

**Osservatorio delle Immigrazioni**

# **Sguardi sull'abitare degli stranieri a Bologna e provincia**



**DOSSIER 1 / 2011**

**realizzato da Extrafondente -  
Associazione fra professionisti di Marina Pirazzi e Laura Pozzoli**

**Marzo 2011**

Un sentito ringraziamento va alle numerosissime persone che abbiamo interpellato e che, con grande pazienza, hanno cercato di soddisfare le nostre richieste.

Un grazie particolare a Rita Paradisi e Raffaele Lelleri della Provincia di Bologna per i loro preziosi e continui suggerimenti.

## INDICE

<b>PREFAZIONE, di Raffaele Lelleri</b>	<b>pag. 5</b>
<b>1. SINTESI DEI PRINCIPALI RISULTATI DELLA RICERCA</b>	<b>pag. 7</b>
<b>2. INTRODUZIONE: LA CASA E' UN DIRITTO?</b>	<b>pag. 10</b>
<b>3. LA RICERCA</b>	<b>pag. 12</b>
3.1 Gli strumenti d'indagine	pag. 12
<b>4. L'IDONEITA' ABITATIVA</b>	<b>pag. 14</b>
4.1 Cosa accadeva prima delle L. 94/2009	pag. 14
4.2 Cosa accade dopo la L. 94/2009	pag. 15
4.3 Chi effettua la verifica dei requisiti?	pag. 16
4.4 Quali i requisiti di idoneità abitativa?	pag. 17
4.5 I costi	pag. 20
<b>5. L'EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA</b>	<b>pag. 22</b>
5.1 Il patrimonio complessivo di Bologna e provincia	pag. 22
5.2 Gli assegnatari	pag. 26
5.3 Assegnazioni nell'ultimo triennio	pag. 31
5.4 Domande ammesse a ultime graduatorie ERP	pag. 32
5.5 Il turn over negli alloggi ERP	pag. 40
5.6 Alloggi pubblici destinati all'emergenza abitativa: cenni	pag. 42
<b>6. CANONE CALMIERATO E PROGETTO AMA</b>	<b>pag. 44</b>
<b>7. IL MERCATO PRIVATO, ACCORDI A CANONE CALMIERATO E SFRATTI</b>	<b>pag. 47</b>
7.1 La ricerca di una casa in affitto	pag. 47
7.2 Gli sfratti	pag. 50
7.3 La casa di proprietà	pag. 52
<b>8. SERVIZI E PROGETTI CHE SI OCCUPANO DI ACCESSO ALL'ABITAZIONE PER CITTADINI STRANIERI</b>	<b>pag. 54</b>
8.1 Social housing (edilizia sociale)	pag. 54
- 8.1.1 Definizione di social housing	pag. 54
- 8.1.2 La normativa	pag. 56
- 8.1.3 Attuali politiche abitative in merito al social housing in Italia	pag. 57
- 8.1.4 Attuali politiche abitative in Emilia-Romagna	pag. 57
8.2 Servizi e progetti sul territorio provinciale bolognese	pag. 59
- 8.2.1 Informazione e orientamento	pag. 60
- 8.2.2 Intermediazione	pag. 62
- 8.2.3 Alloggi a canone moderato	pag. 63
- 8.2.4 Cooperative edilizie di abitazione	pag. 64
- 8.2.5 Erogazione di prestiti e contributi e fondi di garanzia	pag. 65
- 8.2.6 Servizi di accompagnamento	pag. 66
- 8.2.7 Residenze temporanee e sostegno a percorsi di uscita	pag. 69
- 8.2.8 Autocostruzione, autorecupero e cohousing	pag. 69
- 8.2.9 Piani complessi di riqualificazione urbana	pag. 71
- 8.2.10 Esperienze complesse e di coordinamento tra diversi attori	pag. 74
8.3 Un punto di vista significativo: gli sportelli informativi	pag. 77
- 8.3.1 Disagio abitativo come componente delle richieste rivolte allo sportello	pag. 77

- 8.3.2 Soluzioni offerte	pag. 79
- 8.3.3 Difficoltà rilevate dai punti informativi per stranieri	pag. 79
- 8.3.4 Punti di forza e come migliorare	pag. 80
<b>9. PERCORSI DI USCITA DALLE STRUTTURE DI ACCOGLIENZA: UN CASO STUDIO</b>	<b>pag. 82</b>
9.1 Storia delle strutture di accoglienza temporanea a Bologna	pag. 82
9.2 La popolazione e le strutture di riferimento	pag. 84
9.3 Gli obiettivi del Piano d'azione straordinario	pag. 85
9.4 Gli strumenti messi a in campo	pag. 87
9.5 Il servizio d'accompagnamento sociale all'integrazione	pag. 88
9.6 Una progettazione in costante divenire: il progetto ROI	pag. 90
9.7 I risultati	pag. 90
9.8 Elementi da portare a sistema	pag. 92
<b>CONSIDERAZIONI SUI RISULTATI DELL'INDAGINE, di Nicola Solimano</b>	<b>pag. 94</b>
<b>Bibliografia</b>	<b>pag. 97</b>
<b>Sitografia</b>	<b>pag. 100</b>
<b>Lista degli allegati</b>	<b>pag. 103</b>

## PREFAZIONE

Di Raffaele Lelleri - Osservatorio provinciale delle Immigrazioni di Bologna

La casa è un bene fondamentale e insostituibile; risponde a molti nostri bisogni universali, dato che è protezione e sicurezza, identità e socialità.

La casa può essere anche un problema, che non è nuovo, specie a Bologna città.

Al contrario, si presenta ripetutamente nella nostra società, soprattutto tra le minoranze e all'interno delle fasce più fragili della popolazione. Ciò avviene specialmente in tempi di crisi economica e del lavoro come gli attuali, quando emerge spesso con toni di grande drammaticità.

Molti soggetti e svariati progetti si sono posti l'obiettivo di risolverlo o per lo meno ad alleviarlo; va detto, realisticamente, che i risultati conseguiti non sono però sempre stati di nota.

Di certo, quello della casa non è un problema risolvibile tramite interventi di breve raggio. La casa, invece, richiede investimenti consistenti e strutturali ed è una risorsa prodotta da politiche di medio-lungo periodo, spesso di altro tipo rispetto a quelle chiamate a rispondere alle necessità ed alle emergenze dei cittadini: da un lato vi è la programmazione territoriale, con il proprio sistema di governance e le proprie linee di finanziamento, e dall'altro lato i servizi sociali, quasi sempre afferenti ad un diverso assessorato.

La questione è oggettivamente articolata e di difficile trattazione anche a livello scientifico, visto che, tra l'altro, non sono di elevata qualità i sistemi informativi esistenti volti ad aggregare i dati a livello sovralocale ed a rendere conto del dettaglio di quanto avviene quotidianamente sul territorio. Senza una chiara rappresentazione del fenomeno, però, è impossibile verificare con completezza lo stato dell'arte degli interventi adottati ed eventualmente programmarne di nuovi e/ diversi sulla base delle conoscenze consolidate.

Questa ricerca, che abbiamo affidato all'Associazione Extrafondente e finanziato all'interno del Piano provinciale per azioni di integrazione sociale a favore dei cittadini stranieri, contribuisce a fare il punto dell'accesso all'abitazione degli immigrati a Bologna e provincia.

E' di tipo quali-quantitativo, affronta anche alcuni aspetti normativi della questione e mira a produrre e rendere disponibile una piattaforma condivisa di informazioni ed analisi.

Alla luce della complessità delle tematiche in campo, nonché della vastità ed eterogeneità dei soggetti coinvolti, piuttosto di restituire un'immagine generale ma poco approfondita di tutta la questione, di cui vengono comunque presentati vari elementi, abbiamo scelto di selezionare in particolare tre 'affondi' monografici:

- l'impatto delle modifiche apportate dalla Legge 94/2009 (c.d. '[primo] Pacchetto Sicurezza') in riferimento alle modalità praticate di rilascio dei certificati di idoneità abitativa, che sono necessari ai cittadini stranieri per molte delle procedure relative amministrative relative al soggiorno in Italia;
- il patrimonio, la domanda e l'offerta dell'Edilizia Residenziale Pubblica (ERP), nelle sue diverse componenti;

- le prassi e le sperimentazioni in materia di promozione dell'accesso all'alloggio privato, anche in riferimento al reinserimento in uscita dall'emergenza.

Raccomandiamo una certa prudenza nel generalizzare rigidamente gli esiti prodotti soprattutto dal secondo filone di indagine: di frequente si tratta di stime realizzate ad hoc, utili per ragionare sui trend che tratteggiano piuttosto che di risultati interpretabili per il loro valore assoluto; si basano, del resto, non su tutte le realtà locali del territorio bensì su un campione di Comuni.

Auguriamo una buona lettura di questo report, al quale abbiamo molto lavorato gli scorsi mesi e che significativamente pubblichiamo in contemporanea con l'approvazione, da parte del Consiglio dei cittadini stranieri e apoliti della Provincia di Bologna, dell'Ordine del giorno n. 1/2011 intitolato: *“Rilascio dell'idoneità alloggiativa ai cittadini stranieri non comunitari a titolo gratuito”*.

## 1.

### SINTESI DEI PRINCIPALI RISULTATI DELLA RICERCA

La ricerca si è svolta nel periodo compreso tra dicembre 2009 e dicembre 2010 e ha previsto la raccolta di dati e informazioni attraverso questionari inviati ai Comuni della provincia e attraverso contatti con diversi interlocutori strategici.

Il rapporto offre sguardi sull'abitare degli stranieri a Bologna e provincia, approfondendo la risposta pubblica al bisogno di casa, in particolare l'edilizia residenziale pubblica, e dedicando un'ampia sezione all'illustrazione di alcune esperienze d'interesse di natura pubblica, privata e mista. Hanno risposto al questionario, 45 Comuni della provincia di Bologna su 60, per una popolazione totale di 869.515 residenti, pari all'88,3% della popolazione provinciale totale.

Alcuni cenni sono riservati al mercato privato della casa attraverso un rapido excursus nella più recente letteratura esistente.

Esponiamo di seguito e in sintesi i contenuti salienti della ricerca.

#### IDONEITA' ABITATIVA

Le recenti modifiche al Testo unico sull'immigrazione (L. 94/2009) impongono criteri differenti di rilascio della certificazione d'idoneità abitativa a seconda del tipo di permesso di soggiorno richiesto.

I Comuni, nell'accoglimento delle novità normative, hanno adottato comportamenti diversi: alcuni distinguono il tipo di certificazione da produrre secondo il tipo di permesso di soggiorno del richiedente; altri hanno omologato le procedure; altri ancora, al momento della rilevazione, continuano a ignorare le modifiche rifacendosi a quanto stabilito dai Regolamenti ERP.

Il panorama è dunque molto eterogeneo, con rilevanti disparità territoriali anche in relazione ai costi della pratica a carico del cittadino straniero.

#### ERP - Edilizia Residenziale Pubblica

- Tra gli assegnatari ERP il 9,4% dei nuclei familiari è straniero, percentuale di poco superiore all'incidenza dei nuclei con capofamiglia straniero sul totale dei nuclei residenti, pari all'8,4%. Sebbene gli stranieri rappresentino una quota minoritaria degli assegnatari, il dato segna un aumento, nel triennio 2007-2009, del 26,7%.
- Osservando il numero dei componenti dei nuclei assegnatari, la quota di stranieri si presenta assai più elevata: 19,2% dei singoli utenti ERP è straniero, a conferma della maggiore numerosità delle famiglie straniere rispetto a quelle italiane. Il numero medio dei componenti delle famiglie straniere assegnatarie supera infatti i 4 membri; le famiglie italiane che vivono nelle case popolari contano invece mediamente 2 persone.

- Sebbene la polietnicità della popolazione immigrata in Italia trovi riscontro anche tra i nuclei assegnatari ERP a Bologna e provincia, prevalgono, tra le persone extracomunitarie, quelle di nazionalità marocchina, che rappresentano quasi il 35% dei nuclei assegnatari stranieri.
- All'interno della popolazione assegnataria straniera, circa 1 utente su 3 ha un'età inferiore ai 18 anni; assai esigua è invece la componente anziana. Al contrario, un terzo degli assegnatari italiani ha oltre 65 anni e appena il 13,5% è un minore. Le famiglie straniere assegnatarie di alloggi ERP, quindi, sono più giovani rispetto a quelle italiane.
- La domanda di casa popolare da parte degli stranieri è maggiore di quella degli italiani: ha presentato domanda agli ultimi bandi pubblicati 1 famiglia straniera ogni 5 (circa il 20% dei residenti) contro 1 famiglia italiana ogni 50 (circa il 2% dei residenti). Ipotizziamo che le cause siano riconducibili sostanzialmente a due fattori:
  - la diversa condizione di partenza: la maggioranza degli italiani è proprietaria di casa;
  - le condizioni economiche di maggiore difficoltà in cui gli stranieri versano (CNEL 2009; SUNIA-Bologna 2009).
- Delle assegnazioni beneficiano maggiormente gli italiani: infatti, ha ottenuto un alloggio ERP un decimo delle famiglie richiedenti straniere (il 2% dei residenti stranieri) contro un quinto delle famiglie richiedenti italiane (lo 0,4% dei residenti italiani). Si può dunque affermare che l'elevato disagio abitativo espresso dagli stranieri è assai meno soddisfatto di quello espresso dagli italiani. Tra le ragioni a cui il dato può essere ricondotto:
  - le condizioni previste dai regolamenti che permettono un buon posizionamento in graduatoria si riscontrano in misura relativamente maggiore tra gli italiani: tra queste, in particolare, nuclei unipersonali, nuclei monogenitoriali, anzianità e condizione d'invalidità;
  - la ridotta disponibilità di alloggi di dimensioni adatte all'accoglienza di nuclei familiari numerosi, caratteristica frequente tra i richiedenti stranieri.
- L'analisi delle condizioni di punteggio stabilite dai regolamenti comunali e della loro presenza nelle domande fa emergere alcune considerazioni:
  - l'anzianità di residenza condizione di punteggio in 10 Comuni sul campione di 40) non fa la differenza: inaspettatamente, la quota di nuclei italiani e la quota di nuclei stranieri presenti nelle ultime graduatorie pubblicate che possiedono questa condizione non si discostano. E' dunque plausibile dedurre che la maggioranza di nuclei stranieri che fanno domanda d'accesso alla casa popolare abbiano un chiaro ed avviato progetto di stanzializzazione;
  - analoga deduzione emerge dall'osservazione della condizione di sfratto (per cause diverse dalla morosità): non vi sono differenze tra italiani e stranieri che ottengono punti per lo sfratto, a riprova di carriere abitative simili.

## EDILIZIA SOCIALE

I 17 progetti da noi individuati, anche se probabilmente non esaustivi della realtà, indicano quanto sia vivace quel settore delle politiche abitative in provincia che va sotto il nome di *social housing*. Le indicazioni che stessi interlocutori da noi interpellati suggeriscono sembrano portare alle seguenti affermazioni:



- molte delle azioni messe in campo mirano a ripristinare uno sbilanciato quadro delle pari opportunità e, dunque, ad evitare i rischi della discriminazione strutturale (ad esempio: assistenza nella compilazione delle domande di accesso ai diversi servizi, traduzione di regolamenti);
- molte delle pratiche adottate in questi progetti varrebbero opportunamente anche per contesti cosiddetti monoculturali. In particolare varrebbero in qualunque condominio, in quanto oggi il condominio è il luogo che, tramontata l'idea di comunità, incorpora pezzi di sociale, dove l'esperienza di vita privatizzata si trova a intessere le relazioni sociali e dove, più spesso, esplodono i conflitti, anche indipendentemente dalla presenza di eterogeneità 'etniche'. Ci sono poi esperienze che, nonostante la loro atipicità, mettono a punto metodiche e strumenti che, uscendo dall'atipicità, possono essere elevati a sistema.

## 2.

### INTRODUZIONE: LA CASA E' UN DIRITTO?

Vogliamo riservare, in apertura di questo report di ricerca, un breve richiamo al riconoscimento del diritto all'alloggio come un diritto fondamentale dal cui godimento non sono escluse le persone immigrate.

La sentenza della Corte costituzionale n. 217 del 1988 sembra non lasciare margine a dubbi circa il diritto all'abitazione come uno di quei *"requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione [...]. In breve, creare le condizioni minime di uno Stato sociale, concorrere a garantire al maggior numero di cittadini possibile un fondamentale diritto sociale, quale quello all'abitazione, contribuire a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana, sono compiti cui lo Stato non può abdicare in nessun caso"*.

Ma già la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (New York, 10 dicembre 1948)<sup>1</sup> e il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (entrato in vigore nel marzo 1976)<sup>2</sup> avevano riconosciuto il diritto all'abitazione come diritto fondamentale.

Nell'ambito della normativa che vieta la discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi<sup>3</sup> è detto che compie un atto di discriminazione: *"Chiunque illegittimamente imponga condizioni più svantaggiose o si rifiuti di fornire l'accesso all'occupazione, all'alloggio, all'istruzione, alla formazione e ai servizi sociali e socio-assistenziali allo straniero regolarmente soggiornante in Italia soltanto in ragione della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, religione, etnia o nazionalità"*.

Il Decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215 all'art. 3, comma 1 riafferma che *"il principio di parità di trattamento senza distinzione di razza ed origine etnica si applica a tutte le persone sia nel settore pubblico che privato"* e l'ambito di applicazione include l'accesso a beni e servizi, incluso l'alloggio.

---

<sup>1</sup> *"Ogni individuo ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione e alle cure mediche e ai servizi sociali necessari; ed ha diritto alla sicurezza in caso di disoccupazione, malattia, invalidità, vedovanza, vecchiaia e in ogni altro caso di perdita dei mezzi di sussistenza per circostanze indipendenti dalla sua volontà."* (art. 25, Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo).

<sup>2</sup> *"Gli Stati parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo ad un livello di vita adeguato per sé e per la propria famiglia, che includa un'alimentazione, un vestiario ed un alloggio adeguati, nonché al miglioramento continuo delle proprie condizioni di vita. Gli Stati parti prenderanno misure idonee ad assicurare l'attuazione di questo diritto (...)"* (art. 11, Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali).

<sup>3</sup> Art. 43 Discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi nel D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286 - Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero. *"1. Ai fini del presente capo, costituisce discriminazione ogni comportamento che, direttamente o indirettamente, comporti una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, le convinzioni e le pratiche religiose, e che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica."*

E' dunque in questo spirito che ci accingiamo ad esporre i risultati della ricerca da noi condotta, uno studio centrato sull'edilizia residenziale pubblica con qualche incursione su, tra le altre risposte del settore pubblico, i bandi per l'accesso agli alloggi a canone calmierato e uno sguardo sul mercato privato della casa in particolare attraverso i principali studi realizzati di recente.

Si tratta di uno sguardo, il nostro, ravvicinato che sta come complemento agli studi vasti delle grandi agenzie e che, ci auguriamo, stia posando la prima pietra per la standardizzazione dei dati e la strutturazione di un sistema informativo provinciale.

D'altra parte il tema è vitale e lo è ancora di più in tempi di recessione economica, come quello che stiamo vivendo, quando il bisogno di casa per le fasce più deboli della popolazione aumenta drammaticamente perché aumenta l'ampiezza di tali fasce, nelle quali gli stranieri immigrati sono presenti proporzionalmente più degli italiani.

### 3.

## LA RICERCA

#### ⇒ Obiettivi

Conoscere le modalità d'accesso alla casa da parte degli stranieri immigrati a Bologna e provincia, con attenzione particolare all'edilizia residenziale pubblica.

#### ⇒ Committenti

Provincia di Bologna – Servizio Politiche Sociali e per la Salute

#### ⇒ Tempi

Da dicembre 2009 a dicembre 2010

#### ⇒ Esecutori

Extrafondente – Associazione tra professionisti di Laura Pozzoli e Marina Pirazzi

Il capitolo 7 è stato redatto con la collaborazione di Giulia Stagi; il capitolo 8 è stato redatto con la collaborazione di Federica Arezzi.

### 3.1

#### Gli strumenti d'indagine

I dati e le considerazioni presentati in questa ricerca sono il risultato di un lavoro che ha previsto l'utilizzo di più strumenti d'indagine:

- Studio della letteratura più significativa sul tema in oggetto, la raccolta da fonti esistenti di dati statistici sulla realtà economica e demografica.
- Raccolta e studio della normativa.
- Interviste e colloqui con alcuni interlocutori strategici (tecnici, esperti, operatori delle organizzazioni attive nel settore, ecc.) per la raccolta d'informazioni sulle situazioni locali e le tendenze più significative.
- Raccolta da fonti esistenti di dati sul tema. In particolare, per il quadro sull' edilizia residenziale pubblica (d'ora in poi ERP), è stata fondamentale la collaborazione di ACER, Azienda Casa Emilia Romagna, che gestisce il patrimonio ERP della maggior parte dei Comuni della provincia di Bologna; i dati dei Comuni della Provincia non convenzionati con ACER sono stati raccolti attraverso questionari inviati direttamente ai Comuni interessati. ACER è ugualmente la fonte dei dati del Progetto AMA, Agenzia Metropolitana per l'Affitto.
- La raccolta e l'analisi dei Regolamenti comunali ERP.
- Invio di questionari a tutti i Comuni della Provincia di Bologna con cui sono state raccolte informazioni circa le modalità di recepimento delle modifiche normative introdotte con la L. 94/2009 in merito alla certificazione di idoneità abitativa; i dati sulle ultime graduatorie ERP pubblicate; i dati relativi ad eventuali bandi a canone calmierato al di fuori di progetti provinciali come AMA; i dati sul patrimonio utilizzato per

l'assegnazione in deroga all'ERP in situazioni di emergenza abitativa. La restituzione dei questionari è avvenuta nel periodo compreso tra giugno e ottobre 2010: un periodo lungo che si è reso necessario per dare la possibilità e il tempo ai Comuni di estrapolare i dati e le informazioni più complesse richieste.

- Seminario (15 dicembre 2010) di presentazione dei risultati parziali della ricerca per convalidare le informazioni ottenute nei diversi campi investigativi con i referenti dei Distretti sull'immigrazione, il Gruppo tecnico di supporto del tavolo di concertazione provinciale sulle politiche abitative, ACER, Regione Emilia Romagna, i rappresentanti delle parti sociali (Consiglio degli stranieri e apolidi della Provincia di Bologna, sindacati degli inquilini e associazioni dei piccoli proprietari immobiliari).

### **I questionari inviati ai Comuni**

Hanno risposto al questionario i seguenti Comuni: Anzola dell'Emilia, Argelato, Baricella, Bentivoglio, Borgo Tossignano, Budrio, Calderaia di Reno, Camugnano, Casalecchio di Reno, Castel d'Aiano, Castel del Rio, Castel Guelfo, Castel Maggiore, Castel San Pietro, Castello d'Argile, Castenaso, Castiglione dei Pepoli, Crespellano, Crevalcore, Galliera, Granarolo, Grizzana Morandi, Imola, Lizzano in Belvedere, Malalbergo, Marzabotto, Minerbio, Monte San Pietro, Monterenzio, Monteveglio, Monzuno, Mordano, Ozzano, Pianoro, Pieve di Cento, Porretta, San Giorgio di Piano, San Lazzaro di Savena, San Pietro in Casale, Sant'Agata Bolognese, Sasso Marconi, Savigno, Vergato, Zola Predosa. Il Comune di Bologna non è stato destinatario dell'invio del questionario bensì di un colloquio approfondito con la funzionaria Responsabile del Settore Casa che ha fornito tutte le informazioni necessarie.

Il campione rispondente, pari a 45 su 60 Comuni della provincia di Bologna, conta una popolazione totale di 869.515 residenti, pari all'88,3% della popolazione provinciale totale.

## 4.

### L'IDONEITA' ABITATIVA

Secondo quanto disposto dal Testo Unico sull'immigrazione, il rilascio dei certificati d'idoneità alloggiativa è necessario ai cittadini stranieri per molte delle procedure amministrative relative al soggiorno dei cittadini stranieri in Italia, in particolare la richiesta di ricongiungimento familiare, permesso CE per soggiornanti di lungo periodo, contratto di soggiorno. La certificazione è volta a dimostrare che la metratura dell'immobile in cui lo straniero alloggia sia sufficiente per il numero di persone che vi coabitano.

Con la L. 94/2009 sono state introdotte alcune modifiche in materia di ricongiungimento familiare riguardanti il requisito della disponibilità di un alloggio idoneo necessario per poter avviare la richiesta del nulla osta. I prossimi paragrafi vogliono offrire alcuni elementi per un quadro di come tali modifiche normative sono state recepite dai Comuni della provincia, in particolare riguardo al tema degli uffici competenti deputati al rilascio della certificazione, ai costi e agli standard d'idoneità stabiliti.

#### 4.1

##### Cosa accadeva prima della L. 94/2009

Prima dell'entrata in vigore della L. 94/2009, il cosiddetto 'Pacchetto sicurezza', la formulazione dell'art. 29 c. 3 del Testo Unico sull'Immigrazione prevedeva che lo straniero dovesse dimostrare la disponibilità di un alloggio idoneo e che tale idoneità dovesse essere verificata in relazione ai parametri stabiliti dalle leggi regionali in materia di edilizia residenziale pubblica. La Legge Regionale dell'Emilia Romagna 24 dell'8 agosto 2001 "*Disciplina generale dell'intervento pubblico nel settore abitativo*" assegna ai Comuni la competenza di regolamentare l'assegnazione degli alloggi e di definire i relativi criteri, anche quelli abitativi, e dunque non fissa più parametri standard sugli alloggi.

