni strumenti che, direttamente o indirettamente, hanno contrastato fenomeni di segregazione. Uno su tutti è

il dispositivo di “Sostegno per l'affitto e per l'acquisto”: le famiglie con redditi bassi possono ottenere un aiuto finanziario tale da poter usufruire del diritto della libertà di scelta della soluzione abitativa considerata migliore dai diversi soggetti. Sono state inoltre attivate politiche d'intervento sociale nei quartieri che presentavano le più alte concentrazioni di disagio: l'obiettivo è stato quello di promuovere un generale sviluppo delle popolazioni residenti nell'area, con una particolare attenzione alla qualità degli spazi pubblici e delle strutture.

In Svezia l'organizzazione del sistema di *housing* sociale è di diretta competenza municipale. Il governo centrale definisce le politiche abitative nel loro complesso, fissando le regole legali e finanziarie generali, mentre le amministrazioni comunali sono responsabili della pianificazione e dell'offerta degli alloggi a livello locale. Ciò avviene attraverso l'istituzione di aziende municipali. In questo modo il settore pubblico rimane il settore protagonista, promuovendo interventi sulla base della logica universalistica e rivolti a contrastare la segregazione delle aree abitative, con effetti positivi sulla condizione abitativa dei cittadini immigrati.

Paesi Bassi: politiche abitative dal futuro incerto.

In Europa spiccano i Paesi Bassi in quanto di unico paese in cui il settore di *social housing* arriva a coprire il 35% del patrimonio abitativo complessivo. Il settore che assicura una risposta a questo bisogno sociale è, a differenza della Svezia, il terzo settore, incarnato dalle oltre cinquecento *housing associations* riconosciute e sostenute dalle amministrazioni comunali. Queste associazioni gestiscono il processo di assegnazione degli alloggi, sulla base delle dimensioni della struttura e del nucleo familiare e del livello di reddito. Gli stessi comuni possono però intervenire per regolare l'assegnazione, anche attraverso procedure orientate a garantire una maggior libertà di scelta ai richiedenti.

Trattandosi di alloggi in affitto, il 95% circa ricade nel settore “regolato”, caratterizzato da un affitto mensile inferiore alla soglia definita “limite di liberalizzazione”. Il canone regolato è stabilito dal governo centrale, mentre gli affitti liberalizzati sono definiti da ciascun locatario in base al mercato. Nonostante la disponibilità di *housing* sociale sia molto alta, le abitazioni a basso canone non riescono

a soddisfare ovunque la domanda, favorendo così le situazioni di segregazione in quelle aree caratterizzate appunto da grossa concentrazione di alloggi sociali (oltre il 60% in alcune aree metropolitane). In particolare, alcune aree sono caratterizzate dalla concentrazione di individui in condizione di disagio socio-economico, fenomeno provocato dall'esodo di famiglie benestanti più orientate ad acquistare casa in periferia. I più colpiti da questa condizione sono appunto gli immigrati, tra cui è diffuso anche il problema dell'affollamento abitativo (Alietti, 2010:71).

La ragione di questa crisi abitativa trova la sua origine, molto probabilmente, nei tagli ai finanziamenti diretti alle *housing associations* che sono stati operati nell'ultimo decennio, fattore che ha condotto ad un aumento delle vendite di abitazioni pubbliche a privati. Ciò è avvenuto in conseguenza della valutazione di un eccesso di disponibilità di alloggi a canoni sociali nelle aree urbane, a discapito di alloggi in affitto e in vendita di livello medio-alto (Alietti, 2010:71).

Nel complesso, nei Paesi Bassi si assiste alla tendenza a favorire gli interventi rivolti a spostare le preferenze della popolazione verso l'acquisto dell'abitazione, rispetto all'accesso alle abitazioni sociali. La disponibilità di alloggi delle *housing associations* rimane comunque estremamente significativa rispetto alle realtà degli altri paesi europei; tuttavia, le difficoltà principali si osservano nella reticenza a realizzare politiche rivolte a contrastare i limiti di accesso ad abitazioni poco costose.

Gran Bretagna: “casa di proprietà” e condizioni sfavorevoli per gli immigrati.

Anche in Gran Bretagna il settore dell'*housing* sociale è molto sviluppato e occupa un ruolo di rilievo, pur avendo subito alcuni cambiamenti dovuti ad atti legislativi e a trasformazioni negli atteggiamenti della popolazione. Fino agli anni '80 il settore abitativo pubblico ha avuto un'espansione notevole grazie all'intervento diretto delle istituzioni, impegnate a favorire il settore pubblico distogliendo interesse dal mercato privato della locazione. Anche nell'ultimo trentennio la Gran Bretagna ha registrato un incremento dell'importanza e del patrimonio abitativo sociale disponibile, con una crescita di sette punti percentuali di *stock* abitativo – favorita da una politica di trasferimenti dagli enti locali alle associazioni e dalla costruzione di nuove strutture, oltre che ad un investimento finanziario nazionale pari al 5% del Pil (dati Cresme, 2003

e Whitehead e Scanlon, 2007 in Alietti, 2010).

Una considerevole inversione di tendenza è cominciata però proprio con le riforme degli anni '80, continuando poi negli anni successivi. La principale trasformazione avvenuta è rappresentata dall'affermazione del diritto all'acquisto della casa in locazione, sancita dal *right to buy*: l'atto legislativo rendeva possibile acquistare a prezzi scontati l'abitazione in cui si risiedeva in affitto da almeno cinque anni. Questo strumento ha contribuito a modificare il modello abitativo della popolazione britannica, che da allora ha preferito la modalità della “casa di proprietà” – arrivata a coprire il 70% dello *stock* abitativo (Alietti, 2010:74).

Il settore del *social housing* è quindi maggiormente orientato a soddisfare la domanda residuale, di quella fascia di popolazione con redditi bassi e scarso potere di acquisto, nel rispetto però di alcune modalità di accesso che Baldini e Federici individuano: preferenza per i senzatetto o chi è a rischio di diventarlo; preferenza per chi vive in condizioni insalubri o di sovraffollamento; precedenza a chi si trova in condizioni di “bisogno prioritario” (donne incinte, disabili, famiglie con figli a carico, giovani). Gli immigrati sono di fatto esclusi dall'accesso agli alloggi sociali, fino al momento dell'ottenimento della residenza; ciò dimostra che la condizione abitativa degli stranieri in Gran Bretagna è più problematica di quelli che si trovano in Svezia e Paesi Bassi. I dati rilevati da Rutter e Latorre nel 2007 registravano la locazione del 90% delle abitazioni pubbliche a cittadini autoctoni e una crescente tendenza della popolazione straniera a rivolgersi al mercato privato, nei contesti locali dove i costi degli affitti lo permettono; altrove, invece, la popolazione immigrata è spinta ad inserirsi nelle lunghe liste d'attesa per gli alloggi pubblici. La condizione degli alloggi pubblici in cui alloggiano gli immigrati è inoltre spesso caratterizzata da qualità scadente delle strutture, sovraffollamento e concentrazione spaziale di gruppi “etnicamente” omogenei, fattore che – come già sostenuto – alimenta il fenomeno della segregazione.

Germania: dalle quote per il *mix* sociale alla crescente segregazione.

Le premesse da fare riguardo a questo caso nazionale sono due: la prima è che le politiche abitative possono essere efficacemente ricostruite solo a partire dalla riunificazione; la seconda è che la competenza del settore a partire dal 2007 appartiene

ai singoli *Länder*, il che rende difficile disegnare un quadro unitario.

Nel complesso è possibile affermare che il sistema di alloggi pubblici tedesco sia regolato in buona parte da meccanismi di mercato. La tendenza comune ha preso piede a partire da un sistema di finanziamenti e incentivi nato nella Germania federale, che sostanzialmente favoriva l'investimento pubblico e privato per la riqualificazione di alloggi destinati al sociale. Ciò ha condotto alla nascita di molte aziende municipali che, nel corso degli anni e col venir meno di sgravi previsti dalla legge, hanno progressivamente perso potere nel settore abitativo. La conseguenza è stata, a partire dagli anni '90, la diminuzione dello *stock* abitativo pubblico e la diffusione sia della locazione privata sia dell'acquisto della casa (Glock e Haussermann, 2004 in Alietti, 2010:77).

Per quanto riguarda la condizione degli stranieri, la buona disponibilità di alloggi presente precedentemente agli anni '90 aveva permesso un discreto accesso di immigrati nei quartieri di edilizia sociale. Ciò ha portato però a diffondersi un'idea sulla necessità di garantire un *mix* sociale nelle aree a maggiore concentrazione di stranieri, idea che nel 1975 ha partorito il sistema delle quote: il numero di migranti non avrebbe dovuto superare il 12% della popolazione locale. Questo sistema non è stato mai concretamente rispettato, a causa di regolamenti comunitari che ne impedivano l'esecuzione. A partire dagli anni Novanta il disagio abitativo degli immigrati si è fatto ancora più incombente, a causa della riunificazione che ha destabilizzato il sistema tedesco, per via dei numerosi rientri di cittadini espulsi o rifugiatisi all'estero, oltre che per i sempre maggiori flussi migratori. Data l'inaccessibilità del mercato privato ai gruppi sociali più svantaggiati e la crescente difficoltà del settore pubblico a rispondere alle loro esigenze abitative, la strategia adottata è stata quella di favorire gli investimenti degli attori privati. La principale conseguenza è stata quella di non basare le procedure di allocazione su criteri di mescolanza sociale: questo ha favorito la creazione di aree omogenee da un punto di vista "etnico" e la diffusione di dinamiche segregative in aree urbane con abitazioni mediamente più fatiscenti e per cui gli stranieri pagano affitti più cari degli autoctoni (Alietti, 2010:79; Van Kempen, 2003:7). Solo agli inizi degli anni 2000 l'opinione pubblica avversa alla creazione di quartieri "etnici" ha condotto molte aziende private e pubbliche a porre nuovamente attenzione alla questione del *social mix*,

ricreando così una quota per le assegnazioni: l'80% degli alloggi sociali è da destinarsi a cittadini comunitari (Alietti, 2010:79).

Considerato che nelle principali aree urbane le amministrazioni locali hanno sempre inserito nei loro programmi degli interventi di contrasto al disagio abitativo degli immigrati, la situazione complessiva a livello federale è caratterizzata da forte criticità, a causa di una regolamentazione delle politiche pubbliche fortemente dipendente da dinamiche di mercato e da atteggiamenti discriminatori nell'ambito della locazione privata.

Nell'elaborato redatto da Guerra sono chiaramente individuati i fattori che evidenziano la convergenza nelle politiche abitative dei paesi presi in considerazione:

- 1) diminuzione dell'offerta diretta di case da parte del settore pubblico, a causa di una diminuzione dell'intervento diretto dello stato. L'intervento statale ha invece assunto forme diverse e indirette, come misure legislative, fiscali o urbanistiche;
- 2) cambiamento del meccanismo e del processo di realizzazione delle politiche, che è stato progressivamente decentralizzato e assegnato alle istituzioni locali;
- 3) rafforzamento del ruolo degli attori privati nell'offerta e nella gestione del patrimonio abitativo, accompagnato da una crescita dell'attenzione rivolta alle dinamiche e alle risorse del mercato privato.

Nel contesto europeo, la funzione fondamentale che sta assumendo lo stato è quella di agevolare e supportare l'accesso alla casa di quelle fasce di popolazione che non riescono ad inserirsi nel mercato privato. Contemporaneamente, dovrebbe occuparsi della gestione e manutenzione del patrimonio abitativo residuo del periodo in cui la sfera pubblica era *leader* del settore. Il mercato privato invece è ormai ritenuto essere l'alternativa preferita in quanto offre le migliori risorse al prezzo più conveniente, oltre ad essere più efficiente nel fornire una più ampia possibilità di scelta, diversificazione, mobilità e innovazione (Guerra, 2008:20-21).

La condizione degli immigrati appare in generale critica in tutta Europa, per le seguenti ragioni:

-l'affermazione del mercato privato a discapito di quello pubblico mette spesso la fascia di popolazione immigrata – che ovunque rientra tra quelle più svantaggiate – nella

condizione di non riuscire a reggere i costi e le spese;

- sia nel mercato privato che in quello sociale e pubblico, spesso gli immigrati subiscono differenze di trattamento per quanto riguarda le strutture messe a disposizione (quantità, qualità, spese di affitto, ecc.), o non ne hanno accesso per mancanza di requisiti specifici;
- dove i nuclei stranieri hanno accesso ad alloggi pubblici, i rischi che maggiormente corrono sono che le condizioni non siano adeguate e che le disposizioni logistiche favoriscano la concentrazione – di singole “etnie” o di migranti in generale – e la probabile segregazione sociale.

I.3.5 Il contesto italiano

Le politiche abitative realizzate in Italia sono caratterizzate da «ritardo e difficoltà di innovazione concettuale» (Coin, 2004:145). Come afferma Somma, alla base di questa realtà si trova il fatto che l'Italia è diventato solo recentemente un paese meta di flussi migratori. Oltre a questa ragione, però, ce ne sono altre che riguardano le risorse messe a disposizione e gli orientamenti generali delle politiche stesse. Ciò che ha contraddistinto in negativo le politiche generali della casa è stata la scarsa quantità di interventi mirati alle fasce deboli della popolazione, a cui si è aggiunto il numero estremamente esiguo di abitazioni disponibili ad affitti economici. Il motivo che ha condotto a questa scelta è attribuibile al fatto che le politiche della casa sono state «orientate al mercato e finalizzate più alla proprietà che all'affitto» (Coin, 2004:145), come già accennato nel capitolo precedente.

I fattori che, a partire da metà anni '90, sono intervenuti a cambiare radicalmente la situazione riguardante la questione abitativa e le politiche relative sono:

- l'aumento vertiginoso del prezzo delle case e degli affitti rispetto ai redditi e ai consumi delle famiglie: nel periodo 1991-2007 l'incremento dei canoni di mercato nelle aree urbane è risultato pari al 66,7%, a fronte di una crescita delle disponibilità familiari nell'ordine del 20,8% (dati Cittalia, 2008:11);
- la nuova domanda di case derivante dal forte aumento del numero di nuclei familiari (di dimensioni sempre più ridotte): dai 22.226.000 nuclei familiari presenti in Italia nel 2000, siamo passati, stando a un'elaborazione Censis su dati Istat, ai 24.282.000 del

2007 (Alietti, 2010:84);

-una nuova e irruente domanda abitativa legata ai flussi migratori (Cittalia, 2008:5-6).

Per quanto riguarda la condizione degli immigrati nello specifico, le politiche abitative si sono rivelate inefficaci innanzitutto per via della separazione ideologica tra il disagio abitativo degli stranieri da quello della popolazione in generale. Ciò ha condotto a gestire la situazione come se si trattasse di una vera e propria emergenza, con delle necessità immediate da risolvere, invece di considerare la questione in un'ottica di lungo periodo, per cui fosse indispensabile organizzare degli interventi adeguati.

La vera emergenza che si è manifestata sul territorio, invece, riguarda questioni che hanno coinvolto tutte le fasce più deboli della popolazione e non solo la popolazione immigrata, essendo caratterizzata da fenomeni quali l'aumento del numero di sfratti per morosità; la crescita, nelle aree urbane, di alloggi di fortuna e baraccopoli; la crescita di disagio sociale diffuso, di processi di indebitamento e di impoverimento delle famiglie: tutti fattori, questi, che hanno riportato la questione abitativa ad essere inserita all'interno dell'agenda politica nazionale.

Storicamente, la questione abitativa per quanto riguarda le fasce più svantaggiate della popolazione in Italia è stata affrontata principalmente seguendo tre modelli identificati da Coin:

-l'edilizia residenziale pubblica o edilizia sovvenzionata, che offriva affitti sociali e impegnava gli attori istituzionali a rispondere alla domanda abitativa nelle aree con maggiore presenza di cittadini immigrati;

-la casa di proprietà a costi contenuti (edilizia agevolata);

-il regime di controllo degli affitti a seguito dell'introduzione nel 1978 della legge sull'equo canone, della legge sui patti in deroga nel 1992 e della legge sulla locazione nel 1998.

Se messo a confronto il mercato della casa italiano con quello di altri paesi d'Europa, emergono due sostanziali differenze: la prima è l'assenza di grandi investitori istituzionali nel settore *profit*; la seconda è l'assenza di una componente privata *no-profit*. Nei paesi europei presi a confronto nella letteratura considerata (Germania, Paesi Bassi, Gran Bretagna e Svezia) questa componente *no-profit* è parte integrante del processo di tutela degli individui e dei nuclei familiari economicamente e socialmente

svantaggiati. Ciò che in Italia non ha finora reso possibile raggiungere i medesimi livelli è la mancanza di un ampio patrimonio abitativo pubblico, a cui si aggiunge la mancanza di un sistema di regole che favorisca l'investimento nel settore dell'edilizia sociale da parte degli operatori privati (Coin, 2004:138-139).

In rapporto con gli altri paesi europei, l'Italia registra oltretutto una percentuale estremamente bassa di edilizia popolare, avendo a disposizione solo il 4% di alloggi di edilizia sociale pubblica, a fronte del 36% dei Paesi Bassi, del 22% della Gran Bretagna e del 20% della media comunitaria. L'offerta abitativa pubblica in Italia dal 1984 al 2004 si è ridotta quasi del 90%: la produzione edilizia di nuovi alloggi di residenza sovvenzionata è scesa da 34.000 a 1.900 (contro gli oltre 80.000 in Francia e i 30.000 in Gran Bretagna); le abitazioni realizzate in regime di residenza agevolata o convenzionata sono passate da 56.000 a 11.000 (dati Cittalia, 2008:18).

Per quanto riguarda il canone sociale nell'edilizia pubblica italiana, il livello si aggira intorno alla metà dei canoni praticati mediamente nel mercato privato nazionale, ed è notevolmente più basso della media dei canoni sociali a livello europeo: a cavallo degli anni '90 e 2000, infatti, l'affitto sociale medio italiano era quasi il 50% della media dei paesi europei. Ciò ha contribuito direttamente a creare un fenomeno di disattenzione nei confronti della tematica e delle problematiche relative, oltre che a trascurare gli effettivi bisogni delle fasce deboli della popolazione direttamente coinvolte (Coin, 2004:139).

Per affrontare un problema complesso come quello relativo alla sfera abitativa, è necessario mettere in campo una pluralità di interventi, con il coinvolgimento di tutti gli attori, anche in considerazione dei diversi target da raggiungere. La risposta al disagio abitativo può essere trovata e articolata esclusivamente attraverso una strategia plurilivello, volta a:

- definire strumenti normativi e fiscali finalizzati a facilitare l'affitto, promuovendo il pieno utilizzo del consistente patrimonio immobiliare sfitto esistente e l'emersione degli affitti in nero;
- potenziare il sostegno alle famiglie in condizioni di difficoltà economica e prevenire gli sfratti per morosità attraverso contributi per l'integrazione all'affitto (i buoni casa);
- promuovere interventi di riqualificazione e di rigenerazione urbana;

- conferire agli enti locali patrimonio immobiliare da rendere disponibile;
- rilanciare l'offerta abitativa per le fasce della popolazione più povere con l'edilizia residenziale pubblica a canoni sociali;
- facilitare l'accesso al mercato dell'affitto per famiglie in grado di pagare un affitto moderato attraverso il *social housing* (Cittalia, 2008:7-8).

I.3.5.1 Quadro normativo nazionale

La Costituzione italiana garantisce il diritto all'abitazione, anche se non esplicitamente: in generale, l'art. 47 della Costituzione esige che la Repubblica favorisca l'accesso del risparmio popolare alla proprietà privata dell'abitazione, ma il diritto all'abitazione è ritenuto costituzionalmente implicito nella funzione sociale della proprietà previsto dall'art. 42 Cost., nella tutela dell'inviolabilità del domicilio (art. 16 Cost.), nell'esigenza che i pubblici poteri apprestino misure finalizzate ad assicurare la la formazione delle famiglie, in particolare di quelle numerose, e il compimento dei suoi compiti (art. 31 Cost.) e nell'esigenza che la misura della retribuzione sia proporzionata anche all'esigenza di assicurare un'esistenza libera e dignitosa al lavoratore e alla sua famiglia (art. 36 Cost.).

Il diritto all'abitazione è stato inoltre chiaramente configurato dalla Corte Costituzionale come diritto sociale collocabile tra i diritti inviolabili dell'uomo (Corte Cost., sent. 7 aprile 1998, n. 404): in questo senso è possibile affermare che il diritto all'abitazione sia garantito dalla Costituzione anche agli stranieri, poiché ricavato indirettamente dalla sentenza che afferma che è «doveroso da parte della collettività intera impedire che delle persone possano rimanere prive di abitazione», ritenendo quindi come fondamentale tale diritto che costituisce un «connotato della forma costituzionale di Stato sociale voluta dalla Costituzione»; quest'ultima è infatti chiamata dalla sentenza della Corte a «contribuire a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana», poiché questi sono «compiti che lo Stato non può abdicare in nessun caso».

Proprio perché il diritto all'abitazione attiene alla dignità e alla vita di ogni persona, l'esigenza di disporre di una casa per sé e la propria famiglia riceve tutela dall'ordinamento giuridico, anche quando titolare di essa sia uno straniero o un apolide

presente sul territorio dello Stato italiano. Tuttavia, poiché lo straniero non ha un diritto soggettivo perfetto all'ingresso e al soggiorno sul territorio nazionale – salvo che si tratti dello straniero come inteso nell'art. 10, comma 3 Cost., a cui viene riconosciuto il diritto d'asilo, o che vi siano particolari norme internazionali o comunitarie che prevedano la libertà di ingresso, soggiorno e stabilimento – l'individuo straniero è titolare di un diritto all'abitazione nel territorio della Repubblica soltanto nei casi e nei modi consentitegli dalla legge, il cui contenuto deve essere conforme alle norme e ai trattati internazionali in vigore per l'Italia (artt. 10, comma 2 e 117, comma 1 della Costituzione).

Storicamente, le leggi italiane che hanno riguardato il diritto alla casa sono state: la legge 408 del 1949 (legge Tupini); la legge 43 del 1949 (legge Fanfani), che avvia il Piano Ina-Casa; la legge 715 del 1950 (legge Aldisio), che istituisce il mutuo a tasso agevolato. Negli anni '60, lo Stato si impegna a sviluppare un piano di edilizia residenziale sociale, che prende poi il nome di Gescal (Gestione Case Lavoratori): si trattava di un prelievo fiscale dello stipendio dei lavoratori, pari allo 0.35 %, rimasto in vigore dal 1963 al 1998. I disegni di legge più recenti, come vedremo in seguito, hanno rivolto maggiore attenzione al mercato delle locazioni e alla sua gestione, oltre che ad un diverso impiego del patrimonio abitativo a disposizione (Golinelli, 2008:65-66).

Con l'intensificarsi degli arrivi in Italia di stranieri, comunitari ed extracomunitari, le leggi più recenti hanno necessariamente dovuto affrontare la questione, in modo da coinvolgere anche questa fascia della popolazione. La normativa, quindi, disciplina le modalità in cui questi soggetti entrano di fatto a far parte dei destinatari di politiche abitative. Nei prossimi paragrafi verranno presentate le principali norme che riguardano la condizione abitativa degli immigrati .

Legge Martelli.

Con la legge 39/90 (legge Martelli) è stato scritto un capitolo importante della storia italiana per quanto riguarda il problema abitativo della popolazione immigrata. Somma lo descrive come un «momento fondamentale nella formulazione di una risposta differenziata e precaria al problema abitativo degli immigrati» (Coin, 2004:145), proprio per il fatto che, oltre a non mettere a disposizione strutture vere e proprie, stabiliva chiaramente che quello che doveva essere l'intervento a favore degli immigrati

non avesse i presupposti per essere considerato inerente al problema della casa. La legge Martelli stabiliva «l'affidamento alle regioni della promozione di accordi tra enti locali e imprese cooperative, per assicurare agli immigrati una prima ed adeguata soluzione abitativa» (Golinelli, 2008:69). Nella pratica, questo si è tradotto nell'incanalamento dei finanziamenti verso la creazione di Centri di prima accoglienza (Cpa) che, assieme ad altre strutture di natura emergenziale gestite da attori privati, avessero il compito di ospitare l'individuo bisognoso per una durata di tempo indefinita.

Questi centri, nati in seguito ai consistenti flussi migratori che hanno investito l'Italia alla fine degli anni '80, sorgevano inizialmente nelle aree altamente industrializzate, in modo da rispondere alle esigenze di alloggio dei lavoratori adulti stranieri. Inizialmente il progetto di questi centri vedeva affiancata la realizzazione di “uffici stranieri”, uffici comunali specializzati nell'accoglienza di richieste di alloggi e posti letto, nella redazione delle graduatorie e nella regolamentazione dell'accesso. L'obiettivo dei Cpa all'origine era quello di «garantire un supporto all'integrazione al momento dell'arrivo in Italia» (Golinelli, 2008:81). In breve tempo, però, l'intenzione di creare un servizio temporaneo ha ceduto il passo ai meccanismi di assistenzialismo, una tendenza che ha portato l'utente ad adagiarsi sulla soluzione offerta. L'intervento si è rivelato quindi poco efficace, poiché l'utilità vera e propria dei centri era limitata al breve periodo: nel lungo periodo infatti questa soluzione ha contribuito a «cronicizzare il ricorso a soluzioni di emergenza» (Coin, 2004:145), col rischio – divenuto poi realtà – di far assumere a codeste soluzioni il «carattere di soluzioni specialistiche di assistenza» (Coin, 2004:146).

Proprio la logica emergenziale dei Cpa ha reso spesso difficile l'integrazione degli stranieri ospiti nella società italiana, visto che le istituzioni hanno impiegato tale servizio anche per «evitare il contatto ed il contrasto con la comunità locale, circoscrivendo i fattori di allarme sociale tramite la funzione del controllo della visibilità» (Golinelli, 2008:81). I maggiori elementi di debolezza dei centri erano:

«isolamento urbanistico delle strutture d'accoglienza; inefficacia nel superamento delle barriere culturali; gestione assistenzialistica con regolamenti che puntano più al controllo che all'inserimento sociale; ossessione burocratica (che inibisce sperimentazioni ed innovazioni); resistenza dei comitati

di cittadini che associano alla realizzazione dei Cpa degrado e insicurezza sociale, svalorizzazione del quartiere e caduta dei valori immobiliari» (Golinelli, 2008:82).

Testo Unico.

Un approccio differente alla questione abitativa, in particolare per quanto riguarda delle soluzioni abitative orientate verso la lunga permanenza, è stato applicato con l'approvazione del disegno di legge 286/98 (Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), emanato dal Governo italiano successivamente alla legge 40/98 (legge Turco-Napolitano). Quest'ultima si proponeva di integrare la precedente legge Martelli, di fatto proponendosi come disciplina per superare l'approccio emergenziale nella gestione dell'intera materia sull'immigrazione. Allineandosi alla politica introdotta dalla legge precedente, il Testo Unico finanzia i Centri di prima accoglienza, la cui gestione è affidata alle regioni, e istituisce per la prima volta i Centri di permanenza temporanea (Cpt), per tutti gli stranieri “sottoposti a provvedimenti di espulsione e/o di respingimento con accompagnamento coattivo alla frontiera non immediatamente eseguibile” (art. 12). Inoltre, propone delle soluzioni abitative differenti a seconda delle esigenze e dei diversi stadi del percorso migratorio, assegnando, anche in questo caso, un ruolo primario alle regioni – che possono integrare con proprie leggi la normativa nazionale, agli enti locali e agli attori del terzo settore.

Come affermato da Coin, la normativa ha essenzialmente quattro punti innovativi:

- 1- alloggi sociali in locazione in attesa di alloggio ordinario: il comma 4 dell'art. 40 stabilisce che attori istituzionali e del privato sociale predispongano alloggi sociali a prezzi calmierati aperti sia ad italiani che ad immigrati. Questa tipologia di alloggi ha lo scopo di «offrire una risposta abitativa alla domanda “intermedia”, che si situa tra la domanda di prima accoglienza e quella di alloggio ordinario» (Coin, 2004:148). In questo modo si rende disponibile una soluzione temporanea ma non precaria per risolvere un'emergenza abitativa;
- 2- contributi regionali per opere di risanamento igienico: il comma 5 dell'art. 40 stabilisce che le regioni concedano dei contributi per opere di risanamento igienico-

sanitario di alloggi di proprietà o in disponibilità legale di attori pubblici o privati, destinati a immigrati titolari di carta di soggiorno o permesso di soggiorno. Questo è un modo per riqualificare il patrimonio abitativo esistente che necessita di interventi limitati, poco costosi e realizzabili rapidamente;

3- accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica, ai servizi di intermediazione pubblica, al credito agevolato: il comma 6 dell'art. 40 prevede che gli immigrati titolari di carta di soggiorno per lavoro abbiano il diritto di accedere agli alloggi di edilizia residenziale pubblica; ai servizi di intermediazione delle agenzie sociali predisposte dalle regioni e dagli enti locali ad agevolare l'accesso alle soluzioni abitative; al credito agevolato in materia di edilizia, recupero, acquisto e locazione della prima casa di abitazione;

4- concorso dei datori di lavoro: il comma 2 dell'art. 22 (lavoro subordinato a tempo determinato e indeterminato) definisce l'obbligo del datore di lavoro di documentare la sistemazione alloggiativa del lavoratore straniero. Analogamente, il comma 2 dell'art. 30 del Regolamento prevede il coinvolgimento dei datori di lavoro alla ricerca e al finanziamento di alloggi da destinare agli immigrati e alle loro famiglie.

In generale, si può affermare che il Testo Unico disciplina il ruolo dell'alloggio per l'integrazione degli immigrati nella società di accoglienza, ponendo l'abitazione quale condizione necessaria ed indispensabile per poter godere di una serie di diritti, tra cui il ricongiungimento familiare. Con particolare riferimento al testo, gli artt. 6, 22, 23, 26, e 29 indicano l'importanza dell'alloggio ai fini del soggiorno, del lavoro e del ricongiungimento familiare; il principio previsto dall'art. 2 sulla parità di trattamento in materia di diritti civili dello straniero soggiornante consente allo straniero il diritto all'acquisto di immobili. L'art. 9, comma 12 lett. c) (modificato dal d.lgs. n. 3/2007 che attua la direttiva comunitaria sulla parità di trattamento in materia di accesso agli alloggi Erp tra cittadini nazionali e cittadini stranieri di paesi terzi titolari del permesso di soggiorno C.E. per soggiornanti di lungo periodo) prevede che lo straniero titolare di permesso di soggiorno C.E. per soggiornanti di lungo periodo – che si acquisisce dopo 5 anni di soggiorno ininterrotto – abbia diritto di «usufruire delle prestazioni di assistenza sociale, di previdenza sociale, di quelle relative ad erogazioni in materia sanitaria, scolastica e sociale, di quelle relative all'accesso a beni e servizi a disposizione del

pubblico, compreso l'accesso alla procedura per l'ottenimento di alloggi di edilizia residenziale pubblica, salvo che sia diversamente disposto e sempre che sia dimostrata l'effettiva residenza dello straniero sul territorio nazionale». L'art. 40 indica le strutture e i servizi che le istituzioni pubbliche devono predisporre per facilitare la soluzione del problema casa per gli stranieri, mentre l'art. 43 in materia di discriminazioni subite dagli stranieri riconosce quale atto discriminatorio da sanzionare il rifiuto di concedere in locazione un'abitazione ad uno straniero regolarmente soggiornante. Infine, l'art. 45 istituisce il Fondo nazionale per le politiche migratorie e indica tra le sue funzioni la facilitazione dell'accesso alla casa.

Nonostante la legge 286/98 tenti di spostare l'approccio alla questione abitativa degli immigrati verso delle soluzioni più orientate verso il lungo periodo, le regioni hanno in passato destinato i finanziamenti previsti dalla legge stessa (art. 45) prevalentemente verso i Centri di prima accoglienza, invece che concentrarli in misura maggiore verso l'accesso all'abitazione o per individuare nuovi modelli di intervento in grado di accrescere l'offerta abitativa. Come sostiene Coin, sulla base delle analisi riportate nel *Secondo Rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, le ragioni possono risalire a due spiegazioni: la prima è che in Italia persista il modello a favore dell'approccio emergenziale; la seconda è che l'intenzione sia quella di non applicare delle politiche specifiche, bensì di utilizzare gli strumenti delle politiche generali.

Legge Bossi-Fini.

Con il cambio di governo avvenuto nel 2001, sono state apportate delle modifiche al T.U. in seguito all'approvazione della legge 189/02 (legge Bossi-Fini), la quale sembra indicare un modello per l'accesso degli stranieri strutturato su due fasi:

- a) quella della prima e della seconda accoglienza, destinate a provvedere ai fabbisogni abitativi e di sussistenza immediati e temporanei degli stranieri extracomunitari regolarmente soggiornanti per motivi non turistici – ma in alcuni casi anche di quelli in condizione irregolare (commi 1, 2, 3 dell'art. 40);
- b) quella dell'integrazione sociale, mediante l'accesso degli stranieri extracomunitari in possesso di determinati titoli di soggiorno e requisiti che attestino un sufficiente radicamento sociale a tutte le forme di sostegno per l'accesso agli alloggi pubblici, al

mercato della locazione privata o all'acquisto della prima casa, alle stesse condizioni previste per i cittadini italiani (comma 6 dell'art. 40).

L'art. 40 del T.U., come modificato in senso restrittivo dalla legge 189/02, è quello che in dettaglio indica le misure che i pubblici poteri statali, regionali e locali sono chiamati a predisporre per contribuire a soddisfare le necessità alloggiative degli immigrati che non riescono a trovare casa nel mercato privato. Le modifiche apportate al Testo Unico, pur mantenendone i dettami generali, legano imprescindibilmente il soggiorno e la permanenza dello straniero sul territorio italiano allo svolgimento di un lavoro regolare. In questo modo, «il lavoro diventa la condizione per l'ingresso in Italia e il disporre di un alloggio dignitoso una delle condizioni per ottenere il contratto di lavoro» (Golinelli, 2008:71). La legge Bossi-Fini ha introdotto nell'ordinamento giuridico l'obbligo per il datore di lavoro e il lavoratore extracomunitario titolare di un permesso di soggiorno per lavoro subordinato a stipulare un apposito “contratto di soggiorno” recante precise indicazioni circa la disponibilità di un alloggio adeguato per il lavoratore, spostando in questo modo sul datore di lavoro la responsabilità di reperire un alloggio adeguato per il migrante. Questa garanzia richiesta al datore di lavoro si basa su parametri minimi previsti dalla legge per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica:

«si tratta di parametri sostanzialmente riferiti ad una “confortevole” proporzione tra la superficie degli alloggi ed il numero degli occupanti: essi sono stati definiti in origine per dare teoriche garanzie agli assegnatari di alloggi popolari ma si sa benissimo che, nella quasi totalità dei casi, non vengono rispettati per insufficienza degli alloggi di fronte alla sovrastante quantità di domande di assegnazione; come pure si sa che anche la maggior parte dei cittadini che hanno acquisito – in affitto o in proprietà – i loro alloggi sul libero mercato vivono in condizioni definibili come “sovraffollamento” in base a tali standard. In pratica, si chiede ad un immigrato di dimostrare che vive in un alloggio sufficientemente confortevole per sé e i propri familiari a carico quando si sa benissimo che il suo stipendio non basterebbe per pagare il relativo canone di affitto, sicché è facilmente intuibile che questa imposta dimostrazione (o finzione, per meglio dire) del proprio “benessere” non mancherà di produrre molte carte false ed ulteriori forme di sfruttamento delle condizioni di bisogno» (Melting Pot, 24 Febbraio 2004, in Golinelli, 2008:71).

Golinelli prosegue nella sua analisi specificando però che «la norma non obbliga in realtà il datore di lavoro a trovare un alloggio al lavoratore immigrato (sarebbe una grave discriminazione nei confronti dei lavoratori italiani), ma impone solo [...] di dichiarare di aver verificato la disponibilità di un alloggio da parte dell'immigrato» (Golinelli, 2008:71).

La legge 189/02 ha comportato la modifica di altri punti precedentemente sanciti dal Testo Unico. Per quanto riguarda i Centri di prima accoglienza, viene soppressa la possibilità da parte del sindaco di accogliere in situazione di emergenza anche immigrati non in regola con il soggiorno. Inoltre, la Bossi-Fini ha abrogato la possibilità di stanziare contributi regionali a scopo di risanamento igienico-sanitario di alloggi da destinare a stranieri.

Il principio dell'integrazione "socio-abitativa" degli immigrati, precedentemente affidata esclusivamente al principio di parità di trattamento con i cittadini italiani, derivante da norme pattizie internazionali, è stato modificato dalla legge 189/02 nella misura in cui l'ambito dei beneficiari è ristretto attraverso l'introduzione di requisiti attestanti un maggiore consolidamento del soggiorno in Italia. Così, il comma 6 dell'art. 40 del T.U. è modificato nella misura in cui cambiano i requisiti per accedere alle graduatorie relative all'edilizia residenziale pubblica e agli alloggi sociali: mentre prima era sufficiente essere iscritti alle liste di collocamento, la variazione comporta che lo straniero regolarmente soggiornante, in possesso da almeno due anni di permesso di soggiorno e che eserciti un'attività di lavoro subordinato o autonomo, abbia diritto di accedere, in condizioni di parità con i cittadini italiani, agli alloggi di edilizia residenziale pubblica, ai servizi di intermediazione delle agenzie sociali eventualmente predisposte da ogni regione o dagli enti locali per agevolare l'accesso alle locazioni abitative e al credito agevolato in materia di edilizia, recupero, acquisto, locazione della prima casa di abitazione.