Di principio, la valutazione complessiva dell'idoneità dell'alloggio dovrebbe rispondere a un criterio di equità rispetto alla realtà in cui vive la grande maggioranza delle famiglie e, nel contempo, dovrebbe garantire standard qualitativi adeguati ad assicurare una buona condizione abitativa ma non sempre è così. I requisiti minimi di alloggio da applicare, determinati, come si è detto, dai regolamenti ERP di ogni singolo Comune, possono presentare prescrizioni più o meno restrittive. Il valore dei parametri presenti nei regolamenti ERP, infatti, viene individuato nell'ottica di garantire comunque una buona qualità abitativa all'interno del sistema di alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica.

Se le intenzioni sono buone, l'effetto su alcuni nuclei stranieri è però negativo in quanto determina l'impossibilità di ricongiungersi ai propri cari perché la metratura dell'appartamento non risultava sufficiente secondo i parametri ERP, quando invece un immobile di pari dimensioni avrebbe potuto accogliere lo stesso numero di persone italiane: nessuna norma impone, infatti, ai cittadini, per la coabitazione, il rispetto dei parametri previsti per l'edilizia residenziale pubblica.

Per questo motivo, negli anni passati, alcuni Comuni valutarono opportuno fare riferimento ad altri parametri più favorevoli a sostenere la presenza regolare sul territorio dei cittadini stranieri non comunitari ed in particolare ad agevolare e semplificare l'accesso degli stessi al contratto di lavoro, introdotto dalla Legge 189/2002 quale requisito obbligatorio per il rinnovo dei permessi di soggiorno.

L'assenza di un preciso indirizzo conforme a livello nazionale e l'autonomia concessa agli Enti locali nella definizione dei requisiti comportò inevitabilmente un quadro disorganico nella scelta dei criteri e nella ricerca dei riferimenti a cui ispirarsi. Il Comune di Bologna fece da apripista, riconducendo i criteri per l'idoneità a quelli prescritti dal Regolamento edilizio per la realizzazione di nuovi interventi abitativi, avendone discusso la delibera con prefettura e questura (ovvero con gli organi che devono poi rilasciare il permesso di soggiorno) per garantire un accoglimento favorevole di questo percorso. In seguito, alcuni Comuni della provincia richiamarono la delibera bolognese nei propri atti; altri, come già Bologna, fecero riferimento ai propri regolamenti edilizi. Altri ancora fissarono standard derogabili in caso di rinnovo di permesso di soggiorno, successiva assunzione al lavoro, carta di soggiorno, elementi, insomma, legati alla permanenza in Italia dello straniero e dunque soggetti a possibili accrescimenti o modifiche del nucleo familiare nel tempo.

## 4.2

### Cosa accade dopo la L. 94/2009

L'art. 1 c. 19 della Legge 94/2009 ha introdotto una modifica dell'art. 29 del T.U. in materia di ricongiungimento familiare che riguarda il requisito della disponibilità di un alloggio idoneo, necessario per poter avviare la richiesta del nulla osta al ricongiungimento familiare. La legge è stata modificata sopprimendo il riferimento ai parametri regionali.

Il testo del vecchio art. 29, comma 3, recitava:

*“Lo straniero che richiede il ricongiungimento deve dimostrare la disponibilità di un alloggio che rientri nei parametri minimi previsti dalla legge regionale per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica, ovvero che sia fornito dei requisiti di idoneità igienico-sanitaria accertati dall'Azienda unità sanitaria locale competente per territorio”.*

L'Articolo, nella L. 94/2009, è stato così riscritto:

*“Lo straniero che richiede il ricongiungimento deve dimostrare la disponibilità di un alloggio conforme ai requisiti igienico-sanitari, nonché di idoneità abitativa, accertati dai competenti uffici comunali”.*

Manca dunque nel nuovo testo di legge qualsiasi indicazione da parte del Ministero dell'Interno in relazione alla definizione di idoneità abitativa. Solo con la Circolare 7170 del novembre 2009 si è fatta chiarezza a riguardo: i requisiti a cui fare riferimento, sia per l'idoneità abitativa che per i requisiti igienico sanitari, sono quelli previsti dal Decreto 5 luglio 1975 del Ministero della Sanità.

La precedente formulazione, senza distinzione tra i fini previsti per la richiesta di idoneità alloggiativa, riconduceva l'adeguatezza dell'alloggio ai parametri minimi previsti dalla disciplina regionale per l'edilizia residenziale pubblica e si limitava alla dichiarazione da parte del richiedente circa la dotazione dell'alloggio di spazi minimi funzionali e la dotazione di impianti per l'alimentazione dell'acqua calda e fredda, impianto elettrico e impianto di riscaldamento. Con il nuovo 'Pacchetto sicurezza', in caso di richiesta ai fini del ricongiungimento familiare, l'idoneità dell'alloggio rimane definita con le stesse modalità per domande effettuate ai fini dell'ottenimento o rinnovo del permesso di soggiorno, dell'ottenimento della carta di soggiorno e per motivi di lavoro,

mentre in caso di richiesta ai fini del ricongiungimento familiare è chiesto al Comune di svolgere un duplice accertamento, tanto sotto il profilo abitativo quanto sotto quello igienico-sanitario.

Le novità normative, quindi, impongono criteri differenti di rilascio della certificazione stessa, in quanto vi sono diversi casi in cui occorre far valere, da parte del cittadino straniero, la certificazione relativa all'alloggio:

- per l'ingresso di un lavoratore si deve dimostrare esclusivamente la conformità ai requisiti previsti dalla normativa regionale in materia di edilizia residenziale pubblica;
- per l'estensione del Permesso CE per soggiornanti di lungo periodo si dovrà dimostrare la corrispondenza ai requisiti stabiliti dalle norme regionali in materia di edilizia residenziale pubblica o, in alternativa, una certificazione rilasciata dall'ASL che attesti il possesso dei requisiti igienico-sanitari;
- per la ricongiunzione familiare si dovrà richiedere il rilascio di una certificazione che attesti la corrispondenza ai requisiti igienico-sanitari ma, in questo caso, da parte dei competenti uffici comunali ed inoltre, obbligatoriamente, si dovrà essere in possesso di un certificato di idoneità abitativa con riferimento al D.M del 1975;
- per l'iscrizione anagrafica invece, potrà (non obbligatoriamente) essere richiesta la rispondenza ai criteri igienico-sanitari ai sensi delle vigenti norme sanitarie (quindi con riferimento al Testo unico delle leggi sanitarie ed alle successive modifiche, col solo riferimento alla parte relativa ai criteri igienico-sanitari).

I Comuni si sono trovati così di fronte alla necessità di trovare soluzione a due questioni:

- stabilire la competenza del rilascio delle attestazioni di conformità igienico sanitaria, nonché dell'idoneità abitativa degli alloggi, nello sforzo, da un lato, di dare omogeneità e uniformità ai procedimenti e, dall'altro, di provvedere alla semplificazione e unificazione dei punti di accesso in favore dei cittadini. La nuova normativa infatti pone in capo al competente ufficio comunale accertamenti e verifiche anche in ordine ad elementi e parametri di carattere igienico-sanitari precedentemente svolti sulla base di quanto previsto dal D.P.R. 334/2004 dall'Azienda USL;
- decidere come porsi di fronte all'introduzione di criteri differenti per il rilascio della certificazione.

Dei 45 Comuni che hanno risposto al questionario, 25 hanno affermato di avere recepito (alla data di raccolta del questionario) con un atto ufficiale la nuova normativa. In realtà, l'incongruenza di alcune risposte può essere interpretata come indicatore di una poco diffusa conoscenza delle novità introdotte dalla normativa. Alcuni comuni hanno, infatti, risposto affermativamente alla domanda sul recepimento delle novità legislative, ma hanno poi citato le delibere approvate in anni passati.

E' possibile che permanga la validità delle delibere emesse nel periodo precedente e il recepimento della nuova normativa senza l'emissione di alcun atto pubblico; è altresì ipotizzabile che siano ancora poco chiare e note agli Uffici comunali le modifiche recentemente introdotte dal cosiddetto 'Pacchetto sicurezza'.

### 4.3

#### Chi effettua la verifica dei requisiti?

Dei 25 Comuni che hanno dichiarato di aver recepito la nuova normativa, 24 hanno attribuito la competenza dell'accertamento dei requisiti d'idoneità igienico-sanitaria e abitativa agli uffici comunali, in ottemperanza all'indicazione della legge nazionale. Il Comune di Bologna mantiene



viva la precedente delega della competenza all’Azienda USL, conservando lo stesso ufficio precedentemente preposto e prevedendo la presenza di un funzionario comunale nello stesso, al fine di rispettare la normativa che esige la competenza comunale per la chiusura del procedimento.

Nel dettaglio, gli uffici coinvolti sono i seguenti:

**Tabella 1**  
**Gli uffici competenti per la verifica dei requisiti**

Comune	Uffici competenti per la verifica dei requisiti igienico-sanitari e di idoneità abitativa
Bologna	AUSL su autocertificazione
Anzola dell’Emilia	Autocertificazione
Castel Maggiore	Autocertificazione + bollette utenze
Monzuno	Comune (Ufficio non specificato)
Minerbio	Polizia Municipale e Servizi sociali
Zola Predosa	Polizia Municipale per l'accertamento sul posto e Servizi demografici per il rilascio del certificato
Castel San Pietro Terme	Requisiti igienico-sanitari: Area Servizi al territorio - Sportello Unico Edilizia Requisiti idoneità abitativa: Polizia Municipale
Ozzano dell’Emilia	Ufficio tecnico per verifica eventuale della certificazione di conformità edilizia
Baricella	Ufficio tecnico dietro presentazione di autocertificazione
Borgo Tossignano, Budrio, Casalecchio di Reno, Castenaso, Castello d’Argile, Castiglione dei Pepoli, Crespellano, Grizzana Morandi, Malalbergo, Monterezeno, Pianoro, S. Pietro in Casale	Ufficio tecnico
Imola	URP/Informacittadino in fase iniziale, Edilizia privata per controllo specifico
Bentivoglio	Ufficio tecnico (per ERP i Servizi sociali)
Montevoglio	Verifica documentale (agibilità/dichiarazione di conformità impianti)

#### 4.4

#### Quali i requisiti di idoneità abitativa?

Che la definizione degli standard di idoneità abitativa sia questione strettamente legata al tema della parità di trattamento e pari opportunità dei cittadini stranieri è confermato dall’azione anti-discriminazione presentata dai sindacati CGIL, CISL e UIL di Vicenza, assieme a sei cittadini stranieri residenti, contro il Comune di Montecchio Maggiore (VI), che nel 2009 aveva rivisto i parametri utilizzati per il rilascio del certificato d’idoneità abitativa ai cittadini stranieri e li aveva

estesi alla presentazione delle istanze di ricongiungimento familiare, di rilascio del permesso di soggiorno CE per lungo soggiornanti e di stipula del contratto di soggiorno. Secondo i sindacati, sostenuti anche da UNAR (l'Ufficio nazionale anti-discriminazioni razziali), la Delibera comunale innalza sensibilmente tali parametri rispetto ai dimensionamenti minimi degli alloggi previsti dal Decreto del Ministero della Sanità 5 luglio 1975.

Alla luce di tali avvenimenti, si è ritenuto pertanto utile la ricognizione sui diversi standard considerati dai Comuni della provincia di Bologna.

I 45 Comuni rispondenti al questionario hanno così specificato i requisiti considerati quale riferimento per il rilascio dell'idoneità abitativa:

- 3 Comuni, Sant'Agata Bolognese, Zola Predosa e Baricella, distinguono sulla base della finalità della richiesta del certificato. Il primo fa riferimento al Decreto del 5 luglio 1975 del Ministero della Sanità nel caso di ricongiungimento familiare e al regolamento comunale ERP per altre richieste. I Comuni di Zola Predosa e Baricella, invece, ricorrono al D.M. del 1975 nel caso di ricongiungimento familiare mentre fanno riferimento ad altri requisiti fissati da delibere emanate precedentemente.
- 17 Comuni fanno riferimento a criteri più favorevoli rispetto a quelli previsti dal Regolamento ERP, in ottemperanza alle delibere emesse in seguito alla L.94/2009 o, nei casi in cui non sia stato formalizzato alcun atto in seguito alle modifiche introdotte dalla suddetta Legge, alle delibere emesse in anni precedenti.
- Quindici Comuni fanno riferimento espressamente al Decreto del 1975. Borgo Tossignano richiama il Regolamento d'igiene.
- 9 Comuni, al momento della compilazione del questionario, continuano a fare riferimento a quanto stabilito dai Regolamenti ERP.

Di seguito si riporta il dettaglio:

**Tabella 2**  
**Requisiti di riferimento per il rilascio dell'idoneità abitativa**

Comune	Per richiesta di ricongiungimento familiare	Per altri casi
Argelato, Bentivoglio, Castel D'Aiano, Castiglione dei Pepoli, Galliera, Granarolo, Malalbergo, Marzabotto, Monte San Pietro, Monzuno, Ozzano dell'Emilia, Pieve di Cento, San Giorgio di Piano, San Pietro in Casale, Castello d'Argile, Castel Maggiore, Casalecchio di Reno	criteri più favorevoli rispetto a quelli previsti nei regolamenti ERP fissati attraverso apposita delibera (precedente o seguente il pacchetto sicurezza)	
Baricella, Zola Predosa	D.M. 1975	altri più favorevoli di quanto previsto nei Regolamenti ERP
Bologna, Budrio, Camugnano, Castel Guelfo, Castenaso, Imola, Minerbio, Monteveglio, Porretta Terme, San Lazzaro di Savena, Castel San Pietro Teweime, Grizzana Morandi, Calderara di Reno, Crespellano, Vergato	D.M. 1975	
Sant'Agata Bolognese	D.M. 1975	Criteri previsti nei Regolamenti ERP
Borgo Tossignano	Regolamento igiene	Regolamento igiene
Anzola dell'Emilia*, Castel Del Rio, Crevalcore*, Lizzano in Belvedere, Mordano, Monterenzio, Pianoro*, Sasso Marconi, Savigno	Criteri previsti nei Regolamenti ERP	

\* I Comuni di Anzola dell'Emilia, Crevalcore e Pianoro fanno riferimento ai parametri del Regolamento ERP che tuttavia si avvicinano a quanto previsto dal D.M. del 1975.

Se si analizzano i parametri adottati dai Comuni che escludono il riferimento ai Regolamenti sull'ERP (che pure presentano un quadro alquanto variegato), la necessità di armonizzare procedure e riferimenti emerge chiara.

La tabella che segue riporta i diversi requisiti d'idoneità abitativa dei Comuni in oggetto:

**Tabella 3**  
**Dettaglio degli standard fissati dai Comuni al di fuori del riferimento al Regolamento ERP**  
**(Comune / N. persone per alloggio)**

<b>Requisiti minimi</b>										
<b>(Metri quadrati per N. abitanti)</b>										
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Argelato, Bentivoglio, Castello d'Argile, Castel Maggiore, Pieve di Cento, San Giorgio di Piano, San Pietro in Casale, Galliera, Baricella, Granarolo, Marzabotto, Monte San Pietro, Zola Predosa	da 28	da 38	49	55	67	79	92	99-112	122	132
Tutti i Comuni che fanno riferimento al D.M. del 1975: Bologna, Borgo Tossignano, Budrio, Calderara, Camugnano, Castel Guelfo, Castel San Pietro Terme, Castenaso, Crespellano, Grizzana Morandi, Imola, Minerbio, Monteveglio, Porretta, Sant'Agata Bolognese (solo per i ricong. fam.), San Lazzaro di Savena, Vergato	da 14/28	da 28/38	42	56	66	76	86	96	106	
Monzuno	da 22	30	48	66	80	92	99	112		
Ozzano dell'Emilia	da 28-40	28-40	40-45	45	54	63	72			
Malalbergo	da 27/28	32/38	42	56	66	76	86	96	106	
Casalecchio di Reno	entro 50	entro 50	da 50 a 75	da 50 a 75	da 75	da 80				

## 4.5

### I costi

La questione della spesa economica che grava sul cittadino migrante per l'adempimento delle tante ed articolate pratiche burocratiche necessarie alla sua presenza in Italia è cosa nota.

Poiché neppure il rilascio della certificazione di idoneità abitativa è sempre esente da una spesa, si è inteso ricostruire le diverse scelte dei singoli Comuni in merito ai costi attribuiti a carico del cittadino, nel tentativo di misurare il sacrificio economico a cui egli può essere sottoposto.

Anche in merito ai costi emerge una certa disomogeneità di comportamenti da un territorio all'altro: se in 14 Comuni dei 36 che hanno fornito il dato la pratica è completamente gratuita, in altri arriva infatti a superare i 60 euro.

**Tabella 4**  
**Costi previsti per il rilascio dell'idoneità abitativa**

Costi previsti	N. Comuni
Nessun costo	14
Marca da bollo (1 o 2)	8
Marca da bollo (1 o 2) più diritti di segreteria (costo variabile)	7
Diritti di segreteria (costo variabile)	5
Altro	2

## 5.

### L'EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA

Gli alloggi di edilizia residenziale pubblica sono abitazioni di proprietà pubblica che vengono concessi in affitto a canone ridotto ai cittadini o famiglie in condizione di bisogno, la cui gestione è regolata in Emilia-Romagna dalla L.R. 24/2001.

Secondo la normativa vigente, possono richiedere l'assegnazione di un alloggio ERP i cittadini italiani, cittadini dell'Unione Europea e cittadini stranieri che, ai sensi del comma 6 dell'art. 40 del D.Lgs. 25 luglio 1998 n. 286, siano titolari del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo o siano regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale e esercitino una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo.

Nel territorio della provincia di Bologna, la maggioranza dei Comuni (50 su 60, al 31 dicembre 2009<sup>4</sup>) ha affidato la gestione del patrimonio ERP ad ACER. Resta tuttavia di diretta competenza dei Comuni l'assegnazione degli alloggi tramite la formazione, attraverso bando pubblico, di una graduatoria, costruita sulla base di punteggi attribuiti secondo quanto stabilito dai singoli Regolamenti comunali.

Con la collaborazione di ACER e dei Comuni, si è inteso ricostruire la situazione relativa alla presenza e all'accesso di cittadini immigrati all'interno del patrimonio ERP; inoltre, l'analisi dei regolamenti e dei criteri di assegnazione può produrre indicazioni circa sistemi di assegnazione condivisi ed uniformi, efficaci e equi.

#### 5.1

#### Il patrimonio complessivo a Bologna e provincia

Secondo quanto riportato da Nomisma nel più recente rapporto sulla condizione abitativa in Italia, ammontano a 938.821 gli alloggi ERP in Italia (dato riferito ai soli alloggi gestiti dalle Aziende per la casa); si stima che l'incidenza dell'ERP sul totale delle abitazioni in affitto sia del 24,7%, pari ad un alloggio ogni 4 tra gli alloggi in affitto (Nomisma 2010, 39).

Nel territorio provinciale bolognese, il patrimonio di alloggi pubblici ammonta al 31/12/2009 ad un totale di 20.654, di cui 19.389 alloggi<sup>5</sup> ERP e 1.265 alloggi non ERP.

Il capoluogo comprende il 61,7% dell'intero patrimonio pubblico; i grafici che seguono mostrano la distribuzione della restante parte di alloggi (esclusi quelli siti a Bologna città) e per Distretto.

---

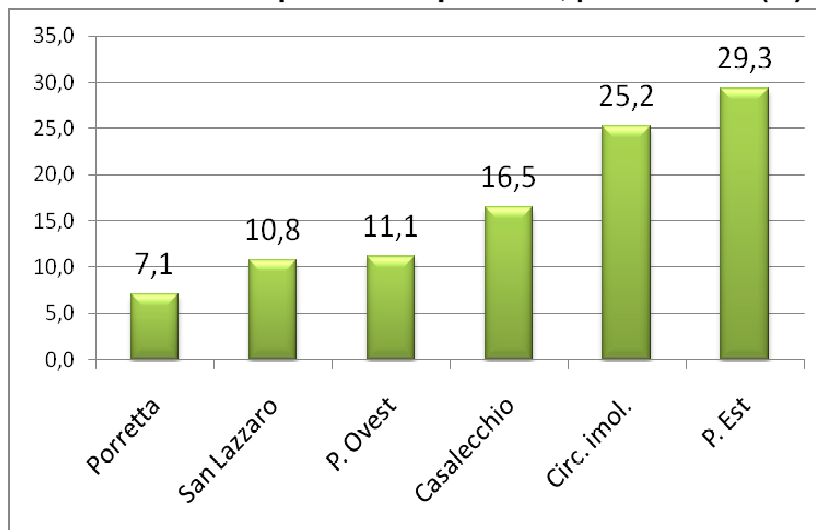
<sup>4</sup> Nel dettaglio, i Comuni fuori dalla gestione ACER al 31 dicembre 2009 sono: Calderara di Reno, Castel Guelfo, Castel Maggiore, Castel San Pietro, Castello d'Argile, Castello di Serravalle, Crespellano, Monterezzo, San Benedetto Val di Sambro, Savigno.

<sup>5</sup> Il censimento è stato ricostruito attraverso i dati forniti da ACER - per quanto riguarda tutti i Comuni con i quali è in convenzione per la gestione dell'ERP - e dai singoli Comuni al di fuori dalla convenzione con ACER che hanno risposto al questionario. E' compreso in questo computo anche il dato di due Comuni fuori ACER che non hanno riconsegnato il questionario - Castello di Serravalle e San Benedetto Val di Sambro (rispettivamente 2 e 37 alloggi ERP) - dei quali tuttavia si possiede un dato non aggiornato, ugualmente conteggiato.

E' da precisare che i dati forniti da ACER fanno riferimento alla collocazione dell'alloggio e non alla proprietà.

I Distretti più ricchi di alloggi pubblici sono la Pianura Est ed il Circondario Imolese.

**Grafico 1**  
**Distribuzione del patrimonio pubblico, per Distretto (%)**



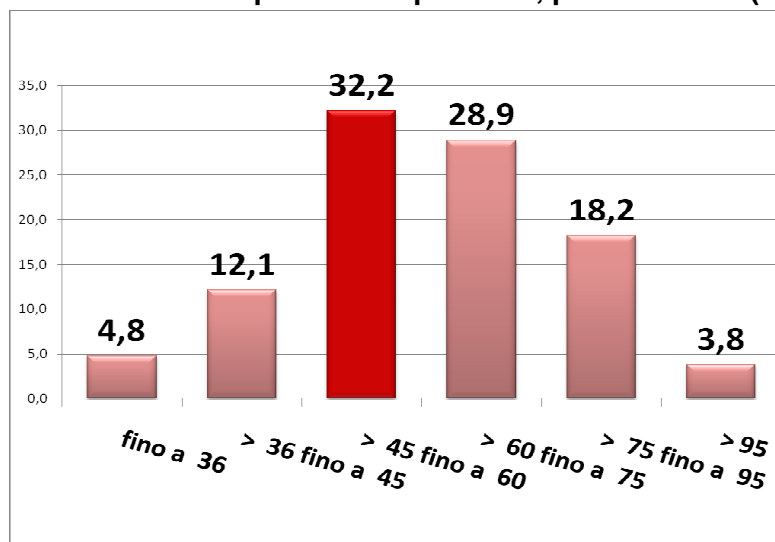
Rilevante risulta osservare il patrimonio distribuito sulla base delle dimensioni degli alloggi: infatti, poiché l'assegnazione degli appartamenti deve rispettare gli standard di idoneità abitativa fissati dai regolamenti comunali, l'ampiezza degli stessi appartamenti determina la possibilità di dare risposta a nuclei familiari più o meno numerosi. Come mostra il grafico 2, la maggioranza degli alloggi disponibili ha un'ampiezza compresa tra i 45 e i 75 metri quadrati [in allegato è pubblicata la tabella con il dettaglio per ogni singolo Comune].

Per effettuare un confronto tra le metrature disponibili e gli standard sulla base dei quali i singoli Comuni effettuano le assegnazioni, si è calcolata la media dei parametri fissati nei Regolamenti di ciascun Comune del quale sia stato possibile reperire il documento.

Secondo tale confronto, si osserva come gli alloggi della dimensione più diffusa (45-75 mq) rispondono principalmente alla domanda di nuclei composti da 3/4 persone. Il complesso degli alloggi di Bologna-città presenta, rispetto agli altri Distretti, una quota maggiore di appartamenti di dimensioni superiori ai 60 metri quadrati<sup>6</sup>.