I.3.5.2 Alloggio pubblico, dibattito sulla costituzionalità e sulle discriminazioni

Per quanto riguarda gli alloggi pubblici, la possibilità degli stranieri ad accedervi è stata presto ridotta dagli interventi del legislatore, per cui l'accesso reale ha presentato fin da subito numeri molto contenuti. Il fatto che a partire dagli anni '90 non fosse stato incluso nei progetti di politiche a lungo termine un impegno concreto per quanto riguardava l'urbanistica e l'accesso alla casa, ha fatto sì che l'edilizia residenziale pubblica ne subisse le conseguenze. Da modello da seguirsi nella gestione della questione sulla casa, che in passato aveva riguardato e coinvolto larghe fasce della popolazione italiana, l'edilizia residenziale pubblica era stata allargata anche agli immigrati, attraverso la normativa nazionale. In concreto, a questo riconoscimento formale non ha mai fatto seguito un accesso concreto. Le difficoltà principali riscontrate dalla fascia di popolazione immigrata nell'accedere agli alloggi di Erp sono: scarsità dell'offerta (fattore che peraltro li pone in posizione abbastanza paritaria con i cittadini autoctoni); mancanza di requisiti necessari per inoltrare la domanda (carta e/o permesso di soggiorno, residenza nel comune che emette il bando – dove richiesto, da un certo periodo di tempo, contratto di lavoro – spesso mancante perché assunto “in nero”); mancanza di formazione sul territorio; scarso accesso all'informazione e difficoltà di rapporto con la burocrazia; difficoltà di dimostrare alcuni requisiti che attribuiscono punti in graduatoria (ad esempio: coabitazione, sovraffollamento, inabitabilità dell'alloggio, sfratto). Quale che sia la ragione, le domande degli immigrati ottengono in generale bassi punteggi nelle graduatorie di assegnazione. Con riferimento allo studio di Somma, gli alloggi Erp assegnati agli immigrati sono meno del 10%.

In relazione alla normativa che regola l'accesso agli alloggi di Erp, in particolare riguardo alle normative regionali e alle delibere locali successive all'approvazione della legge 189/02, è sorto un dibattito documentato da una scheda dell'Asgi sulla possibile natura discriminatoria di tali procedimenti. La questione su cui è stata posta attenzione è l'introduzione dei requisiti di anzianità di soggiorno sul territorio (stabilito dall'ente istituzionale) per l'accesso agli alloggi, considerati miranti a posporre nelle graduatorie le persone di nazionalità straniera, facendo appunto leva sul radicamento territoriale piuttosto che sul “semplice” possesso della cittadinanza. La critica mossa è che l'obiettivo sia quello di aggirare il principio di parità di trattamento

con i cittadini nazionali sancito dalle norme di diritto pattizio internazionale e dal diritto comunitario. Stando a quest'ultimo, il principio di parità di trattamento sanziona non solo le discriminazioni “dirette”, quando un individuo protetto dal diritto comunitario è trattato meno favorevolmente di un altro a causa della sua condizione di straniero, ma anche le discriminazioni “indirette”, quando cioè una disposizione, un criterio o una prassi apparentemente neutri possono invece mettere le persone straniere, protette dalle norme comunitarie, in una posizione di svantaggio rispetto ai cittadini autoctoni. Tale nozione di discriminazione indiretta, come affermato dagli autori del rapporto, è ricavabile da due direttive comunitarie anti-discriminazione (direttiva n. 2000/43/C.E. e direttiva n. 2000/78/C.E.) e dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e della Corte di giustizia. Nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea è affermato il principio secondo cui il criterio della residenza può fondare una discriminazione indiretta o dissimulata vietata dall'ordinamento europeo, composto da norme del Trattato Europeo, da direttive anti-discriminazione, dalla Convenzione europea sui diritti dell'uomo e libertà fondamentali.

Non è quindi apparsa remota la possibilità che alcune normative regionali vincolanti l'accesso agli alloggi di Erp ad un requisito di residenza, o svolgimento di attività lavorativa a livello locale per un periodo pluriennale, possano incorrere nella censura da parte della Corte di giustizia europea. Un esempio che può essere riportato è quello della legge regionale n.7 della Regione Lombardia, emanata l'8 febbraio 2005, la quale prevede che per la presentazione della domanda per l'assegnazione di alloggi di Erp «i richiedenti devono avere la residenza o svolgere attività lavorativa in Regione Lombardia da almeno cinque anni per il periodo immediatamente precedente alla data di presentazione della domanda». La Corte Costituzionale italiana è stata chiamata a pronunciarsi sui rilievi di incostituzionalità della legge regionale, accusata di violare l'art. 3, comma 2 della Costituzione italiana ,secondo cui «È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando 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». La Corte si è però mostrata restia a cogliere i profili di discriminazione indiretta o dissimulata. Con l'ordinanza n. 32 del 21 febbraio 2008,

infatti, la Corte ha ritenuto manifestamente infondata la lamentata violazione dell'art. 3 della Costituzione: «Il requisito di residenza continuativa di cinque anni nel territorio regionale, ai fini dell'assegnazione degli alloggi pubblici, non è apparso irragionevole alla Corte, ponendosi a suo avviso in coerenza con le finalità che il legislatore intendeva perseguire, realizzando un equilibrato bilanciamento tra i valori costituzionali in gioco». Per giustificare la decisione la Corte richiama la sua precedente giurisprudenza, secondo la quale il requisito della residenza continuativa nella tal situazione non risulta irragionevole (Corte Costituzionale, sentenza n. 432/2005), poiché si pone in coerenza con le finalità che il legislatore intende perseguire (Corte Costituzionale, sentenza n. 493/90), soprattutto se tali finalità realizzano un equilibrato bilanciamento tra i valori costituzionali in gioco (Corte Costituzionale, ordinanza n. 393/07).

La legge 431/98, all'articolo 9, istituisce il Fondo nazionale per il sostegno alle abitazioni in locazione, costituito allora presso il Ministero dei Lavori Pubblici (attualmente accorpato al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti) e le cui disponibilità sono definite annualmente dalla legge finanziaria. La finalità del Fondo è di essere ripartito tra i comuni, con l'obiettivo di permettere a quest'ultimi di emanare appositi bandi per la concessione di prestazioni sociali, a titolo di contributi integrativi, per il pagamento del canone di locazione da parte dei conduttori di alloggi. Per poter accedere a tali contributi, le condizioni da rispettare sono: la registrazione del contratto di locazione e il possesso di requisiti minimi di reddito annuo imponibile del nucleo familiare del richiedente. La graduatoria da parte dei comuni viene inoltre stilata sulla base della valutazione della situazione economica e patrimoniale del nucleo familiare attestata dalla certificazione della situazione economica equivalente (Isee), di cui al d. lgs. 31/3/1998 n. 109.

A tali prestazioni sociali per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione hanno avuto accesso anche i cittadini extracomunitari regolarmente soggiornanti, purché in possesso dei requisiti fissati dall'art. 40, comma 6 del Testo Unico delle leggi sull'immigrazione (inizialmente essere titolari di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo; dopo la riforma prevista dalla legge 189/02 essere titolari di permesso di soggiorno di durata almeno biennale ed esercitare attività lavorativa).

Con il decreto legislativo 112/08, erano state successivamente introdotte delle misure economico-finanziarie di stabilizzazione che andavano a regolare l'entità del Fondo; decreto che, però, è stato convertito, con modificazioni, dall'art. 11, comma 13 della legge 133/08, il quale prevede ora una vera e propria discriminazione diretta: dispone infatti che ai fini dell'accesso ai finanziamenti del Fondo venga previsto per i soli stranieri extracomunitari il requisito del possesso del certificato di residenza da almeno dieci anni nel territorio nazionale, ovvero da almeno cinque nella medesima regione. Tale discriminazione, con l'introduzione di un requisito di anzianità di residenza che è richiesto ai soli cittadini extracomunitari, appare palesemente in contrasto con il principio di parità di trattamento in materia di accesso all'alloggio, di cui alle normative internazionali ed europee già richiamate; appare inoltre in contrasto con i principi costituzionali di eguaglianza e ragionevolezza richiamati anche dalla giurisprudenza costituzionale. «Trattandosi di una prestazione di natura sociale o assistenziale avente natura di diritto soggettivo, la sua erogazione non soggiacente ad una valutazione individualizzata e discrezionale da parte dei comuni, l'introduzione della residenza di lunga durata quale criterio difforme di trattamento valevole solo per i cittadini di paesi terzi non appartenenti all'Unione Europea, crea una palese violazione del principio di diritto comunitario di parità di trattamento in materia di prestazioni di assistenza sociale con riferimento a tutte quelle situazioni e categorie “protette” dal medesimo» (Citti e Bonetti, 2009:9).

La normativa sull'accesso degli immigrati extracomunitari al Fondo per il sostegno alle locazioni appare inoltre di dubbia legittimità costituzionale anche in relazione ai principi di uguaglianza e ragionevolezza. La Corte Costituzionale ha stabilito che un requisito di stabile residenza può essere richiesto anche ai cittadini stranieri per godere dei diritti sociali, ma solo con la finalità di dimostrare l'esistenza di un collegamento significativo con la comunità nazionale. Quindi, sulla base dell'orientamento della Corte, il requisito del legame stabile e significativo dello straniero con la comunità nazionale potrebbe già ritenersi soddisfatto dal possesso di uno dei permessi di soggiorno che ne assicurano il carattere di “multifunzionalità”, di cui all'art. 6, comma 5 del T.U. in materia di immigrazione, eventualmente associato ad un ragionevole periodo minimo di permanenza sul territorio. Tanto più, tale criterio non

era messo in discussione nel momento in cui il legislatore con l'art. 40, comma 6 del T.U. aveva inasprito i requisiti per l'accesso dello straniero alle misure volte a realizzare il diritto all'abitazione, con la previsione del possesso della carta di soggiorno (oggi permesso di soggiorno C.E. per soggiornanti di lungo periodo) o del permesso di soggiorno di durata almeno biennale (collegato generalmente a rapporti di lavoro a tempo indeterminato) e il congiunto esercizio dell'attività lavorativa. Requisiti che già di per sé comprovano abbondantemente il legame stabile dello straniero con la comunità nazionale.

La richiesta agli immigrati stranieri dell'ulteriore requisito della residenza storica decennale sul territorio nazionale (quinquennale per quanto riguarda il territorio regionale) non è volta a evitare che tali prestazioni sociali siano assegnate a persone senza un sufficiente legame con il territorio, ma costituisce una misura palesemente discriminatoria che ignora la logica stessa dell'intervento assistenziale, quella cioè di agevolare l'integrazione sociale e l'accesso all'abitazione a condizioni inferiori a quelle di mercato alle categorie sociali meno abbienti e più bisognose.

L'art. 11 del d.lgs. 112/08, modificato dalla legge 133/08, prevede siano garantiti su tutto il territorio nazionale i livelli minimi essenziali di fabbisogno abitativo per il pieno sviluppo della persona umana. Con questa finalità, è approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri un Piano nazionale di edilizia abitativa, che promuova interventi in materia di «incremento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica [...], promozione finanziaria di interventi con la partecipazione di privati tramite lo strumento del *project financing*, agevolazioni in favore di cooperative edilizie costituite tra i soggetti destinatari degli interventi del Piano, promozione di programmi integrati di edilizia residenziale anche sociale» (www.legislazionetecnica.it). Nell'individuare le categorie che hanno diritto di fruire delle abitazioni in questione, la norma indica – accanto ai nuclei familiari a basso reddito, le giovani coppie a basso reddito, gli anziani in condizioni svantaggiate, gli studenti fuori sede e i soggetti sottoposti a procedure esecutive di rilascio – anche gli immigrati regolari a basso reddito, residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale o da cinque in quello regionale.

Se si interpreta l'inclusione della categoria degli immigrati regolari di lunga

anzianità di soggiorno come “azione positiva” per favorire l'integrazione sociale dei medesimi, consentendo comunque agli immigrati regolari di concorrere, a parità di condizioni coi cittadini italiani, anche ai benefici previsti per le altre categorie, la disposizione può essere considerata apprezzabile. Sarebbe invece un'interpretazione discriminatoria (perché violerebbe la parità di trattamento e di non discriminazione prevista dalle citate norme di diritto internazionale e comunitario, e i principi costituzionali circa il diritto all'abitazione ed il principio di ragionevolezza) quella che ritenga che l'indicazione da parte della norma legislativa delle varie categorie dei beneficiari si debba intendere come rivolte ai soli cittadini italiani: la disposizione verrebbe a stabilire direttamente una differenziazione nell'accesso a queste abitazioni nei confronti di chi non è in possesso della cittadinanza italiana.

I.3.6 Quadro normativo e politiche regionali

Il trasferimento delle funzioni in materia di edilizia dallo Stato alle regioni è avvenuto già a partire dal 1997, prima con la legge 59/97 e successivamente con il d.lgs. 112 del 1998 che ha soppresso il Cer (Comitato per l'Edilizia Residenziale pubblica presso il Ministero del Lavoro).

A partire dagli anni '90, quando i flussi migratori hanno iniziato a farsi più consistenti, numerose regioni hanno emanato proprie normative per regolare gli interventi a favore degli immigrati. Ad oggi, quindici regioni e la Provincia di Trento hanno emanato una legge *ad hoc*; di contro, cinque regioni (Liguria, Molise, Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige e Sicilia) non hanno nessuna normativa in materia. Solo quattro regioni hanno delle leggi successive all'emanazione della legge 189/02 (legge Bossi-Fini): Abruzzo, Emilia-Romagna, Toscana e Friuli- Venezia Giulia. All'interno di queste normative il tema della casa non è sempre presente; quattordici leggi regionali – fanno eccezione il Lazio e la Sardegna – contengono articoli specifici, così chiamati:

- diritto all'abitazione in Abruzzo, Marche, Provincia di Trento, Umbria e Puglia;
- alloggi in Basilicata e Campania;
- interventi e provvidenze in Lombardia, Calabria, Piemonte e Veneto;
- politiche abitative in Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia e Toscana.

All'interno di questi articoli è sempre previsto l'accesso degli stranieri all'edilizia

residenziale pubblica (rimandando per i requisiti alle leggi regionali di competenza) e ad altri benefici, nonché l'impegno degli enti locali a reperire e mettere a disposizione alloggi per far fronte a situazioni di emergenza.

Una nota a parte deve essere fatta per le normative più recenti, ed in particolare per quelle delle regioni Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Abruzzo e Toscana, che hanno emanato delle vere e proprie politiche abitative a favore degli immigrati.

Nella normativa emanata dalla Regione Emilia-Romagna si legge che:

-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: a) la costituzione di agenzie per la casa con finalità sociali, ivi comprese le agenzie per la locazione previste dalla legge regionale 8 agosto 2001, n. 24 (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 ed il recupero del patrimonio edilizio esistente e disponibile, anche mediante la definizione di un sistema di garanzia e di benefici fiscali, secondo quanto previsto dalle leggi in materia; c) la realizzazione di interventi di facilitazione alla locazione ed al credito per l'acquisto o la ristrutturazione della prima casa abitativa, anche attraverso l'istituzione di appositi fondi di rotazione e garanzia.

Nella normativa emanata dalla Regione Friuli-Venezia Giulia si legge che:

-nell'attuazione delle politiche abitative, le Aziende territoriali per l'edilizia residenziale (Ater), le provincie e i comuni ricercano la massima integrazione tra gli inquilini di nazionalità italiana e straniera;

-con Accordo di programma, la Regione, le provincie e i comuni disciplinano la realizzazione di programmi integrati finalizzati a soddisfare esigenze abitative correlate ad azioni di inserimento lavorativo e di formazione;

-l'Amministrazione regionale è autorizzata a concedere contributi ai comuni, alle Ater e alle associazioni iscritte all'Albo regionale per la costruzione, acquisto, riqualificazione, arredamento e gestione di strutture dedicate all'ospitalità temporanea di cittadine e cittadini stranieri immigrati;

-la Regione promuove, attraverso la concessione di contributi ai comuni, l'attivazione e lo svolgimento di servizi di agenzia sociale per la casa, nell'ambito della rete dei servizi

socio-assistenziale del territorio, finalizzati a favorire l'accesso all'alloggio da parte di cittadine e cittadini italiani e stranieri che siano in condizioni di disagio.

Tab. I.2 – Le politiche abitative rivolte agli immigrati all'interno delle leggi regionali sull'immigrazione

	Leggi	Articoli
Abruzzo	L.R. n.46 del 13-12-2004 “Interventi a sostegno degli stranieri immigrati”	Art.15 <i>Diritto all'abitazione</i> , comma 1, 2, 3, 4
Basilicata	L.R. n.21 del 13-04-1996 “Interventi a sostegno dei lavoratori extracomunitari in Basilicata ed istituzione della commissione regionale dell'immigrazione”	Art.16 <i>Alloggi</i> , comma 1,2
Calabria	L.R. n.17 del 9-04-1990 “Interventi regionali nel settore della emigrazione e della immigrazione”	Art.5 <i>Indirizzi dell'intervento regionale</i> , comma 1 p)
Campania	L.R. n.33 del 3-11-1994 “Interventi a sostegno dei diritti degli immigrati stranieri in Campania provenienti da paesi extracomunitari”	Art.16 <i>Alloggi</i> , comma 1, 2
Emilia-Romagna	L.R. n.5 del 24-03-2004 “Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati”	Art.10 <i>Politiche abitative</i> , comma 1, 2, 3, 4, 5
Friuli-Venezia Giulia	L.R. n.5 del 4-03-2005 “Norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini immigrati stranieri”	Art.20 <i>Politiche abitative</i> , comma 1, 2, 3, 4, 5
Lazio	L.R. n.17 del 16-02-1990 “Provvidenza a favore degli immigrati dei paesi extracomunitari”	
Lombardia	L.R. n.38 del 4-07-1988 “Interventi a tutela degli immigrati extracomunitari in Lombardia e delle loro famiglie”	Art.7 <i>Interventi straordinari nel settore abitativo</i> , comma 1, 2, 3, 4
Marche	L.R. n.2 del 2-03-1998 “Interventi a sostegno dei diritti degli immigrati”	Art.19 <i>Diritto all'abitazione</i> , comma 1, 2, 3, 4
Piemonte	L.R. n.64 del 8-11-1989 “Interventi regionali a favore degli immigrati extracomunitari residenti in Piemonte”	Art.10 <i>Interventi</i> , comma 1 b); art.13 <i>Assegnazione di alloggi di tipo popolare</i> , comma 1
Puglia	L.R. n.29 del 11-05-1990 “Interventi a favore dei lavoratori extracomunitari in Puglia”	Art.9 <i>Diritto alla casa</i> , comma 1, 2, 3
Sardegna	L.R. n.46 del 24-12-1990 “Norme di tutela e di promozione delle condizioni di vita dei lavoratori extracomunitari in Sardegna”	
Toscana	L.R. n.41 del 24-02-2005 “Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale”	Art.54 <i>Politiche per gli immigrati</i> , comma 1, 2 e)
Trento, provincia di	L.P. n.13 del 2-05.1990 “Interventi nel settore dell'immigrazione straniera extracomunitaria”	Art.10 <i>Diritto all'abitazione</i> , comma 1, 2, 3, 4
Umbria	L.R. n.18 del 10-04-1990 “Interventi a favore degli immigrati extracomunitari”	Art.11 <i>Diritto all'abitazione</i> , comma 1, 2, 3, 4
Veneto	L.R. n.9 del 30-01-1990 “Interventi nel settore dell'immigrazione”	Art.6 <i>Provvidenze in materia abitativa</i> , comma 1, 2 ² , 3

Fonte: Censis, 2005

La legge della Regione Abruzzo, oltre a promuovere e sostenere le iniziative tese ad accrescere la disponibilità di alloggi e ad estendere agli stranieri i benefici previsti dalle leggi in materia di edilizia agevolata convenzionata e sovvenzionata, istituisce un fondo di garanzia a favore dei proprietari disponibili a locare appartamenti a stranieri immigrati.

La Regione Toscana ha inserito la gestione di interventi di sostegno abitativo all'interno delle politiche sociali previste dalla recente legge sui diritti di cittadinanza.

I.3.6.1 Gli Accordi di programma

Tra le azioni a favore degli immigrati realizzate dalle regioni di concerto con le istituzioni nazionali sono da segnalare quelle inserite all'interno degli Accordi di programma, sottoscritti tra il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e dodici regioni italiane (Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Piemonte, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta e Veneto) nel corso del 2001, con l'obiettivo di favorire l'integrazione di immigrati extracomunitari regolarmente soggiornanti sul territorio regionale. Tale obiettivo è stato perseguito mediante la realizzazione di progetti innovativi su alcune tematiche, che possano rappresentare un riferimento per future esperienze progettuali.

Le azioni previste all'interno degli Accordi di programma sono state finanziate dal Fondo per le Politiche Migratorie (soppresso dal 2003 e successivamente confluito nel Fondo per le Politiche Sociali) e incrementate dal contributo versato dall'Inps sul Fondo, come previsto dalla legge 943/86. Le regioni che hanno aderito hanno usufruito di finanziamenti, determinati in base al numero di immigrati extracomunitari regolarmente presenti sul territorio regionale nell'anno 2001.

Dopo una breve sperimentazione con gli Accordi Pilota in Toscana e Veneto, si è dato il via ad una più organica e diffusa azione in tutte le regioni. Nel tentativo di creare un modello virtuoso di collaborazione tra le istituzioni e gli organismi del privato sociale attivi sul territorio, in ciascuna regione si è individuato nel Tavolo Unico Regionale di Coordinamento per le politiche di immigrazione lo strumento consultivo e di coordinamento delle attività di progettazione e di monitoraggio delle azioni. Al Tavolo Unico Regionale competono: la definizione degli aspetti attuativi delle azioni

progettate, il monitoraggio sulle singole azioni realizzate e la valutazione finale dei progetti.

Tab. I.3 – Finanziamento previsto per regione

	Popolazione immigrata 2001	Finanziamento previsto (€)
Calabria	15.315	338.178,04
Campania	68.159	1.457.728,40
Emilia-Romagna	113.048	1.721.746,60
Friuli-Venezia Giulia	43.985	710.883,67
Lazio	245.666	4.960.655,13
Liguria	38.784	449.358,54
Lombardia	308.408	4.943.640,33
Piemonte	83.811	1.271.226,67
Toscana	114.972	1.891.915,29
Umbria	26.068	432.986,70
Valle d'Aosta	2.494	36.345,27
Veneto	139.522	2.153.422,26
<i>Totale</i>	<i>1.200.232</i>	<i>20.368.086,90</i>

Fonte: Censis, 2005

Le azioni sono state rivolte agli stranieri regolarmente residenti sul territorio italiano, tenendo conto sia del crescente impiego lavorativo degli stranieri extracomunitari, sia delle prospettive demografiche dei singoli territori regionali. La progettazione, concordata con le regioni coinvolte, ha individuato i seguenti settori prioritari di intervento: a) promozione di programmi di alfabetizzazione e formazione; b) sostegno all'accesso all'alloggio; c) sviluppo della funzione di mediazione culturale e di servizi integrati in rete; d) promozione del riconoscimento dei diritti degli stranieri extracomunitari, con particolare attenzione all'istituto della carta di soggiorno.

Ciascuna regione, nel realizzare il percorso progettuale ha scelto di destinare le risorse ad uno o più settori di intervento, sulla base delle proprie peculiarità. L'analisi dei progetti realizzati per settore di intervento evidenzia come le azioni prescelte cerchino di dare risposte differenti ai diversi bisogni espressi dagli immigrati. In un solo caso (Valle d'Aosta) i progetti sono stati formulati esclusivamente nel settore della mediazione culturale e dei servizi di rete; nel Lazio e in Campania le risorse si sono concentrate sulla promozione di programmi di alfabetizzazione e di formazione e, in

misura minore, sullo sviluppo della mediazione culturale; in Piemonte gli interventi hanno riguardato anche la promozione dei diritti; nelle altre regioni si è scelto di promuovere una progettualità a tutto campo, in tutti i settori individuati in fase di progettazione.

Un discorso a parte va fatto per la Regione Veneto, in cui tutte le risorse sono state concentrate su di un grande progetto che non rientra in nessuno dei settori individuati, chiamato “Sviluppo promozione e lavoro dei migranti. Percorsi strutturati di inserimento lavorativo e sociale degli immigrati ed emigrati di ritorno”. La ragione di tale intervento sono da attribuire alle caratteristiche dell'immigrazione in Veneto, che riguarda anche il rientro di emigrati dagli Stati Sudamericani, come l'Argentina e il Brasile.

Tab. I.4 – Progetti per settore di intervento e regione

	Settori di intervento			
	a	b	c	d
Calabria	12	-	3	-
Campania	5	4	3	1
Emilia-Romagna	27	8	16	1
Friuli-Venezia Giulia	2	3	2	1
Lazio	13	-	2	-
Liguria	3	1	6	5
Lombardia	3	1	2	2
Piemonte	5		9	1
Toscana	6	2	2	1
Umbria	9	8	3	1
Valle d'Aosta	-	-	16	-
Veneto				
<i>Totale</i>	<i>85</i>	<i>27</i>	<i>64</i>	<i>13</i>

Fonte: Censis, 2005

Per quanto riguarda il sostegno all'accesso all'alloggio, sette regioni (Campania, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Toscana e Umbria) hanno

sviluppato una progettualità in proposito; si contraddistinguono Emilia-Romagna e Umbria che hanno presentato ben otto progetti sulla tematica su un totale di ventisette progetti. Le regioni, nel rispetto dell'art. 40 del Testo Unico, hanno realizzato progetti che hanno riguardato:

- il sostegno economico al pagamento dei canoni di locazione;
- l'intermediazione tra immigrati e proprietari;
- l'erogazione dei prestiti bancari sulla base di garanzie fornite da agenzie sociali;
- l'arredamento e l'ammodernamento di stabili;
- l'autocostruzione.

Le azioni hanno visto il coinvolgimento delle associazioni di categoria, delle imprese che occupano lavoratori stranieri extracomunitari e degli enti locali nel reperimento e nella messa a disposizione degli alloggi. Coerentemente con il tipo di problematiche alloggiative di cui gli stranieri sono portatori nelle diverse aree del Paese, nel Centro-Nord si sono sviluppate azioni concertate con gli enti locali e il terzo settore, per dare una risposta in forma stabile al problema degli alloggi, mentre nel Sud si è dato maggior spazio alla risoluzione di problemi di prima accoglienza.

Al fine di valutare l'efficacia e l'efficienza dei singoli progetti, oltre all'andamento di ciascun Accordo di programma, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha richiesto una relazione finale descrittiva delle attività e l'effettuazione di un'azione di monitoraggio sulla base di un sistema di indicatori qualitativi e quantitativi precedentemente individuati. La valutazione finale relativa ad ogni singolo progetto ha l'obiettivo di determinare i benefici reali ottenuti dagli *stakeholders* (immigrati regolari, amministrazioni locali, formatori, ecc.). A tale scopo, sono stati elaborati due tipi di indicatori: 1) indicatori di efficienza: hanno consentito di determinare la capacità di corrispondere alle attese di chi controlla/fornisce le risorse, attraverso la determinazione del rendimento effettivo di ogni singolo progetto, valorizzando la capacità dei soggetti attuatori di diversificare i flussi di finanziamento; 2) indicatori di efficacia: hanno definito il grado di raggiungimento degli obiettivi dei progetti e la capacità di coinvolgimento e di soddisfazione dei bisogni degli *stakeholders*.

I.3.7 Il ruolo e l'azione della Regione Veneto

A partire dalla legge nazionale 943 del 1986 “Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine”, quasi tutte le Regioni si sono dotate, nel corso degli anni, di una legislazione sull’immigrazione, anche se alcune lo hanno fatto con leggi che trattano insieme immigrazione straniera ed emigrazione. Le disposizioni che riguardano l’accesso all’abitazione sono spesso incluse in una legislazione apposita sull’edilizia abitativa agevolata: anche a livello operativo, infatti, la competenza sulla questione “alloggi immigrati” si trova a metà strada fra il servizio immigrazione vero e proprio e il servizio edilizia pubblica.

La Regione Veneto ha approvato il 30 gennaio 1990 la legge n.9, che stabiliva “Interventi nel settore dell’immigrazione”; in particolare gli articoli 5 e 6, trattano di Centri di prima accoglienza e provvidenze in materia abitativa. Nella sostanza, la legge regionale stabiliva che i comuni potessero assegnare alloggi di edilizia residenziale pubblica agli immigrati extracomunitari, residenti da almeno due anni nella Regione:

Art. 5 - (Centri di prima accoglienza).

1. La Giunta regionale concorre, con appositi contributi, alla attivazione da parte di enti locali, singoli o associati, di centri di prima accoglienza destinati a fornire informazioni ed assistenza per l'accesso ai servizi indicati dalla presente legge e per l'assolvimento degli obblighi previsti dalle vigenti leggi statali e ad agevolare le attività delle associazioni degli immigrati.

(...)

Art. 6 - (Provvidenze in materia abitativa).

1. 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 12 dicembre 1984, n. 60.

2. La Regione promuove la realizzazione di accordi tra enti locali, enti pubblici o privati, imprese, cooperative, istituti di credito ed associazioni, rivolti al reperimento di alloggi da destinare agli immigrati extracomunitari ed alle loro famiglie. Tali accordi possono altresì prevedere la creazione di un fondo di garanzia a salvaguardia dei diritti dei locatori. A tal fine nel programma annuale di iniziative ed interventi di cui al comma 2 dell'art. 3 sono indicati i criteri e le modalità di intervento della Regione.

3. Per sostenere iniziative e progetti finalizzati alla ospitalità temporanea degli immigrati che non si trovino nelle condizioni previste dal comma 1, la Giunta regionale è autorizzata a concedere contributi in conto capitale a soggetti pubblici o privati per opere di risanamento, ristrutturazione o recupero di alloggi. La concessione del contributo è subordinata al vincolo di destinazione decennale degli alloggi ad ospitalità temporanea degli immigrati da attuarsi attraverso la stipula di apposita convenzione.

(...)

Tale legge, inoltre, istituiva la “Consulta regionale per l’immigrazione”, i cui compiti sono di esprimere pareri e formulare proposte: a) per la formazione del piano triennale e del programma annuale; b) sulla verifica periodica dell’entità del fenomeno di immigrazione e sulle problematiche sociali ed economiche conseguenti; c) sui criteri di ripartizione dei contributi destinati ai comuni o alle associazioni degli immigrati; d) sugli interventi a sostegno dei programmi di iniziative assistenziali e culturali promosse dalle associazioni degli immigrati extracomunitari e dalle associazioni che svolgono con continuità servizi a loro favore; e) sull’adozione di iniziative e provvedimenti atti a soddisfare i principali bisogni degli immigrati e delle loro famiglie nei settori scolastico, culturale, socio sanitario, abitativo.

Sulla base della legge regionale 30 gennaio 1990, n.9, la Regione ha approvato, nel febbraio 2001, con delibera n. 246, un Protocollo d’intesa con Enti locali (province e loro associazione, comuni capoluogo e associazione dei comuni del Veneto) e parti sociali (associazioni delle categorie produttive e associazioni sindacali), volto a promuovere una iniziativa di concertazione denominata “Tavolo unico regionale di coordinamento sull’immigrazione”, al fine di avviare un sistema regionale organico e coordinato di azioni complementari mirate:

- al civile inserimento dei lavoratori immigrati extracomunitari negli ambienti di lavoro e nella comunità regionale;
- alla ordinata convivenza tra cittadini già residenti e cittadini immigrati;
- alla promozione del rientro degli emigrati italiani e veneti;
- alla valorizzazione di progetti di rilievo e di qualità sull’immigrazione in atto in ambito locale e alla loro diffusione sul territorio;
- alla promozione e valorizzazione di sinergie tra risorse regionali, statali e comunitarie;
- alla valorizzazione del ruolo della Regione, delle Province, dei Comuni e delle Parti sociali del Veneto.

Le modalità di attuazione dell’intesa prevedevano la realizzazione di azioni concertate, indirizzate all’inserimento socio-lavorativo degli stranieri immigrati attraverso le seguenti aree di intervento: formazione, alloggio, servizi per i lavoratori immigrati e le loro famiglie, governo dei flussi migratori, rete per l’immigrazione, legislazione.

Rispetto all'area "alloggio", il Protocollo prevedeva quanto segue:

Promozione di interventi di sollecitazione, paralleli o congiunti, di Regione, Enti Locali e Parti sociali nei confronti dello Stato al fine di introdurre sul piano normativo benefici fiscali per le imprese che acquistino, ristrutturino, affittino o concedano in uso immobili da destinare ai propri dipendenti.

Promozione e sostegno di progetti che facilitino l'accesso alla casa dei lavoratori immigrati e delle loro famiglie e il superamento della logica dell'emergenza in una logica di integrazione.

Nella assegnazione dell'alloggio particolare attenzione dovrà essere posta, sin dal momento dell'ingresso, contemporaneamente, alla consistenza a regime del nucleo familiare e all'effettiva possibilità di mantenimento economico dello stesso.

I progetti sono attivati anche sulla base di intese e sinergie con i datori di lavoro, le associazioni di proprietari di immobili, le strutture operanti in attività di reperimento e concessione in uso di immobili e con altri soggetti attivi nel settore dell'abitazione, nonché utilizzando le capacità progettuali e operative presenti nel territorio.

Con riferimento alle singole realtà territoriali e al maggiore o minore grado di emergenza per consistenza del fenomeno immigratorio o presenza di profughi e richiedenti asilo, i progetti sono rivolti in particolare:

- H all'incentivazione dell'offerta abitativa in affitto, nonché dell'accesso al credito agevolato per l'acquisto, ristrutturazione e recupero della prima casa di abitazione anche con la costituzione di appositi fondi di garanzia;
- H alla realizzazione di interventi di risanamento igienico/sanitario di alloggi da destinare agli immigrati;
- H all'incentivazione dell'offerta abitativa sociale quale la realizzazione di centri di accoglienza e di pensionati sociali aperti anche ai cittadini italiani.

Rispetto alle esigenze poste da lavoratori in rapido *turn over* e lavoratori stagionali, nonché alle necessità di prima accoglienza, sarà valutata l'opportunità di disporre di un'offerta abitativa specifica, regolata in modo flessibile ed eventualmente temporanea.

Nel giugno 2001 la Regione Veneto, sulla base degli stessi presupposti legislativi con cui ha istituito il "Tavolo unico regionale di coordinamento sull'immigrazione", ha approvato il "Piano triennale di massima 2001-2003 di iniziative ed interventi nel settore dell'immigrazione", che precisava obiettivi e aree di intervento prioritarie e individuava le procedure e le fonti di finanziamento dagli interventi previsti. Rispetto al finanziamento degli interventi, il programma triennale prevedeva come fonti sia i fondi statali provenienti dal Fondo nazionale per le politiche migratorie trasferiti alla Regione ai sensi dell'art. 45 del T.U. 286/1998, sia i fondi regionali finalizzati all'immigrazione.

Per quanto riguarda le aree di intervento prioritarie nel settore dell'immigrazione e i propri obiettivi, il programma triennale si fondava su quanto definito dal Protocollo di intesa poco sopra descritto, e quindi su quanto indicato dal Tavolo unico. In tale quadro, il Piano triennale, nell'ambito delle politiche locali di

inserimento, confermava l'importanza della questione abitativa:

Altrettanto rilevante, ai fini dell'inserimento dell'immigrato e della sua famiglia, è la questione primaria della sistemazione alloggiativa nel contesto dei luoghi di accoglienza. Su questo nodo problematico, che si configura come prioritario per la Regione Veneto e per gli Enti Locali, con le aggravanti dei problemi generali del mercato della casa e della locazione, vanno individuate linee di intervento efficaci che, anche valorizzando esperienze pilota realizzate o in corso di realizzazione nel territorio regionale, siano in grado di armonizzare innovazione e coerenza con gli assetti urbani e di facilitare la convivenza di culture diverse.

In questo complesso e delicato quadro di riferimento l'obiettivo della Regione Veneto per il prossimo triennio è quello di creare un modello veneto di integrazione degli immigrati extracomunitari regolari valorizzando le opportunità ambientali offerte dal contesto regionale: i buoni risultati e l'internazionalizzazione dell'economia, l'importante presenza nel settore dell'integrazione dell'associazionismo del volontariato e del privato sociale, la memoria collettiva di un passato di emigrazione, l'efficienza della collettività possono diventare i presupposti per il varo di politiche lungimiranti, volte all'inclusione sociale e alla civile e ordinata convivenza tra popolazione autoctona e cittadini immigrati.

Esso, inoltre, doveva svilupparsi attraverso un approccio integrato al fenomeno immigratorio, potenziando canali comunicativi e operativi a diversi livelli, che il Piano stesso precisava come segue:

- livello infraregionale: con gli Assessorati e uffici all'Occupazione, alla Formazione, alle Autonomie locali, alle Politiche dell'Impresa, alla Casa, ai Servizi sociali, alla Sanità nonché con Veneto Lavoro;
- livello interregionale: con le Regioni interessate dal fenomeno immigratorio con caratteristiche di stabilizzazione;
- livello del rapporto Regione/Stato: in particolare con il Ministero agli affari sociali, con il Dipartimento Affari sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri e con il Ministero del Lavoro;
- livello del rapporto con l'Unione Europea perché Regione ed Enti locali possano cogliere le opportunità di risorse e sinergie offerte dai programmi comunitari;
- livello del rapporto con le città e regioni degli Stati membri per un necessario confronto di progettualità e di metodologie in una prospettiva europea di approccio al fenomeno immigratorio.

Secondo il Piano triennale, la creazione di queste reti di collegamento non sarebbe stata sufficiente senza il raccordo organico con il territorio e l'utilizzo della concertazione quale strumento idoneo a fornire risposte organizzate e condivise.

Rispetto all'alloggio, che nel Piano rimaneva fra le aree di intervento prioritarie, oltre a formazione, governo dei flussi migratori, legislazione, progetti pilota, informazione e altre, venivano in particolare previste le seguenti azioni:

La tipologia delle azioni per il triennio 2001-2003 comprende progetti innovativi in materia abitativa, predisposti anche in collaborazione con l'Assessorato regionale all'edilizia abitativa e in concorso con gli Enti Locali, per:

- H facilitare l'accesso alla casa degli stranieri e delle loro famiglie;
- H facilitare in particolare l'accesso alla locazione al credito agevolato per l'acquisto, ristrutturazione e recupero della prima casa di abitazione anche con la costituzione di appositi fondi di garanzia sviluppando sinergie con le Associazioni datoriali, le Associazioni dei proprietari di immobili, gli Istituti di credito, le Ater, le strutture operanti per il reperimento e concessione in uso degli immobili, le cooperative e l'associazionismo impegnati nella costruzione, recupero e gestione di alloggi. Particolare attenzione sarà data ai progetti in grado di garantire effetti moltiplicativi delle risorse, a progetti che comprendano misure di accompagnamento sociale atte a facilitare il dialogo con i residenti, favorendo l'inserimento. Verrà in ogni caso data priorità a quei progetti che renderanno disponibile nel più breve tempo possibile un'offerta aggiuntiva di alloggi adeguata alle esigenze;
- H realizzazione di alloggi sociali, collettivi e privati, predisposti dai Comuni di maggiore insediamento, da Fondazioni, da Organizzazioni di volontariato, altri Enti pubblici e privati nell'ambito di strutture alloggiative prevalentemente organizzate in forma di pensionato, aperte a italiani e stranieri, finalizzate a offrire una sistemazione alloggiativa a pagamento, secondo quote calmierate;
- H interventi di risanamento, igienico-sanitario di alloggi da destinare agli immigrati a cura di Comuni, Province, Enti morali pubblici e privati;
- H realizzazione di centri di accoglienza in relazione a effettive situazioni di emergenza territoriale per consistenza del fenomeno migratorio o presenza di profughi o richiedenti asilo.

In attuazione al "Piano triennale sull'immigrazione" è stato sottoscritto, il 29 gennaio 2002, l'"Accordo regionale di programma" con le sette Province venete finalizzato alla realizzazione di misure di formazione linguistica, di formazione di operatori e di mediatori e alla costituzione di fondi di garanzia e di rotazione provinciali o interprovinciali per l'inserimento alloggiativo, riprendendo e adeguando le idee-progetto principali presentate dal Tavolo unico, dalla "Consulta regionale per l'immigrazione", dal mondo cooperativo e dal terzo settore.

Tale accordo era finalizzato all'attivazione di misure di formazione e di inserimento abitativo degli stranieri extracomunitari regolarmente soggiornanti, nonché degli emigrati veneti che intendevano rientrare. Al finanziamento dell'Accordo è stata dedicata una parte consistente delle risorse disponibili (euro 774.685,35 / lire 1.500.000.000 per l'area Formazione e euro 2.065.827,60/lire 4.000.000.000 per l'area

Alloggio), impegnate con deliberazione della Giunta regionale n. 3539/2001 e ripartite proporzionalmente tra le Province sulla base della consistenza della presenza immigrata.

L'Accordo definiva obiettivi, compiti e funzioni dei *partner*; in particolare alla Regione erano attribuiti il coordinamento generale, il monitoraggio e la valutazione dei risultati, alle Province l'attivazione in tempi rapidi dei progetti, il coinvolgimento dei Consigli territoriali e dei Comuni capoluogo, la mobilitazione di risorse pubbliche e private nell'ambito dei territori amministrati.

In particolare, esso prevedeva che i progetti di attuazione si sviluppassero in ambito provinciale o interprovinciale sulle due aree di riferimento (formazione e alloggio). L'articolo 5 dell'Accordo prevedeva «un progetto di costituzione di Fondi di garanzia e di rotazione provinciali o interprovinciali finalizzati a facilitare l'accesso alla casa da parte degli immigrati». Tali fondi dovevano finanziare una copertura assicurativa nei confronti dei proprietari degli alloggi per danni o insolvenze dell'inquilino immigrato e potenziare l'offerta abitativa sociale come la riqualificazione di immobili da destinare a centri di prima e seconda accoglienza, o pensionati sociali aperti anche a cittadini italiani. Inoltre, l'Accordo prevedeva di finanziare interventi di comuni e di enti pubblici e privati per il risanamento igienico-sanitario di alloggi da destinare ad abitazioni di stranieri. Nell'Accordo di programma erano inoltre previsti sussidi per interventi di guida e accompagnamento al corretto utilizzo dell'abitazione e all'integrazione urbana, nonché aiuti per le attività delle agenzie sociali.

Questi fondi dovevano espressamente comprendere l'organizzazione di campagne informative e di sensibilizzazione nei confronti dei proprietari degli alloggi e degli immigrati utenti, mirate a favorire, anche nella pratica abitativa quotidiana, la buona convivenza sociale. In questo contesto la singola Provincia doveva essere in grado di:

1. promuovere la costituzione dei Fondi di garanzia e di rotazione;
2. promuovere il coinvolgimento del Comune capoluogo, di altri enti locali, delle parti sociali e dei coordinamenti delle associazioni del privato sociale interessati a partecipare alla costituzione dei Fondi;
3. promuovere le campagne d'informazione e di sensibilizzazione.

L'attenzione della Regione Veneto alla problematica dell'inserimento

alloggiativo, quale primo presupposto di integrazione, ha trovato peraltro riscontro anche nell'istituzione di un capitolo di spesa *ad hoc* del Bilancio regionale 2002, denominato "Attuazione di accordi tra soggetti pubblici e privati rivolti al reperimento di alloggi da destinare agli immigrati extracomunitari" e finanziato con euro 2.600.000,00 (lire 5.034.302.000). Tali maggiori risorse, aggiuntive dei fondi regionali e statali già disponibili, per un ammontare complessivo di euro 3.749.959,73 (lire 7.260.934.526), avrebbe consentito la messa in campo, parallelamente ai Fondi di garanzia e di rotazione previsti dagli Accordi Regione/Province, di un programma organico, a regia regionale, da realizzarsi nel breve-medio periodo con il coinvolgimento di soggetti pubblici e privati per il reperimento o la realizzazione, con attivazione di risorse integrate, di un numero indicativo di 100 alloggi per immigrati/emigranti di ritorno. Il programma è stato strutturato sulla base di un progetto di fattibilità comprensivo di quantificazione e individuazione delle tipologie alloggiative, nonché di una accurata analisi e valutazione dei fabbisogni espressi a livello locale. Secondo la Regione, il programma avrebbe potuto comprendere anche interventi di ristrutturazione e riqualificazione di alloggi, anche in considerazione di particolari situazioni di emergenza territoriale e di diffuso disagio sociale. La Regione, per parte sua, ha precisato che la definizione degli interventi sarebbe avvenuta d'intesa con il Tavolo unico regionale di coordinamento sull'immigrazione, aperto a rappresentanti della Consulta regionale per l'immigrazione, del Terzo settore e del mondo della cooperazione.

I.3.8 La situazione della Provincia di Verona

La Provincia di Verona ha sottoscritto il 15 gennaio 2003 la delibera di attuazione dell'Accordo di programma sull'immigrazione "Area alloggi" stipulato con la Regione Veneto, allegando una Convenzione da stipulare con il Comune di Verona, la Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Verona e l'Associazione Cestim – Centro Studi Immigrazione, Onlus – quale soggetto gestore. Sotto il coordinamento della Provincia, questi attori istituzionali e sociali hanno costituito una struttura amministrativa convenzionata il cui compito consiste, in particolare, nella disciplina generale dell'utilizzo del Fondo di rotazione e garanzia previsto dall'Accordo

di programma citato e nel controllo delle attività svolte dal soggetto gestore.

In questo modo la Provincia ha soddisfatto l'impegno che si era assunta di:

- promuovere la costituzione di un Fondo di garanzia e di rotazione per agevolare l'accesso agli alloggi per i lavoratori dipendenti immigrati extracomunitari e per gli emigrati veneti di ritorno;
- promuovere il coinvolgimento del Comune capoluogo e di altri enti locali, parti sociali, coordinamenti delle associazioni del privato sociale interessati a partecipare alla costituzione dei Fondi;
- promuovere d'intesa con la Regione, le campagne di informazione e di sensibilizzazione.

Attraverso il Fondo di rotazione, in base all'articolo 6 dell'Accordo di programma, promuovere:

- a) la copertura assicurativa nei confronti dei proprietari degli alloggi per danni o insolvenze dell'inquilino immigrato;
- b) gli interventi di facilitazione alla locazione e di accesso al credito per l'acquisto della prima casa;
- c) il potenziamento dell'offerta abitativa sociale;
- d) gli interventi di Comuni e di enti morali pubblici e privati per il risanamento igienico-sanitario;
- e) gli interventi di guida e accompagnamento al corretto utilizzo dell'abitazione;
- f) le attività delle agenzie sociali per la casa.

Sulla base dell'art. 57 del Dpr n.394/99 ("Regolamento di attuazione del Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello stranieri", emanato con decreto legislativo 25 Luglio 1998 n. 286), è diventato operativo a livello provinciale anche il "Consiglio Territoriale per l'Immigrazione". A Verona esso è costituito da Prefettura, Questura, Provincia, Comune, Camera di Commercio, Api, Upa, Coldiretti, Direzione provinciale del lavoro, Diocesi, Cestim, Cgil-Cisl-Uil e Comunità San Benedetto dell'Istituto Don Calabria. A Verona, il "Consiglio Territoriale per l'Immigrazione" ha formato, nel luglio 2002, una Commissione per mettere a punto un progetto sull'emergenza-alloggi per lavoratori extracomunitari. Da un punto di vista operativo, il ruolo di tale organismo è

prioritariamente consultivo sui temi della sicurezza. Diversamente, l'organismo prefigurato dalla Convenzione attuativa degli Accordi di programma ha competenza di gestione dei fondi di garanzia e di rotazione.

Nella Convenzione attuativa vengono precisati i ruoli previsti per i soggetti coinvolti:

.La Provincia, secondo la convenzione provinciale, si assume il ruolo di ente coordinatore, cura e mantiene costantemente i rapporti con la Regione Veneto, svolge il ruolo di collettore di tutti i finanziamenti che concorrono alla costituzione del Fondo. Inoltre convoca riunioni periodiche per la verifica degli stati di avanzamento del progetto; mette a disposizione i propri Centri per l'impiego per la creazione di sportelli nei quali permettere l'opera di orientamento ed informazione agli immigrati e ai datori di lavoro.

.La Camera di Commercio, invece, si impegna a favorire i rapporti con gli istituti di credito al fine di consentire al soggetto gestore del fondo di usufruire dei migliori contratti bancari proposti dal mercato. Oltre a promuovere la contribuzione al Fondo presso le diverse categorie imprenditoriale, la Camera mette a disposizione del Cestim un locale come sede amministrativa, le risorse strumentali necessarie, più le connessioni telefoniche e telematiche.

.Il Cestim deve elaborare un progetto gestionale del Fondo, che sia in grado di individuare gli obiettivi del primo anno e quelli a regime riguardanti l'accesso alla casa per gli immigrati. Inoltre suo compito è stipulare una convenzione con un istituto di credito, individuato di comune accordo con gli altri enti convenzionati, per l'apertura di un conto a condizioni di mercato favorevoli, all'interno del quale depositare e gestire i trasferimenti ricevuti dalla Provincia a titolo di dotazione del Fondo di rotazione e di garanzia. E' necessaria almeno una persona con il compito di presidiare lo sportello aperto presso la sede messa a disposizione dalla Camera di Commercio di Verona. Sempre il Cestim ha l'onere di elaborare campagne di informazione, in accordo con i mediatori culturali, rivolte agli immigrati, per far conoscere le opportunità e le condizioni di accesso al Fondo di rotazione (previste giornate di orientamento per i lavoratori immigrati e per i datori di lavoro). Da un punto di vista più specifico, in

accordo con i comuni della Provincia, il Cestim deve promuovere criteri per la definizione dei canoni di locazione e dei contratti tipo per gli usi transitori.

.Il Comune di Verona, facendo sempre riferimento alla legge regionale n.9/90, “Interventi nel settore dell’immigrazione”, segue le procedure di approvazione della delibera riguardo all’attivazione e la gestione dei fondi di garanzia e rotazione (fine aprile 2003). L’attuale orientamento della Giunta comunale (Assessorato alla casa) è di aderire alla proposta di collaborazione formulata dalla Provincia, in esecuzione dell’Accordo di programma citato.

Provincia, Comune e Camera di Commercio costituiscono inoltre una struttura convenzionata, configurata come *task force* operativa avente sede presso la Provincia di Verona. Gli stessi enti intervengono, a livello finanziario, con proprie risorse al fine di incrementare il Fondo di rotazione. Ognuno degli enti convenzionati mette a disposizione almeno un proprio dirigente o funzionario e in questo contesto la Provincia cura le funzioni di segreteria e si preoccupa della verbalizzazione delle riunioni. I principali compiti di questa struttura convenzionata sono di regolamentazione e controllo sulla gestione dei fondi di rotazione; essi si articolano come segue:

- curare i rapporti con gli imprenditori, i sindacati e le altre formazioni sociali che intendano intervenire finanziariamente per incrementare il fondo, redigendo e stipulando allo scopo apposite convenzioni;
- elaborare il regolamento di disciplina dell’accesso degli immigrati extracomunitari al Fondo di rotazione. In questo regolamento saranno indicati i requisiti necessari, i criteri di priorità, le modalità di attribuzione del fondo al Cestim e gli indicatori di efficacia dell’attività gestionale;
- approvare la modulistica necessaria per l’istruttoria delle pratiche di accesso al fondo, curata dal soggetto gestore;
- effettuare i controlli sulla gestione nel rispetto del regolamento adottato.

I.4 PRESENZA STRANIERA IN VENETO E A VERONA

Il fenomeno migratorio che ha interessato il Veneto fino agli inizi degli anni '90 può essere considerato di dimensione contenute, come peraltro nel resto del paese, mentre da quel periodo in poi i flussi di immigrati regolari hanno compiuto un notevole balzo in avanti, aumentando la loro quantità di oltre tre volte. Negli anni '90, in particolare nella seconda metà del decennio, la presenza della popolazione straniera in terra veneta era un fatto ormai più che affermato e di enorme impatto demografico. Allo stesso tempo in cui si modificava la società veneta, si muovevano le dinamiche economiche interne alla regione, che hanno portato il Veneto ad essere una delle regioni più ricche e produttive di tutto il Paese.

Il “modello veneto” si è distinto in termini di crescita economica, modernizzazione industriale e innovazione tecnologica. Presentava delle peculiarità qualitativamente superiori rispetto alle altre regioni del Nord-Est Centro Italia, vale a dire di sistemi produttivi specializzati, di piccola impresa, in cui hanno giocato un ruolo importante fattori economici, sociali ed identitari (Roverato, 2005:33). Si è arrivati all'affermazione di questo decantato modello in seguito all'iniziale consolidamento di un'organizzazione produttiva sbilanciata tra grandi fabbriche e piccolissime imprese, le prime troppo spesso dipendenti dalla finanza lombarda, le seconde a lungo in difficoltà nella crescita a causa di vincoli fiscali e sindacali. Questa seconda ondata di sviluppo in Veneto ha favorito un'organizzazione produttiva fortemente decentrata e per questo motivo straordinariamente flessibile, che portò ad un «policentrismo che confondeva casa e capannone, famiglia e impresa, autonomia e sfruttamento» (De Michelis, 2012:82). Questi aspetti hanno contribuito in maniera non indifferente ad attirare e coinvolgere una gran quantità di stranieri, singoli lavoratori e nuclei familiari, interessati a trovare lavoro e dare una significativa svolta alla propria vita. Le imprese offrivano in maniera sempre maggiore posti di lavoro, la domanda non mancava e il costo della manodopera si manteneva a livelli molto bassi. Sia le imprese che i lavoratori immigrati traevano beneficio dalla situazione, che così aumentò ulteriormente di volume. Lo sviluppo del mercato globale, però, «ha imposto nuove logiche produttive e inedite dinamiche commerciali che avevano bisogno di competenze più complesse e

specializzate e al tempo stesso di maggior volume di affari, e quindi di migliori servizi e di più efficienti infrastrutture, la cui assenza frenava, se non impediva la crescita» (De Michelis, 2012:82). Questo ha comportato una progressiva riduzione degli inserimenti nel mondo del lavoro della popolazione straniera rispetto alle modalità e quantità registrate negli anni Ottanta e Novanta, complice probabilmente anche il consistente aumento dei numeri della popolazione straniera – che come vedremo in seguito ha mantenuto livelli non indifferenti – al quale non è corrisposto un parallelo aumento dell'offerta di posti di lavoro.

I.4.1 L'evoluzione dell'immigrazione in Veneto: un quadro demografico

Con l'inizio del nuovo millennio gli arrivi non hanno accennato a stabilizzarsi, né tanto meno a diminuire, portando la popolazione immigrata a ricoprire una fetta sempre più consistente della popolazione totale. L'anno 2001 si è chiuso con una presenza di stranieri in Veneto poco sopra alle 150.000 unità, cifra che appena quattro anni dopo era già più che raddoppiata, toccando quota 320.793. Nel corso di tutta la prima decade del 2000, i flussi di arrivo degli stranieri e le regolarizzazioni hanno fatto sì che la quota raggiungesse la cifra di 504.677 stranieri registrata a inizio anno 2011. Dal 2002 al 2011 l'aumento della popolazione straniera residente ha seguito un trend annuale medio di 38.665 unità, registrando alti e bassi durante tutto il periodo di tempo; gli anni in cui si è verificato l'aumento maggiore sono stati il 2003 e il 2007 (gli anni delle sanatorie).

Ciò che ha fatto registrare un calo nel corso del periodo 2002-2011 è stata l'incidenza percentuale della popolazione straniera in Veneto rispetto alla popolazione straniera complessiva che risiede in Italia. Nei primi due anni del periodo di riferimento gli stranieri che avevano scelto il Veneto come luogo dove stabilirsi erano ancora in trend positivo, arrivando a toccare quota 12,1% della popolazione straniera totale a fine anno 2003. Dopo due anni di stabilità a quota 12%, l'incidenza ha cominciato a calare fino a toccare quota 11% a fine anno 2010, cifra che conferma la regione al terzo posto in Italia dopo Lombardia e Lazio (Caritas, 2012:339).

Per quanto riguarda invece la questione di genere, una distinzione in base al sesso indica che la componente maschile è sempre stata preponderante: nel primo

decennio del nuovo millennio la popolazione straniera maschile residente in Veneto è salita da 84.819 a 244.031, mentre la componente femminile è salita da 71.771 a 236.585. Ma la tendenza verso un equilibrio sempre maggiore tra uomini e donne appare chiara se osserviamo il tasso di femminilizzazione (dato dal rapporto tra la popolazione straniera femminile e la popolazione straniera totale residente, Zonin, 2003:23) registrato nel corso degli anni, che è salito dal 45,8% nel 2001 al 49,2% nel 2009. Questo scarto è andato via via riducendosi nel tempo fino al 1 gennaio 2011, quando è stata rilevata la presenza di 253.563 stranieri residenti di sesso femminile contro 251.114 stranieri maschi.

Ulteriore aspetto preso in considerazione, sulla base dei dati Istat disponibili, sono le cifre relative alla popolazione straniera comunitaria ed extracomunitaria, e le rispettive differenze quantitative. Entrambi i gruppi segnalano un aumento più o meno altalenante, caratterizzato da annate simboliche – a causa di provvedimenti comunitari – che hanno inciso sull'andamento. Complessivamente, la componente extracomunitaria è sempre stata preponderante, rappresentando a inizio 2003 (questa tipologia di dati non sono disponibili per l'anno 2001) il 95,6% della popolazione straniera totale in Veneto. Al 1° gennaio 2011 il 75,3% degli stranieri soggiornanti in Veneto era di provenienza extracomunitaria, quota di incidenza che si trova leggermente al di sopra di quella nazionale, che corrispondeva infatti al 70,7%. La ragione di questa riduzione di ben 21 punti percentuali rispetto a dieci anni prima è da attribuirsi molto probabilmente a modifiche dell'assetto dell'Unione Europea, come prima anticipato, che nel corso dell'ultimo decennio ha ammesso numerosi Paesi dell'Est-Europa, uno su tutti la Romania, che come vedremo in seguito è paese d'origine di una delle comunità nazionali più presenti sul territorio. Nel maggio del 2004 ben dieci Nazioni sono entrate a far parte dell'U.E., facendo così salire a fine anno il numero di stranieri comunitari residenti da 8.759, registrati a fine 2003, fino a 14.126. Ma è stato nel 2008 che si è registrato l'aumento più sensibile per quanto riguarda la popolazione comunitaria: a seguito dell'ingresso della Romania nell'Unione Europea, la popolazione straniera comunitaria residente è arrivata a quota 96.872, rappresentando il 24% della popolazione straniera totale in Veneto, quota che nei tre anni successivi arriva a 124.370 unità, sfiorando il 25% della popolazione complessiva.

Tab. I.5 – Popolazione straniera residente al 1° gennaio, Veneto

anno	M	F	comunitari			extracomunitari			apolidi			TOT
			M	F	TOT	M	F	TOT	M	F	TOT	
2011	251.114	253.563	56.780	67.590	124.370	194.274	185.924	380.198	60	49	109	504.677
2010	244.031	236.585	55.336	63.652	118.988	188.623	172.875	361.498	72	58	130	480.616
2009	233.513	220.940	53.328	59.315	112.643	180.136	161.582	341.718	49	43	92	454.453
2008	210.364	193.621	45.875	50.997	96.872	164.450	142.580	307.030	39	44	83	403.985
2007	184.084	166.131	6.031	10.379	16.410	178.114	155.719	333.743	29	33	62	350.215
2006	171.191	149.602	5.621	9.595	15.216	165.544	139.979	305.523	26	28	54	320.793
2005 (a)	156.018	131.714	5.215	8.911	14.126	150.781	122.781	273.562	21	22	43	287.732
2004	130.250	110.184	3.502	5.267	8.759	126.719	104.874	231.603	29	43	72	240.434
2003	101.344	82.508	3.175	4.942	8.127	98.140	77.552	175.698	13	14	27	183.852
2002	84.819	71.771	/	/	/	/	/	/	/	/	/	156.690

Fonte: dati Istat

(a) Sono compresi i 10 paesi entrati a far parte dell'Unione Europea dal 1° maggio 2004 (Repubblica Ceca, Slovacchia, Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Slovenia, Ungheria, Cipro e Malta)

Comunità nazionali straniere.

Le cinque nazionalità straniere più presenti sul territorio regionale nel 2011 erano, nell'ordine: Romania con 101.972 presenze, Marocco con 57.707 presenze, Albania con 42.435 presenze, Moldavia con 35.966 presenze, Cina con 29.647 presenze. Questa classifica è stabile a partire dal 2009, quando la Moldavia si è sostituita alla Serbia-Montenegro, mentre due anni prima, nel 2007, era stata la Romania a scalzare il Marocco dal primo posto. Questi dati, disponibili a partire dall'anno 2003, segnalavano in quello stesso anno (e solo per quello) il Ghana al quinto posto della classifica con 8.190 presenze, unico Paese dell'Africa sub-sahariana a comparire tra le prime cinque nazioni. Altri Paesi che al 2011 venivano segnalati per avere più di 10.000 presenze sul territorio veneto sono, nell'ordine: Bangladesh, India, Nigeria, Senegal, Sri Lanka e Ucraina.

In controtendenza rispetto alle dinamiche che caratterizzano la questione di genere e le presenze maschili e femminili sul territorio regionale, va segnalata la superiorità della compagine femminile della comunità nazionale rumena in Veneto, a partire dall'anno 2007 quando su 48.207 cittadini di origine rumena 24.268 erano di sesso femminile (50,3%). Da quell'anno il divario è aumentato costantemente, anche se lievemente, fino a registrare nel 2011 la presenza di 53.534 donne (52,5%) di origine rumena contro 48.438 uomini (47,5%). A livello nazionale, il divario tra uomini e donne appartenenti alla comunità rumena è decisamente più consistente, arrivando a registrare dieci punti percentuali di differenza. La comunità nazionale rumena non è comunque l'unica compagine che fa registrare un'anomalia di questo tipo: anche la Moldavia, da quando è tra i primi cinque posti nella classifica delle presenze in Veneto, fa registrare una netta superiorità della presenza femminile, forse ancora più imponente della Romania. Infatti, la quantità di donne moldave in Veneto è all'incirca il doppio di quella degli uomini: 8.905 uomini (34,7%) e 16.781 donne (65,3%) nel 2009, 10.412 (35,5%) e 18.949 (64,5%) nel 2010, infine 12.018 uomini (33,4%) e 23.948 donne (66,6%) nel 2011. Le ragioni che spiegano questo andamento della presenza femminile possono essere due, la principale legata a questioni economiche, la secondaria – e che riguarda solo uno dei due paesi – di tipo politico-giuridico. La prima ragione dipende dal fatto che le donne rumene e moldave sono le più impegnate sul territorio come collaboratrici

domestiche (dette informalmente badanti), sono infatti coloro che ricoprono maggiormente questo ruolo nella regione Veneto. In molte occasioni, sono proprio le donne a lasciare la famiglia nel paese d'origine e a venire in Italia a cercare lavoro, con la speranza di fare ritorno a breve dai propri cari o di riuscire ad inserirsi al punto da avviare le pratiche per il ricongiungimento con tutta la loro famiglia. La seconda ragione, che vale però solo per il caso della Romania, si riferisce a quanto è già stato detto in precedenza, cioè che da quando la Romania è entrata a far parte dell'Unione Europea molti dei suoi cittadini tentano la fortuna in Italia, vista anche la maggiore affinità con la lingua neolatina. E siccome nel nostro paese da qualche anno a questa parte la collaboratrice domestica è una figura molto richiesta, ecco che le donne rumene sembrano aver trovato ciò che fa al caso loro.

Tab I.6 – Prime 5 comunità nazionali più numerose al 1° gennaio, Veneto (Tra parentesi le cifre relative all'anno precedente). (a) I dati relativi al 2004 non sono disponibili.

anno	comunità nazionali			
		M	F	TOT
2011	Romania	48.438	53.534	101.972
	Marocco	32.065	25.642	57.707
	Albania	22.535	19.900	42.435
	Moldova	12.018	23.948	35.966
	Cina	15.326	15.321	29.647
2010	Romania	47.038	49.892	96.930
	Marocco	32.001	24.703	56.704
	Albania	22.588	19.453	42.041
	Moldova	10.412	18.949	29.361
	Cina	14.006	13.037	27.043
2009	Romania	45.241	46.114	91.355
	Marocco	31.117	22.988	54.105
	Albania	22.154	18.634	40.788
	Moldova	8.905 (6.768)	16.781 (12.639)	25.686 (19.407)
	Cina	12.987	11.795	24.782
2008	Romania	38.290	38.571	76.861
	Marocco	29.288	20.365	49.653
	Albania	20.743	17.055	37.798
	Serbia-Montenegro	13.172	10.483	23.655
	Cina	11.435	10.123	21.558
2007	Romania	23.939	24.268	48.207
	Marocco	27.858	18.923	43.682
	Albania	19.641	16.013	35.654
	Serbia-Montenegro	12.467	9.948	22.415
	Cina	10.151	8.961	19.112
2006	Marocco	26.477	17.205	43.682
	Romania	22.026	21.067	43.093
	Albania	18.565	14.753	33.318
	Serbia-Montenegro	12.085	9.383	21.468
	Cina	8.855	7.563	16.418
2005	Marocco	24.847	15.514	40.361
	Romania	19.439	17.120	36.559
	Albania	17.339	13.305	30.644
	Serbia-Montenegro (a)	10.776	7.871	18.647
	Cina	7.605	6.458	14.063
2004	Marocco	21.822	13.379	35.201
	Romania	14.435	12.912	27.347
	Albania	14.950	11.402	26.352
	Cina	5.769 (3.216)	4.833 (3.778)	10.602 (7.994)
	Macedonia	6.255 (3.863)	4.126 (2.525)	10.381 (6.388)
2003	Marocco	18.930	11.668	30.598
	Albania	11.990	9.379	21.369
	Serbia-Montenegro	9.347	7.340	16.687
	Romania	7.876	7.524	15.400
	Ghana	4.789	3.401	8.190

Fonte: dati Istat

Permessi di soggiorno.

Entrando ora nello specifico della condizione dei cittadini stranieri extracomunitari, un ulteriore aspetto è quello che riguarda il rilascio dei permessi di soggiorno. Secondo i dati disponibili relativi ai rilasci di permessi di soggiorno, risultavano essere presenti in Veneto al 31 dicembre 1991 43.053 stranieri muniti di permesso di soggiorno valido (Zonin, 2003:5), di questi 27.640 erano maschi (64,2%) e 15.413 erano femmine (35,8%); al 1 gennaio 2008 (ultima data disponibile) gli stranieri che in Veneto disponevano di permesso di soggiorni erano 243.886, per un totale di 130.744 stranieri maschi (53,6%) e 113.142 femmine (46,4%). Risulta subito evidente come, nel corso dei quasi venti anni su cui si spalmano le rilevazioni statistiche relative alla Regione Veneto, il divario iniziale tra componente maschile e componente femminile si sia ridotto di circa dieci punti percentuali. A livello nazionale, invece, le statistiche registrano addirittura un sorpasso circa i rilasci di permessi di soggiorno da parte della componente femminile sulla componente maschile, avvenuto nel 2006 (sebbene di un paio di decine di migliaia di unità, tra l'altro già scomparso l'anno successivo).

Questo incremento di presenze della popolazione straniera non deve essere considerata solo come aumento numerico assoluto ma anche, come detto già in precedenza, un aumento della portata che ha il Veneto nei confronti del totale delle presenze straniere in Italia. Infatti, se all'inizio degli anni '90 del secolo scorso il 6,6% degli immigrati aveva scelto di insediarsi in Veneto e ottenuto un permesso (Zonin, 2003:5), alla fine dello scorso decennio la quantità era salita a 11,8%. Volendo invece fare un confronto tra quantità di permessi di soggiorno rilasciati e popolazione straniera residente, possiamo notare come l'incidenza sul totale della popolazione nel 2008 fosse del 60,4%, mentre l'anno precedente, la quantità di permessi rilasciati a cittadini extracomunitari era pari al 74,95%. La ragione di questa evidente diminuzione, osservabile tanto a livello regionale come a livello nazionale, anche in questo caso deve essere attribuita all'ingresso della Romania nell'Unione Europea. Nel complesso, sulla base dei dati rilevati da Zonin e delle statistiche Istat disponibili, il trend dei rilasci di permessi di soggiorno appare piuttosto costante, con un aumento che a partire dal 1991 varia di non più di diecimila unità fino alla fine del millennio, per poi aumentare

sensibilmente nel 2004, quando la differenza rispetto all'anno precedente è di 72.470 rilasci di permessi. Dal 2004 si rilevano due annate in cui gli scarti rispetto all'anno precedente vanno dalle ventimila alle venticinquemila unità circa, fino ad una flessione nel 2007 – circa novemila rilasci – per poi arrivare alla diminuzione assoluta del 2008 già segnalata in precedenza.

Le ragioni che spingono a migrare verso un paese estero sono molteplici, e lo stesso vale per le motivazioni in base alle quali vengono richiesti ed assegnati i permessi di soggiorno ai cittadini stranieri. Sulla base dei dati Istat a disposizione, è stato possibile definirne complessivamente sei, nello specifico: lavoro, famiglia, studio, asilo, religione e altri motivi che racchiudono turismo, ragioni umanitarie e motivi di residenza elettiva.

Il lavoro è la motivazione che nell'arco di tempo dal 2001 al 2008 ha portato più stranieri non comunitari a richiedere il permesso di soggiorno in Italia. Nel 2001 sono stati rilasciati 87.196 permessi di soggiorno per lavoro, una percentuale sul totale che corrispondeva al 62,7%; 66.862 a stranieri di sesso maschile (76,7%) e 20.334 a stranieri di sesso femminile (23,3%). A distanza di otto anni la quantità complessiva era salita a 149.343, da suddividere tra 105.953 a stranieri uomini (70,9%) e 43.390 a donne (29,1%); sul totale rappresentavano il 61,2%. È significativo il fatto che – nell'arco di tempo preso in considerazione – il picco di rilasci di permessi di soggiorno sia stato raggiunto nell'anno 2007, precisamente 171.195. L'anno successivo, con l'ingresso della Romania nell'Unione Europea, inevitabilmente le richieste e i rilasci hanno subito un calo. Altrettanto significativo è l'andamento dei rilasci per entrambi i sessi: nonostante i maschi siano sempre stati in netta maggioranza, nell'arco degli otto anni rilevati i rilasci per le persone di sesso femminile sono più che raddoppiati.

I permessi rilasciati per motivazioni legate alla famiglia e ai ricongiungimenti sono al secondo posto nella classifica quantitativa. In questo caso gli stranieri di sesso maschile sono in netta minoranza: nel 2001 erano 8.967 (20,8%) contro 34.145 permessi a persone di sesso femminile (79,2%), per un totale di 43.112 (31% dei permessi totali nel 2001). Nel 2008 il totale dei permessi per motivi familiari era di 85.430 (35%), 19.549 a stranieri uomini (22,9%) e 65.881 a donne (77,1%). Anche in questo caso è stata rilevata una flessione nell'anno 2008, che ha però colpito più le

donne rispetto agli uomini – al contrario della motivazione precedente che ha registrato una flessione maggiore per i soggetti maschi. In questo caso, l'andamento tra i due sessi è risultato pressoché identico, con una leggera maggioranza della componente maschile.

Le statistiche mostrano che le persone di sesso femminile hanno ottenuto più permessi legati a ragioni di studio. Se nel 2001 i maschi erano 1.005 e le femmine 1.408, rispettivamente il 41,6% e il 58,4%, nel 2008 i permessi rilasciati a stranieri maschi erano saliti a 1.400 e quelli rilasciati a stranieri femmine erano 1.684, rispettivamente il 45,4% e il 54,6%. In relazione ai rilasci totali di permessi di soggiorno, nel 2001 erano l'1,7% del totali e nel 2008 rappresentavano l'1,3%.

Se prendiamo in considerazione le ragioni legate alla richiesta di asilo, le cifre scendono ulteriormente, rilevando in questo caso un maggior numero di permessi rilasciati agli uomini rispetto alle donne nel corso dell'intervallo 2001-2008: nel 2001 sono stati rilasciati in Veneto 429 permessi a stranieri maschi, mentre quelli rilasciati a femmine sono stati 169 (71,7% e 28,3%); al termine del periodo considerato i permessi erano 905 per maschi e 261 per femmine (77,6% e 22,4%). Sulla percentuale totale, i rilasci per motivi di asilo erano lo 0,4% nel 2001 (598 rilasci), mentre rappresentavano lo 0,8% nel 2008 (1.166). In questo caso le variazioni nel corso degli anni possono essere considerate significative per la componente maschile, che nel corso degli otto anni ha registrato un aumento di più del doppio degli ottenimenti di permessi, arrivando quasi a quadruplicarsi nell'anno 2007 (1.546 permessi rilasciati a stranieri di sesso maschile, lo 0,6% sul totale regionale di permessi rilasciati); la componente femminile invece non ha registrato sensibili variazioni nel lasso di tempo considerato, aumentando negli otto anni di un centinaio di unità, con aumenti pressoché stabili.

Per quanto riguarda richieste e rilasci di permessi di soggiorno per motivi religiosi, non vi è un sensibile divario tra stranieri maschi e femmine, per quanto la seconda componente risulti essere in leggera superiorità. Se nell'anno 2001 185 maschi hanno ottenuto il permesso, nell'anno 2008 erano 146, rispettivamente il 31,3% e il 30,4% dei permessi per questa motivazione. Le femmine invece da 408 su 593 nel 2001 sono scese a 335 su 481 nel 2008, passando dal 68,8% al 69,6%. Sul totale dei permessi rilasciati in Veneto, nell'anno 2001 quelli per motivi religiosi rappresentavano lo 0,4%, percentuale scesa allo 0,2% nel 2008.

Prendendo infine in considerazione le altre ragioni che hanno condotto individui stranieri a richiedere il permesso di soggiorno in Veneto tra l'anno 2001 e l'anno 2008 – altre ragioni che comprendono motivi di residenza elettiva, di turismo e motivi umanitari – le statistiche registrano un leggero aumento da parte della componente maschile, nonostante un picco raggiunto nel 2004 e un successivo calo, e una curiosa quanto significativa flessione per la componente femminile, che fino all'anno 2007 staccava l'insieme maschile di almeno trecento unità. Nello specifico, l'anno 2001 ha visto 2.319 permessi rilasciati a maschi stranieri e 2.873 permessi rilasciati a femmine straniere, 44,7% e 55,3% del totale di 5.192, che a sua volta rappresentava il 3,7% del totale regionale dei rilasci. Nel 2008 i rilasci a stranieri maschi toccavano quota 2.791 (63,7%), mentre i rilasci a donne erano scesi a quota 1.591 (36,3%). Il totale dei permessi rilasciati nel 2008 per ragioni definite “altre” era di 4.382, per una percentuale sul totale regionale equivalente a l'1,8%. Se già queste cifre in sé segnalano anomali variazioni, ulteriori riflessioni sorgono dopo avere constatato il picco dei rilasci: mentre la componente maschile raggiunge il massimo della quota nel 2004 con 3.064 permessi rilasciati, la componente femminile arriva a toccare il vertice nell'anno 2006 con una cifra di 3.642 permessi, dopo essere arrivata a quota 3.509 due anni prima ed essere scesa di duecento unità circa l'anno precedente. Entrambe subiscono poi la flessione precedentemente segnalata.