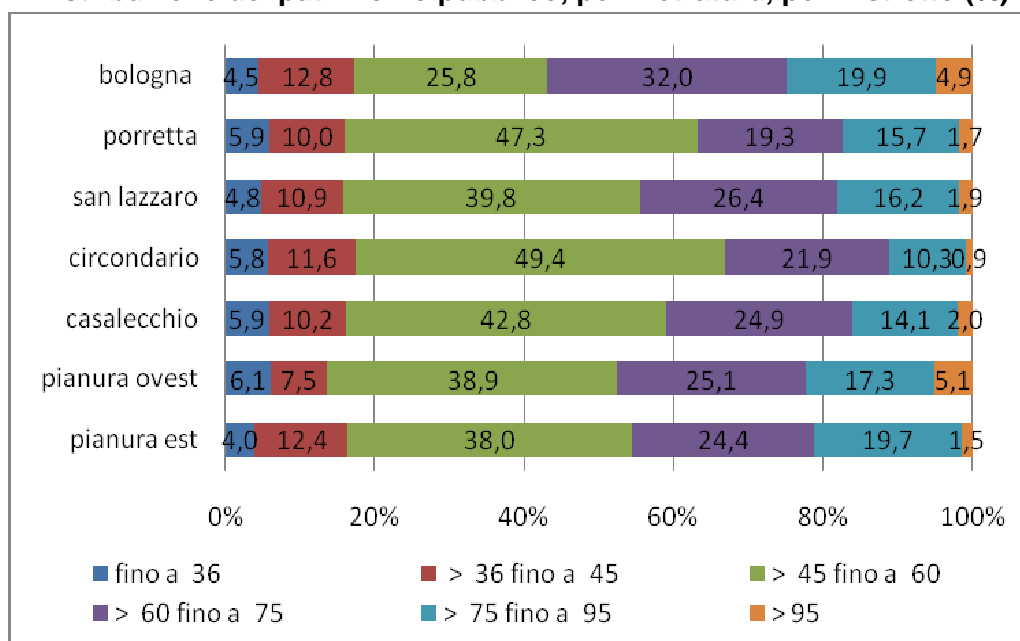
<sup>6</sup> Rispetto ai dati presentati in maniera disaggregata per territorio distrettuale in questo paragrafo e nei due successivi occorre precisare che, poiché i dati forniti da ACER fanno riferimento al territorio in cui sono ubicati gli alloggi pubblici, e non alla proprietà, alcuni alloggi e nuclei assegnatari conteggiati in alcuni territori extra-capoluogo possono aver ottenuto l'alloggio attraverso bandi emessi dal Comune di Bologna, il quale possiede circa 490 case ERP fuori dai propri confini comunali (nello specifico nei Comuni di: Argelato, Calderara di Reno, Castel Maggiore, Castello d'Argile, Anzola dell'Emilia, Casalecchio di Reno, Castenaso, Crespellano, Marzabotto, San Giovanni in Persiceto, Pianoro e Malalbergo).

**Grafico 2**  
**Distribuzione del patrimonio pubblico, per metratura (%)**



Media standard idoneità abitativa nei regolamenti comunali ERP		
n. persone	da mq.	a mq.
1	27,2	49,4
2	31,3	50,3
3	49,9	70,1
4	51,1	70,7
5	70,0	82,0

**Grafico 3**  
**Distribuzione del patrimonio pubblico, per metratura, per Distretto (%)**



Il confronto acquisisce maggior valore ai fini dell'indagine se si considera che le famiglie straniere che chiedono di accedere all'ERP sono tendenzialmente più numerose di quelle italiane.

Ne è prova, in primo luogo, il numero medio di componenti delle famiglie assegnatarie (calcolato sui dati al 31/12/2009), che nel caso degli italiani non raggiunge le 2 persone a famiglia



(precisamente 1,9), al di sotto del numero medio di componenti del totale delle famiglie assegnatarie (2,1), mentre nel caso degli stranieri supera le 4 persone (4,3 membri a nucleo). Un'ulteriore dimostrazione si ottiene osservando il dato delle domande presentate all'ultima graduatoria pubblicata dai Comuni, che mostra come i nuclei stranieri con oltre 4 componenti siano più numerosi rispetto a quelli autoctoni. La disponibilità di alloggi di dimensioni adeguate a famiglie numerose rappresenta quindi una necessità per rispondere al bisogno della popolazione soprattutto straniera.

La disponibilità di alloggi pubblici per soddisfare la domanda di casa è strettamente legata dalla possibilità di ripristinare con le adeguate manutenzioni gli alloggi man mano che essi si liberano. Non sempre i Comuni dispongono delle risorse – in larga parte proveniente dai canoni – sufficienti per rendere immediatamente disponibili gli alloggi liberati.

Proprio a questo fine è stata condivisa dai Comuni la proposta del Tavolo di concertazione delle politiche abitative<sup>7</sup> di adeguamento dei canoni ERP, congelati da 5 anni, necessario per garantire più efficienza nel ripristino degli alloggi.

La tabella 5 riporta il numero di alloggi non ripristinabili al 31/12/2009 per motivazione del mancato ripristino; la tabella va letta avendo a mente alcune precisazioni importanti:

- Rispetto agli alloggi in manutenzione, occorre precisare che si tratta di alloggi in corso di manutenzione sulla base del programma “*Nessun alloggio pubblico sfitto*”, il programma inizialmente elaborato nell’ambito del programma straordinario di edilizia residenziale pubblica previsto dall’articolo 21 del Decreto legge 159/2007 e poi integrato nel 2009 dalla Regione con fondi propri.
- In riferimento agli alloggi non ripristinabili poiché inseriti in programmi di demolizioni, importa sottolineare come all’interno di questa voce siano compresi alloggi in programmi di recupero come i Contratti di Quartiere II a Bologna, una delle esperienze più significative di recupero di immobili di edilizia residenziale pubblica, per cui a fronte delle demolizioni sono previste ricostruzioni.

**Tabella 5**  
**Alloggi non ripristinabili al 31/12/2009, per motivo del mancato ripristino (N.)**

Inserito in programma di demolizione	1.247
Inserito in programma di ristrutturazione	451
Manutenzione	524
Alienabili	50
<i>Totale</i>	<i>2.272</i>

<sup>7</sup> Il Tavolo di concertazione delle politiche abitative è istituito e coordinato dalla Provincia al fine di promuovere l'integrazione e l'armonizzazione delle politiche abitative a livello locale. Come stabilito dalla legge, svolge il compito di: esprimere il parere in merito all'individuazione delle priorità nella localizzazione degli interventi per le politiche abitative; esprimere l'intesa sui programmi di alienazione e reinvestimento degli alloggi di ERP, come previsto dall'art. 37 della L.R. 24/2001; sviluppare forme di coordinamento e solidarietà della gestione del patrimonio ERP e di quello in convenzione.

## 5.2

### Gli assegnatari<sup>8</sup>

Al 31/12/2009, il 3,7% dei nuclei familiari residenti a Bologna e provincia vive in un alloggio ERP. Di questi, il 9,4% è straniero, una quota appena superiore rispetto all'incidenza delle famiglie con capofamiglia straniero sul totale dei nuclei familiari residenti a Bologna e provincia, pari all'8,3%<sup>9</sup>. Possediamo la distinzione tra nuclei di origine comunitaria ed extracomunitaria esclusivamente per gli alloggi gestiti da ACER. Nel 2007 i nuclei comunitari rappresentano il 3,4% del totale dei nuclei di origine straniera assegnatari di alloggi ERP, nel 2008 il 4,1%, nel 2009 il 4,5%. Pur restando una quota esigua, si nota una crescita della componente comunitaria tra gli assegnatari.

Tra gli extracomunitari, la nazionalità maggiormente rappresentata è quella marocchina (circa il 35% degli nuclei assegnatari stranieri). Seguono i tunisini e jugoslavi, meno del 10%, albanesi (7%) e bangladeshi (5%); al di sotto del 3% tutte le altre nazionalità. La polietnicità della popolazione immigrata in Italia trova riscontro anche tra i nuclei assegnatari ERP.

Ponzo (2009), nel suo studio sull'integrazione abitativa di alcune comunità straniere a Torino, offre alcune chiavi interpretative della superiorità numerica degli assegnatari marocchini quando spiega la loro forte propensione verso il settore pubblico per ottenere una casa: oltre alle peggiori condizioni socio-economiche di questo gruppo e all'anzianità migratoria, Ponzo adduce anche una ragione di tipo culturale che indurrebbe i marocchini a vivere l'accesso ad una casa a basso costo e consona alle esigenze familiari come un diritto che lo Stato è chiamato ad assicurare. Secondo la ricercatrice, la situazione del Paese d'origine potrebbe influire sull'atteggiamento dei marocchini verso l'ERP: *“Sebbene in Marocco la domanda abitativa insoddisfatta sia molto elevata [...], il ruolo del governo nel settore abitativo è piuttosto rilevante. [...] Se a ciò si aggiunge che in Marocco la quota di offerta abitativa in mano alle imprese private è ancora distante dai livelli europei e l'autocostruzione diffusa permette di contenere i costi di accesso alla casa, si può forse comprendere come la situazione italiana, dominata dalle dinamiche di mercato e caratterizzata da un evidente marginalità dell'intervento pubblico, possa apparire iniqua agli occhi dei marocchini”* (Ponzo 2009, 49-50).

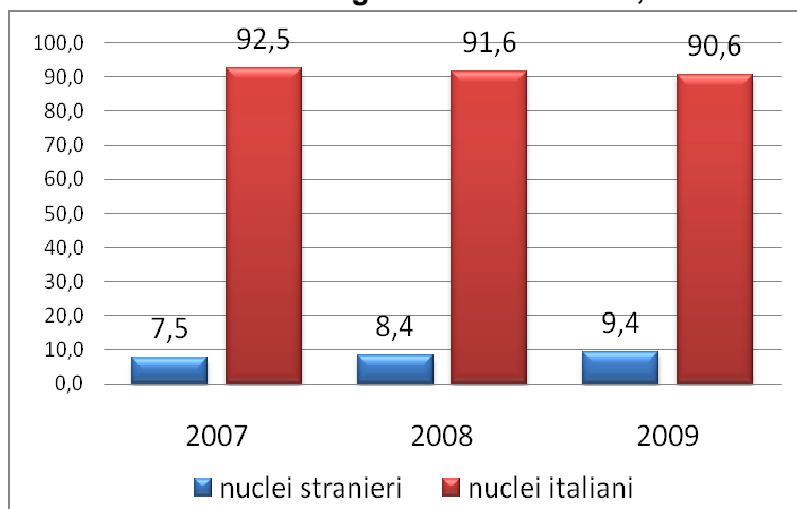
La nostra indagine non ha raccolto informazioni che ci permettano di avanzare ipotesi a conferma della tesi di Irene Ponzo ma nel colloquio con la coordinatrice del Centro Ascolto Immigrati Caritas diocesana di Bologna è emerso il dato della grande affluenza di persone marocchine verso il Centro dal 2009, trattandosi di famiglie residenti da anni in Italia, oggi con il capofamiglia - spesso unico percettore di reddito - disoccupato o in cassa integrazione. Aggiungendo le cifre fornite da Confabitare (comunicato stampa del 29 giugno 2010), secondo cui i cittadini marocchini coprono solo il 3% delle compravendite di abitazioni fra stranieri a Bologna, si evidenzia una condizione particolare di questo gruppo nazionale che meriterebbe approfondimenti.

---

<sup>8</sup> I dati riportati in questo paragrafo comprendono i dati forniti da ACER per i Comuni convenzionati e quelli forniti dai Comuni fuori dalla gestione ACER che hanno comunicato l'informazione attraverso il questionario; mancano i dati di Castel San Pietro Terme, Castello di Serravalle e San Benedetto Val di Sambro.

<sup>9</sup> Dati ISTAT al 31/12/2009. L'ISTAT conteggia le famiglie sulla base del numero di schede di famiglia presenti nell'archivio anagrafico e assume la definizione dell'art. 4 del Regolamento anagrafico (D.P.R. 223 del 1989); il capofamiglia è l'intestatario della scheda anagrafica.

**Grafico 4**  
**Nuclei assegnatari al 31/12/2007, 2008 e 2009, per cittadinanza (%)**



<b>N. nuclei assegnatari</b>			
	nuclei stranieri	nuclei italiani	<i>totale</i>
2007	1.269	15.761	17.030
2008	1.438	15.752	17.190
2009	1.608	15.525	17.133

Nel triennio considerato il numero di nuclei stranieri ha registrato un incremento percentuale del 26,7%; decresce invece il numero dei nuclei italiani (-1,8%).

Il dato descrive dunque un progressivo ingresso di famiglie straniere negli alloggi ERP a fronte dell'uscita di alcuni nuclei italiani.

**Tabella 6**  
**Incremento % dei nuclei assegnatari, per cittadinanza**

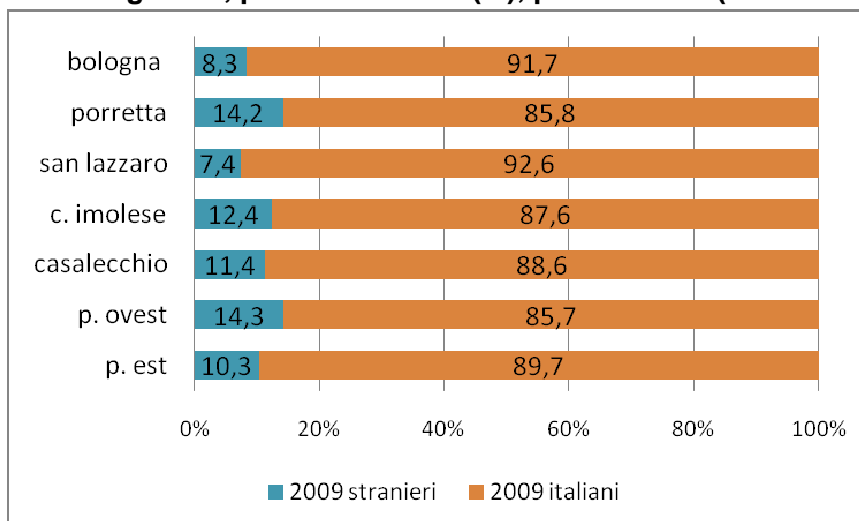
	stranieri	italiani	totale
Incremento % nel biennio 2007-2008	13,3	-0,1	0,9
Incremento % nel biennio 2008-2009	11,8	-1,4	-0,3
incremento % nel triennio 2007-2009	26,7	-1,8	0,3

Il Distretto che, al 31/12/2009, col 14,3% di nuclei assegnatari stranieri presenta la quota maggiore di nuclei stranieri in alloggi ERP è quello di Pianura Ovest. Segue per numerosità Porretta, che rappresenta anche il distretto che, negli ultimi tre anni, ha segnato l'aumento più significativo: partendo dal 10,4% di famiglie assegnatarie straniere del 2007, segna infatti una crescita di quasi 6 punti percentuali. San Lazzaro, invece, il Distretto la cui presenza di nuclei stranieri negli alloggi ERP è inferiore (7,4%).

**Tabella 7**  
**Nuclei assegnatari, per cittadinanza (%), per distretto (al 31/12/2007, 2008 e 2009)**

	Al 31/12/2007		Al 31/12/2008		Al 31/12/2009	
	stranieri	italiani	stranieri	italiani	stranieri	italiani
Pianura Est	7,8	92,2	9,4	90,6	10,3	89,7
Pianura Ovest	12,8	87,2	13,3	86,7	14,3	85,7
Casalecchio	8,2	91,8	9,6	90,4	11,4	88,6
C. Imolese	10,9	89,1	11,3	88,7	12,4	87,6
San Lazzaro	6,4	93,6	7,3	92,7	7,4	92,6
Porretta	10,4	89,6	12,4	87,6	14,2	85,8
Bologna-città	6,5	93,5	7,4	92,6	8,3	91,7

**Grafico 5**  
**Nuclei assegnatari, per cittadinanza (%), per Distretto (al 31/12/2009)**



A livello provinciale, nel 2009 il 4,4% delle famiglie straniere residenti vive in un alloggio ERP, contro 3,7% delle famiglie italiane<sup>10</sup>.

Ponendo a confronto l'incidenza dei nuclei stranieri assegnatari di alloggi ERP sul totale delle famiglie straniere residenti con l'incidenza dei nuclei assegnatari italiani sul totale delle famiglie italiane residenti nei Distretti, si osserva come solo a Bologna-città la quota degli italiani che vivono nelle case popolari sul totale superi la quota degli stranieri. Un dato che potrebbe illustrare l'effettiva condizione diffusa di maggiore precarietà generale delle famiglie immigrate. Quello imolese è il Distretto in cui il numero di stranieri sul totale che vivono in case ERP è maggiore, seguito da Bologna e dalla Pianura Est.

<sup>10</sup> Si considerano i Comuni di cui si possiede il dato sugli assegnatari ERP (tutti i Comuni della provincia di Bologna esclusi Castello di Serravalle, Castel San Pietro e San Benedetto Val di Sambro).

**Tabella 8**  
**Scenario al 31/12/2009 (sul totale dei Comuni di cui si hanno i dati ERP)**

	N. nuclei stranieri che vivono in alloggi ERP	% sul totale dei nuclei con capof. straniero residente nel Distretto (elab. su dati ISTAT)	N. nuclei italiani che vivono in alloggi ERP	% sul totale dei nuclei con capof. italiano residente nel Distretto (elab. su dati ISTAT)
Pianura Est	183	4,3	1.592	2,6
Pianura Ovest	103	3,9	618	1,9
Casalecchio*	115	3,6	897	1,8
C. Imolese*	167	5,1	1.178	2,7
San Lazzaro	55	2,6	685	2,1
Porretta*	60	3,2	362	1,5
Bologna	925	4,6	10.193	5,7
<i>Totale provincia*</i>	<i>1.608</i>	<i>4,4</i>	<i>15.472</i>	<i>3,7</i>

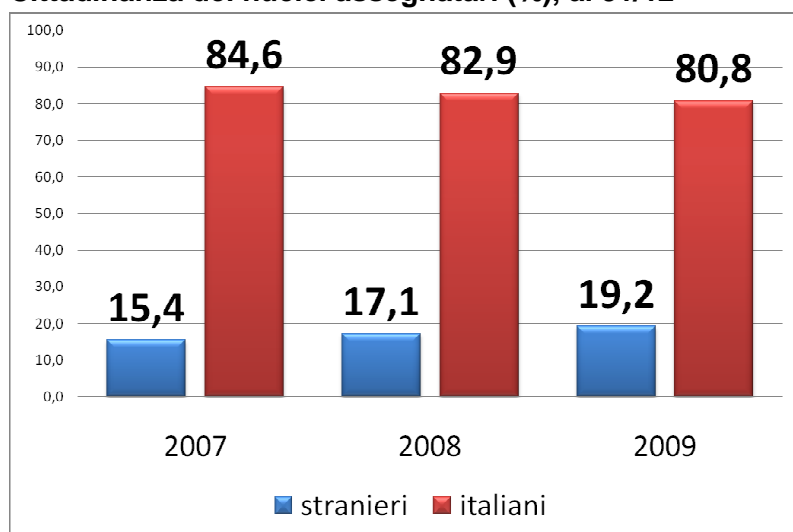
\* esclusi Castel San Pietro, Castello di Serravalle e San Benedetto Val di Sambro (di cui non si hanno i dati)

L'osservazione del numero dei componenti dei nuclei assegnatari (ovvero il numero effettivo di persone che abitano negli alloggi ERP) offre un rapporto tra italiani e stranieri diverso rispetto ai dati sopra presentati, confermando quanto già evidenziato altrove nel rapporto, ovvero le dimensioni maggiori delle famiglie straniere.

Al 31/12/2009, i componenti dei nuclei di cittadinanza italiana sono pari all'80,8% del totale. I componenti dei nuclei assegnatari stranieri rappresentano il 19,2%: un dato di 10 punti percentuali superiore all'incidenza della popolazione straniera sul totale della popolazione residente nell'intera provincia di Bologna (9,6%).

Sul totale della popolazione straniera residente, il 7,6% vive in un alloggio ERP.

**Grafico 6**  
**Cittadinanza dei nuclei assegnatari (%), al 31/12**



N. componenti nuclei assegnatari ERP			
	stranieri	italiani	totale
2007	5.543	30.363	35.906
2008	6.237	30.189	36.426
2009	7.044	29.735	36.779

L'aumento negli ultimi tre anni degli utenti in termini percentuali segue l'aumento dei nuclei assegnatari (+27,1% nel triennio considerato).

Occorre ricordare che l'aumento della popolazione straniera in alloggi pubblici non è dovuto esclusivamente a nuove assegnazioni ma anche a ricongiungimenti familiari e a nuove nascite.

**Tabella 9**  
**Incremento % degli utenti assegnatari**

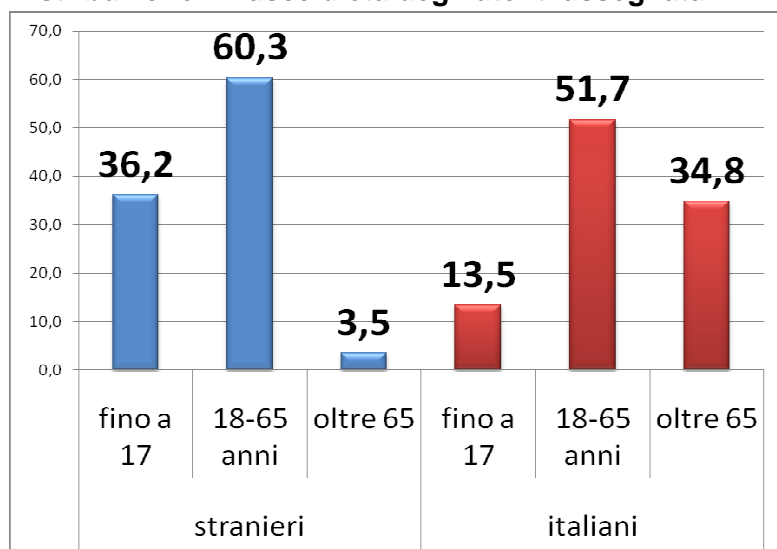
	stranieri	italiani	totale
Incremento % nel biennio 2007-2008	12,5	-0,6	1,4
Incremento % nel biennio 2008-2009	12,9	-1,9	0,7
<i>Incremento % nel triennio 2007-2009</i>	<i>27,1</i>	<i>-2,1</i>	<i>2,4</i>

L'analisi della struttura per età della popolazione totale in alloggi pubblici evidenzia come questa sia composta in misura rilevante da persone comprese tra i 18 e i 65 anni, essendo queste il 53,5% del totale. I minori rappresentano il 18,2% del totale e gli anziani oltre i 65 anni il 28,3%.

Il confronto della composizione per fasce d'età tra utenti italiani e stranieri mette in evidenza differenze assai significative. Come evidenzia il grafico che segue, all'interno della popolazione assegnataria straniera, circa 1 utente su 3 ha un'età inferiore ai 18 anni; assai esigua è invece la componente anziana. Al contrario, un terzo degli assegnatari italiani ha oltre 65 anni e appena il 13,5% è un minore. Le famiglie straniere assegnatarie di alloggi ERP, quindi, sono più giovani rispetto a quelle italiane.

**Grafico 7**

**Distribuzione in fasce d'età degli utenti assegnatari ERP, per cittadinanza, al 30/06/2010 (%)**



<b>N. componenti nuclei assegnatari ERP per fasce d'età</b>			
	stranieri	italiani	totale
fino a 17 anni	2.808	4.121	6.929
18-65	4.682	15.840	20.522
oltre 65	274	10.651	10.925

## 5.3

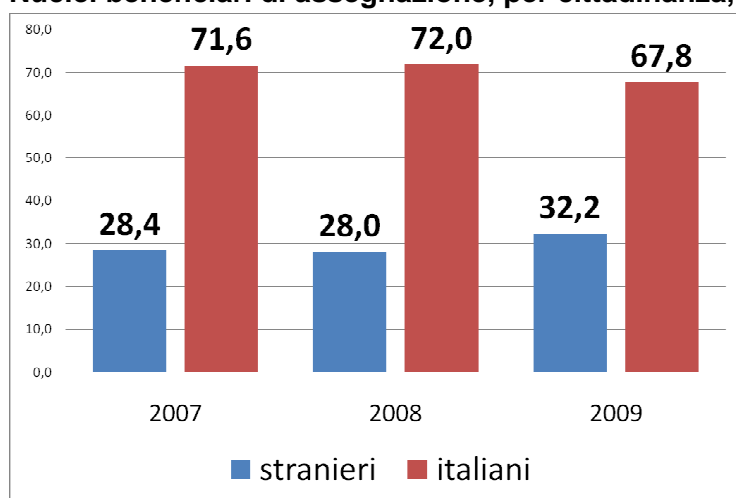
### Assegnazioni<sup>11</sup> nell'ultimo triennio

In totale, nel 2009 sono state effettuate 707 assegnazioni, di cui oltre la metà (419) dal Comune di Bologna. Nel resto del territorio provinciale, i Distretti con il più alto numero di assegnazioni nel 2009 sono la Pianura Est (85) e il Circondario imolese (79).

Se, come si è visto, il numero di nuclei stranieri assegnatari di alloggi ERP nel triennio considerato non raggiunge il 10% del totale, le assegnazioni effettuate nei tre anni considerati riguardano circa una famiglia straniera ogni tre contratti chiusi.

#### Grafico 8

**Nuclei beneficiari di assegnazione, per cittadinanza, negli anni 2007, 2008, 2009 (%)**



Assegnazioni N. nuclei familiari			
	nuclei stranieri	nuclei italiani	totale
2007	233	587	820
2008	236	606	842
2009	228	479	707

La distribuzione dei dati per Distretto mostra in quello di Porretta Terme la percentuale più elevata di assegnazioni effettuate a favore di nuclei stranieri; il dato va tuttavia letto a fronte del numero effettivo di assegnazioni, che ammontano soltanto a 19. Rispetto al 2007, calano significativamente le assegnazioni a nuclei stranieri nei distretti di San Lazzaro (dal 28,2% al 20% del 2009, su un totale di 15 assegnazioni) e del Circondario imolese (dal 37,3% al 30%).

Nel triennio 2007-2009 le assegnazioni hanno subito un rallentamento progressivo (-13,8%), rallentamento che pare più accentuato tra gli italiani rispetto agli stranieri.

**Tabella 10**  
**Incremento % delle assegnazioni, per cittadinanza**

	stranieri	italiani	totale
Incremento % nel biennio 2007-2008	1,3	3,2	2,7
Incremento % nel biennio 2008-2009	-3,4	-21,0	-16,0
Incremento % nel triennio 2007-2009	-2,1	-18,4	-13,8

<sup>11</sup> I dati riportati in questo paragrafo comprendono i dati forniti da ACER per i Comuni convenzionati e quelli forniti dai Comuni fuori dalla gestione ACER che hanno risposto al questionario; mancano dunque i dati di Castello di Serravalle e San Benedetto Val di Sambro.