Tab. I.7 – Permessi di soggiorno al 1° gennaio, per motivo e sesso, Veneto

anno	motivo																				
	lavoro			famiglia			studio			asilo (a)			religione			altro (b)			totale		
	M	F	TOT	M	F	TOT	M	F	TOT	M	F	TOT	M	F	TOT	M	F	TOT	M	F	TOT
2008	105.953	43.390	149.343	19.549	65.881	85.430	1.400	1.684	3.084	905	261	1.166	146	335	481	2.791	1.591	4.382	130.744	113.142	243.886
2007	120.363	50.832	171.195	20.574	75.357	95.931	1.674	2.124	3.798	1.546	268	1.814	189	383	572	2.935	3.349	6.284	147.281	132.313	279.594
2006	119.387	50.269	169.656	19.014	69.129	88.143	1.587	2.202	3.789	1.183	248	1.431	189	366	555	2.941	3.642	6.583	144.301	125.856	270.157
2005	113.905	47.065	160.970	15.181	56.761	71.942	1.451	1.862	3.313	1.100	250	1.350	160	433	593	3.003	3.335	6.338	134.800	109.706	244.506
2004	107.353	46.630	153.983	12.428	47.741	60.169	1.496	1.992	3.488	943	236	1.179	168	434	602	3.064	3.509	6.573	125.452	100.542	225.994
2003	69.712	21.474	91.186	10.627	41.730	52.357	1.342	1.711	3.053	860	236	1.096	161	392	553	2.381	2.898	5.279	85.083	68.441	153.524
2002	68.632	20.326	88.958	9.248	35.926	45.174	1.078	1.366	2.444	834	226	1.060	176	393	569	2.167	2.870	5.037	82.135	61.107	143.242
2001	66.862	20.334	87.196	8.967	34.145	43.112	1.005	1.408	2.413	429	169	598	185	408	593	2.319	2.873	5.192	79.767	59.337	139.104

Fonte: dati Istat

(a) Sono compresi i rilasci di permesso per richiesta di asilo

(b) Sono compresi i motivi di residenza elettiva, turismo e umanitari. Per l'anno 2008 sono compresi motivi di salute

Le statistiche Istat relative ai rilasci di permessi di soggiorno in Veneto, per gli anni dal 2001 al 2008, offrono una ulteriore visione degli andamenti legati alle classi di età degli individui stranieri, che sono stati suddivisi in sei gruppi: fino a 17 anni, da 18 a 29 anni, da 30 a 39 anni, da 40 a 49 anni, da 50 a 59 anni, da 60 anni in avanti.

La prima classe considerata registra un numero di rilasci di permessi pari a 8.489 nel 2001, suddivisi tra 4.652 maschi (54,8%) e 3.837 femmine (45,2%). In quell'anno i rilasci di permessi a soggetti appartenenti a quella classe sono stati il 6,1%. Le cifre hanno registrato una lieve ascesa nel corso degli anni, intervallata da un calo nel 2003, fino a toccare il picco di 13.270 unità nel 2006 (corrispondente al 4,9% su scala regionale), per poi scendere a quota 10.769 nel 2008 (4,4%). Al primo gennaio di quell'anno i maschi riceventi permesso erano 5.933 (55,1%) e le femmine erano 4.836 (44,9%).

Gli individui appartenenti alla classe di età compresa tra 18 e 29 anni ottenevano nel 2001 46.082 permessi di soggiorno, il 33,1% del totale di quell'anno, suddivisi tra 23.668 maschi (51,4%) e 22.414 femmine (48,6%). Nel 2008 la stessa classe di età registrava 70.588 rilasci, equivalenti al 28,9% su scala regionale, dei quali 36.397 individui maschi (51,6%) e 34.191 individui femmine (48,4%). In questo intervallo di tempo per ben due anni la componente femminile ha superato quella maschile, di circa un migliaio di unità nell'anno 2003 e di quasi il doppio nell'anno 2007.

La terza classe, compresa tra 30 e 39 anni, rappresenta quella più numerosa, sebbene la componente femminile sia stata per ben sei anni minore di quella della classe precedente. La metà maschile, invece, ha sempre fatto registrare cifre di almeno diecimila unità superiori alla compagine omologa della seconda classe. Nel 2001 gli individui maschi a ricevere il permesso erano 31.894, vale a dire il 63,1%, mentre gli individui femmine erano 18.656 (36,9%). Il totale dei permessi rilasciati nel 2001 era 50.550, per una percentuale equivalente al 36,3. Le cifre della metà maschile sono salite fino a toccare quota 54.677 nel 2007, il picco dei rilasci di permessi in Veneto sulla base delle classi di età; quello stesso anno la metà femminile arrivava invece a quota 44.484, portando la cifra dei rilasci quasi a toccare le 100.000 unità. L'anno successivo, entrambe le compagini registravano un calo di circa ottomila unità, arrivando rispettivamente a

46.223 gli stranieri uomini (56,1%) e a 36.231 gli stranieri donne (43,9%), per un totale di 82.544 permessi (33,8%).

Per quanto riguarda gli stranieri compresi nella fascia 40-49 anni, nel 2001 ottenevano complessivamente 21.133 permessi, suddivisi tra 13.880 maschi e 7.253 femmine. La cifra complessiva corrisponde al 15,2% del totale, mentre maschi e femmine sono rispettivamente il 65,7% e il 34,3%. Nell'anno conclusivo della rilevazione il totale era di 52.927 unità, corrispondente al 21,7%, suddivisi tra 30.012 maschi e 22.915 femmine, rispettivamente il 56,7% e il 43,3%. Anche in questo caso i dati rilevano un calo tra l'anno 2007 e l'anno 2008.

La classe di età che presenta numeri più interessanti è la quinta, quella in cui sono comprese persone che hanno dai 50 ai 59 anni. Ciò che attira l'attenzione è che, dal 2001 al 2008, le cifre relative ai rilasci di permessi di soggiorno vedono le donne in maggioranza rispetto agli uomini, con scarti variabili nel corso degli anni, che vanno dalle cento unità circa alle duemilacinquecento unità circa. Questo rapporto rispecchia l'andamento dei rilasci di permessi di soggiorno che si registra a livello nazionale, dove vi sono scarti in proporzione anche maggiore. Nel primo anno di rilevazione gli uomini erano 3.420 (47%) , in confronto a 3.856 donne (53%), per un totale pari a 7.276 (5,2% totale). Alla fine del ciclo di analisi gli uomini risultavano essere 9.298 (46,5%) e le donne 10.715 (53,5%), la cui somma è pari a 20.013 (8,2% totale). Il massimo scarto tra i due sessi è registrato nel 2004 e vede gli uomini a quota 5.896 e le donne toccare la cifra di 8.213, quando appena l'anno prima lo scarto era di poco meno di cento unità. Anche in questo caso, come per tutti i gruppi, nel 2008 si rileva un calo dei rilasci.

Ultima classe di età ad essere considerata è quella che include individui con più di 60 anni; si tratta della classe meno numerosa tra tutte quelle analizzate. Anche in questo caso vale il discorso fatto per il gruppo anagrafico precedente: le donne superano gli uomini in tutti gli anni durante il quale è stata rilevata la quantità di permessi rilasciati, con scarti addirittura superiori rispetto alla classe precedente. Nel 2001 il totale era di 5.574 unità pari al 4% su scala regionale, suddivise in 2.253 maschi (40,4%) e 3.321 femmine (59,6%). Il divario tra uomini e donne stranieri è andato ad aumentare nel corso degli anni toccando quota 2.052 nel 2005, diminuendo poi lievemente fino al 2008, quando i maschi oltre i 60 anni a cui è stato rilasciato il

permesso di soggiorno erano 2.881 (40,9%) e le femmine erano 4.164 (59,1%). Nel 2008 la somma totale degli individui di questa classe era di 7.045 unità (2,9%).

Tab. I.8 – Permessi di soggiorno al 1° gennaio, per classi di età e sesso, Veneto

anno	Classi di età																				
	0-17			18-29			30-39			40-49			50-59			60+			totale		
	M	F	TOT	M	F	TOT	M	F	TOT	M	F	TOT	M	F	TOT	M	F	TOT	M	F	TOT
2008	5.933	4.836	10.769	36.397	34.191	70.588	46.223	36.321	82.544	30.012	22.915	52.927	9.298	10.715	20.013	2.881	4.164	7.045	130.744	113.142	243.886
2007	6.571	5.342	11.913	40.077	41.889	81.966	54.677	44.484	99.161	32.566	24.900	57.466	10.061	11.025	21.086	3.329	4.673	8.002	147.281	132.313	279.594
2006	7.333	5.937	13.270	41.309	41.613	82.922	53.719	41.264	94.983	30.109	22.853	52.962	8.761	9.839	18.600	3.070	4.350	7.420	144.301	125.856	270.157
2005	5.492	4.310	9.802	41.612	36.438	78.050	50.959	35.346	86.305	26.432	19.533	45.965	7.129	8.851	15.980	3.176	5.228	8.404	134.800	109.706	244.506
2004	4.785	3.737	8.522	41.439	34.146	75.585	47.244	31.673	78.917	23.186	17.870	41.056	5896	8213	14.109	2.902	4.903	7.805	125.452	100.542	225.994
2003	4.266	3.467	7.733	23.604	24.576	48.180	33.314	22.308	55.622	16.669	9.443	26.112	4477	4.559	9.036	2.753	4.088	6.841	85.083	68.441	153.524
2002	4.675	3.776	8.451	23.917	22.503	46.420	32.664	19.593	52.257	14.952	7.764	22.716	3.659	3.999	7.658	2.268	3.472	5.740	82.135	61.107	143.242
2001	4.652	3.837	8.489	23.668	22.414	46.082	31.894	18.656	50.550	13.880	7.253	21.133	3.420	3.856	7.276	2.253	3.321	5.574	79.767	59.337	139.104

Fonte: dati Istat

Nascite.

Proseguendo il discorso sulla presenza straniera in Veneto, un indicatore della condizione attuale e dei potenziali progetti futuri della componente immigrata è dato dalla quantità di nascite sul territorio, da coppie con entrambi i genitori stranieri, con madre straniera e padre italiano oppure con padre straniero e madre italiana. In questo caso, i dati Istat disponibili sono relativi ad un periodo di tempo più breve ma più recente, che va dal 2005 al 2010.

Il primo di questi anni considerati ha visto nascere in Veneto 7.229 bambini da coppie con entrambi i genitori stranieri (14,3% delle nascite totali in Italia), cifra che è aumentata in maniera pressoché costante (circa ottocento unità) nei due anni successivi. È nel 2008 che si è registrato un aumento più consistente: le nascite, infatti, sono arrivate a 10.156 (nonostante l'aumento, la percentuale relativa alle nascite su territorio nazionale è del 14,3% come tre anni prima). È possibile che questo sia avvenuto sulla scia degli ingressi di alcuni paesi nell'Unione Europea, come vale per il discorso sulla popolazione straniera residente. Anche in questo caso però, mentre nel 2009 si è registrato un leggero aumento delle nascite, nell'ultimo anno disponibile le nascite sono calate passando da 10.381 a 9.802 unità, rispettivamente il 13,7% e il 12,8% delle nascite in Italia. Come vedremo successivamente, questo gruppo di riferimento relativo alle nascite sul territorio è l'unico che nell'anno 2010 ha registrato una flessione rispetto all'anno precedente: entrambi gli altri gruppi invece – padre straniero e madre straniera con partner italiani – hanno sempre avuto trend positivi (con l'eccezione di un anno, il 2008, per il terzo gruppo). Lo stesso discorso vale per le nascite da coppie straniere su territorio nazionale, dove con aumenti più o meno costanti dal 2005 al 2009 (in media seimila unità circa) e nonostante una leggera flessione nell'anno 2010 (cinquecento unità circa) l'andamento è sempre risultato in aumento rispetto all'anno precedente. Alla luce degli andamenti percentuali, appare chiara la flessione delle nascite in Veneto da coppie con entrambi i genitori stranieri in relazione alle nascite totali su territorio nazionale.

Il secondo gruppo di riferimento, quello che comprende le nascite da coppie con madre straniera e padre italiano, registra 1.444 nascite nel 2005, salite a 1.620 nel 2006 e a 1.781 nel 2007. Le cifre subiscono una lieve diminuzione nei tre anni successivi, fino a 1.917 nati nel 2010. La percentuale delle nascite in Veneto tocca il

picco nell'anno 2007, dove arriva a rappresentare il 9,7% delle nascite in tutta Italia. Nell'arco del periodo di riferimento, comunque, le variazioni percentuali non superano lo 0,5%, tranne l'ultimo anno di riferimento, il 2010, quando le nascite in terra veneta equivalgono al 9% delle totali in Italia. La media nel corso dei sei anni è del 9,3%.

Il terzo e ultimo gruppo preso in considerazione è quello che riporta le nascite di bambini da coppie con padre straniero e madre italiana, ed è quello che presenta il minor numero di bambini nati. Le cifre relative all'anno 2005 vedono 453 nati e l'anno successivo un solo nato in più è stato registrato nelle statistiche. Nel 2007 c'è stato un leggero aumento, seguito però l'anno dopo da un calo demografico che ha fermato il conteggio a 467 nati. La leggera ripresa del 2009, con una decina di unità in più in regione, spalanca la porta al 2010 quando sono state segnalate 589 nascite complessive nel territorio veneto. Il calo di nascite da coppie così composte avvenuto nel 2008 rispecchia la contrazione che è stata registrata anche a livello nazionale, quando dal 2007 al 2008 si è passati da 4.754 a 4.661 unità. L'anno immediatamente prima della flessione le nascite in Veneto rappresentavano l'11,3% delle totali; quello successivo il 10%. All'inizio della rilevazione, nel 2005, erano il 10,7%, mentre nel 2008, l'anno conclusivo, erano il 10,8%. Nel corso dei sei anni, nonostante alti e bassi, il rapporto tra Veneto e Italia è rimasto pressoché costante.

Tab. I.9 – Nati da coppie con genitori stranieri, Veneto

anno	genitori entrambi stranieri	padre italiano e madre straniera	madre italiana e padre straniero
2010	9.802	1.917	589
2009	10.381	1.887	478
2008	10.156	1.829	467
2007	8.824	1.781	536
2006	8.081	1.620	454
2005	7.229	1.444	453

Fonte: dati Istat

Acquisizioni di cittadinanza.

Infine, l'ultimo aspetto che verrà preso in considerazione in relazione alla presenza della popolazione straniera in Veneto è quello che riguarda le acquisizioni di cittadinanza italiana, suddivise per anno a partire dal 2003 fino al 2011. I dati Istat disponibili si riferiscono a rilevazioni effettuate al primo gennaio di ogni anno, e suddividono la popolazione esclusivamente sulla base del sesso. I dati relativi alle acquisizioni totali di cittadinanza in Veneto sono caratterizzati da un andamento positivo, a differenza dei dati relativi ai due gruppi distinti in base al sesso. Come vedremo successivamente infatti presentano entrambi un anno che registra una flessione rispetto all'anno precedente. Ulteriore aspetto che emerge dai dati disponibili è che complessivamente nel corso dei nove anni in cui si è effettuata la rilevazione la componente femminile è in maggioranza rispetto a quella maschile, con diverse unità di scarto a seconda dell'anno.

Le acquisizioni di cittadinanza italiana in Veneto nell'anno 2003 sono state 1.262, corrispondente al 10,3% delle acquisizioni totali in tutto il Paese; 461, pari al 36,5%, della componente maschile e 801, pari al 63,5%, di quella femminile. In questo primo anno lo scarto appare piuttosto sensibile. L'anno successivo la differenza tra i due gruppi si era già ridotta a meno di duecento unità, ma è nel 2005 che lo scarto tra i due gruppi è sostanzialmente annullato, quando i maschi che hanno ottenuto la cittadinanza erano 1.479 (50,5%) e le donne erano 1.449 (49,5%); in questo anno avviene la prima inversione di tendenza per quanto riguarda la maggioranza numerica di acquisizioni: i maschi superano infatti le donne, fenomeno che si ripeterà alternativamente altre due volte. A livello nazionale invece questo fenomeno non avviene lungo tutto il corso dei nove anni rilevati: la componente femminile infatti resta quella maggioritaria per quanto riguarda le acquisizioni di cittadinanza italiana, con alti e bassi degli scarti tra i due gruppi che vanno da un minimo di trecento unità circa nel 2006 ad un massimo di dodicimila circa negli anni 2008 e 2009. Nel 2005 il totale delle acquisizioni in Veneto è stato pari a 2.928, equivalente al 15,3% su scala nazionale. Tra uomini e donne aumenta il divario nel 2006, mentre nel 2007 si registra un nuovo sorpasso da parte del gruppo straniero di sesso femminile rispetto al gruppo maschile: il totale delle acquisizioni era pari a 5.817 e i due gruppi rispettivamente erano di 2.716 unità e di 3.101 unità. Le

percentuali quell'anno erano: 16,5% di acquisizioni totali avvenute in Veneto; 46,7% acquisizioni di stranieri uomini; 53,3% di acquisizioni di stranieri donne. L'anno successivo è quello della flessione da parte del gruppo di sesso maschile: nel 2008 gli uomini a ricevere la cittadinanza italiana sono stati 2.606, il 39,4% del totale in Veneto. Questo calo avviene l'anno successivo all'ingresso della Romania nell'Unione Europea e questo può essere la causa – o una delle cause – del fenomeno, dal momento che una buona fetta della popolazione straniera non aveva più bisogno di carte o permessi per soggiornare o risiedere in Italia. Contemporaneamente però, e questo è il dato più interessante, la componente femminile non registra alcun calo, anzi, avviene l'esatto contrario: nel 2008 è registrato un consistente aumento delle acquisizioni di cittadinanza italiana, vale a dire 4.006, pari al 60,6%. Lo scarto tra maschi e femmine torna a livelli significativi. L'ultima inversione di tendenza avviene nel 2010, quando 4.014 stranieri maschi ottengono la cittadinanza, superando il gruppo di sesso femminile di sole sei unità. Già l'anno successivo, che conclude il ciclo di rilevamenti, il divario era aumentato di più di cinquecento unità. Il 2010 rappresenta l'unico anno in cui è registrato un calo rispetto all'anno precedente di acquisizioni della componente femminile. Lo stesso fenomeno si verifica a livello nazionale, unico caso in tutti i nove anni. Al 2011 il totale delle acquisizioni in Veneto era pari a 9.741, il 14,7% del totale italiano. Nonostante non rappresenti il picco nel corso del periodo rilevato, la differenza con il 2003 è di 4,4 punti percentuali; il trend ha registrato un andamento non del tutto stabile, con un'ascesa permanente nei primi cinque anni e meno robusta negli ultimi quattro, quando il totale delle acquisizioni in Italia assume dimensioni molto consistenti e queste risultano di conseguenza maggiormente redistribuite sull'intero territorio nazionale.

Tab. I.10 – Acquisizioni di cittadinanza italiana al 1° gennaio, Veneto

anno	M	F	TOT
2011	5.150	4.591	9.741
2010	4.014	4.008	8.022
2009	3.219	4.237	7.456
2008	2.606	4.006	6.612
2007	2.716	3.101	5.817
2006	2.278	2.063	4.341
2005	1.479	1.449	2.928
2004	821	1.096	1.917
2003	461	801	1.262

Fonte: dati Istat

I.4.2 L'immigrazione in provincia di Verona

Al 1° gennaio 2011, stando ai dati Istat disponibili, risultavano risiedere nella provincia di Verona 106.167 stranieri, una cifra più che triplicata rispetto agli inizi del secondo millennio (al 1° gennaio 2001 erano 33.034). L'incremento è stato appena inferiore a quello registrato in media per l'intera regione Veneto nell'arco dell'ultimo decennio, mentre gli immigrati in provincia sono all'incirca un quinto di quelli presenti in Veneto. Nonostante la popolazione straniera residente sia cresciuta in undici anni con una media di 7.313 unità ogni anno, già all'inizio degli anni duemila si registrava una contrazione dell'incidenza della popolazione straniera presente nella provincia di Verona sul totale regionale. Questo fenomeno può essere attribuito alla costante crescita della popolazione migrante che si è registrato nelle altre provincie venete, in particolare Treviso e Vicenza, oltre che alla crescita sensibile avvenuta nella provincia di Padova (Zonin, 2003:7). È da segnalare, comunque, che la provincia scaligera negli ultimi dieci anni è passata dal terzo al primo posto per quanto riguarda la quantità di popolazione straniera residente in Veneto (dati Regione Veneto). In termini percentuali, la popolazione straniera residente in provincia di Verona rappresentava al primo gennaio 2002 il 21,1% della popolazione straniera totale residente in Veneto, mentre a distanza di nove anni la percentuali era scesa di appena lo 0,1%, a quota 21 punti percentuali, segnale che il rapporto tra gli aumenti interni alla provincia scaligera e alla regione ha

mantenuto un andamento decisamente costante.

Per quanto riguarda la composizione della popolazione straniera residente suddivisa in base al genere, la situazione in provincia di Verona è più equilibrata di quanto non sia complessivamente in tutta la regione. Il numero degli stranieri maschi nel 2001 era 18.225 (55,2%) e nel 2011 erano diventati 53.674 (50,6%) , mentre nel corso degli undici anni le femmine straniere residenti sono passate da 14.809 a 52.593, riducendo lo scarto al minimo nel corso degli anni considerati. La quantità della componente femminile della popolazione straniera, anche essa più che triplicata nell'ultimo decennio, risulta essere leggermente inferiore in proporzione alla quantità complessiva regionale: l'incidenza a livello provinciale è salita dal 44,8% al 49,4%, mentre a livello regionale dal 45,8% al 50,2%.

Sempre in riferimento alla popolazione straniera residente, possiamo notare come nel 2003 la percentuale di cittadini stranieri comunitari fosse del 5,9%, contro il 94,1% di extracomunitari; nel 2008, in seguito all'ingresso della Romania nell'U.E., i comunitari erano saliti al 29%, da 2.429 a 24.998. Da quell'anno fino al 2011 le quote si sono mantenute pressoché stabili, con gli stranieri comunitari saliti di un punto percentuale e mezzo, mentre gli extracomunitari sono arrivati al 69,5% della popolazione straniera totale. Questa cifra è di poco al di sotto della quota regionale e dimostra come l'area del Nord-Est sia non solo di grande attrattiva per i cittadini di nazionalità rumena, che incidono sensibilmente sulle quote demografiche, ma che ben altre “etnie” scelgono di insediarsi in Veneto e nella provincia scaligera. Se presa questa differenza tra stranieri comunitari ed extracomunitari da un'ottica che considera le cifre in base al genere, attira l'attenzione come in provincia di Verona lo scarto tra la componente femminile e la componente maschile degli stranieri comunitari sia molto meno ingente rispetto ai livelli regionali e nazionali. Le donne straniere comunitarie residenti sono sempre state in maggioranza rispetto agli uomini, mentre il contrario vale per gli uomini stranieri extracomunitari; questi fenomeni si sono presentati a tutti e tre i livelli. Inoltre, anche in seguito ai già citati ingressi di Paesi dell'Est-Europa in Unione Europea, tra stranieri maschi e stranieri femmine non sorgeva quel divario che invece ha caratterizzato gli andamenti in Italia e Veneto.

Tab. I.11 – Popolazione straniera residente al 1° gennaio, Verona

anno	M	F	comunitari			extracomunitari			apolidi			TOT
			M	F	TOT	M	F	T	M	F	TOT	
2011	53.674	52.493	15.343	17.004	32.347	38.328	35.487	73.815	3	2	5	106.167
2010	51.937	49.308	14.751	15.967	30.718	37.180	33.335	70.515	6	6	12	101.245
2009	50.017	46.292	14.109	14.858	28.967	35.905	31.432	67.337	3	2	5	96.309
2008	45.065	40.997	12.160	12.838	24.998	32.902	28.154	61.056	3	5	8	86.062
2007	38.065	34.394	1.731	2.739	4.470	36.331	31.656	67.987	3	5	8	72.459
2006	34.968	30.611	1.626	2.530	4.156	33.342	28.078	61.420	0	3	3	65.579
2005 (a)	31.928	26.798	1.502	2.313	3.815	30.425	24.484	54.909	1	1	2	58.726
2004	27.661	23.261	1.042	1.491	2.533	26.602	21.747	48.349	17	23	40	50.922
2003	22.290	19.226	985	1.444	2.429	21.300	17.780	39.080	5	2	7	41.516
2002	19.042	17.235	/	/	/	/	/	/	/	/	/	36.277
2001	18.225	14.809	/	/	/	/	/	/	/	/	/	33.034

Fonte: dati Istat; per l'anno 2001, dati Cestim

(a) Sono compresi i 10 paesi entrati a far parte dell'Unione Europea dal 1° maggio 2004 (Repubblica Ceca, Slovacchia, Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Slovenia, Ungheria, Cipro e Malta)

Comunità nazionali straniere.

Secondo i dati Istat, le cinque nazionalità straniere più presenti sul territorio regionale nel 2011 erano, nell'ordine: Romania con 26.165 presenze, Marocco con 15.593 presenze, Sri Lanka con 7.940 presenze, Moldavia con 6.878 presenze e Albania con 6.444 presenze. Questa ordine è frutto di frequenti spostamenti in “classifica”, che hanno visto la Moldavia sostituirsi all'Albania al quarto posto nel 2011, mentre nel 2008 la Romania aveva sostituito il Marocco al primo posto della classifica. Sempre la Moldavia, nello stesso anno, era subentrata al Ghana al quinto posto. Per cinque anni, dal 2003 al 2007, l'ordine delle comunità nazionali più numerose era rimasto invariato. Altri Paesi che al 2011 venivano segnalati per avere almeno 2.000 presenze sul territorio veronese sono, nell'ordine: Brasile, Cina Repubblica Popolare, India e Nigeria. Altre comunità nazionali che presentavano invece almeno 1.500 presenze sono Polonia, Serbia e Tunisia. Negli anni dal 2003 al 2011 la popolazione rumena è salita dal 8,5% al 24,6% della popolazione straniera residente, in leggera maggioranza rispetto alla percentuale veneta sul territorio nazionale (20,2%). L'altra differenza tra il livello regionale e quello provinciale è lo scarto tra il gruppo maschile e quello femminile della stessa comunità, che nel secondo caso è molto meno marcato rispetto al primo; anzi, il sorpasso della componente femminile è avvenuto solo nel 2011, mentre la Moldavia ha rispecchiato in provincia lo stesso andamento avuto in regione.

Tab. I.12 – Prime 5 comunità nazionali più numerose al 1° gennaio, Verona (Tra parentesi le cifre relative all'anno precedente)

anno	comunità nazionali			
		M	F	TOT
2011	Romania	12.917	13.248	26.165
	Marocco	8.738	6.855	15.593
	Sri Lanka	4.473	3.467	7.940
	Moldova	2.478	4.400	6.878
	Albania	3.508	2.936	6.444
2010	Romania	12.424	12.326	24.750
	Marocco	8.653	6.550	15.203
	Sri Lanka	4.260	3.298	7.558
	Albania	3.492	2.887	6.379
	Moldova	2.120	3.471	5.591
2009	Romania	11.826	11.408	23.234
	Marocco	8.418	6.100	14.518
	Sri Lanka	4.066	3.141	7.207
	Albania	3.372	2.742	6.114
	Moldova	1.813	2.987	4.800
2008	Romania	10.013	9.534	19.547
	Marocco	8.019	5.459	13.478
	Sri Lanka	3.593	2.787	6.380
	Albania	3.138	2.482	5.620
	Moldova	1.388 (1.141)	2.312 (1.748)	3.700 (2.889)
2007	Marocco	7.649	5.122	12.771
	Romania	5.722	5.701	11.423
	Sri Lanka	3.174	2.507	5.701
	Albania	2.947	2.301	5.248
	Ghana	1.888	1.474	3.362
2006	Marocco	7.213	4.577	11.790
	Romania	5.135	4.697	9.832
	Sri Lanka	2.868	2.203	5.071
	Albania	2.680	2.057	4.737
	Ghana	1.862	1.468	3.330
2005	Marocco	6.732	4.050	10.782
	Romania	4.475	3.662	8.137
	Sri Lanka	2.560	1.969	4.529
	Albania	2.464	1.760	4.224
	Ghana	1.846	1.446	3.292
2004	Marocco	6.126	3.554	9.680
	Romania	3.328	2.840	6.168
	Sri Lanka	2.189	1.720	3.909
	Albania	2.078	1.501	3.579
	Ghana	1.750	1.374	3.124
2003	Marocco	5.488	3.240	8.768
	Romania	1.734	1.786	3.520
	Sri Lanka	1.769	1.483	3.252
	Albania	1.639	1.298	2.937
	Ghana	1.626	1.277	2.903

Fonte: dati Istat

Al 2011 almeno 2000 presenze: Brasile, Cina Repubblica Popolare, India, Nigeria; almeno 1500 presenze: Polonia, Serbia, Tunisia

Permessi di soggiorno.

Se preso in considerazione il rilascio dei permessi di soggiorno, i dati a disposizione provengono principalmente da due fonti: dall'elaborato di Zonin relativo all'ultimo decennio del secolo scorso e dalla Regione Veneto, dati che purtroppo sono relativi solo al periodo dall'anno 2001 all'anno 2007. All'inizio degli anni duemila risultavano soggiornare in provincia di Verona oltre trentamila stranieri muniti di permesso, più che triplicati dall'inizio degli anni Novanta, seppure con un incremento leggermente inferiore a quello fatto registrare in media per l'intera regione (nel 2002 l'incidenza della provincia di Verona sul Veneto era del 23,9%). All'anno 2007 i permessi di soggiorno rilasciati a stranieri erano 53.785, corrispondente al 19,2% del totale dei rilasci in regione. Anche se in misura appena evidente, si rileva una tendenza alla contrazione nell'incidenza della quota provinciale sul totale regionale, frutto del peso assunto da altre realtà come quella trevigiana e vicentina.

Per quanto riguarda la componente femminile, i dati mostrano che nella provincia di Verona questa è costantemente in aumento; aumento che è stato invece superiore a quello del Veneto: il tasso di rilasci a stranieri di sesso femminile è infatti salito nel giro di quasi vent'anni da meno del 34 % a oltre il 47%. Come suggerito anche da Zonin nel suo rapporto, questo fenomeno è attribuibile con ogni probabilità ai ricongiungimenti da parte di individui di sesso femminile con componenti familiari già presenti sul territorio. Stando alle cifre disponibili sulle motivazioni di richiesta e rilascio di permesso di soggiorno per la provincia di Verona, notiamo infatti che i ricongiungimenti familiari sono la causa principale che porta appunto la componente femminile a richiedere e ottenere il permesso.

Complessivamente, oltre il 59,6% dei permessi di soggiorno validi in provincia di Verona viene rilasciato per motivi di lavoro, in linea rispetto a quanto si registra per l'intera regione. In questo caso i maschi rappresentano la maggior parte di beneficiari, oltre il 70%. Più o meno un permesso su tre ha come intestatario un extracomunitario entrato per ricongiungimento familiare. Questa quota è andata progressivamente aumentando nel tempo, e come abbiamo già specificato ha come maggiori beneficiari soggetti di sesso femminile (oltre tre quarti).

Tra gli altri motivi ha particolare rilevanza lo studio grazie all'attrazione

esercitata dall'ateneo del capoluogo. Negli anni soggetti a rilevamenti il numero di extracomunitari che hanno goduto di questo permesso è passato da circa trecento a oltre quattrocento unità, proveniente in gran parte da paesi dell'Europa centro-orientale. Lo studio è l'unica motivazione per cui si registra un certo equilibrio tra beneficiari maschi e femmine. Motivazioni legate ad asilo e religione variano le cifre negli ultimi anni dalle centocinquanta unità alle duecento unità circa, con maggioranza rispettivamente maschile e femminile. Nel primo caso, ma il discorso è valido anche per i permessi legati a motivi di studio, si registra un calo di rilasci nell'ultimo anno soggetto a rilevamenti. Infine, rilasci di permesso per altri motivi, che comprendono motivi di residenza elettiva, umanitari e turismo, rappresentano il 2,4% dei rilasci totali in provincia, con una leggera maggioranza di beneficiari di sesso femminile.

Tab. I.13 – Permessi di soggiorno al 1° gennaio, per motivo e sesso, Verona

anno	motivo																		totale		
	lavoro			famiglia			studio			asilo			religione			altro					
	M	F	TOT	M	F	TOT	M	F	TOT	M	F	TOT	M	F	TOT	M	F	TOT	M	F	TOT
2007	23.278	8.775	32.053	4.113	15.543	19.656	224	218	442	105	47	152 (a)	61	138	199	575	708	1.283 (b)	28.356	25.429	53.785
2006	/	/	32.371	/	/	17.935	/	/	480	/	/	207 (c)	/	/	180	/	/	1.481 (d)	/	/	52.681

Fonte: dati Istat

(a) Sono compresi i rilasci di permesso per richiesta di asilo

(b) Sono compresi i motivi di residenza elettiva e umanitari

(c) Sono compresi i rilasci di permesso per richiesta di asilo e per motivi umanitari

(d) Sono compresi i motivi di residenza elettiva e turismo

Tab. I.14 – Permessi di soggiorno al 1° gennaio, per sesso, Verona

anno	M	F	TOT
2007	28.356	25.429	53.785
2006	28.192	24.489	52.681
2005	26.470	21.157	47.627
2004	27.212	20.674	47.886
2003	19.285	16.532	35.817
2002	19.153	15.980	35.133
2001	16.967	13.934	30.901

Fonte: dati Istat

Nascite.

Un'ulteriore raccolta di dati Istat ci fornisce un quadro della realtà in provincia di Verona riguardo le nascite da coppie con almeno un genitore straniero. In questo caso, le cifre raccolte per la provincia di Verona sono stime, a differenza di quelle relative alla regione Veneto e all'intera nazione circa i nati da coppie con genitori stranieri o da coppie con almeno un genitore straniero. Possiamo notare che queste stime indicano un aumento delle nascite dalle 884 dell'anno 1999 alle 2.710 del 2010, con ben tre annate interne all'intervallo di tempo che segnalano una diminuzione rispetto all'anno precedente (2003, 2005 e 2010).

Tab. I.15 – Stima dei nati da coppie con almeno un genitore straniero, Verona

anno	almeno un genitore straniero	almeno padre straniero	almeno madre straniera
2010	2.710	2.301	2.556
2009	2.746	2.290	2.621
2008	2.660	2.276	2.542
2007	2.318	1.906	2.222
2006	2.152	1.764	2.051
2005	1.932	1.607	1.842
2004	2.144	1.831	2.051
2003	1.242	940	1.115
2002	1.423	1.134	1.313
2001	1.277	1.011	1.185
2000	988	782	900
1999	884	717	821

Fonte: dati Istat

Parallelamente, sempre in relazione alle nascite di stranieri sul territorio veronese, possiamo fare riferimento ad un report realizzato dall'Osservatorio sull'immigrazione della Regione Veneto (sempre su elaborazione di dati Istat), che segnala al 31 dicembre 2008 14.496 stranieri nati nella provincia di Verona, di cui 7.488 maschi e 7.008 femmine. Immagino che la notevole differenza tra le due raccolte di dati abbia ragione nella differenza tra le principali variabili: nella prima i figli sono nati da coppie con almeno un genitore straniero – che non implica necessariamente la

condizione di straniero anche per il figlio stesso, nel caso uno dei due genitori abbia cittadinanza italiana; nella seconda i figli sono considerati stranieri nati in Italia – la raccolta racchiude quindi al suo interno figli di coppie di stranieri che ereditano la loro stessa condizione.

Acquisizioni di cittadinanza.

In conclusione di questo paragrafo sulla presenza straniera nella provincia di Verona, prendiamo in considerazione le statistiche Istat relative alle acquisizioni di cittadinanza dal primo gennaio 2003 al primo gennaio 2011, come è stato fatto per la regione Veneto. La differenza tra le cifre relative alla regione e quelle relative invece alla provincia è quella che riguarda il trend di quest'ultima: la colonna delle acquisizioni totali mostra infatti che in ben due anni dal 2003 al 2011 la quantità è stata inferiore a quella dell'anno precedente, nello specifico gli anni 2008 e 2010. Entrambe queste flessioni corrispondono agli anni in cui sono state registrate delle cifre inferiori sia nel gruppo degli stranieri maschi (2008) sia nel gruppo degli stranieri di sesso femminile (2010), flessioni peraltro che avvengono rispettivamente negli stessi anni di quelle registrate dalle cifre relative alle acquisizioni a livello regionale.

Possiamo comunque notare come la totalità delle acquisizioni sia aumentata di quasi dieci volte (da 231 a 2.132). Inizialmente le acquisizioni ottenute dalla componente femminile erano in preponderanza: nei primi due anni il 61,2% contro il 38,8% di acquisizioni della componente maschile; a livello regionale, nel medesimo periodo, questa preponderanza di acquisizioni della componente femminile è stata molto più marcata. Negli anni successivi invece gli stranieri maschi hanno superato la quota delle donne fino al calo precedentemente citato, quando la situazione percentuale era 42,7% di acquisizioni per un gruppo e 57,3% per l'altro. Nel 2010 però l'ordine viene nuovamente invertito: gli stranieri maschi ottengono complessivamente il 52,7% di certificati di cittadinanza e le femmine il 47,3%, mentre l'anno successivo il primo gruppo supera quota mille (1.137) e il secondo gruppo lo sfiora di sole cinque unità.

Tab. I.16 – Acquisizioni di cittadinanza italiana al 1° gennaio, Verona

anno	M	F	TOT
2011	1.137	995	2.132
2010	855	767	1.622
2009	789	1.026	1.815
2008	692	927	1.619
2007	838	827	1.665
2006	502	499	1.001
2005	506	334	840
2004	218	248	466
2003	71	160	231

Fonte: dati Istat

PARTE II – Disagio abitativo della popolazione straniera a Verona e azioni di contrasto

Per gran parte degli stranieri immigrati la ricerca di un alloggio rappresenta un percorso irto di ostacoli. È indiscutibile che le politiche adottate fino ad ora per risolvere la condizione abitativa degli immigrati non siano state adeguate, tant'è che oggi appare evidente come sia l'immigrato a doversi adattare alle esigenze di mercato e non il contrario. Non sono ancora state studiate degli strumenti *ad hoc* per soddisfare una domanda abitativa che sta invece diventando sempre più forte, non solo tra gli immigrati ma anche tra gli stessi italiani.

La componente maggioritaria che manifesta il bisogno di un alloggio è comunque rappresentata dai cittadini stranieri, ma la domanda di case si è trasformata nel tempo, diventando sempre più complessa e articolata, allargando l'emergenza a fasce della popolazione fino a pochi anni fa non toccate da questo tipo di disagio. Sono aumentate le difficoltà per ottenere un mutuo, si sono invece ridotte le disponibilità di alloggi in affitto calmierato – cioè un canone con un affitto che prevede agevolazioni fiscali e il pagamento di una somma più bassa rispetto alla media. La stretta creditizia sui mutui e le incerte prospettive dell'occupazione hanno drasticamente ridotto il numero di acquisti di residenze da parte di stranieri e mettono seriamente in difficoltà i singoli individui o i nuclei familiari quando arriva il giorno di pagare l'affitto.

Una prassi sempre più spesso discriminatoria ha complicato la questione abitativa e non ha permesso, in questi ultimi anni di costanti e consistenti flussi migratori, una valida gestione della problematica e una soddisfacente integrazione nel tessuto sociale urbano, originando tensioni specialmente in alcune zone generalmente povere della città. Gli immigrati da sempre subiscono una discriminazione di fatto in tema di alloggi. La via dell'affitto è tutt'altro che semplice: continua ad essere caratterizzata da alti costi, irregolarità contrattuali, difficoltà di reperimento degli alloggi e da pregiudizi degli intermediari o dei proprietari con cui si tratta. Sono da sottolineare infine la scarsa qualità delle abitazioni e la frequente condizione di sovraffollamento degli spazi.

Questa situazione apre problemi non indifferenti dal punto di vista della

coesione sociale. Infatti, la crisi non riguarda propriamente solo la questione abitativa, ma è un problema più generale, che sta rendendo più difficili i processi di integrazione sociale già di per sé complicati. Ciò ha influito negativamente anche sull'unità familiare e sul lento processo di creazione delle condizioni ottimali per un migliore inserimento da parte della componente straniera, dato che una delle condizioni prevista dalla normativa per richiedere il ricongiungimento familiare è la disponibilità di un alloggio idoneo.

L'insieme di questi fattori determina, da un lato, condizioni di vera e propria emergenza abitativa e sociale e, dall'altro, situazioni alloggiative del tutto inadeguate che spingono le fasce della popolazione coinvolte a ricorrere a soluzioni estreme, insane e molto spesso al limite della sicurezza. Disagio e degrado sono infatti argomenti sempre più ricorrenti sulle pagine di cronaca.

L'acquisto della casa.

Le indagini condotte da Caritas/Migrantes hanno registrato nel periodo dal 2004 al 2007 un progressivo aumento di compravendite immobiliari effettuate da lavoratori immigrati, segnalando come fosse sempre minore la domanda abitativa rivolta all'affitto e invece sempre più in aumento il numero di immigrati che comprano casa. Le cause sono state molteplici: i costi elevati raggiunti dai canoni di affitto hanno spinto gli stranieri ad aumentare gli investimenti nel mutuo per la casa, consentendo una facilità di accesso al mercato immobiliare, garantendo la crescita delle compravendite e dando parziale risposta alla domanda cosiddetta “povera” delle abitazioni di medio-basso profilo.

Rispetto alla quantità di transazioni immobiliari effettuate dagli immigrati, però, già l'anno 2008 mostrava una tendenza alla stabilizzazione del fenomeno. Le indagini hanno descritto un calo sensibile delle compravendite che ha rispecchiato un generale rallentamento a livello nazionale. Il calo delle compravendite ha coinciso con un momento di incertezza economica che ha investito il Paese e la domanda residenziale, rallentata dalla difficoltà ad indebitarsi ulteriormente e dall'atteggiamento comune delle fasce meno abbienti che in periodi simili preferiscono attendere tempi migliori per effettuare qualsiasi forma di investimento.

La ricerca di una casa in affitto. Le condizioni abitative e il disagio.

Dal 2008 sono quindi in numero sempre maggiore gli immigrati che per la quasi totalità si rivolgono al mercato dell'affitto. Agli immigrati vengono spesso offerti gli appartamenti fatiscenti, degradati, in posizione sfavorevole che altrimenti sarebbero stati difficilmente collocati sul mercato. Non di rado vengono inserite clausole vessatorie nel contratto e pretese garanzie aggiuntive al momento della stipula del contratto, quali un numero di mensilità anticipate superiore all'ordinario, la firma di un garante di cittadinanza italiana (spesso il datore di lavoro) o l'attivazione di una fideiussione bancaria.

La maggior parte degli immigrati vive in coabitazione, spesso in condizione di sovraffollamento, in abitazioni carenti di servizi, in stabili fatiscenti, pagando canoni maggiorati anche fino al 50% che incidono pesantemente sui redditi, a volte del tutto incompatibili con essi. Il censimento avvenuto nel 2001 indicava come la popolazione straniera residente abitasse generalmente in edifici più antichi, in condizioni meno buone e peggio conservati rispetto alla media di quelli in cui risiedeva la popolazione italiana.

Un'ulteriore precisazione sul grado di differenziazione tra le condizioni alloggiative degli immigrati e quelle degli italiani proviene dai dati relativi alla struttura dell'abitazione. In primo luogo, gli stranieri in media occupano delle abitazioni più piccole: il confronto delle classi di superficie realizzato nel 2009 da Caritas/Migrantes ha mostrato come in media le abitazioni occupate dalla popolazione straniera avessero una metratura di molto inferiore rispetto a quelle occupate da italiani. Lo stesso indicatore “stanze per abitazione” confermava lo svantaggio degli stranieri, e confrontando questo dato con quanto detto a proposito della maggior frequenza di coabitazioni tra immigrati – con le altre caratteristiche di insediamento delle famiglie immigrate – non sorprende che uno dei principali disagi consista nell'indice di affollamento, superiore tra gli immigrati rispetto a quanto accade per gli italiani. Un'ulteriore verifica di tale disagio proveniva dai dati relativi al sovraffollamento cosiddetto “grave”, cioè la condizione in cui una persona occupa un'abitazione per la quale il rapporto tra il numero dei residenti e il numero delle stanze è maggiore di due.

Alla luce di questi elementi del censimento e di tutte le altre informazioni

raccolte, si può affermare che le case abitate da soli stranieri si caratterizzano, rispetto agli standard medi degli italiani, per essere più piccole, per avere un numero minore di stanze, una superficie inferiore, per essere più affollate, essere in edifici più vetusti e avere una dotazione di servizi peggiore.

I caratteri della nuova emergenza abitativa.

La questione abitativa è tornata ad essere un tema centrale ed ha assunto, negli ultimi anni, i caratteri di una vera e propria emergenza sociale. Da quando la precarietà abitativa abbraccia percentuali sempre più ampie di popolazione e accomuna le sorti degli immigrati a quelle delle fasce più deboli di popolazione italiana, non è più coinvolto solo chi è senza casa, ma anche chi non riesce a mantenere la condizione raggiunta.

Il fattore distintivo di questa nuova emergenza è il crescente rischio di impoverimento delle famiglie che sempre più difficilmente riescono a sostenere i canoni di affitto o le rate del mutuo. Aumenta la quota di quanti sono esclusi dal mercato e non possono soddisfare il proprio fabbisogno abitativo. Le difficoltà di accesso alla casa e del suo mantenimento non riguardano più solo le fasce meno abbienti, ma si estendono anche al ceto medio.

Oltre al considerevole numero delle famiglie in difficoltà, altre motivazioni hanno riportato la questione abitativa ad essere una priorità da affrontare e risolvere. Tra le principali, la forte assenza del settore pubblico: come segnalato da Caritas/Migrantes nel 2008, le risorse pubbliche investite erano calate di circa il 70% nel giro di nemmeno venticinque anni. Un'altra motivazione riguarda il *boom* del mercato immobiliare registrato fino al 2008, legato ad un eccezionale aumento delle nuove famiglie – molte delle quali immigrate – a partire dal 2000.

Nonostante la crescente propensione all'acquisto della casa, come detto in precedenza una percentuale consistente di stranieri si rivolge al mercato delle abitazioni in affitto. I problemi evidenziati sono molti: esiguità dell'offerta, elevati canoni di occupazione, speculazioni a danno degli stranieri, ecc. Il risultato principale che provocano con evidenza numerica la forte pressione dei canoni d'affitto sui redditi e la progressiva esclusione dei redditi bassi dal mercato è diretto: aumentano i casi di

insolvenza per morosità, quindi gli sfratti.

Per quanto riguarda il mercato degli affitti agli stranieri, è sorto un ulteriore pericolo in seguito alla conversione in legge nel luglio 2008 del “decreto sicurezza”. L'art. 5 del decreto prevedeva la reclusione per chi affitta ad immigrati senza regolare permesso di soggiorno, oltre alla confisca dell'immobile dato in locazione. Ma sono alti i rischi anche per chi affitta a stranieri regolari. Spesso infatti non coincidono i tempi dei permessi di soggiorno con quelli dei contratti di locazione. Può succedere che un immigrato regolare diventi clandestino durante il periodo di affitto, con gravi conseguenze per il proprietario, che non è in grado di controllarne la regolarità. La paura provoca una generale chiusura del mercato degli affitti agli extracomunitari ed aumenta le possibilità di speculazione sui prezzi di locazione.

II.5 DISAGIO ABITATIVO A VERONA

In questo capitolo dell'elaborato viene discussa la questione del disagio abitativo della componente straniera nel territorio di Verona, con particolare attenzione ad argomenti e temi specifici della realtà territoriale. Nello svolgere questa parte sono state prese come punto di riferimento e come fonte di informazioni delle testimonianze dirette, di persone che si occupano della tematica. Queste persone, definite testimoni privilegiati, lavorano per enti istituzionali o privati, collaborano con realtà più o meno radicate sul territorio, svolgono attività di volontariato senza percepire alcuno stipendio; la sola cosa che li accomuna è il fatto di avere a che fare con persone alla ricerca di un alloggio – anche se a diversi livelli.

Ai testimoni privilegiati è stata sottoposta una traccia di intervista, ispirata ad una intervista realizzata nel 2003 in un *report* sulla condizione di lavoro e di alloggio della popolazione straniera a Verona. Questa intervista richiedeva ai testimoni di esprimersi riguardo alla questione della casa per gli immigrati, con particolare attenzione a tre sfere tematiche: quella del fabbisogno generale, quindi delle caratteristiche qualitative, delle modalità di alloggio e delle relative difficoltà; la sfera delle difficoltà di reperimento e delle cause a cui si possono ricondurre queste difficoltà; infine, la sfera delle proposte operative, delle iniziative e dei programmi in atto o già realizzati.

Nella prima sfera tematica è stato affrontato il discorso relativo alla crisi del cosiddetto “modello veneto” e delle conseguenze che tale declino economico e sociale può avere avuto in relazione a una questione tanto sensibile come quello della ricerca e del mantenimento di un alloggio. Per quanto riguarda invece la sfera delle difficoltà di reperimento – tra cui viene affrontata anche la tematica relativa alle effettive o presunte discriminazioni – è stata anche considerata una vicenda di cronaca avvenuta nel 2007, che riguarda l'assegnazione di punteggi nelle graduatorie per l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica.

Ai testimoni è stato richiesto di seguire la traccia dell'intervista in modo da potersi esprimere liberamente circa le questioni segnalate, sia tenendo conto delle loro opinioni personali sia mantenendo un profilo legato alla loro figura professionale o

all'ambiente in cui operano e attraverso il quale sono stati contattati. Per questo motivo sono risultati critici molti aspetti segnalati da tutti, o quasi tutti, gli intervistati, mentre più varietà è stata riscontrata per quanto riguarda le proposte operative o i progetti da realizzare. Altrettanto varie sono state le opinioni relative alle difficoltà di reperimento e alle discriminazioni in particolare, probabilmente dovute anche alla maggiore soggettività dell'argomento.

Complessivamente, le interviste a testimoni privilegiati effettuate sono state dieci. Per una questione pratica, legata ai contenuti emersi nelle interviste che spesso si ripetevano e agli ambiti professionali che spesso si sovrapponevano, nella rielaborazione dei punti di vista emersi nelle varie aree tematiche alcuni testimoni non sono citati.

II.5.1 Fabbisogno di alloggi per stranieri e relativo disagio

L'intervista sottoposta ai testimoni privilegiati introduceva l'argomento del disagio abitativo in maniera indiretta, chiedendo una considerazione della questione e della sua evoluzione negli ultimi dieci-quindici anni, anche a fronte di quello che è stato considerato il declino del “modello veneto”. La questione della casa voleva quindi essere connessa a quella del lavoro, essendo entrambi aspetti molto critici a tutti i livelli (nazionale, regionale e locale). I due aspetti, inoltre, sono profondamente collegati e si influenzano reciprocamente. Ormai per uno straniero alla ricerca di un lavoro la casa è una necessità da dichiarare, senza la quale la domanda di assunzione non viene affatto considerata; è sinonimo di sicurezza, stabilità e soprattutto di condizione di soggiorno in regola con la legge. Contemporaneamente, il lavoro è una voce fondamentale quando per un immigrato è il momento di cercare un alloggio; garantisce un reddito, quindi la possibilità di pagare un affitto o di onorare un mutuo, è quindi sinonimo di una certa indipendenza e sicurezza economica, senza la quale nessun locatario o affittuario si sentirebbe tranquillo di stipulare un contratto.

La situazione che si presenta nella provincia di Verona da un paio di anni a oggi (da quando l'Italia si trova ad affrontare la “crisi”) è molto complicata, per quanto riguarda questi due aspetti in particolare. La mancanza di lavoro o la riduzione del monte ore di lavoro provocano una enorme difficoltà a sostenere le spese dei singoli e

dei nuclei familiari, in particolare se si tratta di cittadini stranieri, e l'affitto è una di queste voci di spesa. Molte persone si trovano ad essere strozzate dal mercato, altri a perdere del tutto il lavoro. Chi non ha perso il lavoro ma ha subito una riduzione dell'orario giornaliero o settimanale può trovarsi a non riuscire più a sostenere le spese per la casa, succede anche a chi ha sempre rispettato le scadenze, e la conseguenza principale è stata l'aumento di sfratti nel comune di Verona.

Renzo Fiorentini, presidente della Cooperativa La casa per gli immigrati, nella sua intervista afferma che specialmente negli ultimi tempi ha ricevuto numerose segnalazioni di difficoltà a sostenere l'aumento annuale Istat sull'affitto, oltre ad alcune richieste di intervento per la riduzione dell'affitto, sempre a fronte di tagli sul lavoro. Dove la Cooperativa può intervenire, afferma Fiorentini, la decisione è quella di accordare il taglio «perché se non si concede si è visto che uno dopo arriva a non pagare, e quando uno non paga il problema per chi ha la casa è grosso perché comincia a non ricevere i soldi, i debiti cominciano pian piano ad aumentare e aumentare finché dopo c'è un eventuale sfratto, [...] [che] costa un sacco di soldi. Quindi conviene seguire un po' questa linea di regolarsi, di regolare anche il costo della casa alla crisi [...] in questo periodo».

Alcune persone, come segnalato sempre da Renzo Fiorentini, hanno scelto di andare all'estero. Non tornano a casa, nel loro paese d'origine, cercano piuttosto fortuna altrove in Europa, qualcuno addirittura in Canada. A distanza di poco tempo dichiarano di aver trovato lavoro più facilmente. In questo caso il problema principale che alcuni devono affrontare è l'ostacolo della lingua, per chi già non la conoscesse in quanti seconda lingua del proprio paese d'origine. È una situazione molto difficile, soprattutto dopo avere trascorso vari anni in Italia dove è stato necessario imparare una lingua del tutto sconosciuta e ora apparentemente inutile. Alcuni affrontano questo problema sfruttando le proprie conoscenze, avendo collegamenti con altri stranieri compaesani emigrati precedentemente, oppure contattando addirittura italiani emigrati nello stesso paese, in modo da poter sfruttare la conoscenza della lingua italiana.

Un ulteriore discorso da considerare per quanto riguarda il percorso migratorio degli stranieri è quello relativo al ritorno in patria. Anche questo influisce in parte sulle dinamiche legate all'alloggio e alle prospettive future. Molti nel corso degli anni di

soggiorno decidono di stabilirsi in Italia, hanno creato qui la loro famiglia o hanno effettuato un ricongiungimento, hanno spostato qui il centro della loro vita e delle loro attività. La casa è un fattore su cui si creano all'inizio molte aspettative e che successivamente acquisisce un valore di appartenenza e allo stesso tempo di sicurezza e stabilità. Alcuni mantengono il desiderio di tornare in patria prima o poi, ma riconoscono i loro figli come inseriti nella società italiana, essendo nati qui o arrivati qui ancora molto piccoli, avendo frequentato le scuole in Italia ed essendo a tutti gli effetti cresciuti da italiani (le famose seconde generazioni). In questo caso accettano l'idea che i figli, una volta loro decidessero di tornare in patria, restino in Italia, a Verona, o che siano comunque liberi di restare in quello che loro stessi ritengono essere la loro casa. In totale antitesi, si trovano quelle persone che ritengono di appartenere alla cultura e società del loro paese d'origine, che una persona nonostante gli anni di soggiorno non diventerà mai italiana, e che quando sarà il momento tornerà in patria con tutta la famiglia, figli compresi.

A compensare questo quadro di estremo disagio ci pensa lo stesso Fiorentini affermando che come tante volte la situazione appare drammatica, tante volte poi così drammatica non si rivela. Ciò che lo porta ad affermare una cosa simile è la totale estraneità – in termini pratici e concreti – alla realtà dei fatti. Ammette come sia difficile capire la situazione emotiva e di sofferenza per la perdita della casa, da parte di persone già in difficoltà per il fatto di trovarsi in un paese straniero, ma aggiunge inoltre come sia difficile avere la certezza della realtà di quello che viene raccontato, se non stiano esagerando o se non abbiano contemporaneamente mosso altri canali e si siano rivolti ad altri servizi. Spesso è la conclusione a cui si giunge quando persone che chiedevano disperatamente un aiuto improvvisamente non si fanno più vive.

È stata successivamente inquadrata la fascia di popolazione straniera che i testimoni hanno ritenuto essere in condizione di maggiore disagio, la quale include principalmente: nuclei familiari mediamente numerosi (almeno quattro persone), in cui nella maggior parte dei casi solo un adulto riceve un salario; singoli lavoratori che progettano di avviare le pratiche per il ricongiungimento familiare, per cui è necessario un alloggio di specifica metratura; giovani coppie che vogliono sposarsi o già si sono sposate e sono alla ricerca di una casa. Altre situazioni emerse nel corso delle interviste

riguardano quei nuclei familiari che coabitavano e che a distanza di tempo hanno realizzato essere troppo difficile vivere insieme. Nonostante la buona volontà, la voglia di risparmiare o l'appartenere ad una stessa comunità nazionale, altri fattori, come l'educazione coi figli o il rapporto con la moglie, emergono essere cause che portano a interrompere – a volte anche bruscamente – la coabitazione.

Uno dei due operatori responsabili dello Sportello Aisa presente sul territorio del comune di Verona, Filippo Bortoluz, segnala come le difficoltà sorgano quando l'individuo o il nucleo familiare vincolano la scelta dell'alloggio ad una particolare zona: in questo caso il comune di Verona. Molti tentativi sono stati fatti per indirizzare o convincere chi è alla ricerca di casa di orientare la scelta anche verso la provincia, ma la quasi totalità delle volte invano, per ragioni che variano dalla presenza nel comune del capoluogo di una maggiore comunità nazionale di appartenenza – che offre aiuto e sostegno in caso di difficoltà – alla presenza sul territorio comunale di una fitta rete di servizi sociali che danno assistenza e a cui lo straniero non vuole rinunciare. L'idea di base in questi casi è che cambiando residenza ci sia il rischio di perdere il diritto alla casa popolare, quando invece basterebbe iscriversi alle liste del comune alternativo.

Da sottolineare è che la presenza degli immigrati si è moltiplicata e questo implica che anche la richiesta di case è aumentata; la domanda di abitazione da parte della popolazione straniera è in costante aumento, a differenza dell'offerta che invece tende a diminuire sempre più. Questo è nella fattispecie dovuto ad una carenza effettiva di disponibilità di alloggi – non che manchino concretamente gli alloggi, piuttosto mancano quelli a disposizione, o alla portata, della popolazione straniera – e ad una sempre minore disponibilità di risorse pubbliche per il settore abitativo. Un esempio concreto è rappresentato dall'eliminazione dei Centri di prima accoglienza, che offrivano posti letto ed erano un punto di riferimento, seppur per un numero limitato di persone che si trovavano in situazione emergenziale. Emerge che è in atto un vero e proprio processo di impoverimento del patrimonio abitativo, che non viene sufficientemente considerato, in quanto subisce un deterioramento concreto e sempre meno risorse vengono investite. Per dirla come Filippo Bortoluz, «questo rispecchia l'eterno confronto tra modello italiano e modello anglosassone: per il primo la proprietà privata è meglio considerata del bene pubblico, mentre per il secondo è l'esatto

contrario». La criticità risiede nel fatto che se Verona (e l'Italia in generale) circa venti anni fa cominciava ad accogliere i primi stranieri e provava a rispondere alle loro richieste e soddisfare i loro bisogni, attualmente gli stranieri sono aumentati senza però che i servizi crescessero proporzionalmente.

Anche il patrimonio abitativo privato presenta delle carenze, riguardo la tipologia di alloggi disponibili: nello specifico le dimensioni. Essendo la maggior parte dei richiedenti composta da nuclei familiari numerosi, la richiesta si concentra su case di dimensioni medio-grandi. L'offerta reale invece è composta ultimamente quasi solo da bilocali, sulla scia delle ultime tendenze interne al settore edilizio. Gli immigrati sono alla ricerca di una casa bella, spaziosa, in cui tutta la famiglia possa vivere senza difficoltà. Solo nel caso non trovino niente di questo genere accettano di sistemarsi in soluzioni considerate “abitabili” e “normali”, che per Sall Abdoallaye, responsabile volontario della Confederazione Unitaria di Base e del Coordinamento Migranti, equivalgono ad un monolocale o a un bilocale. Egli stesso indica i quartieri più gettonati, nella fattispecie Borgo Roma, Santa Lucia e Borgo Venezia, quartieri residenziali e mediamente popolari appena fuori dal centro città, dove gli affitti ancora si mantengono alla portata.

Una prospettiva leggermente diversa per quanto riguarda il fabbisogno abitativo della popolazione straniera e il patrimonio abitativo gestito dai privati è quella offerta da Roberto Alberti, responsabile dei progetti di servizio civile nazionale e referente per i progetti di inserimento abitativo e lavorativo dei maggiorenni della Casa San Benedetto – Istituto don Calabria. Nel corso dell'intervista è emerso immediatamente che la disponibilità di alloggi è alta nella città di Verona, addirittura maggiore rispetto a dieci-quindici anni fa, quando l'ente ha avviato i primi progetti abitativi. La ragione di questa netta e positiva presa di posizione riguardo alla tematica sta nel fatto che molte cose sono cambiate rispetto ai primi anni di lavoro per trovare un alloggio ai numerosi ragazzi stranieri, i quali arrivavano alla maggiore età e aspiravano ad un percorso di vita indipendente, al di fuori dai centri di accoglienza o dalle strutture calabriane. E in quei primi anni gli unici spazi disponibili erano interni a istituti religiosi, che avevano camere e posti letto in cui i giovani erano accolti, ma che rappresentavano sempre una soluzione limitante in termini di indipendenza e

ovviamente vincolante a spazi, regole, orari e comportamenti.

Nel corso degli anni l'esigenza percepita è stata quella di offrire una risposta reale al “bisogno casa”, che sempre più prendeva piede nella realtà cittadina. Molti sforzi sono stati effettuati per offrire e consentire l'accesso a veri appartamenti privati inseriti in contesti laici e civili. E l'occasione migliore, sostiene Roberto Alberti, sembra essere arrivata anche grazie alla tanto citata crisi, che mette tutti sullo stesso piano e ci unisce nelle difficoltà. Avviene così che molti cittadini privati, proprietari di uno o più alloggi da sempre mantenuti in locazione, da un paio di anni abbiano difficoltà a trovare adeguati inquilini e, scoraggiati dagli sforzi inutili per riempire gli appartamenti vuoti oltre che non propensi a pagare ulteriori spese su queste altre case, decidano di affidare all'ente questi appartamenti, che li gestisce in comodato d'uso gratuito per i progetti di inserimento abitativo ritenuti più adeguati. Ecco allora che oltre agli spazi nelle varie strutture dell'ente religioso o nelle altre strutture sparse sul territorio e su cui l'Istituto don Calabria fa affidamento, si aggiungono tra le soluzioni questi alloggi privati spontaneamente e gratuitamente messi a disposizione. È importante sottolineare che il *target* della popolazione straniera a cui questo tipo di servizi sono rivolti è principalmente composto da giovani senza famiglia, che hanno iniziato il loro percorso migratorio arrivando in Italia da minori non accompagnati. Anche in questo senso, però, la realtà in cui opera e di cui racconta Roberto Alberti, realtà che per quanto sia molto radicata a Verona rappresenta pur sempre una piccola parte, aggiunge informazioni molto interessanti ed importanti per capire come si muovono gli attori sul territorio per offrire e ricercare alloggio agli stranieri.

Un discorso a parte è quello che vale per gli alloggi pubblici, in quanto si occupa di «un settore limitato della problematica». A dare questa definizione è stato Stefano Valentini, responsabile del settore selezione alloggi di Ater Verona (Agenzia Territoriale per l'Edilizia Residenziale), organo provinciale che si occupa dei servizi pubblici abitativi alla persona. Nella sua premessa all'intervista, Stefano Valentini ha voluto precisare la natura parziale della risposta che Ater offre alla tematica, e di conseguenza la natura parziale di ciò che lui avrebbe potuto riportare nel corso dell'intervista. Proseguendo ha aggiunto che «la disciplina per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica è un'assegnazione a tempo indeterminato e

quindi rispetto al fabbisogno abitativo del cittadino è una risposta definitiva». Quindi, solo una certa categoria di immigrati può essere presa in considerazione in questo senso, in quanto il servizio che Ater offre non riguarda quella maggioranza di stranieri che invece hanno un grave bisogno abitativo relativo ad un primo inserimento, una prima accoglienza o un alloggio temporaneo.

A fare ulteriore chiarezza su quanto detto rispetto al ruolo del servizio sono le caratteristiche che l'utente deve avere per poter accedere alle graduatorie, identificate dalla norma regionale, la legge numero 10 del 1996, che riguarda la disciplina dell'assegnazione degli alloggi. I fruitori degli alloggi di edilizia residenziale pubblica sono i cittadini italiani, i cittadini comunitari e i cittadini extracomunitari in possesso di carta di soggiorno (permesso a tempo indeterminato) oppure in possesso di un permesso di soggiorno di durata almeno biennale e di un lavoro al momento della richiesta. Per tutti le altre fasce della popolazione che non hanno queste caratteristiche «ci sono risposte di altro tipo», o devono comunque arrendersi all'idea che dovranno ottenere ben altri permessi e garanzie prima di poter usufruire di questo servizio.

Parziali sono anche le informazioni relative alla domanda di alloggio, visti i dati a disposizione dell'osservatorio dell'ente. Allo stato attuale, Stefano Valentini non ha rilevato un incremento sensibile, sulla base delle richieste inoltrate nell'autunno 2011 e disponibili attualmente. I comuni della provincia di Verona hanno emanato l'ultimo bando a ottobre 2012, quindi i dati che potranno essere elaborati dall'osservatorio saranno disponibili tra la primavera e l'estate di quest'anno. In ogni caso, Stefano Valentini insiste col precisare la parzialità dell'osservatorio stesso per quanto riguarda il fabbisogno abitativo degli stranieri, visto che non tutti i cittadini immigrati che hanno bisogno di un alloggio si rivolgono al comune di residenza, per ragioni che egli attribuisce a disinformazione e scoraggiamento.

II.5.2 Difficoltà di reperimento di alloggi

La parte dell'intervista dedicata alla questione delle difficoltà di reperimento di una casa da parte di stranieri immigrati è stata complessivamente suddivisa in due parti: una si concentrava su quali possano essere le cause ascrivibili ai cittadini stranieri stessi, mentre l'altra richiedeva di esprimere un giudizio molto più sensibile circa cause potenzialmente dipendenti da soggetti terzi, privati o pubblici, coinvolgendo quindi i testimoni in una discussione riguardo discriminazioni più o meno oggettive.

Nell'affrontare questo discorso con Alberto Bragheffi, secondo operatore dello Sportello Aisa, la prima puntualizzazione riguarda il fatto che è fondamentale come il soggetto in questione si presenta. La lingua innanzitutto è un fattore imprescindibile, sia che il soggetto si rivolga direttamente al proprietario, ad un'agenzia oppure a un servizio come uno sportello pubblico o una cooperativa. Sia Filippo Bortoluz che Alberto Bragheffi riconoscono come la differenza culturale spesso rappresenti un vero e proprio limite alla perfetta integrazione dello straniero, da ambo le parti. Portano il classico esempio della cucina, del tipo di alimentazione e delle modalità di preparazione che in molte occasioni risulta un aspetto critico. Lo stesso esempio è stato citato da un altro testimone intervistato, Albano Salazzari, vicepresidente della Cooperativa La casa per gli immigrati, il quale utilizza lo stesso termine, “differenza culturale”, aggiungendo che i problemi sorgono da ambo le parti, quando ad esempio i condomini italiani non salutano, «mentre per l'immigrato è una cosa molto importante avere relazioni col vicinato».

Filippo Bortoluz e Alberto Bragheffi, inoltre, spendono un paio di parole sul fatto che in più di un'occasione si sono trovati ad avere a che fare con persone che sostenevano di “dovere essere aiutate”, di essersi rivolte allo sportello perché quello offerto è un “aiuto dovuto”. Questo atteggiamento, che definire arrogante non è affatto un'esagerazione, ai loro occhi appariva come il risultato di un percorso che porta l'immigrato in cerca – spesso disperata – di alloggio a rivolgersi ad un servizio che molto probabilmente gli è stato indicato come la soluzione ai suoi problemi (magari da parenti, conoscenti o altri servizi).

Un'altra voce che chiama in causa gli stranieri e alcuni comportamenti controproducenti ai fini del reperimento di alloggi è quella di Sall Abdoallaye, il quale

non esita ad affermare che senza alcun dubbio alcuni immigrati non hanno cura dell'abitazione e vivono in condizioni degradate per loro stessa responsabilità, poiché non effettuano pulizie, oppure perché vivono in condizioni di sovraffollamento. Ci tiene però ad aggiungere che si tratta di una percentuale ridotta, e che se questo avviene è dovuto al fatto che le persone in questione si trovano ad affrontare una condizione già di per sé critica, se non disperata.

Sempre in riferimento alle condizioni dell'appartamento in cui vivono degli stranieri, e la cui cattiva gestione in alcuni casi può portare tutta la “categoria” a risentirne nel momento in cui altri individui andranno alla ricerca di un alloggio. Anche Roberto Alberti e Renzo Fiorentini sono intervenuti in maniera decisa e critica, di fatto concordando sulla tematica. Il primo ha esordito che le difficoltà di gestione di un'abitazione da parte di immigrati la maggior parte delle volte deriva da un *gap* culturale, legato al fatto che provengono da una condizione abitativa totalmente differente. La stessa struttura di una casa, i servizi, gli elettrodomestici che a noi possono apparire come gli strumenti più semplici ed ovvi, ad un immigrato possono comportare enormi difficoltà. Il *background* abitativo – e più in generale di vita – può richiedere molto tempo e molti sforzi prima di lasciare spazio ad una tradizione di gestione della casa e degli spazi condominiali completamente nuova per uno straniero immigrato. Renzo Fiorentini aggiunge a questo discorso che in più occasioni la cooperativa di cui è presidente ha avuto a che fare con casi di danni interni ad appartamenti, non necessariamente di diretta responsabilità degli inquilini immigrati quanto piuttosto di cattiva gestione, ma in ogni caso non segnalati, senza quindi che si potesse intervenire prontamente per risolvere il problema. Questo è da attribuirsi, secondo Renzo Fiorentini, al senso di smarrimento e paura che si crea negli stranieri nel momento in cui devono affrontare una questione critica, dovuta alla mancanza di conoscenza di certe pratiche relazionali, certe regole che vigono tra condomini o nel rapporto locatario-affittuario. Un ulteriore esempio che porta è quello delle riunioni condominiali, a cui tendenzialmente gli stranieri non partecipano, «perché non capiscono, fanno fatica magari a capire il problema, se intervengono non vengono considerati per cui tendono ad isolarsi, non sanno cosa succede quindi dopo gli capitano sempre le cose che loro sembra rifiutino ma in realtà non sanno o hanno paura di

sbagliare, perché non prendono le decisioni o non seguono le iniziative».

Nel complesso, dalle interviste emerge che il comportamento degli individui stranieri è un aspetto troppo soggettivo per poter essere considerato una causa che determina difficoltà di reperimento di alloggio, quanto piuttosto che il comportamento di pochi va a discapito della maggioranza. Attorno a questo aspetto, quindi, si è creato un circolo vizioso per cui l'idea dell'inquilino straniero che non rispetta le regole, non paga l'affitto in tempo – o proprio non lo paga, tiene la casa in pessime condizioni e via dicendo, ha preso piede tra la maggior parte dei proprietari, generalizzando ogni singolo caso ed arrivando così ad essere pensiero comune.

Diverso è il discorso che riguarda le presunte o reali discriminazioni nei confronti degli stranieri. Sulla base di quanto detto precedentemente, Alberto Bragheffi sottolinea come, a differenza dei comportamenti soggettivi, la discriminazione sia invece oggettiva e presente, fondata sul mito dello straniero che vive senza regole e non rispetta le persone e le proprietà altrui.

Albano Salazzari parla delle pratiche discriminatorie come «la difficoltà maggiore» che gli stranieri devono affrontare nel corso della ricerca di una casa, nonostante ritenga siano diminuite rispetto a qualche anno fa. Ritiene che gli italiani abbiano interiorizzato l'idea che lo straniero immigrato tenga male la casa, quindi pur avendola sfitta ed essendo alla ricerca di inquilini decidono di non affittarla ad immigrati. Molto chiaramente esprime il suo pensiero, insistendo sul fatto che «un immigrato che ha un lavoro e soprattutto che ha una famiglia la casa la tiene bene, [...] se hanno un lavoro pagano e ci tengono a pagare l'affitto. Certo che se perdono il lavoro diventa un problema, quindi le difficoltà sono se perdono il lavoro». Le discriminazioni di cui Albano Salazzari parla, dunque, sarebbero opera di privati, proprietari di appartamenti. Non ritiene di avere nulla da dire per quanto riguarda pratiche discriminatorie circa canoni di affitto particolari, poiché «il mercato ha le sue caratteristiche e quindi questo è l'affitto, uno ha accesso o no a quel tipo di affitto lì. Qualche volta qualcuno disperato accetta quelle condizioni di affitto dopo però non rispetta l'impegno, allora passa l'idea che gli immigrati non le rispettano ma è perché non sono nelle condizioni di pagare».

Di tutt'altra opinione è invece Sall Abdoallaye, secondo cui l'affitto richiesto

agli immigrati è sempre più alto. Anche appartamenti modesti in quartieri popolari subiscono variazioni di prezzo e rincari sugli affitti nel caso in cui ad affittarlo sia uno straniero. La responsabilità, secondo Sall Abdoallaye, è da attribuirsi ai privati e alle agenzie immobiliari, essendo i primi i proprietari che hanno l'obiettivo di guadagnare sull'affitto e le seconde il mezzo attraverso cui impostare una cifra e modificarla a seconda della richiesta. La loro fortuna risiederebbe nel fatto che tutti sono alla ricerca di una casa, ma molto spesso gli immigrati sono disposti ad accettare offerte anche proibitive per regolare la loro condizione abitativa.

Si distingue da tutte le risposte alla domanda sulle discriminazioni da parte di privati la dichiarazione di Alberto Bragheffi in conclusione al suo intervento. Egli aggiunge come sia altrettanto interessante e importante affrontare il discorso di quanti ormai sono i proprietari stranieri, di come affrontano loro stessi la pratica dell'affitto. Sulla base delle sue esperienze personali, sostiene che «tanti si fregano, tra di loro, si fregano alla grande». Emerge che ci sono tanti immigrati dell'Est-Europa che hanno comprato case e le affittano, soprattutto a stranieri, chiedendo in quei casi cifre esorbitanti. Ciò che voleva affermare con questo intervento è che la realtà delle pratiche discriminatorie, specialmente in ambito abitativo, «non ha confini geografici»; la possibilità per un immigrato di trovare la persona sbagliata anche tra chi è uno straniero come lui è reale e non troppo remota.

La domanda sui possibili atteggiamenti discriminatori da parte di istituzioni e attori pubblici ha suscitato risposte che chiamavano in causa diversi fattori. L'unico testimone che ha seccamente risposto di non ritenere che le istituzioni potessero essere definite come responsabili delle suddette difficoltà è stato Sall Abdoallaye, salvo contraddirsi poco dopo, affermando che col cambio di giunta comunale avvenuto cinque anni fa alcune cose nella gestione del patrimonio abitativo e soprattutto nella realizzazione e implementazione di politiche abitative rivolte agli immigrati sono cambiate nettamente. Questo tema verrà però preso in considerazione successivamente.

Fra le varie questioni legate al ruolo delle istituzioni che le interviste hanno sollevato, la più condivisa e approfondita è stata quella relativa alla idoneità dell'alloggio che viene richiesta nelle situazioni di natura burocratica che coinvolgono individui immigrati, come la richiesta di permesso o carta di soggiorno, oppure di

ricongiungimento familiare. Questa pratica amministrativa ha l'obiettivo di verificare che l'alloggio rispetti delle caratteristiche necessarie affinché lo stesso alloggio possa essere considerato un ambiente salubre. Il problema però sorge in quanto la verifica dell'idoneità fa riferimento al patrimonio abitativo attuale e disponibile, che spesso risale a molti decenni addietro, mentre i parametri su cui il certificato di idoneità si basa sono stati definiti e stabiliti solo recentemente. Renzo Fiorentini ed Albano Salazzari raccontano di numerosi casi in cui gli appartamenti abitati da stranieri non rispettavano le caratteristiche necessarie per ottenere l'idoneità in quanto le finestre non avevano la carature sufficiente a dare luce all'ambiente. Altre contestazioni potevano essere facilmente gestite e i difetti corretti, come nel caso delle piastrelle in bagno, della caldaia o del salvavita. Ma in altre situazioni alcuni immigrati hanno dovuto interrompere le pratiche per il ricongiungimento familiare perché le camere da letto o la cucina non rispettavano le misure necessarie e quindi l'appartamento non poteva ospitare più di un certo numero di persone.