## 5.4

### Domande ammesse a ultime graduatorie ERP

Un indicatore della tensione abitativa nel territorio è il numero delle richieste per le case popolari<sup>12</sup>: agli ultimi bandi pubblicati dai 41 Comuni che hanno fornito il dato<sup>13</sup>, hanno presentato domanda<sup>14</sup>, effettivamente accolta, 14.343 famiglie (circa il 3,5% delle famiglie residenti a Bologna e provincia<sup>15</sup>).

Di queste, il 45,3% sono straniere: una cifra significativamente superiore all'incidenza dei nuclei stranieri sul totale della popolazione, evidente indicatore di una maggiore vulnerabilità degli immigrati sul profilo socio-abitativo.

Il dato acquista ulteriore pregnanza se si considera che sono esclusi dagli aventi diritto all'ERP tutti gli stranieri con permesso di soggiorno di durata inferiore al biennio. Non conosciamo la proporzione tra permessi biennali e permessi di durata inferiore, ma è opinione diffusa tra gli operatori dei servizi per l'immigrazione che i permessi di durata biennale siano una minoranza rispetto agli altri.

---

<sup>12</sup> Occorre precisare che, poiché la domanda può essere presentata nel Comune di residenza anagrafica o nel Comune nel quale si svolge la principale attività lavorativa, il dato complessivo può comprendere domande presentate più volte da una stessa persona.

<sup>13</sup> Si fa riferimento ai dati forniti dai Comuni attraverso il questionario. In particolare sono state considerate le ultime graduatorie pubblicate al momento dell'invio del questionario, facenti riferimento al periodo compreso tra il 2007 e il 2010 con due eccezioni: Castel d'Aiano (2003) e Sasso Marconi (2006). Esclusi tra i comuni rispondenti: Monteveglio (graduatoria del 91), Savigno (graduatoria del 90), Pianoro (ha fornito dati incompleti). Per il Comune di Bologna si è fatto riferimento alla graduatoria ERP6. Il campione risulta essere sufficientemente rappresentativo del territorio: è stato considerato il 70% dei Comuni della provincia, comprendente una popolazione pari all'85,8% della popolazione provinciale totale.

<sup>14</sup> Al di là della data di approvazione della graduatoria considerata, occorre tenere presente che le singole domande possono fare riferimento alla situazione relativa ad un periodo precedente nel caso dei Comuni che prevedono la modalità di assegnazione attraverso graduatoria aperta. Su 42 Comuni considerati, 23 hanno graduatoria aperta, che consente ai cittadini di presentare o integrare la loro domanda in ogni momento e che viene periodicamente aggiornata (generalmente ogni 6 o 8 mesi). Le domande presentate alla prima graduatoria, restano valide ed automaticamente inserite nelle successive per periodi di diversa durata a seconda dei singoli regolamenti comunali: in 16 casi le domande restano valide per un periodo di durata biennale o triennale, in un caso (Marzabotto) quadriennale ed in un caso (Porretta) quinquennale. Sette Comuni invece (Borgo Tossignano, Casalecchio di Reno, Castel del Rio, Castel Guelfo, Crevalcore, Imola, Mordano) non prevedono la decadenza delle domande, bensì il riaggiornamento delle domande non direttamente riconfermate dal richiedente attraverso diversi criteri (ad esempio, nel caso dei Comuni del Circondario imolese, il deperimento dalla graduatoria di domande con punteggio inferiore ad un terzo del punteggio massimo).

<sup>15</sup> Calcolato sulla popolazione residente al 31/12/2009, dati ISTAT.



**Tabella 11**  
**Domande ammesse all'ultima graduatoria pubblicata**

	41 Comuni della provincia -escluso il Capoluogo- che hanno fornito il dato		Comune di Bologna		Totale	
	N.	%	N.	%	N.	%
Nuclei italiani	2.863	57,3	4.922	53,2	7.785	54,7
Nuclei stranieri	2.131	42,7	4.327	46,8	6.458	45,3
<i>Totale</i>	<i>4.994</i>	<i>100</i>	<i>9.249</i>	<i>100</i>	<i>14.243</i>	<i>100</i>

Analizzando i singoli Comuni, alcuni mostrano una percentuale di domande presentate da famiglie straniere molto superiore rispetto a quelle italiane: si tratta in particolare di alcuni Comuni della montagna (Castel Guelfo, con il 76,7% delle 30 domande ammesse, Marzabotto, col 61,1% su 90 domande, Grizzana Morandi, con il 57,1% su 21, Monzuno, con 57,7% su 52) e Crevalcore, col 68,4% su 98 domande ammesse, Bentivoglio, col 64,5% su 76 domande, e Crespellano, con 66,2% su 142. Si tratta di Comuni che presentano un'incidenza della popolazione straniera sul totale superiore alla media provinciale (9,6%), fatta eccezione per Bentivoglio, che conta il 6,4% di stranieri.

Al contrario, i Comuni nei quali i richiedenti italiani superano in maniera significativa gli stranieri, con un rapporto di 2 a 1, sono Porretta Terme (69,2% di nuclei italiani su 39 domande ammesse), Granarolo (67% di richiedenti italiani su 94 domande), Imola (66,2% su 609 domande), Casalecchio di Reno (66,1% su 622).

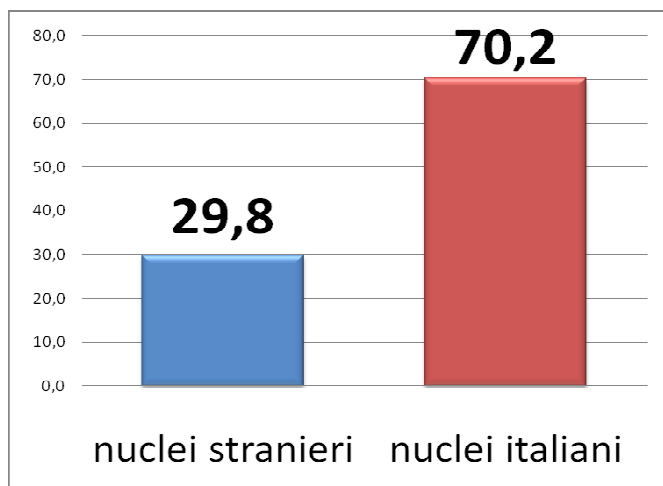
Risulta utile confrontare la percentuale dei nuclei richiedenti italiani e stranieri ammessi in graduatoria con la quota di coloro che effettivamente ottengono l'assegnazione. Com'è noto, infatti, le effettive assegnazioni dipendono dalla posizione raggiunta in graduatoria e dalla reale disponibilità di alloggi liberi.

Non possediamo il dato di quanti, tra i richiedenti ammessi alle ultime graduatorie, hanno ottenuto l'assegnazione: è un dato in parte non disponibile, in quanto il percorso di assegnazione, al momento della nostra rilevazione, era ancora in corso in diversi Comuni. Possiamo tuttavia mettere a confronto il numero delle ultime domande accolte con le assegnazioni effettuate negli anni 2007-2008-2009: tali assegnazioni fanno riferimento a graduatorie pubblicate in anni precedenti al 2009, ma offrono comunque una misura di confronto valida utile a produrre una stima.

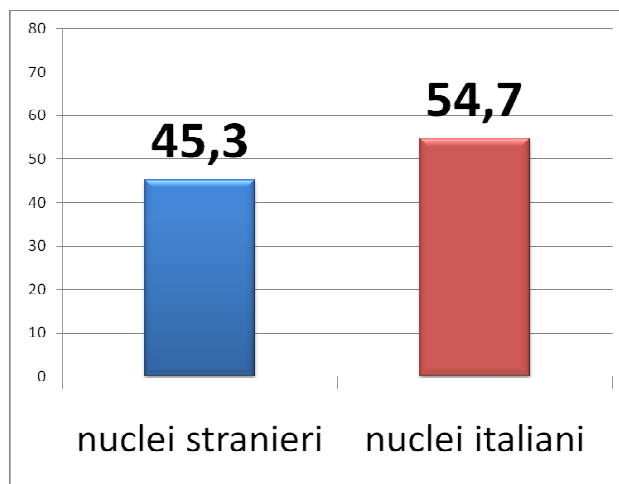
Come mostrano i grafici che seguono, la differenza tra richiedenti italiani e stranieri è di circa 10 punti percentuali; la differenza raggiunge il 40%, a favore degli italiani, nel caso delle effettive assegnazioni.

Tale evidenza contrasta con l'idea diffusa secondo cui le case popolari vengono assegnate prevalentemente a cittadini stranieri.

**Grafico 9**  
**Domande presentate agli ultimi**  
**bandi pubblicati, per cittadinanza (%)**



**Grafico 10**  
**Assegnazioni effettuate negli anni 2007-08-**  
**09 (sui 42 Comuni considerati per le**  
**domande), per cittadinanza (%)**



Rafforza tale ragionamento, l'osservazione dell'incidenza dei richiedenti alle ultime graduatorie e delle assegnazioni degli ultimi tre anni sul totale dei nuclei italiani e stranieri residenti nei Comuni del campione considerato:

- ben una famiglia straniera ogni 5 (circa il 20%) ha presentato domanda agli ultimi bandi pubblicati; ha ottenuto un alloggio ERP negli ultimi tre anni (2007, 2008 e 2009) il 2% del totale dei nuclei residenti stranieri (1 famiglia ogni 50), pari ad un decimo delle famiglie richiedenti;
- tra le famiglie italiane residenti, 1 ogni 50 ha presentato domanda (circa il 2%). E' stata destinataria di un'assegnazione lo 0,4% del totale delle famiglie italiane residenti (1 famiglia ogni 250), ovvero un quinto dei richiedenti.

Dal trend che emerge da questi confronti si può dedurre che:

- rispetto a quelle straniere, le famiglie italiane esprimono un minore bisogno di casa sociale. La quota di famiglie italiane richiedenti alloggi ERP è significativamente inferiore anche in considerazione della elevata percentuale di proprietari, che raggiunge l'80% (Dossier Caritas 2010);
- è invece molto più elevato il disagio abitativo espresso dagli stranieri, il cui bisogno è, tuttavia, assai meno soddisfatto rispetto a quello degli italiani. Il che rende assolutamente priva di fondamento l'idea che il 29,8% di assegnazioni degli ultimi tre anni considerati di alloggi ERP agli immigrati sottragga opportunità agli italiani, e questo nel presupposto che le percentuali di assegnazione di alloggi ERP dovrebbero rispecchiare le percentuali di presenza residenziale sul territorio e non invece, come è più logico ed equo, le percentuali di bisogno di casa ragionevolmente espresso dagli uni e dagli altri.

L'analisi dei partecipanti ai bandi ERP offre alcune informazioni interessanti circa gli elementi di disagio degli immigrati. Il posizionamento in graduatoria per l'ottenimento di un alloggio è infatti determinato dal possesso di diverse condizioni di punteggio relative alla propria situazione abitativa, economica e socio-demografica al momento della presentazione della domanda.

Attraverso il questionario è stato chiesto ai Comuni di indicare, per ciascuna condizione di punteggio prevista dal proprio Regolamento, il numero dei nuclei italiani e stranieri ammessi all'ultima graduatoria pubblicata<sup>16</sup>.

- Tra i criteri proposti dai bandi, il reddito e l'incidenza del canone d'affitto sul reddito rappresentano le condizioni più presenti sia tra gli italiani che, in misura maggiore, tra gli stranieri, a Bologna-città e in provincia. E' ampiamente dimostrato come gli affitti incidano sui redditi degli stranieri in misura assai maggiore rispetto agli italiani.

- Un'altra condizione di disagio che ricorre maggiormente tra i nuclei stranieri è la presenza di oltre 4 persone all'interno del nucleo familiare, che rappresentano ben il 33,8% dei richiedenti stranieri nei Comuni della provincia – contro il 14,9% tra gli italiani - e l'8,9% a Bologna-città - rispetto al 2,7% degli italiani . Si noti che quest'ultima condizione può complicare ulteriormente l'accesso effettivo in alloggi ERP, risultando sempre più scarsa, come confermato dai referenti dei Comuni, la disponibilità di abitazioni pubbliche di dimensioni medio-grandi. I nuclei italiani sono invece caratterizzati da dimensioni minori, con una maggiore prevalenza di famiglie unipersonali: 14,9% contro 4,6% degli stranieri in provincia; 50,7% contro 23,2 degli stranieri nel Capoluogo. I dati evidenziano come la domanda in città sia caratterizzata da una prevalenza di nuclei composti da una persona sola, la tipologia di nucleo maggiormente presente in graduatoria, mentre assai più ridotta sia la quota di nuclei pluricomponenti. La relazione annuale 2009 del Settore Casa del Comune di Bologna tratteggia il profilo del nucleo unipersonale tipo: per la grande maggioranza si tratta di persone di età inferiore a 65 anni e, per condizione economica, sono la tipologia di nucleo più sofferente.

- Per evidenti motivi storici, gli anziani rappresentano una quota minima dei richiedenti stranieri (il 3% in città e appena l'1,7% in provincia contro, rispettivamente, il 18,2% e il 15% degli italiani). Sono invece sovra rappresentate le giovani coppie straniere.

- Prevalgono tra gli italiani i nuclei con persone 'certificate', con handicap o invalidità e tra i nuclei richiedenti monogenitoriali. In questo secondo caso, tuttavia, la differenza tra italiani e stranieri non è eclatante: 14,9% di richiedenti italiani, 8,4% di stranieri in provincia; ancora inferiore la differenza nel capoluogo: 15,5% i nuclei italiani con un solo genitore, 11,3% gli stranieri.

- Poco frequenti e con differenze minime tra italiani e stranieri le condizioni oggettive legate al disagio abitativo. Tra queste, tuttavia, importa rilevare in particolare due condizioni attinenti la sfera del disagio abitativo, precisamente la coabitazione e lo sfratto<sup>17</sup>.

Rispetto alla prima, importa rilevare come, mentre nei Comuni della provincia non si ravvisino differenze tra italiani e stranieri, a Bologna-città si registra una differenza di 10 punti percentuali tra italiani e stranieri che, in misura maggiore, condividono lo stesso alloggio con altre persone. Il dato s'interpreta facilmente considerando le note dinamiche migratorie per cui la città rappresenta la prima meta degli stranieri sol, che, spesso, per far fronte alle difficoltà, condividono l'alloggio con

---

<sup>16</sup> L'analisi è effettuata su un campione di 40 Comuni, in quanto, tra i Comuni rispondenti al questionario, non hanno fornito questa risposta i comuni di Monteveglio e Savigno, la cui ultima graduatoria pubblicata, come si è detto, risale ai primi anni '90, Pianoro (che ha fornito dati incompleti) e Zola Predosa, che, a causa di difficoltà legate alle modalità di registrazione delle domande, non ha potuto restituire il dettaglio delle domande come richiesto.

<sup>17</sup> I Regolamenti attribuiscono punteggio alla condizione di sfratto eccetto quando questo sia intimato per morosità.

altri connazionali, mentre la periferia (con i costi d'affitto più bassi) è la destinazione dell'immigrazione familiare e stanziale.

Rispetto allo sfratto, interessante notare come non vi siano differenze: tale condizione incide in maniera uguale tra italiani e stranieri. Se è plausibile ipotizzare che in generale gli immigrati, per le loro brevi carriere abitative e per l'alto numero di situazioni contrattuali irregolari, siano molto meno esposti al rischio di sfratto, questo dato lascia dedurre che gli immigrati che giungono a formulare una richiesta di alloggio pubblico siano arrivati ad avere carriere abitative del tutto analoghe a quelle degli italiani.

- Una riflessione, infine, merita la condizione di anzianità di residenza. Dieci dei 40 Comuni considerati prevedono tale condizione nel ventaglio dei parametri per la selezione dei beneficiari, considerandola come indicatore del radicamento della presenza sul territorio dei soggetti interessati. In 6 di questi Comuni, il punteggio viene attribuito al compiersi di un minimo di 5 anni di residenza anagrafica nel Comune in cui si presenta la richiesta; nei restanti, la variazione del numero di anni di residenza minimo per l'attribuzione del punteggio è di 1-4 anni. Se la condizione di migrante e la caratteristica mobilità di questa popolazione lascerebbero supporre una minore frequenza dei nuclei stranieri che ottengono punti per anzianità di residenza, tale ipotesi viene confutata dall'osservazione dei dati raccolti. La quota di italiani e stranieri con anzianità di residenza è del tutto simile: il 13,3% degli italiani e, addirittura con qualche decimale percentuale in più, il 14% degli stranieri. E' plausibile dunque dedurre (almeno nel caso dei Comuni in questione) che i nuclei stranieri che fanno domanda d'accesso alla casa popolare siano persone con un chiaro ed avviato progetto di stanzializzazione.

**Tabella 12**

**Nuclei familiari ammessi in graduatoria che presentano le condizioni di punteggio in elenco in provincia di Bologna (escluso il Comune di Bologna)**

	N. nuclei italiani	% sul totale dei nuclei italiani ammessi	N. nuclei stranieri	% sul totale dei nuclei stranieri ammessi	<i>Totale</i>
Basso ISEE	1.758	61,4	1.578	<b>74,0</b>	3.072
Incidenza del canone sul valore ISE	1.309	45,7	1.113	<b>52,2</b>	2.223
Nuclei con 4 componenti e oltre	426	14,9	720	<b>33,8</b>	1.029
Anzianità di residenza nel comune	382	13,3	298	14,0	680
Nuclei con persone certificate invalide/handicap o anziani non autosuff.	524	<b>18,3</b>	103	4,8	586
Monogenitoriali con figlio/i a carico	428	<b>14,9</b>	178	8,4	534
Coppia giovane	135	4,7	351	<b>16,5</b>	478
Unipersonali, persone sole	334	<b>11,7</b>	99	4,6	433
Nuclei con persone anziane	429	<b>15,0</b>	36	1,7	416
Coabitazione con terzi	131	4,6	99	4,6	211
Progetti dei servizi sociali	89	3,1	69	3,2	158
Sovraffollamento	107	3,7	69	3,2	151
Persone con attività lavorativa in questo comune e residenza in altro Comune	33	1,2	99	4,6	132
Sfratto e condizioni equiparate	67	<b>2,3</b>	56	<b>2,6</b>	104
Alloggio antigienico	31	1,1	71	3,3	102
Spazi procurati a titolo precario dai servizi sociali, ONLUS, organizzazioni di volontariato, parrocchie, ecc.	48	1,7	59	2,8	99
Alloggio improprio	7	0,2	25	1,2	32
Alloggio inidoneo a garantire la mobilità di persone invalide, disabili o non autosufficienti	24	0,8	5	0,2	29
Altro	22	0,8	36	1,7	58

**Tabella 13**  
**Nuclei ammessi in graduatoria che presentano le condizioni di punteggio in elenco**  
**nel Comune di Bologna**

	N. nuclei italiani	% sul totale dei nuclei italiani ammessi	N. nuclei stranieri	% sul totale dei nuclei stranieri ammessi	<i>Totale</i>
Basso ISEE	4.321	87,8	4.162	96,2	8.483
Incidenza canone sul valore ISE	2.722	55,3	2.888	66,7	5.610
Unipersonali, persone sole	2.494	50,7	1.006	23,2	3.500
Coabitazione con terzi	1.306	26,5	1.547	35,8	2.853
Coppie giovane età anagrafica senza e con figlio/i a carico	406	8,2	1.136	26,3	1.542
Monogenitoriali con figlio/i a carico	763	15,5	491	11,3	1.254
Nuclei con persone anziane	895	18,2	130	3,0	1.025
Nuclei con persone certificate invalide/handicap	701	14,2	176	4,1	877
Progetto dei servizi sociali	347	7,0	281	6,5	628
Nuclei pluricomponenti (4 componenti e oltre)	135	2,7	383	8,9	518
Distanza dal Comune di Bologna	113	2,3	257	5,9	370
spazi procurati a titolo precario	205	4,2	121	2,8	326
Alloggio antigienico	62	1,3	127	2,9	189
Sfratto e condizioni equiparate	85	1,7	68	1,6	153
Alloggio inidoneo	108	2,2	28	0,6	136
Alloggio improprio	69	1,4	56	1,3	125
Sistemazione precaria a seguito di sfratto	31	0,6	13	0,3	44

**Tabella 14**  
**Ricorrenza delle condizioni considerate nei Regolamenti comunali**

N. Comuni nei cui Regolamenti sono presenti le seguenti condizioni (sul campione di 40 Comuni)	
Famiglie unipersonali (persone sole)	15
Nuclei monogenitoriali (con un genitore)	40
Nuclei con persone certificate invalide/handicap o anziani non autosufficienti	40
Basso ISEE	40
Anzianità di residenza	10
Nuclei pluricomponenti	40
Anzianità	40
Incidenza del canone sul valore ISE	40
Giovane coppia/di recente formazione	39
Distanza dal Comune di residenza	40

Come si è visto, la richiesta di case popolari da parte degli stranieri è assai più elevata (il che determina il progressivo aumento di assegnatari stranieri negli anni), ma è maggiore la quota di richiedenti italiani che ottiene risposta. Un'ipotesi esplicativa proviene dall'analisi della frequenza delle diverse condizioni di punteggio tra richiedenti italiani e stranieri raffrontata al diverso peso che gli stessi criteri assumono nella determinazione della graduatoria.

Se la determinazione dei requisiti di accesso costituisce prerogativa regionale, ogni Comune del territorio provinciale determina in autonomia, nei propri Regolamenti per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, le modalità di valutazione del bisogno, esprimendo i punteggi e le condizioni. Ciò significa una grande eterogeneità, da Comune a Comune, sia nella definizione delle condizioni che, soprattutto, nella determinazione dell'importanza di ciascuna quale indicatore del bisogno. Per giungere ad un unico indicatore tale da consentire una lettura 'provinciale' dei dati (pur consapevoli della forzatura dell'operazione), abbiamo calcolato il peso relativo di ciascun criterio sul punteggio massimo attribuibile ad un nucleo richiedente per ciascun Comune<sup>18</sup>, ottenuto calcolando la percentuale del punteggio massimo previsto per ogni condizione sul punteggio massimo attribuibile.

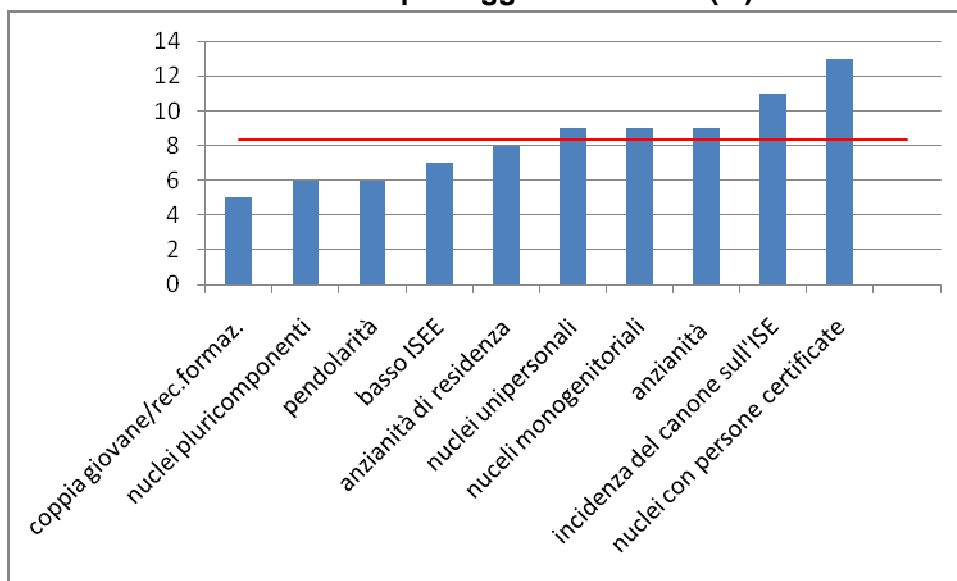
L'analisi è stata fatta sulle condizioni maggiormente presenti tra i richiedenti e che presentano maggiori differenze tra italiani e stranieri. Come evidenzia il grafico seguente, le condizioni il cui peso relativo è superiore alla media (rappresentata dalla linea rossa nel grafico 11) sono la presenza di invalidità/handicap e l'incidenza del canone sul valore ISE, seguiti dall'anzianità, dai nuclei composti da un solo adulto con figli a carico e dai nuclei composti da una persona sola. Fatta eccezione per l'incidenza del canone d'affitto sull'ISE, si tratta di condizioni che si presentano in misura maggiore tra i richiedenti italiani. Minor peso hanno la composizione di una coppia giovane e/o di giovane formazione, la numerosità del nucleo, la distanza del comune di residenza

<sup>18</sup> Oltre alle non cumulabilità tra condizioni espressamente indicate nei regolamenti, sono stati considerati sempre, tra i criteri non compatibili tra loro, i più vantaggiosi per il cittadino, considerando sempre la somma delle diverse combinazioni possibili con le altre condizioni. All'interno di ciascuna condizione si è considerato sempre il punteggio massimo previsto. Nel caso della presenza di invalidità/handicap, si sono considerate sempre 2 persone.

e il basso ISEE, condizioni più frequenti tra i nuclei stranieri. A metà si colloca l'anzianità di residenza<sup>19</sup>.

Quanto determina maggior disagio secondo i regolamenti comunali, dunque, non ricorre con frequenza tra la popolazione straniera, anche in ragione delle diverse caratteristiche socio demografiche dei migranti in generale (persone giovani, nuclei familiari numerosi). Un'ulteriore dimostrazione dell'assenza di vie preferenziali d'accesso alle case popolari per gli stranieri.

**Grafico 11**  
**Peso relativo di un set selezionato di condizioni di punteggio sul massimo punteggio attribuibile (%)**



## 5.5

### Il turn over negli alloggi ERP

L'uscita dagli alloggi ERP può essere determinata da diversi elementi:

- la regolare chiusura dei contratti;
- lo sfratto per morosità;
- il decadimento per irregolarità contrattuali (abbandono, cessione, attività illecite);
- la perdita dei requisiti (redditi non dichiarati, proprietà rilevanti, redditi superiori).

Rispetto a quest'ultimo punto, i funzionari e gli operatori dei Comuni hanno rimarcato in più occasioni la necessità di riconsiderare i requisiti per la permanenza nell'ERP al fine di dinamizzare maggiormente il ricambio degli assegnatari delle case popolari<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Per una lettura corretta dell'analisi è rilevante segnalare come la visione d'insieme che si è tentata di offrire nasconde un ventaglio assai variegato di situazioni possibili. Il peso di ciascuna condizione nei diversi territori può raggiungere infatti valori molto diversi tra loro. Ad esempio, la condizione di nuclei composti da un solo membro può avere un peso relativo compreso tra un valore percentuale minimo di 5 e un valore massimo di 14; l'anzianità di residenza può pesare sul totale del punteggio massimo attribuibile da un minimo del 5% ad un massimo del 18%; il range del peso della condizione di anzianità è compreso tra il 5 e il 17%; la numerosità del nucleo può pesare sul totale da un minimo del 3% ad un massimo del 13%.



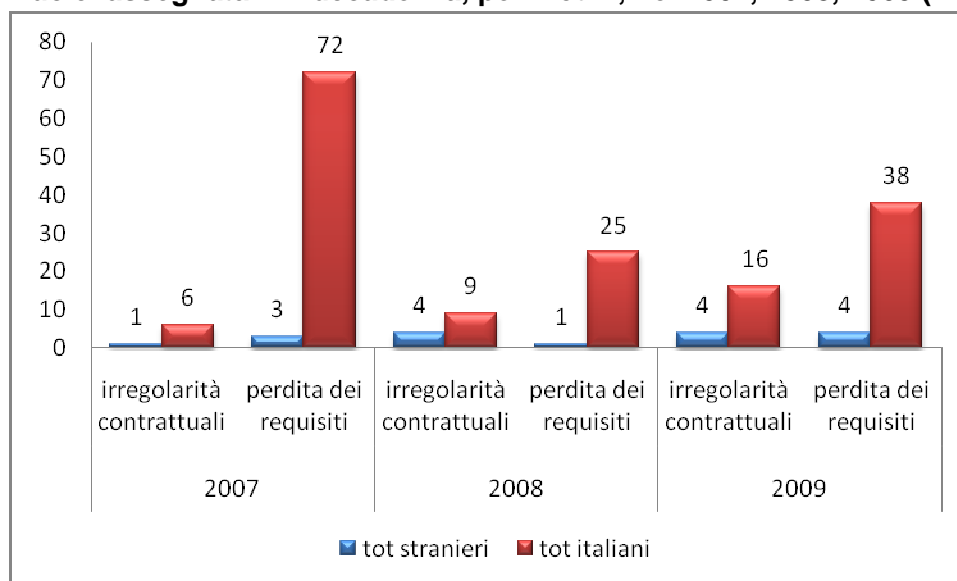
La Legge Regionale 24/2001, infatti, fissa i limiti massimi dei valori ISE e ISEE che non devono essere superati per concorrere all'assegnazione degli alloggi e per permanere in essi: margini che tuttavia determinano una permanenza durevole nelle case popolari e che dovrebbero essere ridotti, alla luce delle dimensioni della domanda insoddisfatta e dell'iniquità che viene a crearsi tra nuclei familiari a redditi simili ma con profonde differenze di canone se residenti nell'ERP o nel mercato privato. La lunga permanenza nell'ERP è tuttavia una condizione nazionale: secondo i dati di una ricerca del Censis effettuata su alcune aziende casa operative sul territorio nazionale aderenti a Federcasa, il 46,6% degli inquilini di alloggi popolari vi risiede da oltre 16 anni, il 35,2% da almeno 2 anni<sup>21</sup>.

Consapevoli che il dimensionamento del ricambio nell'ERP richiederebbe l'osservazione di un periodo di tempo più lungo, presentiamo comunque i dati in nostro possesso<sup>22</sup>, riferiti agli anni 2007, 2008 e 2009, che consentono di offrire un quadro dei movimenti in entrata e uscita dalle case popolari.

I grafici e le tabelle che seguono riportano i contratti chiusi per decadenza e sfratto per morosità nel triennio considerato. Interessante riportare quanto rilevato da Nomisma sulla percentuale di morosità nell'ERP in varie province italiane: al 2006, Bologna toccava il 4,8% di morosità, contro province come Torino, Roma e Palermo al di sopra del 30%.

**Grafico 12**

**Nuclei assegnatari in decadenza, per motivi, nel 2007, 2008, 2009 (N.)**



<sup>20</sup> La riflessione è in corso nei diversi tavoli sulle politiche abitative (Tavolo di concertazione provinciale per le politiche abitative; tavolo per la costruzione dell'intesa tra Regione, ANCI, UPI, CISPEL, ACER su sistema di gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica).

<sup>21</sup> Dati riportati in Nomisma: "La condizione abitativa in Italia. Dalle esperienze di housing sociale alla risposta del Piano Nazionale di Edilizia Abitativa e del Piano Casa, Secondo Rapporto Nomisma", Bologna 2010, pag. 43.

<sup>22</sup> I dati fanno riferimento a tutti i Comuni a gestione ACER e ai Comuni al di fuori della gestione ACER che hanno risposto al questionario, restano dunque esclusi Castello di Serravalle e San Benedetto Val di Sambro.

**Tabella 15**  
**Nuclei sfrattati per morosità, per cittadinanza, nel 2007, 2008 e 2009 (N.)**

2007	stranieri	6
	italiani	11
2008	stranieri	5
	italiani	29
2009	stranieri	5
	italiani	14

Gli alloggi regolarmente rilasciati nell'anno 2009 sono 560 (di cui il 59% a Bologna-città), 13 dei quali rilasciati da nuclei stranieri.

La tabella 15 mostra il confronto tra l'incidenza delle assegnazioni e di tutti i nuclei in uscita (per decadenza, sfratto o chiusura regolare del contratto) sul totale del patrimonio ERP disponibile a Bologna e provincia nell'anno 2009.

Come si può vedere, nell'anno considerato i nuclei stranieri in entrata sono di più di quelli in uscita; trend contrario per gli italiani. Il dato si spiega facilmente: tra i nuclei italiani sono maggiori gli assegnatari "di vecchia data": è dunque più frequente il raggiungimento di condizioni socio-economiche migliori che determinano la fuoriuscita dall'ERP; sono anche assegnatari più anziani, è dunque più frequente il rilascio della casa per decesso; a ciò si aggiunge il trend di domande e assegnazioni in calo che si è dimostrato in precedenza.

**Tabella 16**  
**Incidenza delle assegnazioni sul totale del patrimonio ERP e incidenza di tutti i nuclei in uscita sul totale del patrimonio ERP, distinti per cittadinanza nell'anno 2009 (%)**

	stranieri	italiani	<i>totale</i>
% delle assegnazioni sul totale del patrimonio ERP	1,2	2,5	3,7
% dei contratti chiusi, sfratti e decadenze (nuclei in uscita) sul totale del patrimonio ERP	0,1	3,2	3,4

## 5.6

### Alloggi pubblici destinati all'emergenza abitativa: cenni

I comuni possono prevedere casi di assegnazioni in deroga alla graduatoria ERP in situazioni di particolare emergenza abitativa (nuclei con particolari difficoltà, nuclei colpiti da provvedimento di sfratto, ecc.) riservando una quota di alloggi di E.R.P. al fine del loro utilizzo per assegnazioni provvisorie. Tale possibilità, tuttavia, è consentita esclusivamente qualora il Comune non abbia optato per l'assegnazione attraverso graduatoria aperta.

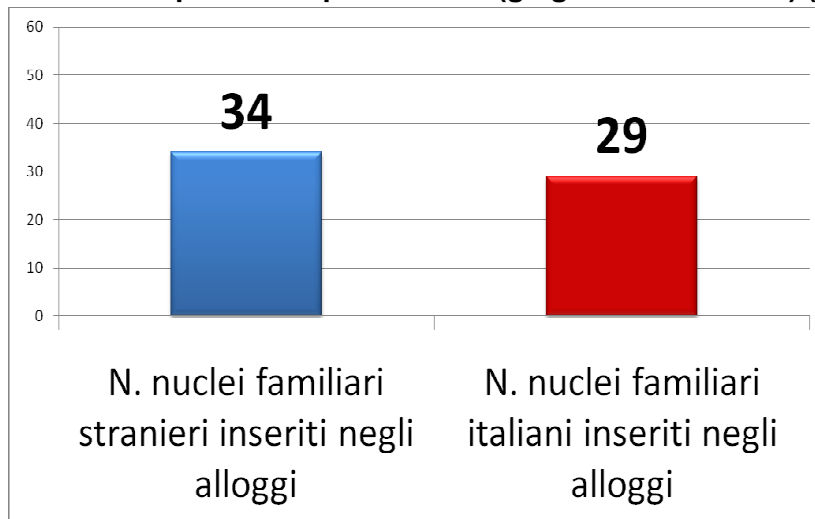
La Legge Regionale 24/2001, art. 25 comma 2 lett. h), infatti, consente "le assegnazioni in deroga alla graduatoria nelle situazioni di emergenza abitativa, ove si sia optato per l'assegnazione

*mediante concorso pubblico*”, escludendo così tale possibilità in caso di opzione di modalità di assegnazione mediante graduatoria aperta, salvo in situazioni eccezionali.

Nel Comune di Bologna, fino all'introduzione del sistema di assegnazione con graduatoria aperta, il ricorso all'assegnazione in deroga andava assumendo carattere di normalità e non, invece, di eccezionalità come questa tipologia d'intervento dovrebbe avere. Nel 2007, ancora vigente il sistema di assegnazione tramite concorso pubblico, sono state 118 le assegnazioni in deroga a fronte di 183 assegnazioni ordinarie. Dall'esecutività della prima graduatoria aperta (novembre 2007) per l'assegnazione di alloggi di E.R.P al 30 settembre 2009, sono 71 le assegnazioni in emergenza abitativa, che sono così tornate ad essere interventi straordinari.

Il grafico 13 mostra i dati riportati dai Comuni che hanno risposto al questionario e non conteggia invece il dato del Comune di Bologna, che possediamo non distinto per nazionalità del nucleo. I numeri del territorio provinciale mostrano effettivamente la residualità di tale procedura. Pur nei piccoli numeri, è evidente come siano soprattutto gli stranieri a trovarsi in situazioni di grave disagio, tale da rendere necessario il ricorso a questa risposta.

**Grafico 13**  
**Nuclei inseriti in alloggi ERP in deroga per emergenza abitativa alla data di risposta del questionario (giugno-ottobre 2010) (N.)**



## 6.

### CANONE CALMIERATO E PROGETTO AMA

Per offrire una risposta differenziata a quella fascia intermedia di popolazione che non possiede i requisiti tali da consentire l'accesso all'ERP ma, al contempo, con difficoltà riesce a reperire soluzioni tra gli alloggi privati a canone libero di mercato, diversi Comuni emettono bandi pubblici per la formazione di graduatorie per l'assegnazione di alloggi in locazione a canone calmierato. La maggior parte di questi bandi rientra all'interno del progetto AMA (Agenzia Metropolitana per l'Affitto<sup>23</sup>). Esistono anche bandi per l'assegnazione di alloggi al di fuori del progetto, ad esempio nei Comuni che non hanno aderito al progetto. In altri casi ancora, attraverso uno stesso bando si può accedere sia ad alloggi reperiti nell'ambito delle attività di AMA sia ad alloggi a canone calmierato di proprietà pubblica o privati realizzati sulla base di programmi provinciali, regionali o convenzioni urbanistiche.

Per quanto riguarda il Comune di Bologna, secondo quanto riportato nella relazione annuale 2009, nel periodo luglio 2006 (avvio della gestione della graduatoria a canone calmierato) all'ottobre 2009 le assegnazioni sono complessivamente 277, di cui 174 (62,8% del totale) a nuclei di cittadinanza italiana e 103 (37,2% del totale) a nuclei di cittadinanza non italiana, in aumento nel 2009 (20 pari al 44,4% del totale). Le domande complessivamente presentate ammontano a 1947, di cui il 33,5% presentate da nuclei di cittadinanza non italiana. Le assegnazioni rispettano la proporzione percentuale tra cittadini italiani e stranieri espressa in termini di domanda di alloggi a canone calmierato. Il Comune di Bologna comprende nello stesso bando anche gli alloggi inclusi nel progetto AMA (71 di proprietà privata e 30 pubblici); di questi, 46 sono assegnati a stranieri.

I dati riferiti al resto della provincia provengono da fonti diverse: dagli stessi Comuni attraverso il questionario, per le risorse al di fuori del progetto AMA; da ACER per quanto riguarda AMA, di cui è soggetto gestore.

---

<sup>23</sup> L'Agenzia Metropolitana per l'Affitto (AMA), costituita da soggetti pubblici e privati, promuove l'utilizzo del contratto a canone concordato da parte dei proprietari immobiliari. Mira a favorire l'incontro tra domanda e offerta di alloggi in affitto, rappresentando un'opportunità non solo per gli inquilini ma anche per i proprietari, minimizzando i rischi connessi alla selezione degli affittuari e all'eventuale mancato pagamento del canone di locazione pattuito. AMA offre infatti garanzie e servizi aggiuntivi ai proprietari di appartamenti che intendono affittare a canone concordato, in particolare agevolazioni fiscali per i proprietari (l'azzeramento totale dell'I.C.I.) e la copertura di un eventuale morosità da parte dell'inquilino, grazie all'attivazione di un fondo di garanzia ([www.ama-bo.it](http://www.ama-bo.it)).

**Tabella 17**  
**Numero alloggi gestiti tramite graduatoria dal Comune**  
**concessi a canone calmierato al di fuori del progetto AMA**  
**(fonte: Comuni che hanno fornito il dato attraverso questionario) (N.)**

	Domande ammesse all'ultima graduatoria pubblicata	Nuclei ammessi italiani	Nuclei ammessi stranieri	Alloggi destinati al canone calmierato	Nuclei italiani inseriti negli alloggi	Nuclei stranieri inseriti negli alloggi
Budrio	147	85	62	14	5	9
Imola	34	23	11	dato non reperito		
Marzabotto	37	21	16	8	3	5
San Giorgio di Piano	12	9	3	12	7	1
Castello d'Argile	14	14	0	8	6	1
Castel Maggiore	32	26	6	13	13	0
Castel San Pietro Terme	8	7	1	9	6	3
Pianoro	94	64	30	16	15	1

Per ciò che riguarda AMA, il 51,7% degli alloggi disponibili è assegnato a nuclei di origine straniera.

Dall'avvio del progetto, in due casi è stato attivato il fondo di garanzia (1 caso a Bologna e 1 caso a San Pietro in Casale), in entrambi i casi per nuclei italiani.

**Tabella 18**  
**Progetto AMA (Agenzia Metropolitana per l’Affitto):**  
**alloggi per proprietà e origine del locatario (fonte: ACER) (N.)**

	Alloggi disponibili di proprietà pubblica	Alloggi disponibili di proprietà privata	Nuclei italiani inseriti negli alloggi	Nuclei stranieri inseriti negli alloggi
Bologna	71	30	46	55
Budrio	0	1	0	1
Casalecchio di Reno	0	2	1	1
Castel Maggiore	0	1	1	0
Castenaso	0	1	1	0
Crespellano	9	0	3	6
Granarolo	0	1	1	0
Malalbergo	3	0	3	0
San Giovanni in Persiceto	16	0	8	8
San Lazzaro di Savena	0	1	0	1
San Pietro in Casale	5	2	5	2
<i>Totale</i>	<i>104</i>	<i>39</i>	<i>69</i>	<i>74</i>

## 7.

# II MERCATO PRIVATO, ACCORDI A CANONE CALMIERATO E SFRATTI

### 7.1

#### La ricerca di una casa in affitto

Di fronte al crescente 'bisogno di casa' degli stranieri, considerata l'esiguità della risposta pubblica, gli ostacoli che continuano a permanere nel mercato privato dell'affitto, cui si rivolge la maggioranza degli stranieri, rappresentano una vera e propria emergenza.

All'esiguità dell'offerta in locazione e agli elevati canoni di locazione, si aggiungono le diffuse speculazioni a danno degli stranieri. Una ricerca condotta da SUNIA nel 2009 su un campione di 1000 famiglie extracomunitarie distribuite su tutto il territorio nazionale rileva come solo nel 15% dei casi il contratto risulta registrato, mentre la condizione più diffusa è la registrazione per una cifra inferiore al reale. Il canone medio riferito ad un'abitazione di circa 70 mq secondo quanto risulta dalle registrazioni risulta pari a 740 euro mensili. Il canone medio realmente pagato è risultato pari a 800,00 euro mensili per i nuclei che non vivono in coabitazione, a 900 euro per le abitazioni divise da due famiglie; per quelle in cui vengono affittati posti letto la cifra varia da 300 a 500 euro a posto letto. Affitti maggiorati, dunque, che costringono sovente alla coabitazione: l'80% del campione vive in coabitazione con altri nuclei familiari.

I diffusi pregiudizi, ampiamente dimostrati da numerose ricerche sul tema<sup>24</sup>, e la diffidenza dei proprietari verso locatari stranieri, con la conseguente difficoltà a reperire alloggi in affitto, può ridurre l'offerta a disposizione degli stranieri che si trovano così costretti ad accettare il pagamento di canoni molto elevati.

Ne è conferma uno studio del Censis<sup>25</sup> che dimostrava come, a parità di condizione reddituale, le sistemazioni a cui accedono gli immigrati sono tendenzialmente più care e peggiori in termini di standard rispetto a quelle degli autoctoni.

I costi dell'abitazione comparati al reddito rappresentano un importante indicatore di disagio abitativo. Il CNEL, nel "VI Rapporto sugli Indici di integrazione degli immigrati in Italia", ha inserito tra gli indicatori d'inserimento l'accessibilità al mercato immobiliare assoluto (incidenza % del prezzo medio annuo di affitto di una casa di 50 mq in zona periferica sulla retribuzione media annua pro capite di fatto dei lavoratori dipendenti extraUE15) e differenziale (scarto tra incidenza

---

<sup>24</sup> Tra le altre segnaliamo la recentissima ricerca di Baldini M., Federici M. (2010) che, attraverso la tecnica del test situazionale, ha contattato le agenzie specializzate nell'affitto di 41 città italiane, inoltrando a ciascuna agenzia la stessa domanda firmata a nome di italiani e di stranieri, alcune delle quali scritte in italiano poco corretto. La componente straniera è risultata largamente maggioritaria tra le domande che non hanno ricevuto risposta.

<sup>25</sup> Censis: "La domanda abitativa negli anni 2000. Indagine sulla condizione abitativa delle famiglie italiane, sui segmenti di domanda debole e sugli strumenti finanziari per il rilancio dell'edilizia sociale", Censis, Roma, 2004.

% del prezzo medio annuo di affitto di una casa di 50 mq in zona periferica sulla retribuzione media annua pro capite di fatto dei lavoratori dipendenti extra-UE15 e la corrispettiva incidenza % riguardante i lavoratori dipendenti complessivi).

A livello nazionale, nel 2007 il costo di affitto annuo di una casa di 50 mq in zona periferica era mediamente di 4.328 euro, a fronte di una retribuzione media annua pro capite di fatto dei lavoratori dipendenti d'azienda, considerati nel loro complesso, di 19.213 euro: un'incidenza del canone sul reddito pari al 22,5%, una quota relativamente "sopportabile" nell'economia media di un dipendente.

Diversa la situazione di un dipendente d'azienda extracomunitario, il quale, nello stesso anno, percepiva mediamente una retribuzione annua di 11.697 euro con un'incidenza del costo d'affitto sul reddito del 37,0% (14,5 punti percentuali in più rispetto all'incidenza media per i dipendenti d'azienda nel loro complesso), una quota che invece rende strutturalmente proibitivo l'accesso al mercato delle locazioni da parte di un dipendente extracomunitario medio.

Se l'Emilia-Romagna si colloca, secondo l'indicatore CNEL, tra le dieci regioni nella fascia di alto livello di accessibilità, la posizione in classifica della provincia di Bologna è assai meno ragguardevole: al 95° posto su 103 province, al limite tra la fascia media e bassa di accessibilità, per quel che riguarda l'indicatore di accessibilità assoluto e al 74° (fascia media) per il differenziale.

Che a Bologna gli affitti incidano in maniera più consistente sui redditi degli immigrati è dimostrato anche da una rilevazione effettuata da SUNIA Bologna, sulla base dei dati ricavati dalle ISEE presentate a Teorema per la richiesta del contributo per l'affitto<sup>26</sup>. Secondo i dati Sunia, nel 2009 il reddito annuo netto medio dei richiedenti il contributo ammonta a 13.908 euro, contro 13.478 euro percepiti dagli stranieri. Il canone d'affitto mensile medio raggiunge 535 euro: maggiore di 30 euro quello sostenuto dagli stranieri. L'incidenza del canone sul reddito degli stranieri (50,12%) è maggiore di 4 punti percentuali rispetto all'incidenza media (46,15%) del totale del campione di richiedenti il contributo per l'affitto. A fronte di redditi inferiori percepiti dagli immigrati, l'offerta di locazione a cui accedono gli stranieri risulta dunque essere caratterizzata da costi maggiori.

---

<sup>26</sup> Il fondo per l'affitto è uno strumento che eroga un contributo destinato ad aiutare nel pagamento del canone di locazione. I criteri necessari per poter avere diritto al contributo del Fondo, istituito nel 1998 dalla Legge 431/98, art. 11, sono fissati annualmente dalla Regione attraverso un atto di Giunta. Secondo la Delibera regionale n. 2430 del dicembre 2009, possono fare richiesta del contributo i cittadini italiani, i cittadini comunitari e i cittadini extracomunitari con permesso di soggiorno o permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, con un valore ISE non superiore a 34.310 euro e un incidenza del canone non inferiore al 24%.



**Tabella 19****Rilevazione sulle domande per il contributo affitto realizzata da SUNIA (fonte: SUNIA)****Campione su 2.000 domande presentate per il contributo affitto nel 2007**

reddito annuo lordo medio	Reddito annuo netto medio	canone annuo medio	canone mensile medio	incidenza canone/reddito netto
15.716,00	13.386,00		516,93	46,34

**Campione su 2.500 domande presentate per il contributo affitto nel 2008**

reddito annuo lordo medio	reddito annuo netto medio	canone annuo medio	canone mensile medio	incidenza canone/reddito netto
16.336,00	13.818,00	6.433,92	536,16	46,56

**Campione su 2.693 domande presentate nel 2009**

reddito annuo lordo medio	reddito annuo netto medio	canone annuo medio	canone mensile medio	incidenza canone/reddito netto
16.465,87	13.908,00	6.419,18	535,00	46,15

**Campione su 974 domande presentate nel 2009 da cittadini stranieri**

reddito annuo lordo medio	reddito annuo netto medio	canone annuo medio	canone mensile medio	incidenza canone/reddito netto
15.846,87	13.478,00	6.755,35	563,00	50,12

Di fronte a ciò, assumono importanza gli Accordi territoriali siglati dalle organizzazioni sindacali degli inquilini e dei proprietari in tutti i Comuni della Provincia di Bologna che fissano, territorio per territorio, i criteri di applicazione dei contratti concordati previsti dalla L. 431/1998.

Questi contratti, rispetto a quelli a canone 'libero', hanno due differenze fondamentali: la possibilità di avere durata inferiore e sconti fiscali per incentivarne l'utilizzo. Negli Accordi, le associazioni più rappresentative dei proprietari immobiliari e degli inquilini stabiliscono le modalità di valutazione dei canoni locativi degli immobili residenziali e, per ogni tipologia individuata, definiscono una 'forbice' all'interno della quale ci si deve collocare per la definizione dell'importo della locazione.

Gli Accordi tengono conto anche delle differenze territoriali; per tal motivo sono 4 gli Accordi sottoscritti:

- Comune di Bologna: è datato 2008 il rinnovo dell'accordo risalente al 2003;
- Comuni ad alta densità abitativa (ai sensi della legge 61/89): risalente al 2003, in corso di rinnovo. La novità introdotta in fase di rinnovo di tale accordo riguarda in particolare la stipula di accordi singoli per ogni comune (prima un unico accordo per tutti i comuni) che permette la definizione di tabelle delle tariffe calcolate sull'andamento del mercato abitativo generale dei singoli comuni. Altra novità, interessante ai fini dell'oggetto della nostra ricerca, è l'introduzione di un articolo relativo alla 'chiarezza' (assente invece nell'accordo che riguarda il Comune di Bologna), fortemente voluto dai sindacati e ritenuto uno dei punti fondamentali perché vivere in affitto sia luogo di diritti, è la comprensione delle clausole contrattuali. In questo articolo ciò che si auspica non è un vincolo, ma è un'indicazione per favorire la trasparenza nei contratti. Tra i criteri comportamentali indicati come opportuni e corretti: la compilazione di un verbale di consegna che certifichi le condizioni dell'immobile; la consegna al conduttore del regolamento di condominio e del nome dell'amministratore di condominio; la consegna al locatore da parte del conduttore di copia del documento di identità e eventuale permesso/carta di soggiorno con l'impegno ad usare l'alloggio come abitazione principale;

- Comuni di Imola e del Circondario (2003);
- altri Comuni della provincia (2003).