Dalle interviste è emerso che l'idoneità dell'alloggio è un elemento di fatto a tutela della persona, ma agli occhi dei testimoni risulta discriminante poiché ai cittadini italiani non viene richiesto. Per gli stranieri è invece una pratica affermata, spesso da svolgere a scadenze che possono anche andare di sei mesi in sei mesi nel caso lo richieda il datore di lavoro o se è necessario aggiornare i permessi di soggiorno. Tutto questo da effettuare con l'acquisto di marche da bollo, con la richiesta ufficiale di documenti, di firme del proprietario della casa; come ha evidenziato Renzo Fiorentini, «non è che uno ce l'ha ed è a posto, [...] non è una cosa impossibile, però è un impegno». Quando questi ostacoli derivano da fattori che non hanno niente a che vedere con gli affittuari, come nel caso di edifici costruiti da molti anni e che venivano progettati diversamente da ora, per l'immigrato affrontare una situazione simile è molto frustrante. Non sono rari i casi di sfratti per inagibilità da parte dell'Usl o del Comune, a persone che vivono in case che hanno problemi strutturali legati appunto alla costruzione datata o anche alla cattiva gestione precedente. Possono anche trattarsi di casi in cui il contratto era stato stipulato in accordo tra proprietario e affittuario, ma in seguito a questo genere di ispezioni e certificazioni si ingaggia un braccio di ferro che si risolve solo con lo sfratto per insalubrità.

Per concludere la parte relativa alle cause che determinano difficoltà di reperimento di alloggi da ascrivere potenzialmente a soggetti pubblici, una domanda dell'intervista riguardava un fatto di cronaca che risale a gennaio 2008. Si tratta di una segnalazione di disparità di trattamento ai danni di cittadini stranieri, relativa all'assegnazione dei punteggi nelle graduatorie per l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica. Questa segnalazione, ad opera dell'Asgi (Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione, associazione con sede a Trieste che riunisce avvocati, docenti universitari ed operatori legali impegnati sulle tematiche dell'immigrazione), aveva come obiettivo

«due delibere suscettibili di incidere sull'accesso dei cittadini extracomunitari legalmente residenti sul territorio del comune di Verona agli alloggi pubblici in condizione di parità di trattamento con i cittadini italiani. Si tratta nello specifico della delibera del 04.09.2007 n.4 e di quella dd. 25.09.2007, n.23; entrambe in materia di assegnazioni relative ai bandi di concorso di cui alla L.R 10/96, cioè agli alloggi comunali in edilizia residenziale pubblica. Dalla lettura complessiva di entrambe le delibere, [...] si evince che per la formazione della graduatoria per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica nel Comune di Verona nell'ambito del bando di concorso per l'anno 2007, sono state introdotte due apposite maggiorazioni di punteggio: la prima – da uno fino a quattro punti – a favore dei soli cittadini italiani residenti nel Comune di Verona o che vi svolgano l'attività lavorativa principale da almeno 8, 10, 15 o 20 anni; la seconda – di quattro punti – a favore dei nuclei familiari composti esclusivamente da persone di età superiore o uguale ad anni sessanta e con almeno un componente di età superiore o uguale ad anni sessantacinque, purché residenti nel comune di Verona da almeno dieci anni» (ASGI, 2008:1).

Per l'Associazione, partner di un progetto Leader dell'Unione Europea contro le discriminazioni, le delibere in questione introducevano nella materia dell'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica di gestione comunale una disparità di trattamento a danno tanto dei cittadini di paesi membri dell'Unione Europea, quanto dei cittadini appartenenti a paesi terzi regolarmente residenti. Tali delibere, secondo questo ragionamento, sarebbero state «in contrasto con il divieto di discriminazione di cui al Trattato Europeo (art. 12), con le altre norme di diritto comunitario vietanti le discriminazioni su base etnico-razziale (Direttiva n. 2000/43/C.E.), con le norme di diritto internazionale sulla parità di trattamento tra lavoratori migranti e nazionali

(Convenzione Oil n. 143/1975) e con norme di diritto interno (d.lgs. n. 286/98T.U. immigrazione e d.lgs. n. 215/2003)» (ASGI 2008:1). L'Associazione si è quindi preoccupata di mettere a conoscenza della questione la Commissione europea per le comunità e l'ufficio preposto alle questioni in materia di antidiscriminazione del Consiglio dei ministri, chiedendo ufficialmente la riformulazione delle delibere.

Da parte sua, il Comune di Verona, per voce di Vittorio Di Dio, Assessore comunale all'Edilizia pubblica e alle Pari opportunità, ha subito difeso a spada tratta l'ente comunale e le sue due delibere, rilasciando ad un giornale locale delle dichiarazioni secondo cui l'obiettivo era solo quello di dare garanzie ai veronesi che da anni vivono in città e pagano le tasse, la qual cosa non significa discriminare altre persone ne tanto meno affermare che tutti non debbano avere i medesimi diritti tutelati per legge. Inoltre, al giornale è stato dichiarato che il polverone sollevato per le due delibere dimostrava come la realtà delle cose fosse ormai quella di un paese dove vigevano “garanzie al contrario”, che alla fine andavano a svantaggio dei cittadini italiani e veronesi stessi. L'Assessore Di Dio nell'intervista rilasciata al giornale locale dichiarava come ritenesse «importante l'integrazione degli stranieri che decidono di costruirsi una nuova vita in Italia, da regolari, lavorando e rispettando le leggi dello Stato». Tutto ciò però sempre senza dimenticare che i primi a beneficiare di servizi e prestazioni devono essere necessariamente i veronesi.

Anche il sindaco Flavio Tosi in persona è intervenuto sulla questione, dichiarando in un'intervista a l'Arena, il quotidiano cittadino, che tutto si sarebbe risolto in breve tempo e che le delibere Agec erano assolutamente legittime, anche sulla base di un precedente avvenuto in Veneto in quegli stessi giorni per cui il Tar di Venezia aveva respinto un ricorso del sindacato inquilini contro un provvedimento analogo del Comune di Vicenza. La risposta a Flavio Tosi non si è fatta attendere, ed è arrivata sempre tramite l'Arena da parte di Donatella Gottardi, europarlamentare veronese. Lei stessa è stata coinvolta personalmente per mettere un freno alle decisioni ed attività altamente discriminatorie, lavorando inoltre affinché la Commissione europea intervenisse in questo caso. Il suo monito era che i poteri europei possono passare al di sopra di quelli nazionali, quindi ciascuna decisione presa sulla base del diritto interno e ciascun ricorso respinto possono essere ripresi e modificati in maniera da rispettare le

normative internazionali e comunitarie, pena l'avviamento di una procedura di infrazione nei confronti del paese coinvolto.

Ai testimoni a cui è stata sottoposta l'intervista è stato chiesto se fossero al corrente di questa segnalazione e di esprimere un giudizio a riguardo. Nel complesso, tutti i testimoni erano a conoscenza della questione, qualcuno più informato di altri, qualcuno invece aveva sentito parlare del fatto che fossero state introdotte disparità di trattamento senza però avere bene presente di cosa si trattasse nello specifico. Renzo Fiorentini ed Albano Salazzari, in qualità di presidente e vicepresidente della Cooperativa La casa per gli immigrati, hanno avuto a che fare direttamente con persone colpite da questi provvedimenti, e hanno potuto conoscere le conseguenze provocate dalle delibere comunali. Molte persone che avevano avviato un percorso di inserimento abitativo con la cooperativa hanno tentato di ottenere un appartamento di edilizia residenziale pubblica, ma questi provvedimenti hanno di fatto impedito qualsiasi ingresso in graduatoria nelle posizioni utili per ottenere il servizio. Albano Salazzari ha definito questa pratica come «una discriminazione molto grossa, qualcosa che scoraggia assolutamente l'accesso alle case popolari».

Alberto Bragheffi ha maggiori conoscenze sull'argomento ed afferma seccamente che «è stata riconosciuta la non costituzionalità, il criterio per accedere è stato ritenuto non costituzionale e quindi in teoria a Venezia stanno discutendo come agire. Ma nel concreto non hanno detto di toglierlo, c'è ancora come requisito per l'assegnazione, finché non viene fuori un ricorso». Stando alle sue parole, questa delibera incide tanto in termini di requisiti necessari ad ottenere un posto in graduatoria e successivamente un alloggio pubblico, ma riguarda di fatto solo le emergenze abitative, vale a dire quella percentuale di patrimonio abitativo (pari al 20-25% del totale) che viene assegnato tramite graduatorie e non tramite bandi pubblici. Il soggetto interessato, infatti, inoltra la domanda e viene inserito in una banca dati, dai cui poi attingono non appena c'è disponibilità di immobili che rientrano in quella percentuale riservata a questo specifico trattamento. Alberto Bragheffi aggiunge che è da due anni che non viene emanato il bando per alloggi di edilizia residenziale pubblica nel comune di Verona, quindi l'Agec in questo periodo ha assegnato tutti gli alloggi disponibili sulla base di questa banca dati, «nonostante ci sia un massimo per cui gli alloggi erp possono

essere destinati alle emergenze, sotto controllo diretto di questa banca dati e non soggetta alle leggi regionali».

Della stessa idea sono invece Sall Abdoallaye e Roberto Alberti: entrambi infatti attribuiscono un valore politico alla questione. Sall Abdoallaye riporta di molte persone iscritte o che semplicemente si rivolgono alla Confederazione Unitaria di Base o al Coordinamento Migranti che risiedono a Verona da più di dieci anni e hanno richiesto di poter accedere ad alloggi pubblici, senza però ottenere risposta. Il suo unico pensiero è che i punteggi siano stati inseriti nelle pratiche di assegnazione per non dare casa agli immigrati, e ritiene che le politiche discriminatorie siano cominciate quando è diventato sindaco Flavio Tosi. Roberto Alberti, da parte sua, sembra essere meno informato della questione rispetto ad altri testimoni, ma afferma di avere sentito parlare dell'introduzione dei punteggi nelle graduatorie, anche se non ha approfondito personalmente la cosa. È consapevole di non avere informazioni sufficienti a riguardo e, dopo uno scambio colloquiale di visioni e idee, si sorprende che questi fatti siano stati taciuti o non divulgati a dovere, affinché la cittadinanza ne fosse a conoscenza. Il suo personale giudizio è che ci sia stata una volontà precisa di non spargere la voce in materia, per ragioni del tutto politiche.

II.5.3 Proposte operative e possibili interventi

La terza ed ultima parte dell'intervista sottoposta ai testimoni riguardava le indicazioni proposte per affrontare la controversia degli alloggi per immigrati e del disagio abitativo di questa fascia della popolazione, attraverso la segnalazione di indicazioni operative. Nella traccia di intervista presentata ai testimoni figurava nella prima parte, relativa al fabbisogno, una domanda sulle iniziative e sui programmi in materia già realizzati o in atto. Le risposte e le dichiarazioni riguardo quella parte non sono state discusse, perché inizialmente l'idea era di inserirle in quest'ultimo paragrafo in modo da avere un quadro completo di ciò che è stato fatto o si sta realizzando e quali iniziative invece i testimoni ritengono si debba attuare. Purtroppo, nel corso delle varie interviste, è emerso che sono veramente poche le iniziative e i programmi già realizzati o in atto da segnalare, a differenza delle proposte operative che hanno invece catturato l'attenzione di tutti gli intervistati, i quali non sono stati parchi di idee e suggerimenti.

Segnalo quindi solo due interventi – oltre alle realtà già citate, vale a dire Casa per gli immigrati e Sportello Aisa (che verranno entrambi affrontati in maniera più approfondita successivamente) e i percorsi di inserimento abitativo di Casa San Benedetto – che sono emersi in due interviste. Il primo è quello di Sall Abdoallaye, che ha riconosciuto come Agec fino a qualche anno fa fosse un attore molto intraprendente su cui la popolazione straniera faceva molto affidamento; purtroppo, come già emerso, i cambiamenti di natura politica hanno provocato delle variazioni in materia. La seconda segnalazione è stata fatta da Filippo Bortoluz, che cita la recente istituzione della Fondazione scaligera per la locazione, un organismo istituzionale che si occupa proprio di alloggi e disagio abitativo, a livello comunale.

Dalle varie interviste sono emersi invece molti spunti per quanto riguarda le proposte operative, argomento di cui tutti i testimoni hanno parlato con estremo interesse e convinzione, sollevando in molti casi questioni e problematiche comuni. Sulla base di ciò che è affiorato, gli interventi mirati a risolvere la condizione di disagio abitativo possono essere inseriti in quattro diverse aree d'azione su cui intervenire, ciascuna con caratteristiche e obiettivi specifici.

Il primo intervento che risulterebbe necessario per limitare le problematiche legate all'abitazione è l'aumento della disponibilità di case in affitto, nello specifico a prezzi calmierati, per andare incontro alle esigenze del singolo straniero o del nucleo familiare in difficoltà. Come indicato da Stefano Valentini, nel nostro paese il fabbisogno abitativo è rappresentato prevalentemente da cittadini che chiedono di acquistare la casa; nonostante questa pratica maggioritaria, si presenta comunque il paradosso che prendere una casa in affitto è sempre più faticoso. L'intervento da attuare, per facilitare la locazione in affitto, deve quindi mirare a vincere la generale ritrosia da parte dei proprietari ad affittare l'immobile, sicuramente ad immigrati per le ragioni già citate, ma anche ad italiani, per cause che riguardano costi e tassazioni da sostenere nel momento in cui si stipula un contratto d'affitto. La linea di intervento proposta da Stefano Valentini mira a favorire sia chi è alla ricerca di un'abitazione ma non intende necessariamente acquistarla, sia chi è proprietario di un immobile ma ritiene che questa scelta implichi costi eccessivi. Favorendo fiscalmente ed economicamente la pratica locataria, molti proprietari sarebbero incentivati ad affittare, aumentando quindi la fetta

del mercato dell'affitto.

A questo aggiunge un elemento importante Filippo Bortoluz, approfondendo il discorso sui prezzi calmierati dell'affitto. La sua esperienza personale gli insegna quanto sia difficile, per alcune persone, permettersi affitti standard o addirittura affrontare il peso economico di un mutuo. La definizione di un tetto massimo per il canone mensile dell'affitto, in casi specifici di inquilini stranieri che attraversano difficoltà economiche, può quindi alleggerire la pressione economica e mettere molte persone nelle condizioni di poter permettersi una casa in affitto e sostenerne le spese. Per aumentare la disponibilità di case in affitto appare inoltre necessario offrire garanzie e tutele al proprietario dell'alloggio. Nel caso di stipulazione di contratti a prezzo calmierato i vantaggi sarebbero reciproci, vista la detrazione di spese e la riduzione di tasse che i proprietari usufruirebbero, ma parallelamente a questo intervento è consigliabile avviare un rapporto che si basi su delle garanzie da parte di soggetti terzi, come cooperative sociali, che intervengono esclusivamente a titolo di intermediario per favorire l'avvio delle pratiche di locazione.

Un secondo intervento operativo riconosciuto come molto importante da buona parte degli intervistati è proprio quello che riguarda le attività di mediazione e informazione, i percorsi di accompagnamento abitativo e gli interventi sociali sulla gestione della casa. L'accompagnamento nell'ottica di Albano Salazzari deve partire appena uno straniero si rivolge ad un servizio per qualsiasi necessità, che sia la salute, l'istruzione o le pratiche burocratiche e amministrative. L'accompagnamento abitativo rimane però quello più critico e importante, perché riguarda una fetta della vita di un immigrato che coinvolge altre persone, dai proprietari ai condomini ai vicini. È una questione di integrazione dello straniero, e deve comprendere un affiancamento sulla gestione della casa come struttura, sull'utilizzo dei servizi, sul come comportarsi in situazioni di difficoltà, sul come gestire le responsabilità. La mediazione, considerata un elemento fondamentale, deve riguardare le differenze culturali e i conflitti che ne scaturiscono, «ragionare con l'immigrato sulle differenze culturali è una cosa molto importante, perché ognuno sennò è portato a pensare che il suo modo di vivere sia l'unico modo esistente, quello è *l'imprinting*. Questo sia da parte degli italiani sia da parte degli stranieri, quindi la mediazione è una cosa importante».

Renzo Fiorentini, da parte sua, insiste sulla necessità di una maggiore informazione chiara e accessibile a tutta la fascia straniera della popolazione. Sottolinea che sul sito internet del Comune di Verona siano presenti varie opzioni a cui l'immigrato o chi si trova in condizione di disagio abitativo può rivolgersi; la maggior parte delle volte però il problema risiede proprio nel fatto che l'immigrato non sia a conoscenza di queste opportunità, o non abbia i mezzi per raggiungerle. Afferma di essere al corrente che «ci sono degli immigrati [...] che sanno muoversi, si conoscono tra loro quindi si passano parola, però rimangono sempre quelli che non sanno niente, che rimangono lì nella loro necessità» e in quel caso forse una soluzione potrebbe essere fare più informazione, cosa che Renzo Fiorentini riconosce essere fatta, ma chiaramente è anche difficile raggiungere tutta la popolazione. Ciò che spesso limita gli stranieri sono i media che consultano e su cui si informano abitualmente, spesso di origine straniera, quindi è ancora il “passaparola” lo strumento più efficace nel momento in cui qualcuno interno alla famiglia o alla comunità di riferimento è al corrente di iniziative, altrimenti vengono perse tante opportunità.

Pienamente d'accordo nel ritenere fondamentale gli interventi sociali di mediazione sulla gestione della casa e le reti di informazione sia formale che informale, Roberto Alberti spende alcune parole sulla pratica che da qualche anno applica ai casi di inserimento abitativo di stranieri, vale a dire quella del *home sharing*. Il fatto di inserire in una struttura alloggiativa civile – quindi non un istituto – e privata degli stranieri, che nella maggior parte dei casi affrontano serie difficoltà economiche, può essere facilitata se più persone condividono lo stesso appartamento. In questo modo potranno dividere le spese, sarà più semplice attivare percorsi di affiancamento coinvolgendo più persone contemporaneamente e saranno più persone ad affrontare questa nuova esperienza abitativa, non una persona sola, con tutti i vantaggi che comporta la condivisione delle problematiche e appunto delle nuove esperienze.

Un terzo aspetto su cui intervenire per offrire dei validi strumenti e limitare il disagio abitativo è quello definito del “coordinamento”, che significa offrire un'azione condivisa sulla base di un progetto comune a tutti gli enti, pubblici e privati, che si occupano della tematica della casa, e in particolare per gli immigrati. Sull'argomento, sono esemplari le parole rilasciate da Filippo Bortoluz durante la sua intervista. Egli

infatti dichiara che «i progetti sono un po' frammentati, se ne fanno carico le singole associazioni, perché ce ne sono varie, non si sa quello che succede. Ci sono vari servizi, varie associazioni sul territorio veronese che hanno a disposizione un patrimonio immobiliare, però non c'è un coordinamento, non si sa quali sono i criteri di accoglienza, è molto frammentato il discorso della disponibilità. Ogni singolo ente fa delle progettualità e sarebbe bello sapere cosa succede, che criteri, per lavorare in progettazioni più ampie. Questo toccherebbe anche al Comune, in termini di “dare un la”». Il rischio maggiore, si deduce dalle parole di Filippo Bortoluz, è che la progettazione e l'implementazione di interventi diversificati da parte di più soggetti, sulla medesima tematica e per i medesimi beneficiari, ma con modalità di realizzazione, tempistiche e risorse totalmente differenti, possa risultare più dannosa che benefica, o quantomeno limitare i potenziali benefici complessivi. Per evitare tutto questo, egli propone chiaramente la creazione di un *network*, citando la possibile collaborazione di attori come le istituzioni pubbliche comunali e provinciali, gli enti del privato sociale, le unioni dei costruttori e dei piccoli proprietari.

Un'ulteriore precisazione sull'argomento, ad opera di Alberto Bragheffi, riguarda l'importanza, seppur simbolica, delle istituzioni. La sua dichiarazione è la conferma della difficile situazione interna al territorio veronese, dove nei progetti d'azione e negli interventi di natura sociale, se non c'è un attore pubblico che funge da capofila e da punto di riferimento, anche non necessariamente economico ma solo d'immagine o informazione, è molto difficile ottenere risultati. Ma proprio le istituzioni non stanno attraversando un periodo positivo, e sono le dichiarazioni di Albano Salazzari a definire la situazione offrendo un quadro generale circa l'atteggiamento condiviso da molti enti del terzo settore o da privati cittadini, per la maggior parte stranieri, coinvolti nella questione casa. Il suo monito è che attualmente si vive «una certa diffidenza nei riguardi delle istituzioni, perché si è maturato il concetto che le istituzioni non sono disponibili. Magari di fronte ai problemi maturano anche loro, ecco che allora è opportuno mettere in piedi iniziative tendenti a fare pressioni e arrivare a risolvere questi problemi». La critica è sottile ma diretta, chiaramente rivolta a quelle sfere del settore pubblico che si occupano di servizi al cittadino – e nello specifico l'abitazione – e a quelle cariche istituzionali che non vedono, o non vogliono vedere,

quali siano le vere esigenze della popolazione, le difficoltà che una larga frangia della cittadinanza deve affrontare, i bisogni primari di ciascun individuo e che ancora per molti sono purtroppo causa di estremo disagio.

Il quarto ed ultimo campo d'azione su cui intervenire al più presto, per invertire la tendenza generale che i testimoni percepiscono a Verona circa la questione casa, riguarda la raccolta e la gestione delle risorse. È Stefano Valentini ad affrontare il discorso in maniera più approfondita, inizialmente proiettando il discorso verso una prospettiva che coinvolge solo l' Agenzia Territoriale per l'Edilizia Residenziale, successivamente anche in un'ottica più generale. È stato possibile ottenere un giudizio più personale e non rivolto esclusivamente alla visione dell'azienda – atteggiamento che Stefano Valentini ha mantenuto durante tutto il corso dell'intervista anche per questioni professionali, come dichiarato nella sua premessa – in seguito alla domanda su quali canali, di tipo pubblico o privato, potrebbero o dovrebbero svilupparsi per risolvere efficacemente la questione casa; in aggiunta, è stato chiesto se e in che modo Ater avrebbe potuto guadagnarci. La sua risposta è stata secca e subito improntata sull'attuale carenza di risorse, oltre che sulla difficoltà di reperirle, legata principalmente alla crisi dei finanziamenti. L'azione che Ater progetta di attuare è quella di ricavare introiti attraverso la vendita di parte del patrimonio edilizio, autofinanziando così nuovi programmi. Il problema di fondo, agli occhi di Stefano Valentini, non è differente per quanto riguarda altri canali alternativi: la mancanza di risorse. La sua non era affatto una visione pessimista, semplicemente obiettiva. Ha concluso la sua intervista con una domanda, proprio in riferimento agli interventi di *housing* sociale in Italia e alle prospettive future: come mai i fondi immobiliari in Italia, a differenza di quanto accaduto all'estero, non hanno funzionato? La risposta forse è da cercare proprio nell'atteggiamento comune che c'è in Italia nei confronti della “questione casa”, un fattore quindi esclusivamente di tipo culturale.

Lo stesso Filippo Bortoluz ha espresso un giudizio riguardo la necessità di rimettere mano alla gestione delle risorse, dichiarando che il reinvestimento dei fondi è un passaggio obbligatorio. Oltre a questo, secondo l'intervistato sarebbe necessario analizzare profondamente il lavoro dei servizi sociali, la modalità e la qualità degli interventi assistenziali e la mole delle spese, in modo eventualmente da investire i fondi

in modo alternativo. Si tratta dell'ennesima dura critica verso le istituzioni del settore sociale e la qualità dei loro interventi.

Per concludere, è giusto riportare le dichiarazioni dell'unico testimone che complessivamente ha espresso un giudizio di tipo negativo verso le iniziative e le proposte operative possibili. Si tratta di Sall Abdoallaye, unico straniero tra i testimoni definiti “privilegiati” a cui è stata sottoposta l'intervista. Forse, molto probabilmente, per la sua esperienza personale e per il coinvolgimento diretto della sua comunità d'appartenenza, il suo giudizio era del tutto negativo e pessimista nei confronti delle prospettive future. Oltre ad affermare seccamente che le istituzioni non sono mai intervenute, a sostenere che delle vere alternative alla condizione attuale non esistono, critica apertamente l'operato dei servizi sociali, che, a suo dire, non si attivano affatto per prevenire situazioni emergenziali, ma entrano in gioco in seguito a segnalazioni e sfratti per separare famiglie e sistemare i singoli componenti in strutture emergenziali. «Sempre a spese del Comune, è il Comune che paga questa roba».

II.6 TRAIETTORIE RESIDENZIALI DELLA POPOLAZIONE STRANIERA A VERONA

Dopo la discussione della questione abitativa della componente straniera presente sul territorio veronese, grazie alle testimonianze ricavate attraverso interviste mirate a testimoni privilegiati, è arrivato il momento di affrontare nello specifico il discorso della condizione abitativa degli immigrati a Verona. Anche questa fase dell'elaborato è resa possibile grazie a interviste sottoposte ad alcuni immigrati, di varia provenienza, età ed esperienza migratoria. Complessivamente, la traccia di intervista sottoposta seguiva un ordine che richiedeva informazioni riguardo la sfera personale, il percorso migratorio e la condizione abitativa. Inoltre, si richiedeva di porre particolare attenzione ad elementi ritenuti di fondamentale importanza, oltre che di esprimere giudizi personali su questioni il cui valore è apparso essere primario nel corso della stesura dell'elaborato.

Come per il capitolo precedente, sono state individuate alcune aree tematiche principali, prese successivamente come punto di riferimento per discutere ed analizzare le interviste effettuate. I piani di analisi scelti in questo caso sono stati due, ciascuno con degli ambiti tematici minori. La prima delle due aree è rappresentata dall'esperienza del percorso migratorio, con particolare attenzione alle motivazioni della partenza dal paese d'origine; alla questione relativa all'ottenimento del permesso di soggiorno; agli eventuali progetti migratori futuri. La seconda area tematica scelta, indubbiamente la più importante e approfondita, riguarda la condizione abitativa, attuale e passata, con dettagli relativi alle modalità di ricerca dell'abitazione nel corso del soggiorno a Verona; alle caratteristiche qualitative delle abitazioni e complessivamente dei soggiorni nelle varie abitazioni; alle eventuali discriminazioni o atteggiamenti discriminatori subiti; alla soddisfazione parziale o complessiva della condizione abitativa personale.

Infine, è stato richiesto a ciascun testimone di esprimere un giudizio in base alle esperienze personali dirette oppure esperienze indirette di terzi, sulla condizione abitativa degli stranieri in generale a Verona, oltre che un giudizio su eventuali progetti interventi operativi possibili. Quest'ultima parte è stata senza dubbio la meno approfondita, per la scarsa disponibilità di materiale probabilmente dovuta alla poca

informazione da parte dei testimoni, ma ha comunque offerto un quadro generale sulla consapevolezza in materia da parte delle persone intervistate.

Complessivamente, le interviste a testimoni stranieri effettuate sono state dieci. Anche in questo caso, per una questione pratica, legata ai contenuti emersi nelle interviste che spesso si ripetevano, nella rielaborazione dei contenuti delle interviste emersi nelle varie aree tematiche alcuni testimoni non sono citati.

II.6.1 Percorso migratorio

Le domande dell'intervista sottoposta ai testimoni stranieri relative alla sfera del percorso migratorio erano inizialmente piuttosto generiche, riguardavano infatti l'anno di arrivo in Italia e nello specifico a Verona, le modalità di arrivo e se il testimone fosse solo o in compagnia. Quest'ultima domanda voleva inquadrare la situazione familiare di ciascuno, conoscere cioè se il resto del nucleo familiare fosse coinvolto direttamente nel percorso, se lo fosse stato precedentemente e se il testimone stesse effettuando un ricongiungimento oppure se il nucleo sarebbe stato coinvolto attraverso un ricongiungimento successivo.

Per quanto riguarda l'anno di arrivo, solo uno dei testimoni è giunto in Italia negli anni Novanta, precisamente nel 1993 a Brescia, un anno prima di arrivare a Verona. Si tratta di Sall Abdoallaye, già intervistato in qualità di testimone privilegiato. Tutti gli altri testimoni hanno avuto un percorso simile, arrivando da loro paese d'origine in Italia direttamente a Verona. La maggioranza dal 2000 al 2005, mentre solo una testimone straniera è giunta a Verona nel 2012. Tra tutti i testimoni, solo due sono arrivati in Italia ancora minorenni.

Le modalità sono state le più svariate, più della metà dei testimoni è arrivato a Verona irregolarmente, qualcuno direttamente dal proprio paese d'origine, altri transitando prima da altri paesi europei, in particolare la Francia. Due testimoni sono arrivati a Verona con un percorso di ricongiungimento familiare e solo una testimone è giunta con un passaporto comunitario, ma non del suo paese d'origine.

Per quanto riguarda la situazione del nucleo familiare di ciascun testimone, le esperienze personali sono state le più varie. Come già detto, due testimoni sono arrivati grazie ad un ricongiungimento familiare: uno è arrivato per raggiungere la moglie –

anche lei intervistata in qualità di testimone straniera – a Verona già da cinque anni, la quale ha avviato per lui le pratiche; un altro è arrivato per ricongiungersi al padre, che già si trovava in Italia da più di dieci anni, insieme al resto del nucleo familiare. Tutti gli altri testimoni sono venuti da soli, più o meno giovani, alcuni lasciando solo i genitori nel proprio paese, altri lasciando anche moglie o marito e figli. Tutti hanno affrontato in maniera totalmente diversa l'esperienza dell'arrivo e con prospettive che in alcuni casi hanno comportato l'unione successiva coi i propri cari, in altri casi la creazione di una famiglia proprio a Verona, in altri ancora il ritorno in patria del nucleo dopo avere soggiornato alcuni anni in Italia.

Affrontando nello specifico il discorso sulle motivazioni che hanno spinto i testimoni intervistati a partire, la maggioranza ha dichiarato di aver abbandonato il proprio paese per migliorare le condizioni proprie e del nucleo familiare, cercando fortuna e sperando di trovare un buon lavoro in Italia, grazie al quale inviare rimesse di denaro in patria o progettare un futuro ricongiungimento familiare. Sall Abdoallaye confessa che nel suo paese, il Senegal, negli anni in cui lui ha scelto di andarsene la crisi generale non offriva alcuna prospettiva di lavoro, che la vita era estremamente difficile e costosa. Lo stesso ragionamento è quello che ha fatto Margherita Sandu, che nel 2000 è arrivata in Italia dalla Romania, dove aveva lavorato prima come insegnante supplente di storia e geografia e successivamente come operaia in una fabbrica di abiti e tendaggi. La generale povertà e il desiderio di migliorare la vita per lei e i propri figli l'hanno spinta ad arrivare clandestinamente in Italia, dove fortunatamente ha incontrato subito delle persone che si sono dimostrate molto attente e vicine, aiutandola nella ricerca di un lavoro e di un alloggio. Ciò ha permesso a lei e suo marito Vasile Sandu di progettare un percorso di ricongiungimento, che ha portato anche lui, cinque anni dopo, a Verona. La famiglia è la ragione per cui anche Efe, diciannove anni, è arrivato insieme alla madre, alla sorella e agli zii dalla Nigeria a Verona nel 2003, grazie alle pratiche avviate dal padre. La riunione della famiglia è stata la ragione di questo viaggio, viste le difficoltà e le spese affrontate dal padre nel corso degli anni per inviare soldi in Nigeria. Per intraprendere questo progetto migratorio e di vita, la famiglia di Efe ha lasciato una casa di proprietà in Nigeria e delle possibilità non troppo remote di trovare lavoro per lui e la sorella. Arrivati a Verona, si sono resi conto che la realtà delle cose forse non

rispecchiava perfettamente le idee che si erano fatti.

Altre due persone hanno scelto di venire in Italia per migliorare le proprie condizioni di vita, cercare lavoro e mettere da parte dei risparmi per il futuro. Entrambe donne, la prima, Blerina Lici, è arrivata appena ventenne dall'Albania, sola e clandestinamente; la seconda, Ludmilla, è giunta quasi quarantenne dalla Moldavia, ma con passaporto rumeno. Le loro storie non hanno nulla in comune, sono anzi una l'opposta dell'altra. Per quanto siano arrivate entrambe sole da paesi estremamente poveri, seppur in periodi diversi (la prima nel 2000, la seconda nel 2012), e per quanto condividano la medesima sensazione e paure di trovarsi sole, con pochissimi conoscenti, in un paese straniero, i loro percorsi migratori sembrano distanti anni luce tra loro. Blerina Lici ha infatti creato qui i propri legami sentimentali e la propria famiglia, dopo aver impiegato non pochi anni a trovare un lavoro regolare e sistemarsi in un alloggio dignitoso. Ludmilla ha lasciato invece il proprio marito in Moldavia, per lui che è muratore non sembrano esserci opportunità in Italia, mentre lei ha subito colto l'occasione di un lavoro da badante ed è corsa qui, per mettere da parte i soldi necessari ad adottare un bambino, suo grande sogno da quando era maestra d'asilo di bambini orfani e abbandonati in Moldavia.

Il permesso di soggiorno e gli episodi personali legati al suo ottenimento sono stati oggetto di particolari domande durante le singole interviste, a cui però non tutti hanno saputo – o voluto – rispondere con sufficiente o particolarmente approfondita chiarezza. Va intanto detto che molti, in quanto cittadini extracomunitari al momento del loro arrivo, erano in condizioni di clandestinità. Un discorso a parte è quello che vale per Vasile Sandu ed Efe, che potevano già contare sul percorso di ricongiungimento familiare, grazie al quale hanno ottenuto il permesso di soggiorno appena arrivati e la carta di soggiorno dopo pochi anni.

Margherita Sandu ha ottenuto il permesso di soggiorno per ragioni di lavoro dopo breve tempo che si trovava a Verona, grazie alla famiglia per cui lavorava come badante che l'ha immediatamente assunta con regolare contratto non appena è stata emanata la legge Bossi-Fini. Ottenere il permesso di soggiorno è stato molto diverso per Sall Abdoallaye e Blerina Lici, i quali hanno dovuto attendere parecchio tempo: all'incirca tre anni ciascuno, durante i quali hanno vissuto in condizione di clandestinità,

lavorando senza contratto regolare e senza tutele di alcun genere, e vivendo in condizioni totalmente precarie. Sull'argomento Sall Abdoallaye è molto vago, non scende troppo nei particolari e liquida il discorso molto brevemente, a differenza di Blerina Lici, che invece racconta per filo e per segno la sua condizione in quel periodo della sua vita, circa il lavoro in nero, le vicende legate alla condizione di immigrata clandestina – è stata fermata per un controllo e ha ricevuto il foglio di via, misura che lei e il cugino non hanno rispettato – e successivamente all'ottenimento del tanto agognato permesso. Si è definita «la persona più felice del mondo» ripensando a quando ha ottenuto il suo primo permesso di soggiorno, nel marzo 2003, avendo inoltrato la richiesta dopo la sanatoria uscita nel 2002. La sua vicenda è significativa e senza dubbio rispecchia l'esperienza di molti altri immigrati a Verona e in tutta Italia: ottenuto il favore del proprio datore di lavoro – per cui lavorava in nero – ad essere riconosciuta come sua dipendente, Blerina Lici ha dovuto sostenere personalmente tutte le spese necessarie, per un totale di quasi duemila euro, ricevendo dal proprio datore esclusivamente la firma sulla richiesta. A distanza di tutti questi anni, è ancora riconoscente a quella persona per quel gesto e l'opportunità che le ha concesso.

L'ultimo argomento relativo alla sfera del percorso migratorio su cui ai testimoni stranieri è stato chiesto di parlare durante le interviste riguarda i progetti migratori futuri. Complessivamente, tutti i testimoni avevano le idee chiare circa quello vorrebbero fare nel loro futuro, in termini di spostamenti o di un eventuale insediamento definitivo a Verona. Tra tutti gli intervistati solo uno, Efe, ha dichiarato che non vorrebbe lasciare Verona, poiché vi è arrivato in giovanissima età e qui è cresciuto, qui ha frequentato le scuole e qui si trovano tutti i suoi amici più cari. Nonostante questo suo desiderio, afferma che la sua attuale condizione di disoccupato è molto difficile ed è consapevole di non potersi permettere di vivere senza un lavoro ancora a lungo. I suoi sforzi per trovare un'occupazione non sono per nulla premiati, per cui confessa che se non dovesse avere maggiore fortuna nei prossimi due anni sarà costretto ad emigrare nuovamente, probabilmente verso altri paesi europei come Inghilterra e Germania dove alcuni parenti gli hanno assicurato esserci molto più lavoro. Un altro testimone si è trovato nelle medesime condizioni di Efe: si tratta di Albert Roberts, ghanese di ventisei anni, che dopo aver lavorato alcuni anni in una vetreria ha perso il lavoro. I suoi

tentativi di ottenere un altro impiego non l'hanno premiato, né erano sufficienti i lavori saltuari che trovava di tanto in tanto. L'unica soluzione rimastagli è stata quella di emigrare nuovamente, dirigendosi inizialmente in Danimarca da un'amica, per spostarsi poi in Germania, vicino al confine con Belgio e Paesi Bassi, dove attualmente si trova. La sua personale esperienza è significativa: dopo appena due settimane trascorse in Germania, aveva già trovato un lavoro, cosa che non gli era capitata in Italia in quasi un anno.