Non è possibile raccogliere il dato dei contratti a canone concordato distinti tra italiani e stranieri (fatta eccezione per i dati di alloggi di proprietà pubblica assegnati tramite bando e degli alloggi inseriti nel progetto AMA). Il dato potrebbe essere ricostruito dagli Uffici tributi dei Comuni sulla base della verifica dell'esenzione ICI; tale rilevazione sarebbe assai complessa e va al di là delle possibilità della presente indagine. Si riporta di seguito la tabella con il numero totale dei Contratti Concordati nei Comuni ad alta tensione abitativa della Provincia di Bologna.

**Tabella 20**  
**Contratti a canone concordato nei Comuni ad alta tensione abitativa al 2010**  
**(fonte: Settore Politiche abitative della Provincia di Bologna)**

	N. abitazioni
Anzola dell'Emilia	290*
Calderara di Reno	195
Casalecchio di Reno	1.236
Castel Maggiore	320
Castenaso	148
Granarolo dell'Emilia	73
Pianoro	396
San Lazzaro di Savena	1.300*
Sasso Marconi	350
Zola Predosa	700*
<i>Totale</i>	<i>11.488</i>

\*Il dato è grezzo e può comprendere anche ambienti come garage e cantine.

## 7.2 Gli sfratti

Secondo i dati della Prefettura di Bologna, gli sfratti emessi nel 2009 ammontano a 1.566; la causa di oltre il 90% di questi è la morosità. L'anno 2010 ha dato segnali di peggioramento: sono 1.218 gli sfratti per morosità emessi nei primi 9 mesi dell'anno.

**Tabella 21**  
**Sfratti emessi per finita locazione e morosità**  
**(fonte: Prefettura di Bologna)**

<b>SFRATTI GENNAIO-DICEMBRE 2009</b>			
Per finita locazione		Per morosità ed altra causa	
capoluogo	resto della provincia	capoluogo	resto della provincia
80	58	680	748
<b>SFRATTI GENNAIO-SETTEMBRE 2010</b>			
Per finita locazione		Per morosità ed altra causa	
capoluogo	resto della provincia	capoluogo	resto della provincia
57	62	619	599

Di fronte all'emergenza evidente, la Prefettura di Bologna ha promosso un protocollo d'intesa tra enti locali, associazioni dei proprietari, organizzazioni sindacali degli inquilini, istituti di credito e fondazioni bancarie per la sospensione delle procedure di sfratto per morosità relative ad immobili ad uso abitativo in corso. Il protocollo prevede la possibilità per le famiglie in difficoltà nel pagamento dei canoni di richiedere un finanziamento bancario garantito da un apposito fondo di garanzia alla cui dotazione finanziaria concorrono la Fondazione del Monte di Bologna, la Fondazione Cassa di Risparmio di Bologna, Fondazione Cassa di Risparmio di Imola e la Regione Emilia-Romagna. Ad oggi il protocollo non sembra essere stato applicato.

Alcune organizzazioni sindacali, pur riconoscendo l'importanza dell'intervento e sottoscrivendo l'accordo, come nel caso di SUNIA, hanno espresso perplessità circa alcuni punti del protocollo, che sintetizziamo nello schema che segue.

## I punti salienti del protocollo

## Le perplessità dei sindacati (Sunia, USB)

Art. 2 e 3: L'inquilino sfrattato può chiedere, con il consenso del proprietario, la sospensione per 12 mesi dell'esecuzione della procedura di sfratto già convalidata, a fronte del pagamento, a decorrere dal momento dell'accordo, di un canone mensile di locazione in misura ridotta non inferiore all'80% del canone originario di affitto o, se è in difficoltà, non inferiore al 50%

- L'accordo è possibile SOLO se c'è il consenso del proprietario, difficile da trovare
- E' comunque previsto il pagamento di parte dell'affitto; in situazioni di disoccupazione è difficile sostenere tale spesa

Art. 3: Per la restante parte, non superiore quindi al 30% dell'importo originario, potrà godere di un finanziamento erogato, tramite rate trimestrali anticipate, dagli istituti di credito firmatari della presente intesa.

Tale finanziamento, erogato al tasso di provvista, dovrà essere restituito con rate fino a 48 mensilità secondo modalità da definirsi direttamente con la banca interessata.

- Non sono ancora chiari (secondo Sunia) gli accordi con le banche
- Si prevede un ulteriore indebitamento dell'inquilino con le banche

Art. 5: Al fine di garantire i crediti vantati dagli istituti bancari verso il locatore di cui all'art. 2, è costituito un Fondo di Garanzia cui concorrono la Regione Emilia Romagna e le fondazioni bancarie. Detto fondo garantisce i crediti assunti dalle banche nella loro totalità; esso è gestito dalla Provincia di Bologna

- Secondo Sunia, il pubblico dovrebbe piuttosto sostenere proprietari che mettono in atto azioni per sostenere inquilini che si dichiarino a rischio di morosità

## 7.3

### La casa di proprietà

Il mercato privato rappresenta una dimensione d'indagine importante anche in considerazione della crescita delle compravendite che hanno avuto come acquirente un immigrato negli anni scorsi, aumentate dal 2003 al 2006 del 19%, raggiungendo, secondo il Rapporto 2007 dell'Osservatorio nazionale Immigrati e casa realizzato da Scenari Immobiliari, nel 2006, le 131.000 unità (pari al 16,3 % di tutte le transazioni concluse sul mercato residenziale).

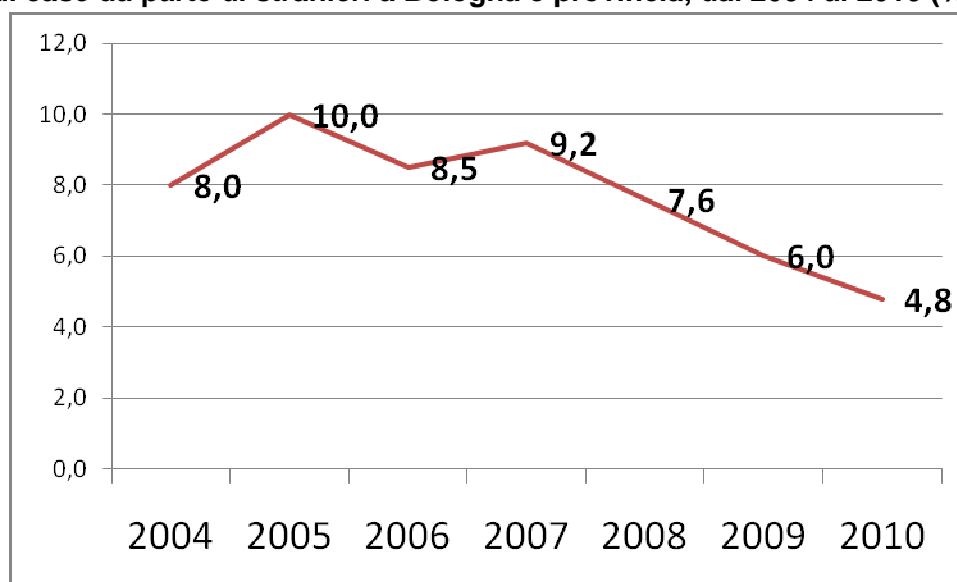
La consistenza del dato trova conferma anche in un'indagine effettuata tra i residenti stranieri di Bologna e provincia<sup>27</sup>: del campione intervistato (350 questionari raccolti), il 21,4% vive in una casa di proprietà, di cui la maggioranza vive in Italia da oltre 6 anni (e ben il 54,8% da oltre 10 anni), ma una percentuale non irrilevante di essi (13%) sono immigrati in Italia da meno di 6 anni, che, con buona probabilità, avranno fatto ricorso alle banche per coprire la quasi totalità della spesa. Era quello, infatti, il periodo in cui la possibilità di acquistare una casa era, per questa categoria di acquirenti, fortemente legata alla disponibilità di un mutuo bancario. Se, in precedenza, compravano casa coloro che risiedevano in Italia da molto tempo e che potevano contare sui risparmi di anni di lavoro, in quel periodo si sono affacciati sul mercato coloro che, volendo sfruttare il momento favorevole dei bassi tassi d'interesse, hanno acceso mutui con percentuali di copertura del prezzo di acquisto quasi totali.

<sup>27</sup> Lelleri R., Patuelli M.C.: "Vivere sotto le due torri. Lavoro, salute e integrazione dei cittadini stranieri residenti a Bologna e provincia", CIUEB, Bologna, 2009.

Secondo il Rapporto più recente di Scenari Immobiliari<sup>28</sup>, negli anni seguenti gli acquisti di case da parte degli stranieri a livello nazionale sono calati drasticamente: già il 2009 aveva fatto registrare un calo del 27 per cento rispetto all'anno precedente, con un arresto degli acquisti di case da parte di stranieri (comunitari ed extracomunitari) a circa 75mila unità. La stima per la fine del 2010 prevede un'ulteriore perdita degli scambi, con circa 56.000 case acquistate, pari al 9% del totale degli acquisti: *“Questa situazione negativa è provocata soprattutto dall'assenza del sistema creditizio che, dal 2008 in poi, ha frenato tutta la fascia a basso reddito del mercato residenziale. A differenza degli altri Paesi europei non ci sono state in Italia, per le fasce deboli, iniziative di sostegno all'acquisto da parte del settore pubblico. I lavoratori stranieri immigrati sono stati più penalizzati, perché le procedure di accesso al credito sono più rigide che per gli italiani: le pratiche per il rilascio possono durare mesi e le garanzie che prima venivano accettate non sono più considerate valide”*<sup>29</sup>.

**Grafico 14**

**Acquisti di case da parte di stranieri a Bologna e provincia, dal 2004 al 2010 (% sul totale)**



Elaborazione nostre su dati di Scenari Immobiliari

Tra le nazionalità presenti, in Italia gli est europei rappresentano il 44,5% degli acquirenti stranieri del 2010, in particolare rumeni e albanesi. Scende invece la quota degli acquisti coperta dai lavoratori del Nord Africa. Secondo Scenari Immobiliari 2010, ciò *“in parte dipende dai consistenti acquisti fatti negli anni precedenti, visto che si tratta di comunità presenti nel nostro Paese da tempo. In parte bisogna attribuire la loro ridotta attività alla difficoltà degli ultimi anni di reperire mutui a copertura totale della cifra d'acquisto: il tipo di finanziamento a cui sono stati tradizionalmente più legati”*<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> Scenari Immobiliari: *“Osservatorio nazionale, Immigrati e casa. Rapporto 2010”*, Roma, Scenari Immobiliari, 2010.

<sup>29</sup> Scenari immobiliari, op.cit., pag. 2.

<sup>30</sup> Scenari Immobiliari, op.cit., pag. 13.

## 8.

### SERVIZI E PROGETTI CHE SI OCCUPANO DI ACCESSO ALL'ABITAZIONE PER CITTADINI STRANIERI

In questo capitolo vengono presentati alcuni casi studio indicativi di cosa accade nella provincia di Bologna.

Non si tratta della segnalazione di 'buone pratiche', in quanto evidenziare buone pratiche avrebbe comportato una sistematica valutazione dei casi sulla base di criteri definiti e ciò sarebbe andato al di là degli scopi e delle possibilità di questa ricerca.

Lo scopo di questa illustrazione è dunque di fornire un punto di partenza per una successiva analisi qualitativa, dove i casi possano essere comparati a interventi simili.

#### 8.1

##### Social housing (edilizia sociale)

Le numerose iniziative realizzate nella Provincia di Bologna in risposta alla domanda di casa degli immigrati possono essere ricondotte sotto la categoria del *social housing*.

##### 8.1.1 - Definizione di social housing

L'eterogeneità dei bisogni e delle difficoltà crescenti dell'abitare hanno comportato la necessità di una risposta sempre più diversificata e di un intervento congiunto di istituzioni pubbliche da un lato, e di istituzioni private e soggetti no profit dall'altro. In questo scenario è cresciuto l'interesse per il social housing, la cui traduzione letterale è "*edilizia sociale*".

Sono destinatari del social housing quei gruppi sociali che non rientrano nei canoni di povertà economica previsti per accedere all'edilizia residenziale pubblica ma che, allo stesso tempo, non sono in grado, da soli, di misurarsi con il mercato odierno dell'abitare o non sono in condizione di accedere a un mutuo o hanno bisogni abitativi di carattere temporaneo. Si tratta di un'area di persone, di cui i cittadini di origine straniera spesso fanno parte, che pur potendo contare su un reddito, su una pensione o su una condizione di relativa stabilità, incontra il problema della casa nella ricerca di un'abitazione adeguata a costi accessibili ma anche, e spesso, nella difficoltà o impossibilità di mantenere la casa in cui vive, sia che si tratti di un appartamento in affitto, sia di proprietà.

La complessità del settore del social housing appare già dalla sua definizione in quanto nei vari Paesi europei vengono adottate diverse accezioni, secondo le fasce sociali considerate rilevanti, le

modalità di finanziamento dei progetti, i criteri di assegnazione degli alloggi, il grado d'integrazione dei servizi abitativi con quelli sociali<sup>31</sup>.

Secondo il CECODHAS (Comité Européen de Coordination de l'Habitat Social), l'organizzazione europea degli operatori del settore, *social housing* significa offrire "alloggi e servizi, con forte connotazione sociale, per coloro che non riescono a soddisfare il proprio bisogno abitativo sul mercato (per ragioni economiche, per assenza di un'offerta adeguata), cercando di rafforzare la loro condizione" (CECODHAS 2005).

Numerose sono le elencazioni degli elementi che caratterizzano il social housing. Secondo la Fondazione Housing Sociale, che per la propria attività trae ispirazione dalla definizione del CECODHAS, gli elementi che lo caratterizzano sono:

- pluralità di azioni e iniziative (non solo case);
- forte connotazione sociale (tale da rendere chiaramente distinguibili gli interventi da quelli di mercato);
- riferimento ad un target sociale ampio (coloro che non riescono a soddisfare il proprio bisogno abitativo sul mercato, per ragioni economiche o per assenza di un'offerta adeguata);
- un campo che non si risolve nell'appartamento ma che comprende anche percorsi di accompagnamento per le persone e per le famiglie (cercando di rafforzare la loro condizione)<sup>32</sup>.

In generale, si può affermare che esistono due diverse accezioni del termine social housing.

La prima accezione, che sottolinea la novità del social housing sotto il profilo economico e finanziario, indica quei progetti nei quali il ruolo ed il contributo del soggetto pubblico si manifesta nel favorire l'acquisizione, da parte dei promotori dell'iniziativa, della disponibilità di aree edificabili a condizioni economiche vantaggiose rispetto a quelle di libero mercato. In questo modo si sottolinea la capacità del social housing di uscire dalla stretta della scarsità delle risorse pubbliche disponibili e di catalizzare sul settore dell'abitare sociale nuovi investimenti da parte di attori pubblici e privati.

La seconda accezione di social housing sottolinea gli aspetti di carattere strettamente sociale delle iniziative realizzate. Protagonisti di queste esperienze sono, in prevalenza, i soggetti del Terzo Settore (associazioni, cooperative, ONG), il più delle volte in partenariato con gli Enti Locali e con altri soggetti (istituzioni religiose, fondazioni) o altre categorie (associazioni di datori di lavoro o di proprietari di immobili)<sup>33</sup>: "La progettazione di un intervento di housing sociale si caratterizza per considerare gli aspetti immobiliari non come un fine ma come uno degli elementi da valorizzare all'interno di un approccio integrato che dedica particolare enfasi a tematiche di carattere sociale. In un intervento di housing sociale la progettazione architettonica diviene parte di un processo articolato che, a differenza di un normale progetto immobiliare, è solo in parte focalizzato sulla realizzazione degli edifici; il processo si estende alla gestione degli alloggi e al presidio della vita della comunità e dei suoi servizi, pianificando un'attività di accompagnamento che diventa parte integrante e necessaria della realizzazione degli alloggi sociali"<sup>34</sup>.

Accanto alle tradizionali strategie di edilizia sovvenzionata a totale carico dello Stato e di edilizia convenzionata/agevolata, emergono quindi nuove politiche abitative nelle quali il soggetto pubblico assume un ruolo di regia e proposizione, promuovendo politiche integrate caratterizzate dal coinvolgimento di operatori privati socialmente orientati che, a fronte di un sostegno pubblico (ad

<sup>31</sup> Cfr. Fondo Immobiliare Etico "Abitare Sociale 1": "Un programma per l'housing sociale. Concorso Internazionale di Progettazione di Housing Sociale", 2009/2010.

<sup>32</sup> Cfr. [www.fhs.it](http://www.fhs.it).

<sup>33</sup> Cfr. Fondazione ANCI ricerche: "I comuni e la questione abitativa", Cittalia, seconda edizione febbraio 2010.

<sup>34</sup> Cfr. "Un programma per l'housing sociale (...)", op.cit.

esempio la cessione di aree edificabili a basso costo o a costo zero oppure la mobilitazione di patrimonio immobiliare pubblico attualmente non utilizzato), sviluppino iniziative abitative a forte contenuto sociale e pubblicamente orientate.

### 8.1.2 - La normativa

Il social housing ha attualmente trovato una sua formalizzazione in sede normativa attraverso le definizioni di “Edilizia residenziale sociale” e di “Alloggio sociale”.

La legge finanziaria del 2008 (Legge 244 del 24 dicembre 2007) dedica largo spazio al tema delle politiche abitative.

In primo luogo viene definita l'Edilizia residenziale sociale: ai comma 258 e 259 dell'art. 1 è previsto che nei piani urbanistici possano essere individuate zone per la cessione gratuita da parte dei proprietari di aree o immobili destinati a edilizia residenziale sociale. E' prevista anche la possibilità che tali soggetti forniscano alloggi a canone calmierato, concordato e sociale.

In secondo luogo, ai comma 285, 286 e 287 dell'art. 2, con l'obiettivo d'incrementare il patrimonio immobiliare destinato all'affitto a canone sostenibile, è prevista una nuova tipologia di alloggio: le residenze di interesse generale destinate alla locazione. Sono alloggi ubicati nei Comuni ad alta tensione abitativa, composti da case non di lusso e gravate da un vincolo di locazione a uso abitativo per almeno 25 anni. Viene quindi introdotto il principio secondo il quale fabbricati destinati alla locazione di lungo periodo, anche se di proprietà privata, costituiscono un servizio economico d'interesse generale e come tali rientrano nella definizione di alloggio sociale.

Con il Decreto ministeriale del 22 aprile 2008 sono tratteggiate le caratteristiche dell'alloggio sociale. E' definito “alloggio sociale” l'unità immobiliare adibita ad uso residenziale in locazione permanente che svolge la funzione di ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, non in grado di accedere alla locazione nel libero mercato. Sono compresi in tale definizione gli alloggi realizzati o recuperati da operatori pubblici e privati con il ricorso a contributi o agevolazioni pubbliche (esenzioni fiscali, assegnazione di aree o immobili, fondi di garanzia, agevolazioni di tipo urbanistico), destinati alla locazione temporanea per almeno otto anni o alla proprietà. Si specifica inoltre che *“il servizio di edilizia residenziale sociale viene erogato da operatori pubblici e privati prioritariamente tramite l'offerta di alloggi in locazione alla quale va destinata la prevalenza delle risorse disponibili, nonché il sostegno all'accesso alla proprietà della casa, perseguendo l'integrazione di diverse fasce sociali e concorrendo al miglioramento delle condizioni di vita dei destinatari”* (art. 1, comma 4). L'art. 1, comma 5, precisa che *“l'alloggio sociale, in quanto servizio d'interesse economico generale, costituisce standard urbanistico aggiuntivo da assicurare mediante cessione gratuita di aree o di alloggi, sulla base e con le modalità stabilite dalle normative regionali”*.

Il Decreto stabilisce che saranno le Regioni, in concertazione con i Comuni, a definire i requisiti per l'accesso e la permanenza nell'alloggio sociale e a stabilirne il canone di locazione, tenendo conto delle capacità economiche degli aventi diritto, della composizione del nucleo familiare e della tipologia di abitazione.

Gli operatori pubblici che erogano i servizi di edilizia sociale in locazione permanente, e gli operatori pubblici e privati selezionati con gare pubbliche per la realizzazione degli alloggi sociali, hanno diritto ad una compensazione costituita dal canone di locazione e da altre eventuali misure stabilite dallo Stato e dagli Enti locali.



### 8.1.3 - Attuali politiche abitative in merito al social housing in Italia

Nel corso di questa legislatura il Governo si è impegnato a realizzare un piano per l'edilizia che, tra gli altri, lo scopo di andare incontro alle esigenze delle classi più disagiate e superare in maniera organica e strutturale il disagio sociale e il degrado urbano derivante dai fenomeni di alta tensione abitativa.

L'articolo 11 del Decreto Legge n. 112 del 25 giugno 2008 ha previsto la predisposizione di un Piano nazionale di edilizia abitativa *“al fine di garantire su tutto il territorio nazionale i livelli minimi essenziali del fabbisogno abitativo per il pieno sviluppo della persona umana. [...] Il Piano è rivolto all'incremento del patrimonio immobiliare ad uso abitativo attraverso l'offerta di abitazioni di edilizia residenziale [...] con il coinvolgimento di capitali pubblici e privati, destinate prioritariamente a prima casa per [...] immigrati a basso reddito, residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima regione.”*

Il Piano, approvato dal Consiglio dei Ministri con il D.P.C.M. del 16 luglio 2009, è articolato in quattro linee d'intervento: incremento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica; promozione finanziaria anche ad iniziativa di privati; agevolazioni a cooperative edilizie; programmi integrati di promozione di edilizia residenziale sociale.

A quasi due anni dal lancio di questo programma nazionale per l'housing sociale, nella primavera 2010, con l'attivazione di finanziamenti pubblici e privati per la realizzazione di cinquantamila alloggi, in cinque anni, per un ammontare complessivo di circa 4 miliardi di euro, è iniziata la seconda fase del Piano nazionale di edilizia abitativa. Le azioni che hanno permesso l'avvio della fase operativa del piano sono state:

- la ripartizione, con il Decreto Ministeriale dell'8 marzo 2010, delle risorse (€ 377.885.270) alle Regioni. Queste, entro novembre, hanno inviato al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti delle proposte di programma per l'attuazione delle linee d'intervento previste dal Piano Casa. Tali proposte dovevano essere finalizzate alla realizzazione di programmi integrati di edilizia residenziale, anche sociale, e di riqualificazione urbana e dovevano essere formulate dagli Enti locali, in coerenza con la programmazione regionale delle politiche abitative e dello sviluppo del territorio;
- la firma del decreto che ha dato avvio alla procedura di pubblicazione del bando di gara per la scelta della società di gestione del risparmio. Quest'ultima, e il relativo fondo, rappresentano gli strumenti che permetteranno la realizzazione delle opere previste nel Piano Casa. L'esecutivo ha invitato una pluralità di soggetti privati, tra cui le Fondazioni bancarie e le Casse di previdenza, a partecipare al “Fondo investimenti per l'abitare”.

### 8.1.4 - Attuali politiche abitative in Emilia-Romagna

La Regione Emilia-Romagna, con la Legge Regionale 6/2009 *“Governo e riqualificazione solidale del territorio”* ha inteso riformare la normativa regionale in materia di tutela e di governo del territorio e promuovere nuove modalità di edilizia residenziale sociale e interventi innovativi in materia di edilizia abitativa da destinare in particolare al segmento della locazione (cfr. NuovaQuasco 2009).

Il testo prevede che si chieda alla pianificazione urbanistica che una quota non inferiore al 20% del fabbisogno complessivo di residenza sia finalizzata all'edilizia residenziale sociale per giovani coppie, studenti, portatori di handicap, cittadini stranieri. La legge contiene, tra l'altro, le norme per

l'applicazione della "Intesa tra Stato, Regioni ed Enti locali", siglata il 1 aprile 2009, nota come "Piano Casa", che individua misure per il rilancio dell'attività edilizia<sup>35</sup>.

Il 3 giugno 2010 la Regione ha sottoscritto con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti l'Accordo di Programma denominato "Programma di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile" che ha la finalità di incrementare la disponibilità di alloggi da offrire in locazione a canone sostenibile (sociale, moderato, convenzionato) e di migliorare la dotazione infrastrutturale dei quartieri urbani degradati e caratterizzati da condizioni di disagio abitativo.

Sempre in materia di sostegno all'abitare, l'Amministrazione regionale ha varato diverse misure e strumenti strategici per le politiche abitative regionali:

- la creazione del Fondo immobiliare etico, nato dal protocollo di collaborazione tra sei Fondazioni bancarie regionali (Fondazione Carisbo, Fondazione Cassa di Risparmio di Forlì, Fondazione del Monte di Bologna e Ravenna, Fondazione Cassa di Risparmio di Modena, Fondazione CR Piacenza e Vigevano, Fondazione Cassa di Risparmio di Rimini) e la Regione per contrastare il disagio abitativo che colpisce fasce crescenti di popolazione con redditi medio-bassi, insufficienti per accedere alla casa in proprietà, ma anche per muoversi sul libero mercato dell'affitto. Grazie all'apporto delle Fondazioni si metteranno in moto 100 milioni di euro che permetteranno di riqualificare alcune zone delle città e di mettere a disposizione circa 2000 appartamenti. Il Fondo sarà gestito da una Società di gestione del risparmio (SGR) con criteri etici e non speculativi e il Comitato promotore (composto dalle sei fondazioni bancarie) si è impegnato a condividere con l'Amministrazione regionale le finalità e i criteri che ispireranno l'attività del Fondo. Questo avrà a disposizione un patrimonio iniziale di 35 milioni di euro che consentirà di accedere al Sistema integrato di fondi nazionale e locale previsto dal Piano Casa nazionale. Il Fondo immobiliare si avvarrà inoltre di accordi con le amministrazioni locali per la disponibilità di aree e immobili da destinare a interventi di edilizia sociale come previsto dal Piano territoriale regionale.
- il Programma di edilizia residenziale sociale 2010 (per un importo di 31 milioni di euro) che finanzia le nuove costruzioni o il recupero o l'acquisto di appartamenti già realizzati da destinare alla locazione. Il Programma incentiva, con la concessione di un contributo, la realizzazione di interventi su aree o immobili messi a disposizione dai Comuni e destinati alla locazione o al godimento permanente di alloggi, alla locazione o al godimento a termine di lungo periodo (non inferiore a 25 anni), alla locazione o al godimento a termine di medio periodo (non inferiore a 10 anni). Possono concorrere all'attuazione del Programma le cooperative di abitazione, le imprese di costruzione, le società di scopo a maggioranza pubblica, le organizzazioni non lucrative di utilità sociale (Onlus), le fondazioni o le Aziende regionali per il diritto allo studio (ARDSU), tutti o in forma singola o associata.
- Il Programma di interventi per la casa e la riqualificazione urbana, che viene finanziato con 22 milioni e 400 mila euro e i cui interventi sono selezionati attraverso il bando per gli alloggi a canone sostenibile. Il Programma ha lo scopo di realizzare, secondo criteri di sostenibilità ambientale ed efficienza energetica, alloggi a canone sostenibile e punta al recupero del patrimonio abitativo esistente e al miglioramento dei servizi in aree caratterizzate da condizioni di degrado e disagio sociale. Gli interventi, caratterizzati da elevati livelli di vivibilità, salubrità, sicurezza e sostenibilità ambientale ed energetica, promuovono e valorizzano la partecipazione di soggetti pubblici e privati<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> Cfr. [www.regione.emilia-romagna.it](http://www.regione.emilia-romagna.it)

<sup>36</sup> Fonte: Comunicazioni istituzionali pubblicate sul sito [www.emiliaromagnasociale.it](http://www.emiliaromagnasociale.it)

## 8.2

### Servizi e progetti sul territorio provinciale bolognese

All'interno di questo paragrafo presentiamo sinteticamente i servizi e i progetti realizzati, o in corso di realizzazione, sul territorio provinciale bolognese, dei quali siamo venuti a conoscenza e che hanno risposto alla nostra richiesta.

Partendo dalla definizione di social housing ampia adottata dalla Fondazione ANCI Ricerche (2010) in un recente studio, in questo rapporto attribuiamo al termine social housing i seguenti significati:

- un'area di politica abitativa, non ricompresa nella tradizionale edilizia residenziale pubblica, in quanto non si indirizza ai più poveri ma ad una fascia più ampia di persone in difficoltà e coinvolge il privato e il non profit, assieme al settore pubblico;
- l'insieme delle iniziative che promuovono l'offerta abitativa per destinatari specifici, nell'ambito di una più ampia politica di coesione sociale.

I 17 progetti individuati sono stati suddivisi in 10 categorie.

Questo quadro tipologico è stato costruito sulla base delle modalità e delle finalità principali degli interventi descritti e risulta dalla rielaborazione di categorie proposte in tre testi, che partono dal 2005 e arrivano al 2010, da noi consultati<sup>37</sup>.

Purtroppo non sono tante le concordanze tra le tipologie di diversi autori e abbiamo finito, anche noi, per proporre una classificazione, per così dire, originale. Come sempre, si sottolinea l'artificialità della classificazione, che ha meramente scopo illustrativo, poiché fa riferimento ad una situazione più complessa ed articolata, dove la categorizzazione traccia confini che nella realtà lasciano sfumare e sovrapporre molte delle esperienze, ognuna delle quali include azioni che potrebbero essere collocate in altra categoria.

La maggior parte delle categorie da noi utilizzate individuano esperienze finalizzate a fornire una sistemazione abitativa, invece le categorie "informazione e orientamento" e "servizi di accompagnamento" contengono al loro interno azioni che Irene Ponzo, nella ricerca "Il disagio abitativo degli immigrati: le risposte dell'housing sociale", definisce di housing sociale leggero, ossia azioni "focalizzate soprattutto sulla dimensione sociale e territoriale dell'abitare" (Ponzo 2010).

Per ogni intervento abbiamo proceduto alla raccolta dei documenti e relazioni e ad interviste semi-strutturate con responsabili ed operatori di ciascuna esperienza. Le informazioni ricevute sono state organizzate e analizzate utilizzando una scheda ad hoc che, oltre a contenere le informazioni di base (nome progetto, ente promotore, finanziatori, ente attuatore, tempi, costo, responsabile di progetto), prevedeva la raccolta di informazioni su gli obiettivi, le azioni previste e realizzate, gli strumenti e le metodologie, i risultati attesi e raggiunti, gli elementi di successo e replicabili, le criticità e i punti di debolezza. Nei casi in cui, al momento della stesura del rapporto, il progetto fosse ancora in esecuzione, si troveranno descritte unicamente le azioni previste e i risultati attesi; nei casi in cui i progetti fossero giunti a termine, si è chiesto agli intervistati di riassumere brevemente i risultati e di evidenziare quali, a loro avviso, erano stati i punti di forza e i punti di debolezza dell'esperienza. Infine, dopo una prima elaborazione, queste schede sono state inviate

---

<sup>37</sup> "I Comuni e la questione abitativa", op. cit.; Prizzon F., Ingaramo L., Bagnasacco M., "Social Housing: quadro interpretativo dei metodi e delle esperienze in Italia", SiTi – Istituto Superiore sui Sistemi Territoriali per l'Innovazione, 2007; Censis, "Le politiche per gli immigrati in Italia", sintesi tratta da "Attività di monitoraggio delle politiche abitative realizzate o in corso di realizzazione in favore degli immigrati nelle regioni del Centro Nord. Rapporto finale", Censis, 2005.

agli intervistati per la verifica e l'eventuale integrazione dei contenuti. La metodologia di analisi del materiale è stata di tipo qualitativo.

Il dettaglio delle esperienze che qui elenchiamo è visibile nelle tabelle allegate al rapporto.

### 8.2.1 - Informazione e orientamento

Rientrano all'interno di questa categoria servizi e progetti che hanno lo scopo di fornire informazioni sul mercato immobiliare, orientare la ricerca della casa (anche attraverso la produzione di guide multilingue che illustrano norme e prassi relative all'abitare), orientare ai servizi presenti sul territorio, aiutare nella presentazione delle domande per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica, per il canone calmierato o per il contributo per l'affitto<sup>38</sup>.

→ *Servizio di assistenza nella compilazione della domanda per il canone calmierato, per il contributo a sostegno delle abitazioni in locazione e servizio di informazioni sull'Edilizia Residenziale Pubblica (Associazione Xenia)*

L'Associazione Xenia, dal 2006, senza alcun finanziamento esterno, offre questo servizio che ha lo scopo di facilitare l'accesso all'alloggio ai soggetti in possesso dei requisiti per accedere alle graduatorie per il canone calmierato e per il contributo per l'affitto. Gli operatori, oltre a verificare i requisiti e assistere nella compilazione delle domande di accesso alla graduatorie, svolgono interventi complementari, finalizzati a dare una risposta a esigenze e problemi non immediatamente correlati all'alloggio.

Focus sugli stranieri: Per i cittadini stranieri la difficoltà principale è data dalla comprensione della lingua e del linguaggio utilizzato per la compilazione di moduli e richieste.

Punti di forza: Il principale punto di forza del servizio è legato al fatto che gli operatori, oltre ad aiutare gli stranieri nella compilazione delle domande, svolgono interventi complementari finalizzati a dare una risposta a esigenze e problemi non immediatamente correlati all'alloggio, come la ricerca del lavoro, l'assistenza nell'espletamento delle pratiche per i permessi di soggiorno e, quando necessario, favoriscono il contatto con i servizi sociali.

Punti di debolezza: La gestione del canone calmierato nelle normative nazionali e tabelle provinciali fa sì che gli affitti restino molto alti. Inoltre le case disponibili di proprietà del Comune sono un numero esiguo, infatti ogni anno la percentuale di assegnazioni, rispetto al numero di domande, è inferiore al 2%.

→ *Progetto "La casa è uguale per tutti" (Associazioni MigrAzioni e SUNIA)*

Realizzato dall'Associazione MigrAzioni e da SUNIA, finanziato dalla Provincia di Bologna attraverso il Bando Intercultura, ha previsto la traduzione in sei lingue dei contratti di locazione libero e concordato e la creazione di un sito web di presentazione del progetto con un'area di download da cui scaricare i modelli dei contratti multilingue.

<sup>38</sup> Cfr. "Le politiche per gli immigrati in Italia", op.cit.

Gli obiettivi di questa esperienza sono: consentire una maggiore integrazione tra italiani e stranieri attraverso la promozione del diritto all'abitazione e di un corretto rapporto tra proprietari ed inquilini, improntato alla legalità ed al rispetto reciproco; diffondere l'utilizzo dei contratti di locazione (libero e concordato) presso la popolazione straniera residente nella Provincia di Bologna al fine di promuovere i diritti legati alla casa e rendere gli inquilini consapevoli dei propri doveri; favorire la regolarizzazione degli affitti in nero e promuovere l'istituto del canone concordato, sia tra i cittadini italiani che tra quelli stranieri; promuovere la pratica della traduzione linguistica dei testi come strumento d'integrazione.

Focus sugli stranieri: I contratti di locazione libero e concordato sono stati tradotti in inglese, francese, spagnolo, russo, arabo, rumeno e la traduzione linguistica appare come evidente strumento d'integrazione.

Punti di forza: La possibilità di scaricare gratuitamente e da qualsiasi luogo le traduzioni dei contratti.

Punti di debolezza: La scarsa disponibilità da parte degli enti locali a promuovere eventi pubblici legati al tema.

#### → *Sportelli informativi*

Sul territorio provinciale numerosi sono i punti informativi per stranieri, attivati da organizzazioni del terzo settore e altri enti, che offrono informazioni di carattere generale o specializzato ai cittadini stranieri.

Consapevoli del ruolo fondamentale che tali sportelli svolgono per gli stranieri ma anche per enti ed istituzioni, abbiamo deciso di dedicare una sezione del rapporto ad alcune di queste esperienze. Questi servizi, infatti, rappresentano eccellenti 'antenne', capaci di captare ogni cambiamento in atto sul territorio, strutturati per raccordarsi con gli sportelli sociali per fornire (sia ai cittadini che agli operatori di altri servizi) informazioni di carattere specialistico<sup>39</sup>.

Hanno risposto alla nostra richiesta di analisi sul tema del disagio abitativo espresso dagli stranieri:

- Sportello stranieri per protezione internazionale e informazioni di secondo livello di Asp Poveri Vergognosi;
- Punto Migranti (Lai-momo, società cooperativa). Sportelli informativi per stranieri a Argelato, Baricella, Bentivoglio, Budrio, Castel Maggiore, Castello d'Argile, Castenaso, Galliera, Granarolo dell'Emilia, Malalbergo, Minerbio, Molinella, Pieve di Cento, San Giorgio di Piano, San Pietro in Casale;
- Centro di Ascolto Immigrati Caritas diocesana di Bologna;
- Sportello Migranti dell'associazione Ya Basta;
- Centro di Ascolto della Caritas diocesana di Imola.

---

<sup>39</sup> Cfr. Servizio Politiche per l'Accoglienza e l'Integrazione Sociale – Regione Emilia-Romagna, "Gli operatori degli sportelli immigrazione: identità professionali e bisogni formativi", 2008.

## 8.2.2 - Intermediazione

Si tratta di attività d'intermediazione per sostenere, nella ricerca di una casa in affitto o in proprietà, persone e famiglie in condizioni di fragilità, svolgendo una funzione di facilitazione e garanzia.

Gli obiettivi di iniziative di questo tipo sono: supportare l'immigrato nella ricerca di una sistemazione alloggiativa adatta alle sue esigenze, accompagnare l'inserimento abitativo e promuovere l'integrazione sociale, sensibilizzare e sollecitare l'offerta locativa fornendo ai proprietari un servizio di accreditamento dell'immigrato che viene proposto alla locazione. Al fine di raggiungere quest'ultimo scopo spesso si offrono garanzie economiche ai proprietari, per tutelarli contro l'eventuale morosità degli inquilini o contro possibili danni agli immobili.

→ *Servizio d'intermediazione abitativa e di accompagnamento alla casa (Associazione Xenia)*

Dal 2004 l'Associazione Xenia, senza alcun finanziamento esterno, gestisce questo servizio che ha lo scopo di facilitare l'accesso all'alloggio, in affitto o in proprietà, per soggetti svantaggiati e cittadini stranieri residenti a Bologna.

Per raggiungere quest'obiettivo gli operatori si occupano del reperimento di alloggi sul libero mercato a canoni sostenibili, anche attraverso collaborazioni con agenzie immobiliari, accolgono le richieste di quanti siano alla ricerca della casa valutando la loro situazione e, infine, inoltrano le richieste ad agenzie e proprietari. Il servizio si limita all'azione di mediazione senza assicurare alcuna garanzia in caso di morosità dei locatari.

Focus sugli stranieri: Tra i nuclei familiari di cittadini stranieri (appena arrivati a Bologna o presenti sul territorio da lungo tempo) che hanno usufruito del servizio, le nazionalità prevalenti sono: marocchina, ucraina, rumena, moldava, pachistana, bangladeshi, filippina e cinese.

Punti di forza: Fornisce ai proprietari una prima garanzia circa l'affidabilità dei possibili affittuari.

Punti di debolezza: Inizialmente le agenzie e i proprietari non affittavano agli stranieri; successivamente le difficoltà sono state di tipo economico, in quanto il mercato immobiliare, anche in momenti di crisi, ha mantenuto prezzi alti mentre le retribuzioni, sia dei cittadini italiani, sia di quelli stranieri, sono sensibilmente diminuite.

→ *Agenzia Metropolitana per l'Affitto*

L'Agenzia Metropolitana per l'Affitto si definisce costituita da soggetti pubblici e privati e si pone l'obiettivo di fare incontrare la domanda e l'offerta di alloggi in affitto, proponendo il canone concordato come strumento redditizio, equo e vantaggioso per entrambe le parti e in grado di contribuire anche a calmierare il mercato immobiliare con effetti benefici per tutti.

Ad AMA si è riservato un approfondimento in un precedente capitolo.

### 8.2.3 - Alloggi a canone moderato

Si tratta di acquisto di aree edificabili e costruzione di alloggi.

Nello specifico si considerano gli accordi stipulati tra i Comuni e gli investitori istituzionali per la realizzazione di nuovi insediamenti abitativi, anche attraverso la messa a disposizione, da parte del comune stesso, delle cosiddette “aree standard” (aree destinate alla realizzazione di servizi per la collettività come parchi, scuole e uffici pubblici).

Gli investitori istituzionali procedono alla costruzione degli immobili che dovranno essere assegnati in locazione a canoni calmierati<sup>40</sup>.

→ *Il programma di realizzazione di alloggi a canone contenuto con il contributo della Fondazione Cassa di Risparmio in Bologna*

La Provincia di Bologna ha promosso, a partire dal 1999, la sottoscrizione di due Accordi di Programma con i Comuni della Provincia, la Fondazione Cassa di Risparmio in Bologna e ACER, finalizzati alla realizzazione di alloggi da destinare alla locazione permanente a canone contenuto, con lo scopo di attuare un intervento qualificato nel settore abitativo per dare una risposta concreta alle famiglie che si trovano in grave difficoltà economica a causa degli alti costi dei canoni di affitto del libero mercato dell'area bolognese e delle difficoltà di accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica nei comuni del territorio.

Dopo la sottoscrizione degli Accordi e l'individuazione dei Comuni con aree edificabili disponibili, sono stati progettati gli interventi, sottoscritte le convenzioni attuative per ciascun Comune, i Comuni hanno proceduto all'urbanizzazione delle aree individuate e sono stati realizzati gli interventi. Il progetto terminerà con il trasferimento della proprietà ai Comuni, con tempi legati all'ammortamento dei mutui.

Focus sugli stranieri: Alcuni alloggi sono stati assegnati a nuclei famigliari stranieri.

Punti di forza: La sperimentazione di un modello di intervento pubblico/privato sociale che sta dando importanti risultati e che è replicabile utilizzando le modalità attuative già collaudate. Nel panorama nazionale degli interventi delle Fondazioni bancarie che riguardano l'housing sociale, quest'iniziativa si è caratterizzata come particolarmente incisiva rispetto alle seguenti principali questioni: la Fondazione Cassa di Risparmio in Bologna ha già impegnato su questo progetto un finanziamento di 2,5 milioni di euro a fondo perduto; gli immobili realizzati diventeranno di proprietà delle Amministrazioni comunali dopo che ne verranno ammortizzati i costi; il coinvolgimento attivo di ACER con un ruolo che va oltre la gestione dei patrimoni immobiliari dei Comuni; il processo virtuoso che ha portato un sensibile abbattimento dei costi e ha permesso di appaltare lavori a meno di € 900 al mq. ed avere prezzi di costruzione medi degli alloggi di € 55.000, mantenendo alti standard di sicurezza e qualità apprezzabile, in una realtà in cui il costo di costruzione si aggira intorno ai € 1.200-1.300 al mq.

Punti di debolezza: Il reperimento di aree edificabili di proprietà delle Amministrazioni comunali. Si è così avuto un rallentamento nella realizzazione degli alloggi che ha avuto come effetto diretto di ridurre la quota di contributo a fondo perduto che inizialmente si attestava al 20% del costo di

---

<sup>40</sup> Cfr. “I Comuni e la questione abitativa”, op.cit.

costruzione, mentre ai costi attuali non supera il 10%. In conseguenza di ciò si sono dilatati anche i tempi di ammortamento dei mutui e quelli relativi alle acquisizioni da parte delle amministrazioni comunali.

#### 8.2.4 - Cooperative edilizie di abitazione

*“Sono società cooperative costituite da persone che si associano, cioè che diventano soci, per costruire insieme abitazioni da assegnare a sé stessi in proprietà o in godimento alle migliori condizioni, finanziandone la realizzazione in tutto o in parte con i propri risparmi”<sup>41</sup>.*

Uno degli scopi delle cooperative di abitazione è quello di rispondere ai bisogni abitativi delle fasce più deboli, utilizzando in modo più competitivo, rispetto ad altri soggetti, l'intervento pubblico (finanziamenti e aree)<sup>42</sup>.

Attualmente si stanno diffondendo anche cooperative di abitazione che assegnano gli alloggi in locazione, semplice o con patto di futura vendita, a prezzo e scadenze prefissate, opportunità, questa, di grande importanza di fronte alla crescente carenza di alloggi in affitto<sup>43</sup>. I soci stranieri sono ancora pochi e i problemi aperti sono la scarsa disponibilità di risorse economiche, l'esiguità degli alloggi e la scarsa fiducia della popolazione locale. L'estensione della formula cooperativa all'affitto sociale e l'attivazione di modalità d'intervento integrate tra consorzi abitativi e altri soggetti del territorio rappresentano invece gli sviluppi auspicabili di queste tipologie di intervento<sup>44</sup>.

→ *Cooperativa Edificatrice Giuseppe Dozza*

La Dozza è fra le più importanti cooperative a proprietà indivisa presenti sul territorio nazionale.

Con spirito mutualistico e senza finalità di lucro, acquisisce case di tipo economico e popolare da concedere in godimento ai propri soci operatori, risponde alle loro esigenze e migliora la qualità dell'abitare.

Gli alloggi di proprietà della cooperativa sono tutti assegnati ai soci operatori secondo i criteri stabiliti dallo Statuto Sociale e dai Regolamenti della cooperativa, dalle Leggi di finanziamento e dalle Convenzioni stipulate con le amministrazioni comunali.

Focus sugli stranieri: La cooperativa, pur non avendo sviluppato progetti specifici, ha dato risposte anche a cittadini di origine europea ed extracomunitaria. Grazie al fatto che con la Delibera della Giunta Regionale n. 925 del 2003<sup>45</sup> è stata estesa anche ai cittadini di origine straniera la possibilità di accedere a questi programmi, la Dozza ha cambiato lo statuto e i regolamenti estendendo la possibilità di diventare soci anche ai cittadini di origine straniera, purché titolari della carta di soggiorno o regolarmente in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale. Al momento i soci della cooperativa nati all'estero sono 104, i soci con cittadinanza straniera sono 96

<sup>41</sup> Cfr. Associazione Regionale Cooperative di Abitazione dell'Emilia-Romagna (a cura di), *“La casa in cooperativa”*, 2006.

<sup>42</sup> Cfr. [www.legacoopabitanti.coop](http://www.legacoopabitanti.coop)

<sup>43</sup> Cfr. Nomisma, *“La condizione abitativa in Italia. Dalle esperienze di housing sociale alla risposta del Piano Nazionale di Edilizia Abitativa e del Piano Casa”*, secondo Rapporto Nomisma 2010.

<sup>44</sup> Cfr. Boccagni P., *“Cooperative e immigrati, una leva per l'integrazione sociale a livello locale”*, Istituto Luzzati, 2002.

<sup>45</sup> Cfr. L. 21/01 e DM 27/12/01 n. 2523. *“Approvazione del bando per la selezione delle proposte di interventi da inserire nel Piano operativo regionale del programma sperimentale di edilizia residenziale denominato 20.000 abitazioni in affitto”*.



(45 donne e 51 uomini). Le nazionalità prevalenti sono la moldava e la marocchina. La maggior parte di questi svolge un lavoro dipendente.

Inoltre la Cooperativa distribuisce il fascicolo "La Casa in Cooperativa" a cura dell'Associazione Regionale Cooperative di Abitazione dell'Emilia-Romagna, tradotto in inglese, francese e arabo. I soci attributari (ossia coloro a cui è stato assegnato un alloggio) stranieri sono in tutto 14. In media sono nuclei familiari giovani, con figli e, poiché spesso operano il ricongiungimento familiare, vivono con loro altri parenti. Il dover versare al momento dell'assegnazione dell'alloggio lo scoperto infruttifero, non rappresenta per gli stranieri un problema più grande rispetto agli italiani e al momento nessun socio attributario straniero ha problemi di morosità. Per i nuclei di origine straniera produrre i documenti necessari per diventare soci o per fare richiesta di un alloggio è un atto molto importante che portano avanti con maggior scrupolo e diligenza degli italiani.

Importante ricordare quanto affermato dal Presidente G. Masetti durante l'intervista: *"Gli extracomunitari o i comunitari che hanno un alloggio da noi seguono il percorso dei cittadini italiani. Quando assegniamo l'alloggio a loro è perché realmente spetta a loro, perché evidentemente prima di loro non c'è nessun altro che ne ha più diritto"*.

Punti di forza: Il principale punto di forza della Cooperativa è rappresentato dal fatto di incarnare i valori di mutualità e solidarietà, condizione che permette, tra le altre cose, che il fenomeno della morosità sia praticamente inesistente (situazione confermata dal Rapporto Regionale ORSA del 2009<sup>46</sup>).

Negli ultimi anni la Cooperativa si è dedicata sempre più alla progettazione di alloggi e spazi all'interno degli insediamenti che creino aggregazione sociale e tendenti a migliorare la qualità della vita.

Punti di debolezza: Sono di diverso tipo:

- a) le Amministrazioni pubbliche, in un territorio che ha la proprietà indivisa come soggetto proponente e qualificato sul piano dell'abitazione, mostrano una scarsa sensibilità verso le attività delle cooperative di questo tipo;
- b) il valore dello scoperto infruttifero da versare al momento dell'assegnazione dell'alloggio: la cifra, che varia dai 5.000 ai 35.000 euro, dipende dal piano finanziario di ciascun intervento. Un tempo i finanziamenti pubblici arrivavano a coprire il 95% dell'intervento, negli ultimi 15 anni, di media, il finanziamento pubblico copre solo il 50%;
- c) l'esiguo numero di alloggi a disposizione impedisce alla Cooperativa di operare anche nel settore della locazione;
- d) il canale principale attraverso il quale le persone straniere vengono a conoscenza dell'esistenza della Cooperativa è il passaparola.

## 8.2.5 - Erogazione di prestiti e contributi e fondi di garanzia

Si tratta di misure di sostegno alla domanda abitativa costituite da contributi per l'affitto o per l'acquisto della prima casa e da microcrediti per sostenere le spese abitative (caparre, allacciamento utenze, etc.). A volte si tratta di contributi a fondo perduto, altre di prestiti alimentati da Fondi di garanzia attivati in caso di inadempimento contrattuale per morosità, danneggiamento dell'immobile o danni recati a terzi.

---

<sup>46</sup> NuovaQuasco (a cura di), "Rapporto Regionale 2009", Osservatorio Regionale del Sistema Abitativo, 2009.

→ *Interventi per favorire l'autonomia alloggiativa a persone singole e a nuclei familiari migranti temporaneamente ospitati presso le strutture di accoglienza del Comune di Bologna all'interno del progetto Territori in Rete per l'Accesso all'Alloggio*

Questo progetto, realizzato dal Settore Coordinamento Sociale e Salute del Comune di Bologna, aveva come scopo principale quello di facilitare l'accesso all'alloggio nel mercato privato attraverso il sostegno dell'integrazione della popolazione immigrata nel contesto cittadino, lo sviluppo di nuove forme di accoglienza sociale in grado di facilitare e supportare il percorso verso l'autonomia e l'integrazione abitativa e attraverso l'individuazione di condizioni favorevoli per l'inserimento nel mercato privato dell'affitto.