Blerina Lici, come Efe, sostiene di trovarsi benissimo a Verona, adora la città che, dice, le «ha dato tutto quello di cui una persona ha bisogno»; lo stesso dice dell'Italia in generale, che non cambierebbe per niente al mondo. Per il momento non progetta di andarsene da Verona, ma nel futuro se ne avesse le possibilità vorrebbe partire e vivere altrove, in altri luoghi che ha sempre sognato, come una città di mare in Italia, oppure negli Stati Uniti. Non esclude nemmeno la possibilità di tornare in Albania, visto che suo marito (italiano) sarebbe d'accordo su qualsiasi posto. Ma per ora l'unico suo pensiero è di crescere qui il loro bambino, che ha quasi due anni e che quest'anno comincerà a frequentare l'asilo.

Chi invece è certo che prima o poi tornerà nel proprio paese d'origine è Ludmilla, come lo sono d'altra parte anche Vasile e Margherita Sandu. Ludmilla è arrivata in Italia la scorsa estate, ma durante l'intervista non nasconde la grande nostalgia che ha della Moldavia e il desiderio che prova di realizzare quanto prima il suo sogno: tornare a casa e adottare coi soldi guadagnati in Italia un bambino abbandonato, proprio come quelli che vivevano nel centro in cui lavorava prima di arrivare a Verona. Per quanto riguarda Vasile e Margherita Sandu, durante la loro intervista ha ritenuto opportuno parlare dei progetti futuri solo il primo di loro due, descrivendo però quelle che sono le loro intenzioni e i loro sogni comuni. Risponde in maniera molto concisa alla domanda in questione, affermando che i progetti per il futuro sono tornare a casa, senza andare più da nessun'altra parte. «A questa età mi basta tornare alle mie terre», dice. La ragione di questo loro desiderio è che in Romania si trova tutta la loro famiglia, i loro figli poco più che ventenni, lontani dalla madre da più di dieci anni e dal papà da poco meno, che ormai stanno progettando di sposarsi; sono tutto ciò per cui loro hanno lasciato la Romania e hanno deciso di venire in Italia, dove

da quando sono arrivati stanno conducendo una vita dedicata esclusivamente al lavoro. È comprensibile che non vedano l'ora di tornare a casa e godersi finalmente le gioie della famiglia.

Infine, chi ancora è deciso a tornare in patria, e anzi è prossimo alla partenza, è Sall Abdoallaye. Con il tono affranto di chi, dopo tanti anni e innumerevoli sforzi, si rende conto di non poter più stare nella città dove ha cercato fortuna, ammette che l'unica soluzione che gli rimane è tornare in Senegal, «per la crisi che c'è qua, [perché] non si trova più lavoro, non vale più la pena restare qua»; nel suo paese c'è lavoro e «la vita non è tanto cara come qua». La sua famiglia lo ha già preceduto un anno fa, lui invece deve solo decidere di partire, ma si percepisce la sua rabbia, mista ad un sentimento di tristezza, quasi di impotenza. Arrivato a questo punto non è per nulla soddisfatto della sua condizione personale, «perché – dice – ho lavorato vent'anni e ho fatto i contributi e devo lasciare così». Però chiude il suo intervento con un messaggio che lascia molte speranze per il suo futuro, confermando che, tutto sommato, porterà in Senegal molto di quanto ha vissuto in Italia e a Verona: «però è un'esperienza che mi serve anche nel mio paese, per ricominciare delle cose lì».

II.6.2 Condizione abitativa

La parte dell'intervista ai testimoni stranieri dedicata alla sfera abitativa e alla condizione ad essa legata ha offerto numerosi spunti ed ha permesso di approfondire la questione sulla base delle singole esperienze personali. Le varie interviste hanno in parte confermato ciò che i testimoni privilegiati avevano dichiarato e che precedentemente è stato discusso, in primo luogo il manifestarsi di pratiche che possono considerarsi discriminatorie durante la ricerca di un alloggio da parte di uno straniero, o in generale che investono lo straniero nell'ambito abitativo. Un altro elemento già emerso in precedenza è che la presenza di un intermediario italiano che funga da garante, durante le relazioni tra stranieri e proprietari o agenti immobiliari, è risultato essere un fattore influente ai fini della ricerca di casa. La ricerca di una casa prima, e la vita domestica vera e propria poi, hanno dato conferma di essere esperienze critiche che hanno segnato la presenza di ciascun testimone fin da quando arrivato a Verona, anche se con gradi e ragioni diverse. Infine, come già sostenuto nei capitoli precedenti,

nuovamente l'attività lavorativa e la condizione abitativa emergono essere strettamente legate tra loro, in termini di opportunità e qualità.

La prima area tematica che riguarda la condizione abitativa, su cui ai testimoni è stato chiesto di parlare, riguardava i canali attraverso cui hanno tentato e sono riusciti a trovare un alloggio – o più alloggi – nel corso della loro permanenza, e le modalità di ricerca. Inoltre, è stato loro richiesto di descrivere in maniera più o meno dettagliata se queste attività venivano svolte da soli o in compagnia, e se lo stesso alloggio fosse condiviso con qualcuno oppure se il testimone vi abitasse singolarmente.

Sall Abdoallaye, il primo testimone intervistato arrivato a Italia, ha dichiarato di essere stato inizialmente ospitato da amici e conoscenti, ma ha anche confessato di aver trascorso notti all'addiaccio, di aver dormito persino in automobili durante gelide notti d'inverno. L'occasione di un alloggio tutto suo si è presentata quando ha fatto conoscenza con una dottoressa, avvenuta nel periodo in cui Sall Abdoallaye si manteneva vendendo borse ed accessori per le strade del centro. Questa signora ha preso a cuore la sua situazione, finché egli non ha ottenuto il permesso di soggiorno e lei ha addirittura comprato un appartamento per lui, in cui si è insediato pagando regolarmente l'affitto. Da quella casa Sall Abdoallaye non se n'è mai andato, ha sempre vissuto lì, prima con amici, poi con la famiglia. Nel corso degli oltre quindici anni passati a Verona, Sall Abdoallaye ha deciso oltretutto di acquistare una casa, di diventare a sua volta proprietario di una casa; per cui ha ottenuto un mutuo e ha acquistato un appartamento, decidendo però di continuare a vivere in affitto nella casa procuratagli dalla sua “benefattrice”. Nella sua intervista non ha voluto precisare il perché di questa scelta – molto probabilmente per riconoscenza nei confronti della sua cara amica, e forse con l'idea che fosse economicamente più conveniente questa soluzione – ma ha confessato che la scelta di sobbarcarsi un mutuo a distanza di tutti questi anni non si è rivelata positiva: attualmente non riesce infatti ad estinguere il mutuo, per le difficili circostanze lavorative in cui si trova, né riesce a vendere o affittare nuovamente la casa.

La storia di Blerina Lici è senza dubbio la più movimentata tra tutte quelle ascoltate. Anche lei, arrivata in Italia da sola ma potendo contare su alcuni parenti già presenti a Verona, ha alloggiato con loro alcuni anni, fino a quando le esigenze di intraprendere una percorso personale l'hanno convinta a cercare una casa tutta sua. È

stato allora che la sua condizione di clandestina – ancora non aveva il permesso di soggiorno – l'ha portata a dormire ovunque trovasse posto, sul divano del bar dove lavorava, ospite di amici, o in case di conoscenti temporaneamente vuote perché in attesa di nuovi inquilini. Quando ha ottenuto il permesso di soggiorno, Blerina Lici abitava in provincia di Verona da un amico che la ospitava; da quel momento ha trovato facilmente un lavoro in regola, che l'ha costretta a cercare casa vicino al centro storico del comune di Verona. Dopo molte ricerche, con l'aiuto del suo nuovo datore di lavoro che ha ricoperto il ruolo di garante, ha finalmente trovato un alloggio in affitto in cui ha abitato per quattro anni. Attualmente Blerina Lici è sposata, vive col marito e il loro bimbo, in una bella casa che hanno comprato grazie all'aiuto dei genitori di suo marito.

La storia di Vasile e Margherita Sandu non è certamente movimentata, ma è significativa per quanto riguarda il ruolo di intermediari e l'importanza dell'alloggio nella vita di un straniero che desidera inserirsi al meglio e il prima possibile nella sua nuova comunità. Poco dopo il suo arrivo a Verona, Margherita ha avuto la fortuna di trovare lavoro come badante, tramite amici, condizione che le ha permesso sia di essere messa in regola e di ottenere quindi il permesso sia di avere un alloggio nella casa della signora a cui faceva assistenza. Non appena suo marito ha deciso di raggiungerla dalla Romania, oltre ad un lavoro e un reddito fisso le era richiesto di avere un alloggio che fosse ritenuto abitabile da almeno due persone. Grazie a una signora con cui era molto legata e che si è mobilitata per farle da garante, Margherita Sandu ha potuto trovare un appartamento e avviare così le pratiche per il ricongiungimento familiare. La casa in cui lei e suo marito vivono tutt'ora è proprio quella, da cui non hanno attualmente alcuna intenzione di spostarsi.

Come è accaduto a Margherita Sandu, anche Ludmilla ha lavorato come badante fin da quando arrivata a Verona, condizione che le ha permesso di far combaciare sfera lavorativa e abitativa. Dopo pochi mesi però, la signora di cui si occupava è deceduta, avvenimento che ha rischiato di compromettere le cose proprio quando si stavano per stabilizzare. A quel punto però Ludmilla ha potuto fare affidamento sulla famiglia datrice di lavoro, che l'ha segnalata ad altri amici alla ricerca di una figura che assistesse un'anziana parente. Così Ludmilla in breve tempo ha trovato un altro incarico come badante, in un'altra casa dove alloggia e dove sostiene si trova

molto bene.

Infine, la storia che coinvolge più figure e forse meglio descrive le innumerevoli difficoltà che uno straniero può affrontare a Verona quando ricerca una casa è quella di Efe. Trovandosi in difficoltà dopo pochi mesi dal suo arrivo in Italia, a causa della perdita del lavoro di suo padre, la famiglia di Efe ha potuto contare sull'ospitalità di amici, fino a quando non è stato necessario per loro trovare un altro alloggio. Hanno trovato un alloggio temporaneo in provincia di Verona, dove potevano permettersi l'affitto grazie a lavori saltuari della madre e del padre, per poi trasferirsi nuovamente grazie all'aiuto dei servizi sociali che intervenivano contribuendo economicamente alle loro spese abitative. Una volta terminato questo supporto, Efe e la sua famiglia sono stati costretti a muoversi nuovamente, questa volta però insediandosi in una casa di cui occupavano una sola camera, subaffittandone altre due e ammortizzando quindi le spese totali dell'affitto. Ma gli aumenti annuali dell'affitto hanno compromesso anche questa soluzione, gettando nuovamente la famiglia di Efe nell'incertezza più totale. Fino a quando una voce non è arrivata alle loro orecchie, di una cooperativa sociale che disponeva di appartamenti in affitto a canone calmierato (la Cooperativa La casa per gli immigrati), grazie alla quale sono riusciti a trovare una sistemazione a una cifra sostenibile, risolvendo una volta per tutte il problema legato alla casa.

Un secondo elemento che nelle interviste ai testimoni stranieri è stato affrontato con particolare attenzione è stato quello delle condizioni qualitative delle varie abitazioni in cui i testimoni hanno soggiornato. Durante le singole interviste è stato chiesto di esprimere un giudizio complessivo nel caso una persona avesse vissuto in più case da quando si trova a Verona. Nello specifico, un aspetto che nelle interviste è stato posto in risalto è stato quello delle condizioni di vivibilità legate al numero di persone che alloggiavano nelle case abitate dai testimoni, sulla base di quanto emerso nel corso della realizzazione dell'elaborato in merito alle frequenti realtà di sovraffollamento che caratterizzano le case degli stranieri.

Nel complesso è emerso che durante l'arco di tempo trascorso a Verona tutti i testimoni intervistati hanno vissuto almeno un periodo in abitazioni che, qualitativamente parlando, si trovavano in condizioni negative, se non pessime. Questo

discorso non vale esclusivamente per Margherita e Vasile Sandu e per Ludmilla. I primi due infatti, da quando Vasile è arrivato in Italia, vivono in un appartamento tenuto in ottime condizioni, con mobili, elettrodomestici e servizi nuovi (per la maggior parte regalati loro da amici e conoscenti italiani). Prima dell'arrivo di Vasile, Margherita lavorava come badante per una signora, ragione per cui viveva in casa con lei e la sua famiglia. Lo stesso discorso vale per Ludmilla, la quale ha cambiato fin'ora due case ma ha sempre abitato con le signore a cui prestava assistenza.

Gli altri testimoni, con diverse esperienze personali, hanno invece tutti affrontato periodi di disagio, a volte anche estremo. È il caso di Sall Abdoallaye, il quale, prima di avere un appartamento tutto suo, ha trascorso numerosi notti dormendo in macchina. Ma anche una volta ottenuto una casa in affitto, dove viveva con la famiglia arrivata dal Senegal, ha affrontato vari periodi di difficoltà, non tanto per le condizioni qualitative in generale, quanto per quelle di affollamento del suo appartamento: ha dichiarato, infatti, di aver ospitato più volte anche tre o quattro amici e parenti contemporaneamente, perché non poteva negare un aiuto a chi ne aveva bisogno. A suo dire faceva parte delle persone straniere che avevano le prime case a Verona e non se la sentiva di lasciare che i suoi fratelli dormissero per strada, come a lui stesso era accaduto.

Anche Blerina Lici ha avuto esperienze di cattive condizioni dell'abitazione, ma relative al condominio in cui viveva, non propriamente al suo appartamento. Precisa che le case in cui ha vissuto sono sempre state tenute benissimo, ma il primo appartamento da lei affittato dopo aver ottenuto il permesso di soggiorno si trovava in «una delle vie più belle di Verona, ma [che] è tenuta malissimo e [dove] c'è pochissimo controllo». Nonostante lo dica ridendo, durante l'intervista descrive la condizione del condominio e dell'area circostante come «lo schifo di Verona». Inoltre, anche Blerina Lici ha vissuto in appartamenti di dimensioni non sufficienti per il numero di persone che vi soggiornavano, nonostante lei sostenga di non aver mai sofferto tale condizione. Solo in un passaggio della sua intervista ammette che la prima casa in cui è stata, appena arrivata a Verona, era forse piccola per cinque persone – impossibile darle torto visto che due persone erano costrette a dormire in salotto, mentre le altre tre occupavano le due camere. La ragione che può spiegare questa sua noncuranza della disponibilità di

spazi, e il perché non abbia vissuto male quell'esperienza iniziale, può essere legata al fatto che in Albania lei e la sua famiglia vivevano in cinque in una casa composta da una sola camera, un soggiorno e un corridoio, quindi per lei vivere in una situazione simile non rappresentava un problema.

Un altro testimone che nel corso della sua esperienza abitativa a Verona ha attraversato periodi di grave disagio, prima di arrivare a vivere nella casa dove si trova ora e dove vive in condizioni eccellenti, è Efe. A parte la breve parentesi in cui lui e la sua famiglia sono stati ospitati da un amico che aveva la casa completamente libera, Efe e la sua famiglia hanno vissuto in un appartamento al confine del comune di Verona, in condizioni affatto adeguate, in termini di dimensioni, di struttura e di caratteristiche qualitative in generale; a maggior ragione, in quel periodo era da poco nata la sorella minore di Efe, cosa che ha convinto i suoi genitori a trovare un altro alloggio dopo pochi mesi. La soluzione successiva era soddisfacente dal punto di vista economico, poiché vivevano subaffittando due stanze ad altri inquilini, ma costringeva tutta la famiglia a dormire in una sola camera, condizione tale per cui gli spazi individuali necessari erano del tutto assenti.

Terzo ed ultimo ambito tematico che le interviste a testimoni stranieri hanno voluto indagare è quello relativo agli atteggiamenti discriminatori subiti, o percepiti come tali, dai vari testimoni, nel corso delle loro ricerche di alloggio o durante la stessa permanenza in un alloggio.

Tra i vari testimoni intervistati, solo uno di loro, Ludmilla, ha dichiarato di non aver mai subito o percepito discriminazioni nei suoi confronti. La ragione di questo risiede molto probabilmente nel fatto che Ludmilla è arrivata in Italia già con un contatto di lavoro come badante, elemento che implicava l'alloggiare nella medesima casa della signora assistita. In entrambe le case in cui ha alloggiato e con entrambe le famiglie con cui ha avuto a che fare – l'attuale e la precedente – sostiene di non avere avuto alcun problema. Anche Margherita e Vasile Sandu, nella loro intervista, non accennano ad alcuna discriminazione subita, affermando piuttosto di essere sempre stati aiutati molto ed accettati calorosamente da tutti nella frazione di Verona in cui abitano. Margherita, però, ci tiene a precisare che nel momento in cui cercava casa ed è andata a parlare con il proprietario dell'appartamento in cui tutt'ora abitano è stata accompagnata

da un'amica, la quale ha parlato molto bene di lei e senza la quale forse non sarebbe riuscita ad avere quella casa.

Tutt'altro discorso è quello che vale per i restanti testimoni stranieri, i quali tutti, in situazioni diverse e in maniera più o meno palese e grave, hanno subito vari atteggiamenti discriminatori. Sall Abdoallaye, ad esempio, ha avuto una brutta esperienza dopo aver trovato casa, non appena vi si stava insediando, quando i vicini hanno espressamente manifestato in sua presenza la loro contrarietà ad avere un vicino di casa di origini africane. Il suo racconto delle frasi subite è tanto triste all'inizio quanto è divertente e ridicolo alla fine – quasi surreale, quando dice che ora, a distanza di quindici anni circa, tutti i suoi condomini dicono che lui e i suoi coinquilini (parenti e amici) sono i più bravi perché sono i soli «ad aiutare i vecchi a portare le borse di sopra»!

Un'altra intervista da cui sono emerse esperienze dirette di discriminazioni è stata quella realizzata a Blerina Lici. Lei ha raccontato più di un aneddoto sulla tematica, uno su tutti quello in cui le era stato inizialmente dato un appuntamento con un'agenzia per discutere sul possibile affitto di un appartamento, ma quando in seguito l'agenzia ha realizzato che si trattava di una straniera le hanno immediatamente comunicato che l'appartamento non era più disponibile, in quanto i proprietari non volevano affittare a stranieri. Il copione ha rischiato di ripetersi quando aveva visto l'annuncio di quella che poi è diventata la sua prima casa da cittadina regolare a Verona, se non fosse intervenuto il suo datore di lavoro in vece di garante. Blerina Lici racconta l'accaduto con molta enfasi, quasi rabbia, per l'ingiustizia con cui lei e molti altri suoi conoscenti sono stati trattati, come se tutti gli stranieri fossero delinquenti, senza invece essere considerati per quello che erano realmente. Un ulteriore racconto di Blerina Lici che si incastra perfettamente con quanto emerso dalle interviste ai testimoni privilegiati è relativo alle tanto discusse segnalazioni di insalubrità dell'alloggio. È accaduto che, durante la visita domiciliare per la conferma della residenza di Blerina Lici e della sua famiglia nella casa in cui vivono attualmente, visita che le serviva inoltre per richiedere la carta di soggiorno, gli ispettori segnalassero la mancanza di un buco per l'aerazione. Ciò che ha dato l'impressione a Blerina Lici di trovarsi di fronte ad una manifestazione di discriminazione nei suoi confronti è stato il fatto che questa necessità non fosse stata

segnalata in precedenza, né al momento del sopralluogo dell'abitazione con l'agenzia né in un secondo momento quando la trattativa è stata conclusa. Solo di impressione si tratta, ma lei era convinta che se ci fosse stata una famiglia di italiani niente di tutto questo sarebbe accaduto.

Episodi discriminatori sono capitati anche ad Efe e alla sua famiglia. Lui stesso ne è stato testimone e oggetto, in quanto in molte occasioni era lui a interfacciarsi con le agenzie immobiliari – vista la maggiore conoscenza della lingua italiana rispetto ai suoi genitori – e si presentava personalmente agli appuntamenti. La dinamica era simile a quella già citata, vale a dire l'effettiva disponibilità di una casa che però i proprietari non vogliono affittare a stranieri. Le motivazioni addotte erano relative a brutte esperienze precedenti con altri inquilini che dopo pochi mesi non avevano più pagato l'affitto, per cui i proprietari preferivano tenere la casa sfitta piuttosto che locarci degli immigrati. È accaduto, ha raccontato Efe, che l'agente immobiliare con cui aveva a che fare abbia contattato il proprietario per convincerlo, vista la garanzia che veniva presentata di una busta paga – appartenente ad uno zio di Efe che ha aiutato molto la sua famiglia. Anche in quel caso, però, non c'è stato nulla da fare.

Quando è stato chiesto a ciascun testimone intervistato se fosse complessivamente soddisfatto della propria condizione abitativa, la risposta è stata affermativa da parte di tutti i testimoni. C'è stato chi ha risposto senza esitare che era soddisfatto, alcuni addirittura aggiungendo che tutto quello di cui potessero aver avuto bisogno lo avevano ottenuto, come nel caso di Vasile e Margherita Sandu. Anche Ludmilla ha risposto di essere soddisfatta ma ha subito aggiunto che la sua condizione di lavoro, strettamente legata a quella abitativa, le richiede un grande sforzo e molta pazienza.

Come loro, anche Efe, Sall Abdoallaye e Blerina Lici hanno manifestato tutta la loro soddisfazione, anche a fronte dei loro percorsi personali e delle loro esperienze, per certi aspetti molto più dure delle precedenti – senza ovviamente voler sminuire il percorso di ciascuno, le motivazioni che hanno portato a Verona ogni straniero incontrato e le singole storie. A differenza degli altri testimoni però, loro hanno aggiunto delle parole significative riguardo la condizione abitativa degli stranieri in generale a Verona, forse dettate da maggiore esperienza o perché a conoscenza di altre persone

immigrate che hanno avuto storie particolarmente difficili. Efe, parlando delle discriminazioni subite, ha parlato di persone che come lui non riuscivano a trovare casa tramite agenzie, nemmeno dichiarando contratti regolari e redditi discretamente alti. Dai discorsi di Sall Abdoallaye emerge che, oltre a essere soddisfatto per la sua condizione, si sente quasi fortunato, per il fatto di avere una casa in affitto da oltre quindici anni mentre altri immigrati arrivati più recentemente non riescono a trovare nessuna soluzione abitativa decente, oppure sono costretti a pagare il doppio di quanto spende lui per un affitto, di una casa magari di dimensione molto più ridotte. Blerina Lici invece ammette che lei, a differenza di molti altri immigrati, ha potuto permettersi molte cose da quando è arrivata a Verona, non solo per quanto riguarda la casa, mentre altri molto meno fortunati hanno avuto problemi legati ai permessi e ai documenti o al lavoro, al reddito. Riconosce quanto sia stata fortunata a differenza di altri, forse anche nelle scelte più azzardate che l'hanno condotta dove si trova ora.

Efe, Sall Abdoallaye e Blerina Lici sono stati anche i testimoni che hanno saputo argomentare in maniera più interessante e profonda la risposta alla domanda su eventuali interventi per migliorare la condizione abitativa degli stranieri a Verona. Vista l'esperienza sua e della sua famiglia, Efe ha segnalato la necessità di avviare progetti simili a quello di cui sono beneficiari, riconoscendo quanto sia preziosa la realtà della Cooperativa La casa per gli immigrati. Se altre realtà sociali simili sorgessero a Verona, secondo lui molte persone attualmente in difficoltà potrebbero seriamente migliorare le loro condizioni. Sall Abdoallaye solleva invece più questioni, a partire dalla sfera istituzionale, che ritiene dovrebbe occuparsi molto più seriamente della condizione abitativa degli immigrati. Oltre a questo, aggiunge che anche sulla dimensione lavorativa bisognerebbe intervenire, perché ritiene sia un'ingiustizia che una persona che lavora da molti anni e deve mantenere una famiglia perda tutto da un momento all'altro e si trovi in condizioni disperate. Infine, Blerina Lici, forte della sua esperienza, afferma seccamente che i controlli sugli alloggi devono essere effettuati in maniera corretta, impari, anche per una questione di sicurezza che non riguarda italiano o stranieri. Sostiene che la pratica di affittare appartamenti senza contratto, in nero, deve essere definitivamente ostacolata e debellata, per non mettere ulteriormente gli stranieri nelle condizioni di accettare offerte indecenti, per cui rischiano soldi, i documenti o la libertà

e la vita. E tutto questo con l'aiuto dello Stato che, sottolinea, deve fare tutto questo senza guardare in faccia se il cittadino è di origine italiana o straniera.

II.7 BUONE PRATICHE: ESPERIENZE ED ESEMPI DI INTERVENTO

Il disagio abitativo è definito in un report di Nomisma come «condizione di privazione o sofferenza di chi è privo dei mezzi economici necessari per soddisfare i bisogni minimi di servizi abitativi». Comprende delle difficoltà di carattere economico ad accedere e mantenere un alloggio, dovuto ad esempio al costo dei mutui o a canoni elevati, rappresentando quindi un disagio personale dell'individuo. Si riferisce però anche alle condizioni abitative di scarsa qualità dell'alloggio, che possono riguardare la superficie disponibile pro-capite, lo stato di manutenzione oppure l'impiantistica. In questo caso il disagio riflette la condizione inadeguata delle strutture. Anche a Verona il problema sta investendo una fascia sempre più ampia della popolazione, in particolare: coppie monoreddito e giovani coppie, giovani al primo impiego, persone single, anziani, immigrati e studenti fuori sede.

Se presa nello specifico la categoria di riferimento ai fini dell'indagine, quella della popolazione straniera, la domanda di una casa è legata a cinque punti principali:

- 1) ricerca di un'occupazione;
- 2) crescente mobilità territoriale;
- 3) precarietà economica (sia in fase di avvio che a causa di precarietà lavorativa);
- 4) situazioni di disagio sociale;
- 5) processi di reinserimento.

Negli anni Novanta e Duemila, in mancanza di incisive politiche della casa a livello nazionale, regionale e locale, al forte disagio abitativo degli immigrati una risposta concreta è stata data dall'iniziativa di comitati, associazioni, cooperative della cosiddetta area della solidarietà e da progetti di alcune amministrazioni comunali avvedute e sensibili. Si è assistito all'avvio di (poche) significative esperienze di ricerca e ottenimento di alloggi per immigrati senz'altro, cercando anzitutto delle alternative valide allo squallore di certi dormitori pubblici d'emergenza (chiamati spesso assai impropriamente Centri di prima accoglienza), ma andando poi a rispondere sempre più al bisogno di casa “normale” espresso dagli immigrati con famiglia, sempre nei limiti delle scarsissime risorse a disposizione.

Tra queste significative esperienze, due sono state scelte e presentate qui di seguito come esemplari per una ipotetica tipologia delle “buone pratiche” nel superamento delle difficoltà che gli immigrati trovano nell'accedere al bene casa. Le presentazioni riportano possibilmente le stesse voci di informazione, che sono: denominazione, quando e come è nata l'esperienza, soggetti promotori, fonti di finanziamento, tipologia del personale coinvolto, tipologia dei servizi offerti, un caso specifico di progetto realizzato.

II.7.1 Cooperativa La casa per gli immigrati

Quando è nata l'esperienza.

Nei primi mesi del 1990 un'indagine del Cestim sulla condizione abitativa degli immigrati regolari (o in via di regolarizzazione con la sanatoria Martelli allora in corso) rilevava in provincia di Verona una varietà di situazioni che andavano dal problema casa risolto più o meno precariamente – magari pagando canoni alla lunga insostenibili, alla coabitazione in appartamenti affollati e sovraccarichi di tensioni, al bisogno di un letto al dormitorio pubblico per non passare le notti letteralmente sotto i ponti. L'estrema precarietà da senzatetto riguardava circa quattrocento lavoratori stranieri (su un totale di quattromila circa), in massima parte *single* o con la famiglia nel paese d'origine. Per loro alle autorità locali vennero fatte alcune proposte concrete di intervento, dallo stesso Cestim, dai sindacati, dalla Caritas e dalle nascenti associazioni di immigrati. Tra queste un'iniziativa mirata a dimostrare che pure nell'emergenza potevano esserci soluzioni più civili, meno costose, comunque diverse dalla realtà del Centro di accoglienza che il Comune aveva allestito con improvvisazione nello squallore dei capannoni dismessi dell'area ex-Magazzini Generali della città, luogo di estremo degrado.

Nasceva così nell'estate del 1991 una cooperativa edilizia che si volle chiamare “La casa per gli immigrati”. Il suo obiettivo era di creare esemplarmente in tempi rapidi una larga base di consenso – alcune centinaia di soci italiani e stranieri, persone fisiche e giuridiche – per rendere possibile anzitutto la raccolta tra questi di un miliardo delle vecchie lire in piccoli prestiti da uno-due milioni a tassi di solidarietà, quindi una prima serie di operazioni immobiliari che avrebbero portato alla disponibilità per gli immigrati di una ventina di appartamenti nel giro di pochi mesi. Il che puntualmente avvenne e

portò subito alla riproduzione, con qualche variante, dell'esperienza in altre provincie del Veneto e della Lombardia.

Soggetti promotori.

.Il Cestim (Centro Studi Immigrazione), impegnato nell'analisi dei fenomeni migratori e nella progettazione di interventi a favore dell'integrazione sociale dei cittadini stranieri e delle loro famiglie.

.Un comitato costituito *ad hoc* di professionisti, operatori sociali e culturali veronesi che rispondono all'appello di colui che è stato un leader carismatico della società civile a Verona, l'avv. Giambattista Rossi, noto per la sua capacità realizzativa di grandi imprese nel sociale.

.Un "Gruppo di iniziativa per la casa agli extracomunitari che lavorano a Verona" in cui si ritrovano ai fini di sostegno e operativi, oltre al Cestim e al Comitato, realtà molto accreditate nel mondo della solidarietà a Verona come le Acli, la Cisl, la Mag (Mutua dell'Autogestione) e altri organismi di matrice sia laica che religiosa.

Fonti di finanziamento.

Le fonti di finanziamento sono varie e comprendono:

- .il capitale sociale rappresentato dalle quote versate da oltre ottocento soci disponibile al piccolo deposito-prestito al momento dell'adesione all'iniziativa, e dalle quote versate anche successivamente dagli stessi soci in caso di ritiro del prestito con la finalità di tradurne l'importo e gli interessi in ulteriore contributo al patrimonio di capitale sociale;
- .oltre un migliaio di piccoli depositi-prestiti dei soci a tassi di solidarietà in relazione all'acquisto di appartamenti da destinare agli immigrati senzatetto;
- .elargizioni dei soci rappresentate anche in molti casi dal ritiro del prestito iniziale con la finalità di tradurne l'importo e gli interessi in donazione;
- .prestiti e fidi delle banche in relazione alle operazioni immobiliari previste;
- .contributi regionali previsti dalle leggi in vigore;
- .prestazioni professionali gratuite di volontariato per consulenze e operatività di gestione dell'iniziativa;
- .entrate da vendita di beni e servizi (posti alloggio per immigrati senzatetto) alle associazioni degli immigrati e/o direttamente agli immigrati stessi nel quadro di accordi

particolari con varie forme di contratto;

.entrate da vendita di beni e servizi (posti alloggio per immigrati senzateetto) al Comune di Verona, in particolare all'Assessorato ai Servizi Sociali, nell'ambito di una particolare convenzione.

Tipologia del personale coinvolto.

L'operatività della Cooperativa si sarebbe dimostrata insostenibile senza l'apporto continuo di competenze professionali (legale, commercialista, ragioniere, bancario, operatore sociale, mediatore culturale) offerte gratuitamente da oltre trenta volontari; alcuni impegnati nel Consiglio di Amministrazione, altri nel Collegio dei Sindaci/Revisori dei conti, altri nella gestione della contabilità, altri ancora nelle operazioni bancarie di ottenimento prestiti/fidi/mutui, altri infine nei rapporti non sempre facili e privi di problemi con le associazioni degli immigrati e con i fruitori degli alloggi messi a disposizione.

La Cooperativa si serve al suo esterno della consulenza e assistenza di uno studio commercialista, di uno studio legale, di uno studio notarile e di alcune imprese di riferimento per lavori leggeri di ristrutturazione o di manutenzione delle case in gestione.

Nel corso degli anni di attività la Cooperativa ha fatto ricorso al lavoro dipendente soltanto per una persona, inizialmente *full-time* e in seguito *part-time*.

Tipologia di servizi offerti.

La Cooperativa:

.acquista o prende in locazione immobili da destinare ad immigrati in condizione di disagio abitativo;

.predispone tali immobili in unità abitative per piccole convivenze (massimo sei persone) o per famiglie;

.cura gli aspetti organizzativi della fruizione degli alloggi messi a disposizione, in relazione alla tipologia del bisogno (singoli, nuclei familiari, permanenza di breve, di medio o di lungo periodo);

.aiuta gli immigrati nelle operazioni immobiliari (mutui casa, assegnazione in affitto con

patto di futura vendita) che li possono portare ad avere la casa in proprietà;
.cerca di essere presente in tutte le sedi in cui si possono promuovere politiche efficaci della casa;
.partecipa attivamente a tutte le azioni di tutela degli immigrati in riferimento al diritto a pari opportunità nell'ottenimento del bene casa;
.si preoccupa di facilitare l'inserimento culturale degli immigrati e svolge attività di accompagnamento abitativo ai soggetti stranieri che usufruiscono dei servizi della Cooperativa.

Progetto “Come a Cà Tua”.

La Cooperativa è particolarmente attenta alle opportunità immobiliari che si presentano sul mercato per soddisfare la continua e pressante richiesta di fabbisogno abitativo da parte di famiglie di immigrati con regolare permesso di soggiorno che intendono stabilirsi a Verona. Nel 2007 si sono create le premesse per partecipare al bando di concessione in gestione sociale di un edificio – in quel momento fatiscente – pervenuto in donazione dalla Nestlè Italia S.p.a. al Comune di San Martino Buon Albergo (Vr), con vincolo di destinazione per fini sociali, previa ristrutturazione.

Da subito, La Cooperativa ha provveduto a coinvolgere nell'iniziativa importanti realtà sociali ed economiche del territorio, come Fondazione Cariverona, Fondazione San Zeno di Verona, Banca Etica, Confindustria Verona, Associazione Industriali e l'Ente Comunale.

L'edificio è la testimonianza del passato proto-industriale della zona produttiva del Comune di San Martino Buon Albergo. Le prime fasi di intervento sono state destinate alla conoscenza e alla valutazione delle condizioni dello stabile (struttura, impianti, serramenti, finiture). Il progetto è poi stato impostato seguendo i criteri più aggiornati del recupero conservativo e della sostenibilità. Gli ingressi allo stabile sono stati modificati salvaguardandone gli assetti originali: sia il lato nord che sud sono stati rivestiti da manufatti in acciaio COR-TEN per proteggere gli ingressi. In modo particolare è stato deciso per un rivestimento completo del lato nord, al fine di proteggere gli intonaci e le murature dai costanti cicli di gelo-disgelo e dalla mancanza

degli attacchi biologici, favoriti dalla mancanza di luce solare diretta. In questo rivestimento sono comunque presenti aperture nascoste che permettono di garantire la salubrità dei locali interni. All'interno, si è cercato di creare il maggior numero possibile di unità residenziali da destinare alle famiglie dei lavoratori con disagio abitativo: sei unità di 100mq circa, adibite a nuclei familiari di quattro o cinque persone, dimensionate secondo le ultime normative vigenti in materia di immigrazione.

Il progetto ha previsto, oltre alla naturale coibentazione delle coperture:

- .l'uso delle fonti rinnovabili e di tecnologie volte al risparmio energetico;
- .il consolidamento dei solai in legno mediante la tecnica "legno-legno" che esclude l'uso della cappa cemento in accordo con le istanze dell'architettura sostenibile;
- .le pareti interne così come gli arredi fissi sono appositamente disegnati per essere "piastre tecnologiche" in cui è possibile integrare gli impianti tecnologici escludendo interventi invasivi per le murature esistenti.

II.7.2 Agenzia di Intermediazione Sociale all'Abitare

Quando è nata l'esperienza.

Nel 2004, al fine di facilitare l'accesso alla casa a soggetti in situazione di disagio a causa della mancanza di un alloggio stabile, nasce il progetto Aisa – Agenzia di Intermediazione Sociale all'Abitare. L'obiettivo principale era quello di offrire nuove soluzioni concrete per favorire l'accesso a un alloggio dignitoso a persone in disagio abitativo, come lavoratori in mobilità, immigrati, giovani coppie.

Le motivazioni che hanno spinto ad avviare questa esperienza si basavano sulle convinzioni che il fabbisogno di case sul territorio fosse complessivamente sufficiente mentre l'intervento reale da effettuare fosse creare delle relazioni per rendere questa disponibilità realmente accessibile. Questo processo doveva avvenire attraverso l'integrazione nella comunità delle persone più svantaggiate, per ridurre al minimo le difficoltà legate all'accesso ad un alloggio.

Per questo l'Agenzia inizialmente aiuta gli utenti a integrarsi nella comunità locale, a ricercare l'abitazione, a svolgere le pratiche burocratiche; successivamente li segue anche dopo aver trovato casa, nella formazione al corretto utilizzo della casa e per risolvere insieme eventuali problematiche.

Soggetti promotori.

Il progetto fu attivato in alcune province venete grazie al contributo della Camera di Commercio e della Fondazione La Casa onlus, attraverso le cooperative sociali aderenti al Consorzio Villaggio solidale. Le realtà del terzo settore attive nel sociale sul territorio del Veneto che collaborano al progetto AISA sono Energie sociali a Verona; Tangram, Progetto Zattera Blu, Casa a Colori a Vicenza; Nuovo Villaggio a Padova; Il Villaggio Globale a Venezia; Titoli Paralleli a Rovigo; Una casa per l'uomo a Treviso.

Fonti di finanziamento.

Le fonti di finanziamento sono varie e comprendono i canali di finanziamento di ciascuna cooperativa e associazione coinvolta nel progetto Aisa.

Tipologia di personale coinvolto.

La tipologia di personale coinvolto è varia e comprende tutti gli attori coinvolti a titolo professionale (assunto a tempo pieno o parziale) o di volontariato da ciascuna cooperativa e associazione coinvolta nel progetto Aisa.

Tipologia di servizi offerti.

I servizi offerti da Aisa si suddividono in due categorie: servizi alla persona e servizi finanziari.

Servizi alla persona:

.colloqui di orientamento e consulenza per la ricerca di alloggi in acquisto o in locazione, e successiva stesura e registrazione dei contratti;
.accompagnamento e intermediazione sociale all'abitare;
accoglienza di breve periodo, prima accoglienza presso le strutture ricettive nelle aree territoriali dove sono presenti, ricerca e gestione di alloggi di seconda accoglienza.

Servizi finanziari:

.microprestiti per l'accesso alla casa, da restituire a rate mensili, per coprire parte delle spese necessarie per l'acquisto di un alloggio (spese notarili, imposte, allacciamenti, utenze, ecc.) o per l'accesso ad un alloggio in affitto;
.assicurazione sui rischi dell'immobile, attivando una copertura assicurativa a favore di proprietari, Associazioni o Enti, in relazione ai danni che l'immobile locato potrebbe subire a seguito del normale utilizzo dell'alloggio;
garanzie per l'accesso al mutuo, nello specifico fondi a rotazione per un mutuo a tasso agevolato e fondi di garanzia per un mutuo a copertura del 100% del valore dell'immobile. I fondi sono messi a disposizione grazie alla convenzione della Fondazione Cassa di Risparmio di Padova e Rovigo, Cassa di Risparmio di Padova e Rovigo e Fondazione La Casa onlus.

Progetto “Aisa – Iniziativa per l’attivazione di Agenzia di Intermediazione Sociale all’Abitare”.

Obiettivo generale.

Attivare un sistema integrato di intermediazione sociale dell’abitare per mezzo di servizi in grado di promuovere percorsi reali di inclusione sociale e abitativa delle fasce deboli in condizione di disagio abitativo, attraverso azioni di accompagnamento, interventi socio-educativi e misure atte a garantire i diritti di cittadinanza e di integrazione sociale delle fasce deboli della popolazione.

Obiettivi specifici.

1. Ricerca ed individuazione, con la collaborazione dei beneficiari dell’intervento, di soluzioni abitative compatibili con i loro progetti migratori e con le loro esigenze e disponibilità di reddito, promuovendo percorsi di accoglienza transitoria, di seconda accoglienza, di affitto e/o di acquisto di immobili che favoriscano l’accesso alla casa da parte di soggetti in situazione di gradi differenziati di disagio abitativo.
2. Promozione di rapporti di fiducia tra proprietari di alloggi ed inquilini di origine non comunitaria attraverso la creazione di strumenti idonei a favorire l’inserimento abitativo degli immigrati, nell’ottica di riduzione dei conflitti, delle ricadute sociali negative dovute al disagio abitativo.
3. Sviluppo di azioni congiunte tra attori pubblici e privati dell’abitare volte alla creazione di un approccio condiviso ed omogeneo in grado di favorire l’integrazione socio-abitativa dei cittadini immigrati. In particolare si mira alla creazione di reali sinergie operative, in grado di permettere una gestione sociale integrata della difficoltà abitativa, nell’ottica di ottimizzare le risorse esistenti.
4. Rilevazione del patrimonio immobiliare pubblico e privato in disuso o sotto utilizzato, quale possibile canale di sviluppo delle politiche di *housing* sociale dell’intero territorio regionale. Un’accurata mappatura dell’esistente potrà individuare edifici nei quali realizzare strutture temporanee di accoglienza e/o alloggi in affitto a canoni accessibili capaci di creare una funzione calmieratrice del mercato.

Attività.

- 1) attivazione del sistema di gestione del progetto ed elaborazione del programma operativo;
- 2) attivazione di una rete integrata di 10 sportelli Aisa;
- 3) elaborazione/distribuzione di software per la gestione integrata di servizi;
- 4) percorsi formativi differenziati e rivolti a: operatori Aisa, operatori sociali del settore pubblico/privato; inquilini stranieri;
- 5) rilevazione patrimonio pubblico/privato in disuso o sottoutilizzato;
- 6) disseminazione;
- 7) supervisione, monitoraggio, valutazione-considerazione.

Soggetti attuatori.

Il progetto è stato realizzato con il sostegno della Fondazione Cariverona. I soggetti attuatori coinvolti sono stati svariati, esclusivamente appartenenti al terzo settore. Non si trattava di soggetti esclusivamente di Verona e Vicenza, ma tutti appartenenti alla regione Veneto:

- .la cooperativa sociale Energie sociali di Verona;
- .la società cooperativa sociale Progetto Zattera Blu di Schio, Vicenza;
- .il consorzio Villaggio solidale di Padova;
- .l'associazione Casa a Colori di Bassano del Grappa, Vicenza;
- .la cooperativa sociale Tangram di Vicenza.

Territorio di realizzazione.

Il progetto è stato realizzato nelle provincie di Verona e Vicenza. Per una copertura più capillare è stato deciso di fare riferimento ai territori corrispondenti alle varie ULSS delle due provincie.

Durata del progetto.

Il progetto ha avuto una durata di 24 mesi. Ha avuto inizio nel gennaio 2009 e si è concluso nello stesso mese del 2011.

Risultati.

I risultati del progetto possono essere riassunti in queste tre sintesi:

- .attivazione di un sistema di relazioni con enti pubblici, con attori non *profit*, con agenzie immobiliari e con organizzazioni di categoria sul tema del disagio abitativo;
- .funzione di “osservatorio” che ha permesso di monitorare il fenomeno, di fornire informazioni complessive e non parziali ai decisori delle pubbliche amministrazioni e di mettere in campo riflessioni e ipotesi in grado di promuovere politiche e misure amministrative di intervento più efficaci;
- .identificazione delle nuove azioni da mettere in campo per far fronte alla difficile e peggiorata situazione in relazione al disagio abitativo, di concerto con le amministrazioni comunali e con le aziende pubbliche all'abitare.

Risultati dell'attività 1:

- costituito un comitato inter-istituzionale, con incontri a cadenza bimestrale;
- costituite 2 *equipe* operative provinciali con incontri di monitoraggio mensili;
- realizzati 85 incontri di presentazione del progetto ad amministratori e operatori dei servizi sociali dei comuni coinvolti;
- realizzati 45 incontri di presentazione del progetto a *stakeholders* vari (sindacati, associazioni, enti religiosi, agenzie immobiliari, ...);
- 450 operatori pubblici e privati contattati per presentazione del progetto e dei servizi erogati.

Risultati dell'attività 2:

- attivati 10 sportelli AISA:
 - .4 nella provincia di Verona: Verona (ULSS 20); Legnago (ULSS 21); Bussolengo e Villafranca (ULSS 22);
 - .6 nella provincia di Vicenza: Vicenza e Arzignano (ULSS 6); Bassano del Grappa, Gallio e Lusiana (ULSS 3); Schio (ULSS 4);
- realizzati 476 accompagnamenti socio-educativi per persone in disagio abitativo, con una media del 59,2% di esiti positivi: 130 accompagnamenti nel primo anno di progetto, di cui il 75% con esiti positivi; 346 accompagnamenti durante il secondo anno di

progetto, con esiti positivi del 49,8%;

-effettuate 915 consulenze di orientamento sugli aspetti contrattuali e normativi relativi all'accesso alla casa;

-realizzato un percorso di formazione di 165 locatari immigrati e persone in disagio abitativo: i proprietari di abitazione che hanno beneficiato indirettamente delle azioni formative sono stati 165; la quantità totale di collaborazioni, lavori di *network* e contatti con assistenti sociali e operatori privati è ammontato a 365;

-realizzate e distribuite 1200 copie di una guida multilingue sul corretto uso della casa.

Risultati dell'attività 3:

-prodotto e distribuito il software Aisa nelle 17 agenzie sul territorio (10 attivate durante il presente progetto e 7 già attive precedentemente);

-formati 15 operatori addetti allo sportello Aisa;

-realizzato un “Manuale di procedure per favorire l'accesso alla casa”.

Risultati dell'attività 4:

-formati gli operatori di sportello per un totale di 80 ore di formazione;

-realizzati 6 percorsi formativi rivolti ad operatori del settore pubblico e privato dei comuni coinvolti nel progetto, per un totale di 62 partecipanti.

Risultati delle attività 5 e 6:

-realizzate 6 giornate seminariali denominate “incontri territoriali” (una per ogni territorio di riferimento) rivolte ad attori pubblici e privati coinvolti nel tema casa, per un totale di 245 partecipanti;

-realizzato un “Manuale di prassi e procedure sull'accesso alla casa” ad uso degli operatori;

-realizzato un convegno dal titolo “Risorsa Casa: dal disagio abitativo alla costruzione di comunità”, tenutosi in data 20 novembre 2009 a Verona, a cui hanno partecipato 150 persone;

-realizzato un convegno finale dal titolo “Abitare sociale: domande aperte e possibili soluzioni”, svoltosi a Vicenza il 27 gennaio 2011.

CONCLUSIONE

In questo elaborato gli spunti sull'argomento principale, la condizione abitativa degli stranieri, sono stati numerosi e molto vari. Partendo dal concetto “casa” in sé, a cui sono stati attribuiti molteplici valori e di cui si è attestata l'importanza tanto a livello concreto (struttura, rifugio) quanto a livello astratto (diritto, bisogno, radicamento), è stato successivamente introdotto il concetto di disagio abitativo, attorno al quale si è sviluppato tutto l'elaborato. Il disagio legato alla condizione abitativa è emerso essere un fattore molto frequente nella vita quotidiana degli stranieri, che in Italia ancora non è stato affrontato e gestito nella maniera più ottimale. A monte, ha influito in maniera determinante il fatto che l'Italia negli ultimi quindici-venti anni sia divenuta una effettiva e riconosciuta meta di ingenti flussi migratori, a differenza di quanto non avvenisse precedentemente. Di conseguenza, tutto il Paese ha dovuto necessariamente affrontare una situazione nuova, sotto certi aspetti critica, decisamente non semplice; a distanza di anni, però, dopo numerose segnalazioni da parte di osservatori, associazioni e cooperative che trattano la condizione dei migranti, non sembrano essere stati fatti significativi passi avanti.

Nello specifico, il disagio abitativo della fascia straniera della popolazione è ritenuto essere legato a questi fattori:

.la carenza di interventi legislativi diretti e adeguati: da troppo tempo e con troppa frequenza le proposte e gli interventi effettuati sono di natura assistenziale o emergenziale, impedendo di fatto lo sviluppo di un piano concreto e mirato alla soluzione definitiva della problematica;

.la mancanza di politiche pubbliche efficaci in materia di edilizia e di politiche pubbliche che favoriscano l'accesso ad un alloggio da parte di gruppi sociali più deboli – tra cui rientrano gli immigrati;

.l'incertezza economica: la difficoltà a ottenere – o mantenere – un lavoro, specialmente in questo periodo di crisi, non garantiscono alla popolazione straniera una sicurezza economica tale per affrontare spese importanti e a lungo termine, prime su tutte quelle legate all'abitazione;

.un mercato della casa che non promuove l'affitto: l'offerta abitativa è quasi interamente

composta da proposte di acquisto, tralasciando in maniera sensibile le soluzioni in affitto che, nel caso degli immigrati – visto anche il punto precedente – dovrebbe quantomeno garantire dei canoni calmierati;

.i pregiudizi culturali e gli atteggiamenti discriminatori: il rifiuto o la reticenza da parte di privati e di agenzie immobiliari ad affittare casa a persone straniere immigrate;

.le “differenze culturali” legate alla dimensione abitativa: spesso sono gli stessi stranieri a creare nel loro ambiente abitativo delle condizioni di disagio (a volte anche estremo), ad esempio situazioni di sovraffollamento, di cattiva manutenzione, di disordine e sporcizia.

La normativa in materia e le politiche per la casa che sono state presentate e discusse nel capitolo di riferimento hanno approfondito le diverse prospettive che la tematica ha assunto ai tre livelli principali, vale a dire quello internazionale, quello nazionale, infine quello regionale e locale. Per quanto riguarda il primo, è sufficiente ricordare la varietà di interventi adottati dai singoli stati europei, principalmente ascrivibili a due orientamenti: uno di tipo neoliberista basato sulla logica di mercato e uno di tipo assistenzialista che prevede un maggiore intervento pubblico. A livello nazionale è emerso che l'Italia affronta la questione abitativa da molto tempo, come dimostrano le numerose leggi emanate; purtroppo nessuna di queste considera nello specifico la posizione delle fasce della popolazione più svantaggiate – in particolare quelle a reddito medio-basso, in cui rientra la maggioranza degli stranieri – sia per quanto riguarda l'accesso alle abitazioni del settore pubblico sia per quanto riguarda una precisa regolamentazione del settore privato. Infine, è proprio a livello regionale che i poteri in materia di edilizia vengono esercitati dalle istituzioni, infatti ciascuna regione ha adottato dei provvedimenti specifici più o meno efficaci. In particolare, la Regione Veneto ha adottato all'inizio degli anni Duemila delle misure rivolte alla fascia straniera che però da allora non sono state rinnovate o aggiornate. Medesimo discorso riguarda Verona e provincia, dove circa dieci anni fa un coordinamento di organi istituzionali e privati di vario indirizzo hanno organizzato e preso in gestione la questione, mettendo però in atto misure di breve periodo che non sono state riprese a distanza di anni, quando ormai molti aspetti sono cambiati e necessitano di essere valutati.

Dal punto di vista demografico abbiamo potuto constatare come la popolazione

straniera abbia aumentato la sua portata e consistenza negli ultimi venti anni circa, prendendo come riferimento diversi studi statistici che inquadravano la fascia immigrata sulla base di più variabili. La presenza della componente straniera è aumentata con andamenti piuttosto costanti a livello nazionale, a livello regionale in Veneto e anche a livello provinciale e Verona, confermando l'area del Nord-Est e la provincia scaligera in particolare come una delle mete predilette dei flussi migratori (rispettivamente Veneto terza regione in Italia per numero di presenze straniere e Verona seconda città in Veneto per presenze straniere). Tutte le altre variabili considerate hanno mostrato a tutti e tre i livelli degli andamenti positivi pressoché costanti nel lungo periodo, come nel caso dei rilasci di permessi di soggiorno, delle assegnazioni di cittadinanza italiana e delle nascite in territorio italiano da coppie di genitori stranieri. Anche le cifre relative alle comunità nazionali più presenti sul territorio hanno mostrato una complessiva stabilità nel corso degli anni, evidenziando come le comunità principali siano radicate ormai da diversi anni e rappresentino una percentuale non secondaria della popolazione totale a tutti e tre i livelli considerati. Tutte queste statistiche, provenienti da più fonti e relative ad un ampio intervallo di tempo, hanno tutto sommato confermato il peso che la frangia straniera ha ottenuto nella totalità della popolazione italiana, così come hanno illustrato una tipologia di percorso – relativo ai flussi migratori – che, se nei primi anni Novanta registrava cifre quasi indifferenti, attualmente rappresenta un fenomeno che non può più essere considerato secondario o temporaneo. Appare ormai chiaro che come è avvenuto in altri paesi europei (come Germania, Francia o Gran Bretagna) o extraeuropei (come gli Stati Uniti), dove l'immigrazione ha condotto molti anni fa numerosi stranieri che poco a poco si sono inseriti nella società e hanno cominciato una nuova vita, anche in Italia si sta assistendo ad un simile percorso. Sempre maggiori quantità di individui si muovono verso questo Paese, alcuni per trascorrerci solo pochi anni, alcuni senza una vera e propria idea chiara, alcuni solo di passaggio o condotti perché si tratta del paese più vicino con buone opportunità, altri invece con un progetto di vita che si sviluppa proprio qui. È per questo che sono ora più che mai necessarie iniziative, sociali e politiche, che si concentrino su questa fascia della popolazione, garantendone un pieno e agevole inserimento nella società, promuovendone i diritti e le opportunità e allo stesso tempo osteggiando tutti i fenomeni discriminatori.

Per quanto riguarda la seconda parte dell'elaborato, quella relativa alla condizione abitativa degli stranieri a Verona, realizzata attraverso la rielaborazione di interviste sottoposte a due tipologie di testimoni, in questi capitoli è stato discusso e approfondito l'argomento generale, grazie alle testimonianze e alle esperienze personali dei soggetti intervistati. I due gruppi di testimoni sono stati definiti “privilegiati” e – molto semplicemente – “stranieri”. Il primo è composto da persone che a Verona per ragioni professionali o di volontariato si occupano della questione abitativa o hanno a che fare con questa realtà, a cui è stato chiesto di esprimere dei giudizi e opinioni sulla tematica. Il secondo gruppo invece è composto da persone di origine straniera, con diversi percorsi migratori che li hanno condotti a Verona e le quali hanno risposto ad alcune domande sulle loro personali esperienze migratorie ed alloggiative. Le singole interviste seguivano una traccia comune, che si concentrava su alcune aree tematiche fondamentali al fine di una rielaborazione conclusiva.

Le interviste ai testimoni privilegiati affrontavano inizialmente la questione abitativa della popolazione straniera da un punto di vista del fabbisogno presente e necessario, delle caratteristiche della domanda abitativa e delle modalità e difficoltà generali di questa domanda. È emerso complessivamente che la domanda di abitazioni da parte di questa fascia della popolazione è aumentata considerevolmente negli ultimi dieci anni, proprio a causa dell'aumento ingente della presenza di immigrati sul territorio. Soprattutto, nuclei familiari numerosi e giovani coppie o *single* sono riconosciuti essere le categorie che si rivolgono principalmente ai servizi in cui sono occupati i testimoni intervistati. In generale, la ricerca di una casa si concentra principalmente su abitazione medio-grandi e di recente costruzione, oppure da poco ristrutturate, il che dimostra una maggiore attenzione alle condizioni strutturali e alle caratteristiche qualitative dell'abitazione rispetto a quanto avvenisse negli anni Novanta, quando i primi immigrati erano molto meno selettivi – o generalmente molto più in difficoltà. Quanto risulta però è che l'offerta abitativa non rispetti la crescita delle domanda da parte di stranieri, che negli ultimi anni quindi non sia cresciuta proporzionalmente, sia per quanto riguarda il patrimonio pubblico sia per quanto riguarda quello privato. Sebbene il fabbisogno complessivo risulti essere presente (in data 5 maggio 2009 – non proprio attuale ma nemmeno eccessivamente vecchia – il

Corriere di Verona riportava che la quantità di case sfitte a Verona si aggirava intorno a diecimila, cifra più che sufficiente per ricoprire abbondantemente il fabbisogno di alloggio di tutta la cittadinanza in condizione di disagio abitativo) dalle interviste si evince che il patrimonio segue due andamenti distinti e critici: da una parte le case che costituiscono il patrimonio privato sono molto numerose e disponibili (intese come sfitte), ma per ragioni economiche o di scelta da parte dei proprietari non sono alla portata degli stranieri; dall'altra parte, le case che compongono il patrimonio pubblico hanno subito un complessivo impoverimento tale che molte sono effettivamente fuori uso. Emerge però dalle interviste che è in diffusione una nuova pratica: la tendenza sempre maggiore, da parte di proprietari privati, di dare in gestione un'abitazione in comodato d'uso a enti che si occupano di *housing*, per diverse ragioni che vanno dal desiderio di rendere disponibile un immobile alla scelta di liberarsi di una spesa ingente come una seconda casa. La difficoltà maggiore che gli stranieri affrontano nell'ambito della sfera abitativa, sulla base di quanto dichiarato dai testimoni, è legato indissolubilmente alla sfera lavorativa. L'aver o meno un lavoro influisce profondamente sulle capacità economiche, a tal punto da condizionare le possibilità di accesso o di mantenimento di una casa, che si tratti di un affitto oppure di un mutuo (molto pochi). La conseguenza più critica che gli stranieri si trovano ad affrontare è l'ingiunzione di sfratto, che molto spesso riporta il migrante nella condizione di emergenza abitativa da cui si era tanto difficilmente sollevato. In alcuni casi addirittura, l'unica soluzione è tornare in patria o riprendere in mano il proprio percorso e migrare nuovamente.

Nelle interviste a testimoni privilegiati è stato affrontato successivamente il discorso relativo alle difficoltà di reperimento di un alloggio da parte della popolazione straniera, che siano ascrivibili direttamente agli immigrati stessi o che dipendano da soggetti terzi. Nel primo caso, quello che sono state definite “differenze culturali” sono state considerate un limite che fa sorgere problemi in molte situazioni, anche se possono riguardare non solo gli stranieri. Le principali emerse sono quelle legate all'incapacità o all'ignoranza nella gestione di una casa, di fatto dipendenti da un *background* abitativo completamente diverso, oppure molto più genericamente da un *gap* culturale e tradizionale. È stato confermato che per queste ragioni sorgono difficoltà

che si ripercuotono duramente nella dimensione abitativa degli immigrati. Sono stati nominati, non secondariamente, anche comportamenti riconducibili a fenomeni di mala gestione, oppure pratiche di non pagamento delle spese, che possono avvenire per impossibilità economica o per una vera e propria scelta volontaria. Tutte questi atteggiamenti, però, indubbiamente troppo soggettivi, hanno contribuito a creare un mito, una credenza generalizzata che vuole gli stranieri come degli individui che non pagano e tengono male la casa, che di conseguenza crea numerose difficoltà a chi di fatto non ha nulla a che vedere con casi simili. Per quanto riguarda invece le cause ascrivibili a soggetti terzi, e che nelle interviste venivano definite come vere e proprie discriminazioni, queste pratiche sono state riconosciute immediatamente da tutti i testimoni impegnati nel terzo settore, mentre con più leggerezza sono state affrontate dai testimoni impegnati nel settore pubblico e istituzionale. Nel complesso, però, tutti hanno affermato che i privati tendono a non voler affittare casa a stranieri, dichiarandolo apertamente anche negli annunci, mentre le agenzie immobiliari tendono a mantenere questi atteggiamenti discriminatori meno frequentemente e spesso perché sono i proprietari stessi a volerlo. Le istituzioni sono state a loro volta chiamate in causa, in quanto non sembrano occuparsi della questione o impegnarsi a dovere per migliorare e risolvere la situazione; addirittura, è stato riconosciuto come a volte siano loro stesse a creare ulteriori difficoltà, come nel caso Agec trattato, che conferma lo scarso impegno per ridurre il disagio e a cui alcuni hanno attribuito un valore esclusivamente politico.

Infine, i testimoni privilegiati hanno dovuto esprimere dei giudizi su iniziative passate o attuali, oltre a proporre o indicare possibili proposte operative per affrontare e risolvere la questione. Per quanto riguarda le iniziative già presenti, tutti i testimoni hanno complessivamente affermato che non erano a conoscenza di particolari piani o progetti che in passato hanno riguardato la tematica della casa per stranieri. Sono stati citati solo alcuni interventi mirati di finanziamento e la creazione di un ufficio con sportello rivolto alle esigenze abitative, ma in confronto i testimoni hanno espresso molti più pareri sulle proposte operative per il futuro. Queste ultime sono state numerose e differentemente approfondite, per cui la loro rielaborazione ha portato a includerle in quattro aree di intervento generali:

.L'aumento della disponibilità di patrimonio abitativo in affitto;

- .la promozione di interventi di mediazione, di informazione e di accompagnamento-inserimento abitativo;
- .la creazione di un coordinamento e di una progettualità condivisa;
- .la maggiore ricerca di fondi e la migliore gestione delle risorse disponibili.

Durante le interviste ai testimoni stranieri, a ciascuno era chiesto di presentarsi e di accennare al proprio passato, prima di entrare nello specifico delle due aree tematiche principali. La prima riguardava il percorso migratorio di ciascuna persona intervistata, complessivamente provenienti da Africa, Asia e Europa orientale. Sebbene i testimoni avessero diverse età che andavano dai venti ai cinquanta anni circa, la quasi totalità (tranne uno) sono arrivati negli anni Duemila. Le ragioni di ciascuno apparivano singolari e diverse, ma in maggioranza sono attribuibili a ragioni di lavoro e desiderio di migliorare la propria condizione di vita e a ragioni legate alla famiglia e a percorsi di ricongiungimento familiare. È stato successivamente affrontato il discorso relativo all'ottenimento del permesso di soggiorno, elemento che è risultato decisamente critico per la maggior parte degli intervistati (escluso chi è arrivato in Italia con un permesso per ricongiungimento e ha quindi ottenuto il permesso e la carta di soggiorno in breve tempo). Sebbene siano stati necessari molti anni per ottenerlo, è emerso che le questioni più critiche che investono la popolazione immigrata, il lavoro e la casa, hanno comportato molti meno problemi e disagi una volta ottenuto questo documento.

Il secondo discorso affrontato nelle interviste a testimoni stranieri, che riportava le informazioni più importanti ai fini dell'elaborato, è stato quello relativo alle condizioni abitative e alle esperienze abitative personali. Inizialmente l'intervista indagava i canali e le modalità attraverso cui i testimoni avevano trovato casa a Verona, rivelando che amici e conoscenti o parenti sono le categorie principali di canali a cui i testimoni si sono rivolti. In alcuni casi, anche il datore di lavoro si è rivelato un canale fondamentale, in particolare per chi già aveva un impiego ma ancora non era in possesso del permesso di soggiorno, per cui l'aiuto di questa figura è stato necessario. Le dichiarazioni circa le condizioni dell'alloggio hanno confermato che oltre la maggioranza delle persone intervistate hanno vissuto in condizioni negative. Il sovraffollamento dell'appartamento è l'aspetto che ha caratterizzato principalmente le esperienze degli intervistati, mentre poco o niente è emerso circa le condizioni

strutturali o qualitative della casa. Solo in un caso un testimone ha dichiarato di avere vissuto con la sua famiglia in un alloggio le cui condizioni erano pessime. Questo atteggiamento può significare che tra i soggetti intervistati nessuno abbia realmente vissuto in case mal ridotte o in cattive condizioni, nemmeno come ospite prima di avere una casa tutta propria; oppure potrebbe voler dire che complessivamente gli standard abitativi delle persone incontrate siano meno esigenti della media. La domanda relativa alla presenza di atteggiamenti discriminatori subiti nei singoli percorsi ha fatto emergere che tutti hanno percepito di subire atteggiamenti discriminatori, alcuni da agenzie immobiliari e da proprietari di alloggi, da vicini e condomini, da istituzioni o cariche pubbliche. Infine, a ciascuno è stato chiesto di esprimere un giudizio riguardo la propria condizione abitativa complessiva, molto semplicemente se la ritenessero soddisfacente o meno, oltre a esprimere un giudizio simile sulla condizione abitativa della popolazione straniera in generale. Tutti hanno espresso pareri positivi, con diverso grado e adducendo differenti motivazioni, ma è significativo che ogni testimone abbia voluto manifestare questo giudizio. L'impressione avuta è stata che tutti i testimoni attualmente si trovino in una condizione abitativa decente e di cui tutti possono ritenersi soddisfatti, anche coloro che in passato hanno avuto le esperienze peggiori e più disagiate. Infatti, proprio chi ha avuto le esperienze più critiche ha voluto essere molto duro e schietto nell'affermare che le condizioni generali per la popolazione straniera non sono per nulla soddisfacenti, oltre che a Verona sono necessari degli interventi in ambito abitativo che devono migliorare le condizioni della fascia immigrata. Nello specifico, le proposte non erano dettagliate, ma variavano dalla necessità di maggiori cooperative e associazioni che intervengono sulla tematica, a maggiori politiche e progetti da parte delle istituzioni, a una maggiore regolarizzazione della questione, attenzione alla sicurezza e agli standard abitativi, lotta alla discriminazione.

In generale, per concludere, dalle due tipologie di interviste sono emersi alcuni aspetti comuni che legano le dichiarazioni e le impressioni dei due gruppi di testimoni. Questi aspetti risultano essere per forza di cose gli elementi più importanti interni al dibattito sulla questione abitativa che riguarda la popolazione immigrata. Il primo fattore è quello che vede l'alloggio nella vita di ciascuno straniero legato indissolubilmente ad altri due aspetti: il lavoro e il permesso di soggiorno. Per quanto

riguarda il lavoro, risulta chiaro che senza una stabilità economica garantita da un posto di lavoro fisso e regolare nessun cittadino straniero può accedere ad un alloggio e mantenerne le spese relative senza incorrere in difficoltà. In relazione al permesso di soggiorno, invece, in seguito agli interventi normativi in materia di immigrazione la casa – e lo stesso lavoro – è diventata un fattore necessario per ottenere il permesso di soggiorno, ma allo stesso tempo la condizione di cittadino regolare è richiesta all'immigrato nel momento in cui è alla ricerca di un'abitazione. Le stesse condizioni della casa, sono spesso e volentieri oggetto critico di problemi non secondari nel momento in cui un immigrato deve ottenere rinnovi o nuovi certificati. Il secondo fattore è quello che riguarda il discorso sulle discriminazioni, pratica comunemente riconosciuta da entrambi i gruppi di testimoni, sebbene nel corso delle interviste questo argomento sembra avere coinvolto maggiormente il gruppo dei testimoni privilegiati. La presenza delle suddette pratiche è un fattore innegabile che deve necessariamente essere affrontato, ma anche gli stessi testimoni privilegiati dall'alto della loro esperienza non hanno saputo indicare un vero e proprio percorso da seguire, riconducendo tutto a ragioni culturali. È in un certo senso la conferma che il Nord-Est e Verona, pur essendo aree con un'ingente flusso d'arrivo e presenza sul territorio di immigrati, sono un'area in cui la coabitazione e la convivenza con lo straniero e la sua successiva integrazione rimangono tutt'ora un obiettivo su cui lavorare molto. Il terzo e ultimo aspetto generale emerso è quello della necessità di interventi operativi che cambino radicalmente la situazione, o quantomeno servano ad avviare un percorso che porti alla soluzione del problema. Sebbene le differenze tra le dichiarazioni dei testimoni privilegiati e i testimoni stranieri siano evidenti, per chiare ragioni di ruolo e di esperienze, quelle che possono ritenersi essere emerse da entrambi i gruppi sono: l'offerta di garanzie e di pratiche di intermediazione allo straniero, l'offerta di percorsi di inserimento abitativo e di accompagnamento durante tutto il tempo necessario affinché un immigrato non sia sufficientemente indipendente; l'importanza di aumentare la disponibilità di case in affitto che siano alla portata della componente straniera, assicurando tutti i controlli e le pratiche di regolarizzazione che porterebbero quindi un immigrato ad uscire definitivamente dalla condizione di disagio abitativo che ancora troppi stranieri a Verona devono affrontare.

BIBLIOGRAFIA

AGUSTONI A. e ALIETTI A., 2010, *Migrazioni, politiche urbane e abitative: dalla dimensione europea alla dimensione locale*, Fondazione ISMU, Milano

ARES2000, 2000, *Il colore delle case. 1° Rapporto sulla condizione abitativa degli immigrati in Italia*, ARES, Roma

ASAL, 2001, *Affittasi. A tutti? Inchiesta sul disagio abitativo degli immigrati in Italia*, paper, in http://www.cestim.it/argomenti/01casa/ilmondoincasamia/report_it.pdf

ASGI, 2008, *Esposto presentato alla Commissione europea sui profili discriminatori delle delibere Agec/Comune di Verona*, paper, in <http://www.stranieriinitalia.it/briguglio/immigrazione-e-asilo/2008/gennaio/newsletter-leader-13.html>

CARITAS e MIGRANTES, 2008, *Immigrazione: dossier statistico*, IDOS, Roma

CARITAS e MIGRANTES, 2009, *Immigrazione: dossier statistico*, IDOS, Roma

CARITAS e MIGRANTES, 2010, *Immigrazione: dossier statistico*, IDOS, Roma

CARITAS e MIGRANTES, 2011, *Immigrazione: dossier statistico*, IDOS, Roma

CARITAS e MIGRANTES, 2012, *Immigrazione: dossier statistico*, IDOS, Roma

CASTLES S., 2004, *Why migration policies fail*, in «Ethnic and Racial Studies», Vol. 27, n. 2, pp. 205-227, in http://meme.phpwebhosting.com/~migracion/rimd/documentos_miembros/16245SC_Why_Mig_Policies_Fail_ERS.pdf

CECODHAS, 2007, *L'edilizia sociale e l'integrazione degli immigrati nell'Unione Europea: strumenti per i fornitori di alloggi sociali*, paper, in http://www.federcasa.it/news/osservatorio_casa/Edilizia_sociale_integrazione_immigrati.pdf

CENSIS, 2005, *Le politiche abitative per gli immigrati in Italia*, Rapporto finale, Censis, Roma

CESTIM, 2002, *Dall'emergenza all'integrazione: l'abitare dei migranti in Europa*, Relazione introduttiva al convegno «Abitare in Italia. Realtà e prospettive degli immigrati», in http://www.cestim.it/argomenti/01casa/ROMA%2025%20GENNAIO%202002_CONVEGNO_ABITARE_IN_ITALIA_RELAZIONE_INTRODUTTIVA.pdf

CITTALIA, 2008, *I Comuni e la questione abitativa – Le nuove domande sociali gli attori e gli strumenti operativi*, Indagine redatta su incarico della fondazione IFEL, Roma

CITTALIA, 2010, *L'abitare sociale – Strategie locali di lotta alla povertà: strategie a confronto*, pubblicazione realizzata su incarico della Fondazione Anci, Roma

CITTI W. e BONETTI P., 2009, *L'accesso degli stranieri all'alloggio*, paper, in http://www.asgi.it/home_asgi.php?n=documenti&id=274&l=it

CLIP NETWORK, 2007, *Housing and integration of migrants in Europe: Good practice guide*, rapporto redatto in collaborazione con European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, in <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2008/18/en/1/ef0818en.pdf>

CLIP NETWORK, 2007, *Policy Recommendations to Improve Local Policies on Housing and Segregation of Migrants*, rapporto presentato alla «Integrating Cities II

Conference», in http://www.integratingcities.it/allegati/Paper_Krieger.pdf

CLIP NETWORK, 2008, *Housing and segregation of migrants in the EU*, paper, in <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2009/494/en/1/EF09494EN.pdf>

COIN F., 2004, *Gli immigrati, il lavoro, la casa: tra segregazione e mobilitazione*, Franco Angeli, Milano

COMMISSIONE PER LE POLITICHE DI INTEGRAZIONE DEGLI IMMIGRATI, 2000, *Primo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, a cura di G. Zincone, Il Mulino, Bologna

COMMISSIONE PER LE POLITICHE DI INTEGRAZIONE DEGLI IMMIGRATI, 2001, *Secondo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, a cura di G. Zincone, Il Mulino, Bologna

DE MICHELIS C., 2012, *Il "modello veneto"? Un ostacolo da superare*, articolo, in <http://wegeration.it/2012/09/il-modello-veneto-un-ostacolo-da-superare/>

DIZIONARIO DI SOCIOLOGIA, 1993, ed. a cura di Luciano Gollino, UTET, Torino

DIZIONARIO DI SOCIOLOGIA, 1994, ed. a cura di Lara Faletti, Gremesse, Roma

GOLINELLI M., 2008, *Le tre case degli immigrati. Dall'integrazione incoerente all'abitare*, Franco Angeli, Milano

GRILLO D., 2010, *Gli stranieri e la condizione della famiglia nella provincia di Verona*, paper, in http://famiglieveronesi.files.wordpress.com/2011/03/grillo_sintesi1.pdf

GUERRA I., 2008, *Europe and Housing Policies. Changes underway*, in «Cidades,

Comunidades e Territórios», n. 17, pp. 47-61, CET, Lisbona

MCCRONE G. e STEPHENS M., 1994, *Housing policy in a European perspective*, paper, in <http://www.jrf.org.uk/sites/files/jrf/h129.pdf>

MELEGARI C., 2001, *Gli immigrati a Verona*, in «VII Rapporto su Verona», n. 16, pp. 54-60, Curia Diocesana – Ufficio documentazione e studi, Verona

MELEGARI C., 2002, *Gli immigrati e il problema della casa a Verona*, paper, in <http://www.cestim.it/01casa.htm>

NOMISMA, 2007, *La condizione abitativa degli immigrati in Italia*, report, in http://www.cittalia.it/index.php?option=com_content&view=article&id=59&catid=2:altri-documenti

NUOVO DIZIONARIO DI SOCIOLOGIA, 1987, ed. Paoline, Mantova

OLAGNERO M., 1998, *I muri e le barriere*, in «Rassegna italiana di sociologia», a. XXXIX, n. 1

OSSERVATORIO REGIONALE IMMIGRAZIONE, 2012, *Immigrazione straniera in Veneto*, Rapporto 2011

PALVARINI P., a.a. 2005/2006, *Il concetto di povertà abitativa: rassegna di tre definizioni*, paper, in <http://www.sociologia.unimib.it/ricerca/ricerca/scheda.php?idUser=154>

PERRY J., 2008, *The housing and neighbourhood impact of Britain's changing ethnic mix*, Chartered Institute of Housing per Joseph Rowntree Foundation, York

PROVINCIA DI PADOVA, 2004, *L'inserimento abitativo degli immigrati nel territorio*

della Provincia di Padova, ricerca realizzata in collaborazione con la Cooperativa Nuovo Alloggio, in www.provincia.pd.it

ROVERATO, G., Marzo 2005, *Sviluppo e crisi del cosiddetto modello veneto: intervista di Renzo Miozzo ad un "negazionista"*, paper, in <http://www.centrostudiluccini.it/Samizdat/archivio/37.pdf>

TOSI A., 1994, *Abitanti: le nuove strategie dell'azione abitativa*, Il Mulino, Bologna

VAN KEMPEN R., 2003, *Segregation and housing conditions of immigrants in Western European Cities*, Eurex Lecture 7, pp. 3-18, in <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/9780470694046.ch9/summary>

ZONIN R., 2003, *Il fabbisogno di alloggi per lavoratori extracomunitari nella provincia di Verona: con particolare riferimento alle imprese marmifere e alle aziende agricole ortofrutticole*, Camera di Commercio, Industria , Artigianato e Agricoltura di Verona, Verona

SITOGRAFIA

www.cestim.it

www.comune.verona.it

www.comuni-italiani.it

www.istat.it

www.larena.it

www.legislazionetecnica.it

www.provincia.verona.it

www.regione.veneto.it