Focus sugli stranieri: Le famiglie di immigrati non comunitari ospiti dei centri d'accoglienza e degli appartamenti di primo inserimento abitativo gestiti dal Comune di Bologna erano i beneficiari di questo intervento. Il progetto ha permesso l'erogazione di contributi a 42 nuclei familiari (per un totale di circa 80 persone): a 31 nuclei per acquisire il contratto di locazione, a 11 nuclei per il pagamento delle morosità, in modo tale da permettere loro di mantenere l'alloggio.

Punti di forza: La scelta di sostenere anche le persone colpite da crisi economica come aiuto a mantenere la casa.

Punti di debolezza: Non rilevati.

## 8.2.6 - Servizi di accompagnamento

Solitamente si tratta di azioni 'complementari' ad altri interventi, quali l'accompagnamento all'abitare (corretta gestione dell'alloggio e dei rapporti con amministratori, locatari e vicini di casa), mediazione culturale e dei conflitti, mediazione sociale per l'integrazione abitativa, generalmente gestite con il supporto di educatori, mediatori culturali e sociali. In questa categoria possono rientrare anche la produzione di volumi per favorire le relazioni tra vicini o per illustrare le norme di comportamento in un dato condominio e azioni di antidiscriminazione che hanno la finalità di migliorare i rapporti tra stranieri e italiani (proprietari o inquilini)<sup>47</sup>.

→ *Sportello di mediazione sociale di San Lazzaro di Savena (Associazione Equilibrio)*

Il Servizio, attivo dal 2001, aperto a rotazione nei tre comuni dell'Associazione Valle dell'Idice (San Lazzaro, Ozzano dell'Emilia e Castenaso), ha l'obiettivo di favorire il senso di sicurezza e di appartenenza sociale. Si possono rivolgere allo sportello tutti i cittadini residenti in uno dei comuni dell'associazione.

L'intervento del mediatore può essere richiesto per liti condominiali, divergenze con i vicini, controversie sul verde privato, problemi di inquinamento acustico, ecc.

---

<sup>47</sup> Cfr. "Il disagio abitativo degli immigrati: le risposte dell'housing sociale", op.cit.

Focus sugli stranieri: Sono pochissime le pratiche in cui sono coinvolti cittadini di origine straniera. Gli stranieri che hanno richiesto l'intervento del mediatore sono stati: 1 nel 2008, 2 nel 2009, 1 nel 2010. Gli stranieri convocati sono: 1 nel 2008, nessuno nel 2009, 2 nel 2010. Le ragioni che hanno portato a rivolgersi al mediatore sono: questioni condominiali di vario tipo (installazione di parabole e antenne, problemi nella divisione delle spese condominiali); rapporti di vicinato difficoltosi; appartamenti che vengono affittati o acquistati in stato di vetustà (caldaie vecchie, impianti non funzionanti, ecc.).

Molti di questi problemi nascono dal fatto che chi affitta o vende un alloggio spesso non fornisce il regolamento condominiale e lo straniero si trova nell'impossibilità di conoscere i propri diritti e doveri.

Punti di forza: La mediazione è rapida, gratuita e volontaria, preserva la riservatezza, conserva l'autonomia, è imparziale, rappresenta un'equa opportunità.

Punti di debolezza: Non rilevati.

→ *Attività di ACER: festa dei vicini, settimana del buon vicinato, feste di avvicinamento*

Queste iniziative, organizzate da ACER in partenariato con vari enti e associazioni, vedono impegnata ACER in un rapporto con l'utenza non solo di tipo amministrativo/patrimoniale/tecnico ma anche di tipo relazionale, con l'obiettivo di far nascere forme di solidarietà e di comune appartenenza, sviluppare la socialità, rafforzare i legami di prossimità, lottare contro l'individualismo e l'isolamento, prevenire i conflitti e valorizzare la convivenza civile, superare l'indifferenza, la solitudine, il conflitto, rinforzare i legami sociali mediante l'attivazione di spazi conviviali e punti di incontro e di scambio, rompere l'isolamento e le barriere tra culture diverse, stimolare la partecipazione dei singoli cittadini e di altre istituzioni pubbliche.

Focus sugli stranieri: Molti sono stati gli stranieri che hanno partecipato a queste iniziative e molti quelli che vi hanno collaborato cucinando o esibendosi in spettacoli di danza.

Punti di forza: Queste feste hanno rappresentato esempi d'innovazione nella gestione del patrimonio immobiliare pubblico. Le feste del vicinato dimostrano sul campo che la missione di ACER non si riduce alla semplice gestione e manutenzione del patrimonio immobiliare dei Comuni; gestire immobili significa gestire relazioni con gli abitanti di questi immobili cercando di far nascere forme di solidarietà e di comune appartenenza.

La promozione di positive relazioni di vicinato in fabbricati di edilizia pubblica è un obiettivo non secondario delle politiche abitative locali. Aver coinvolto una molteplicità di interlocutori pubblici e privati attorno ad una 'impresa di rete' con finalità sociali condivise ha aperto la strada ad altri progetti più strutturati d'integrazione sociale e abitativa.

Punti di debolezza: La mancanza di continuità che porta a perdere la rete di rapporti che si è riusciti a costruire.

→ *Laboratori di mediazione sociale all'interno del progetto Territori in Rete per l'Accesso all'Alloggio (ACER e Cooperativa Felsimedia)*

Questo progetto per l'integrazione abitativa e l'accompagnamento all'abitare dei nuclei famigliari italiani e immigrati che risiedono in alloggi di edilizia pubblica era promosso dal Settore Politiche abitative del Comune di Bologna, attuato da ACER, impegnata nel coordinamento, e dalla Cooperativa Felsimedia, impegnata nelle azioni di mediazione culturale e animazione del territorio.

Gli obiettivi del progetto erano:

- realizzare un modello virtuoso di convivenza condominiale nell'ambito di un più ampio processo di crescita del livello di consapevolezza e di responsabilità individuale e collettiva;
- porre in essere relazioni positive fra gli immigrati residenti nelle aree di edilizia popolare con il resto degli altri residenti e, più in generale, con tutta la cittadinanza (mediazione di comunità);
- potenziare la coesione sociale nel rispetto delle diversità di tipo etnico, sociale e culturale e modificare la stigmatizzazione negativa che la rappresentazione sociale comune assegna all'immigrato;
- promuovere momenti di socializzazione e integrazione auspicando la partecipazione di tutti i residenti e l'incontro tra persone e nuclei famigliari di diversa provenienza etnica e culturale;
- migliorare la qualità delle relazioni tra l'Ente gestore e chi abita in comparti di edilizia pubblica nel contesto di un insieme di regole condivise.

Dal punto di vista operativo, gli strumenti applicati sono i laboratori e la mediazione sociale, col sussidio di materiale promozionale ed informativo, tra cui un "Welcome kit".

Focus sugli stranieri: Gli inquilini stranieri residenti negli alloggi ACER della Corte 3 (Quartiere Navile) sono stati i principali beneficiari di questo intervento. Alle attività laboratoriali e di mediazione sociale hanno partecipato 42 persone (23 donne e 19 uomini); tra gli stranieri le nazionalità prevalenti erano la marocchina, l'albanese e la tunisina. Negli ultimi mesi del progetto si è costituita l'Associazione Jari (Mio vicino) composta da inquilini immigrati e italiani.

Punti di forza: Lo sviluppo del sentimento comunitario e del senso di responsabilità con il conseguente abbassamento di atteggiamenti conflittuali nei confronti dell'ente gestore Acer e del Comune di Bologna. L'elemento di partecipazione sin dalla fase di progettazione che ha permesso di passare da "progettare per gli abitanti al progettare con gli abitanti". Gli strumenti di comunicazione realizzati ("Welcome kit" e sito web) continuano a esistere anche dopo la fine del progetto stesso, svolgendo la loro funzione di accompagnamento all'abitare. L'"auto promozione" del progetto: le stesse attività realizzate nel progetto, partendo dai laboratori multimediali fino ad arrivare ai micro eventi e alle gite, hanno contribuito a raccontare le azioni implementate e da implementare così da risultare un importante strumento di comunicazione per una socializzazione dei risultati ed un coinvolgimento ulteriormente allargato ad altri residenti per le fasi ancora da realizzare.

Punti di debolezza: Gli ostacoli che si frappongono alla continuità che si dovrebbe dare ai progetti: in primo luogo la difficoltà di reperire risorse economiche, in secondo luogo la necessità di avere a disposizione unità organizzative specializzate. Un altro aspetto problematico è stato il lavoro di rendicontazione che, soprattutto in progetti ministeriali, risulta molto gravoso.

## 8.2.7 - Residenze temporanee e sostegno a percorsi di uscita

Le residenze temporanee rappresentano una soluzione transitoria in attesa che il soggetto raggiunga una stabilità biografica ed economica.

In questa categoria possono rientrare alloggi per l'inclusione sociale (micro comunità protette, pensioni e alberghi sociali) finalizzati a target specifici (immigrati e rifugiati, persone in emergenza a causa di uno sfratto, etc.) o residenze con servizi di tipo comunitario (miniappartamenti con servizi comuni destinati alla socializzazione)<sup>48</sup>.

Annualmente l'Osservatorio delle Immigrazioni della Provincia di Bologna cura, per conto della Prefettura, la rilevazione provinciale delle strutture di prima e seconda accoglienza per migranti; la rilevazione per l'anno 2009 è tuttora in corso e conferma un trend di progressiva chiusura di tali strutture dedicate o la loro parziale trasformazione in altre tipologie di alloggio. Rimandiamo alla rilevazione provinciale definitiva per il quadro completo sulle residenze temporanee e le loro caratteristiche. Ci è parso invece rilevante per gli scopi di questo lavoro approfondire i percorsi di supporto all'autonomia abitativa, tema che abbiamo illustrato con il caso dell'*inserimento abitativo di famiglie rom* per il quale rimandiamo al capitolo dedicato.

## 8.2.8 - Autocostruzione, autorecupero e cohousing

Seguendo la traccia della ricerca "*I Comuni e la questione abitativa*" curata dalla Fondazione ANCI Ricerche, questi possono essere considerati progetti abitativi che puntano sul coinvolgimento diretto e attivo dei residenti, nella fase di progettazione e realizzazione, così come nella manutenzione.

L'autocostruzione è "*una procedura edilizia con specifiche e consolidate modalità e tecnologie costruttive, diretta e coordinata da professionisti, attraverso la quale un gruppo associato e volontario di persone o di famiglie realizza, nel tempo libero dal lavoro o dall'occupazione principale, la propria abitazione. Allo stesso tempo, presuppone la scelta di operare in maniera associata, di condividere con altre persone la sfida e l'impegno che l'autocostruzione comporta*"<sup>49</sup>.

L'autorecupero si differenzia dall'autocostruzione in quanto interviene su edifici esistenti, da riqualificare. Infine il condominio solidale, la cui nascita avviene per due diversi processi di aggregazione: dall'alto perché è l'Ente Pubblico a identificare il luogo in cui può sorgere il condominio e ad assegnare le abitazioni alle singole famiglie; dal basso, perché ogni condominio nasce in base ad un patto di mutuo soccorso che unisce un gruppo di famiglie intorno a un progetto comune.

Queste tre tipologie di "*interventi non rappresentano solo una risposta al bisogno abitativo ma contribuiscono a ripensare il concetto stesso di casa, utilizzando tipologie innovative, tecnologie e materiali per abitazioni sostenibili, a basso costo, ad alto risparmio energetico, e promuovendo un senso di partecipazione e di comunità tra gli abitanti*"<sup>50</sup>.

→ Autorecupero

---

<sup>48</sup> Cfr. "I Comuni e la questione abitativa", op.cit.

<sup>49</sup> Fondazione Michelucci, "*L'autocostruzione: un'opportunità per il social housing*", Sintesi del rapporto di ricerca, 2010.

<sup>50</sup> Cfr. [www.michelucci.it](http://www.michelucci.it)

Il Comune di Bologna ha attivato nel 2008 una prima sperimentazione del progetto di *autorecupero* su 9 immobili di proprietà comunale, con il concorso dei futuri assegnatari degli alloggi.

L'obiettivo del progetto è quello di rispondere ai bisogni abitativi della collettività, recuperando immobili dismessi in zone qualificate del territorio comunale mediante la realizzazione di un programma d'integrazione sociale.

Il processo coinvolge i futuri assegnatari degli edifici che, riuniti in cooperativa, sono chiamati a partecipare attivamente alla ristrutturazione degli alloggi mettendo a disposizione il proprio tempo lavoro e le risorse finanziarie necessarie per il recupero; non è richiesto il possesso di competenze tecniche specifiche.

La costituzione della cooperativa e tutte le attività tecniche e amministrative necessarie, nonché la formazione dei partecipanti per realizzare in cantiere i lavori di autorecupero, sono assicurate dalle attività di un'Associazione temporanea di scopo, individuata con procedura di evidenza pubblica, formata dall'Associazione Xenia, dal Consorzio ABN e dalla Cooperativa sociale ABCittà. Al momento in cui scriviamo il progetto è fermo alla fase della selezione degli auto recuperatori.

Focus sugli stranieri: Hanno manifestato interesse a partecipare al progetto 111 nuclei familiari stranieri. Le nazionalità prevalenti sono: bengalese (27), marocchina (12) e moldava (12).

Punti di forza: La concessione di un diritto di superficie per almeno 99 anni che comporta che i cittadini che verranno selezionati per portare a termine il programma di autorecupero saranno di fatto proprietari del proprio immobile per almeno 99 anni. Inoltre il Comune ha valutato gli immobili al di sotto del loro valore reale ed ha stabilito che il costo del diritto di superficie sarà pari a 1/3 di questa stima. Attraverso il diritto di superficie (la cui durata di 99 anni lo equipara ad un diritto di proprietà), si potrà accedere al mutuo ipotecario.

La possibilità di attivare mutui ipotecari rappresenta un vantaggio determinante per i futuri autocostruttori, in quanto consentirà di ottenere i mutui con un preammortamento, cioè di poter disporre dei soldi necessari durante il periodo di ristrutturazione degli immobili, iniziando a restituirli alla banca al termine dei lavori, una volta che entreranno nelle case. I mutui potranno essere di lunga durata.

La capacità di raggiungere un numero elevato di cittadini grazie all'attivazione di canali differenti per promuovere l'iniziativa e per fornire informazioni dettagliate sul progetto: attività di sportello sia presso la sede di Xenia sia presso l'Urban Center; incontri con le diverse realtà cittadine nei Quartieri.

Punti di debolezza: Alcune operazioni di variazione all'impostazione iniziale del progetto hanno richiesto tempi amministrativi della durata di circa un anno e hanno causato uno slittamento della fase operativa. Rispetto al diritto di superficie si valuta che sarà oneroso, cioè avrà un costo che ricadrà sul costo totale dell'operazione e quindi anche sul costo dei singoli appartamenti. Infine, l'ultimo punto di debolezza che emerge è dato dal fatto che due di questi immobili dovranno essere demoliti e poi ricostruiti e questo accrescerà l'impegno per seguire cantieri che hanno caratteristiche diverse e diverse tipologie di lavoro.

### → *Condominio solidale*

Nel 1999 il Comune di Bologna ha assegnato, in via sperimentale, 12 appartamenti di edilizia pubblica, rispettivamente a quattro nuclei di anziani soli, a quattro famiglie con disabili e a quattro famiglie straniere con minori. Gli adulti stranieri e gli anziani hanno sottoscritto un patto di cura, in base al quale i residenti si sarebbero impegnati ad instaurare un rapporto di solidarietà, disponibilità e aiuto reciproco.

Nel 2008 la situazione all'interno del condominio era la seguente:

- conflittualità tra i residenti dello stabile;
- mancato rispetto di alcune regole di base, come l'utilizzo degli spazi comuni (posti auto e gioco privo di controllo dei bambini);
- mancata o parziale applicazione dei "Patti di cura".

L'Associazione Xenia, in base a due convenzioni con il Quartiere Navile e con la Azienda USL, è quindi intervenuta con azioni volte a: migliorare le relazioni tra i residenti dello stabile, garantendo il rispetto del patto di cura e delle regole di buon vicinato; contribuire ad accrescere il senso di appartenenza al territorio da parte dei residenti dello stabile; rafforzare il tessuto di relazioni esistente tra i residenti dello stabile e i soggetti che operano sul territorio; consolidare le relazioni tra gli anziani soli e le famiglie di stranieri che hanno bambini piccoli.

Focus sugli stranieri: Nella convivenza tra italiani e stranieri gli aspetti più problematici sono stati dati da rumori, odori forti derivanti dall'uso di spezie e aromi inusuali per gli italiani, l'eccessiva 'vivacità' dei bambini in determinate ore del giorno.

Punti di forza: Gli incontri residenti – operatore/mediatore, il monitoraggio continuo, i momenti di socializzazione.

Punti di debolezza: La selezione dei residenti effettuata 'a tavolino', attraverso la graduatoria ERP, senza procedere alla formazione circa le implicazioni di sottoscrivere un patto di cura; nei condomini, sia privati che pubblici, si tende a condurre una vita a parte e la solidarietà non si può imporre; percezione di difficoltà di rapporto tra ACER e inquilini e mancanza di chiarezza sulle spese loro addebitate.

### **8.2.9 - Piani complessi di riqualificazione urbana**

Introdotti dalla Legge 439/93, sono programmi integrati pubblico-privati, realizzati anche in variante al Piano regolatore generale attraverso accordi di programma fra comune, ministero e regione, e rappresentano uno strumento a cavallo fra il piano urbanistico e il progetto edilizio. La riqualificazione può utilmente coniugare l'azione immobiliare con lo sviluppo sociale locale, soprattutto in quartieri degradati o con problemi di relazione tra gli abitanti.

Segnaliamo in questa sezione l'intervento nel complesso residenziale Garibaldi 2 a Calderara di Reno che tratteremo sia nel suo insieme, sia, per la sua complessità, rispetto a due azioni specifiche comprese nello stesso intervento: TRAA e PAS.

→ *Processo di recupero strutturale e di riqualificazione urbanistico-sociale del complesso residenziale denominato "Garibaldi 2" a Calderara di Reno*

Il complesso residenziale denominato "Garibaldi 2" negli anni è stato caratterizzato dall'insediamento di famiglie e singoli extracomunitari e da un parallelo e progressivo degrado edilizio, abitativo, sociale e sanitario, causa di fenomeni di marginalizzazione e malessere sociale. L'Amministrazione comunale, in funzione della complessità e dell'intreccio dei temi da affrontare, ha fatto ricorso, nel prospettare la soluzione, allo strumento amministrativo articolato del Programma di Riqualificazione Urbana (P.R.U.), cofinanziato dalla Regione Emilia-Romagna. La finalità del PRU è la soluzione dello stato di degrado ambientale e sociale del complesso residenziale e l'auto-sostenibilità di tale intervento dopo la sua conclusione. Nello specifico il PRU prevede quattro ambiti di azioni che interessano diversi settori (urbanistico, edilizio, sociale, demografico, sicurezza pubblica) e che hanno diversi obiettivi: il Progetto Territori in Rete per l'Accesso all'Alloggio (TRAA), la realizzazione di alloggi ERP, il Progetto pilota per la sicurezza urbana, il Piano di Accompagnamento Sociale (PAS).

Focus sugli stranieri: Numerose sono le famiglie di stranieri che abitano nel residence. In particolare abbiamo dati precisi relativamente a 89 residenti: le nazionalità prevalenti sono quella marocchina (40), pakistana (15), italiana (13), rumena (7), sri-lankese (5), tunisina (4), nigeriana (2), bangladeshi (2), egiziana (1). Il 95% delle persone straniere residenti al "Garibaldi 2" è in condizione giuridica di regolarità; tra gli irregolari vi è una situazione di continuo turn over di non facile identificazione. I proprietari residenti sono 67 e gli inquilini 22, questi dati subiscono continue modifiche in quanto molti proprietari stanno vendendo o concedendo in affitto l'alloggio.

Punti di forza: Integrazione tra interventi di progettazione e trasformazione edilizia e urbanistica e iniziative di carattere sociale, culturale ed economico; coinvolgimento e partecipazione responsabile dei cittadini, delle organizzazioni del terzo settore (volontariato, associazionismo, cooperazione sociale), del sindacato, delle imprese, dei servizi pubblici territoriali; uso del metodo della concertazione con gli attori singoli ed organizzati, volto a valorizzare il patrimonio delle risorse degli abitanti.

Punti di debolezza: E' stato complesso riuscire a mantenere il coordinamento tra interventi diversi; l'iniziale diffidenza dei cittadini e la loro scarsa fiducia nelle attività e nei progetti messi in campo dall'Amministrazione comunale tramite il PRU.

### ***Approfondimenti su TRAA e PAS***

1) Il Progetto Territori in Rete per l'Accesso all'Alloggio aveva come obiettivo il contrasto della ghettizzazione abitativa e prevedeva l'attivazione di un contributo economico e di un'attività di affiancamento e accompagnamento educativo per monitorare e valutare l'utilizzo del contributo.

Focus sugli stranieri: Sono stati erogati contributi per la locazione, a fondo perduto, a 41 nuclei familiari (le nazionalità prevalenti sono la marocchina e la pakistana) di cui 31 famiglie beneficiarie del contributo affitto e 10 famiglie per le quali si è valutato di fornire un aiuto per altre spese connesse all'abitazione.

Punti di forza: L'aver erogato contributi alla locazione anche volti a ridurre morosità esistenti.



Punti di debolezza: Il poter dare i contributi esclusivamente a famiglie extracomunitarie.

2) Il Piano di Accompagnamento Sociale (PAS) supporta da un punto di vista sociale la realizzazione operativa del PRU, con la finalità di superare la situazione di degrado di questo enorme condominio per ricreare condizioni di normalità e di convivenza pacifica.

Nello specifico persegue i seguenti obiettivi:

- sostenere il percorso di miglioramento delle condizioni abitative e di vita dei cittadini (italiani e stranieri) residenti al "Garibaldi 2", accompagnando tutte le famiglie nelle varie fasi del PRU (ad esempio agevolando i trasferimenti delle famiglie per effettuare gli interventi di recupero edilizio) e favorendo la partecipazione attiva dei residenti;
- costruire e rafforzare le relazioni positive tra i cittadini residenti nel territorio comunale e gli abitanti del complesso residenziale "Garibaldi 2", valorizzando il PRU quale risorsa per lo sviluppo di relazioni interculturali positive per l'intera comunità locale;
- garantire agli abitanti del complesso "Garibaldi 2" pari opportunità di accesso alla rete territoriale complessiva di servizi, promuovendo percorsi di miglioramento del benessere ed azioni dirette alla rimozione di ostacoli di ordine economico, linguistico, sanitario, sociale e culturale che ne impediscano l'effettivo utilizzo, con particolare riferimento alle donne e ai minori; valorizzare la consapevolezza dei diritti e dei doveri connessi alla condizione di cittadino straniero migrante; informare e sensibilizzare la cittadinanza intera sul fenomeno delle migrazioni e sulla condizione dei cittadini migranti (in Italia e a Calderara di Reno);
- rendere il territorio del Comune di Calderara di Reno e il più ampio distretto territoriale un laboratorio interculturale e di promozione dell'inclusione sociale, destinato a intervenire sul più ampio tema della coesione e solidarietà sociale.

Focus sugli stranieri: I cittadini stranieri residenti nel complesso sono tra i beneficiari delle attività di mediazione culturale e sociale, informazione e orientamento realizzate dallo 'Sportello PAS' (sito nei pressi del condominio), del supporto alle famiglie residenti direttamente interessate dalla riqualificazione edilizia del condominio, della programmazione di iniziative di lotta all'esclusione sociale e di dialogo interculturale.

Punti di forza: L'importante lavoro di rete tra il PAS e tutte le agenzie del territorio, in particolare con l'associazionismo e i servizi comunali, ha permesso di procedere con il PRU senza particolari tensioni sul territorio calderarese, anzi guadagnando consensi circa l'importanza del PRU del "Garibaldi 2". Seppur lentamente le varie iniziative culturali e il lavoro quotidiano di accompagnamento sociale dimostrano che oggi vi è, pur tra le tante difficoltà, un percorso d'integrazione reale che, a differenza di altri luoghi, avviene in forma accompagnata e quindi con maggiori probabilità di riuscita.

Punti di debolezza: E' stato difficile coinvolgere i cittadini in un percorso condiviso, la poca fiducia iniziale data al PRU e le problematiche legate alla criminalità, hanno più volte minato i percorsi e i progetti via via messi in campo dall'amministrazione comunale attraverso il PAS. La crisi economica internazionale ha accresciuto le problematiche nel percorso di riqualificazione dello stabile: la perdita di lavoro e gli scarsi ammortizzatori sociali ed economici nei settori dove per lo più lavorano i cittadini stranieri residenti al "Garibaldi 2" (cooperative di facchinaggio e di pulizie in particolare) hanno più volte messo a rischio la possibilità dei tanti proprietari residenti di partecipazione al PRU.

## 8.2.10 - Esperienze complesse e di coordinamento tra diversi attori

All'interno di questa categoria rientrano quelle esperienze che si propongono di coordinare ed aggregare insieme singole iniziative e/o attori operanti in territori diversi<sup>51</sup>.

→ *Progetto C.A.S.A. di Associazione Xenia*

Il Progetto C.A.S.A., finanziato dalla Fondazione Unidea (Bando 2006 per il finanziamento di iniziative di integrazione sul territorio a favore di soggetti a rischio di esclusione sociale) e gestito da Xenia per tre anni, si è articolato attorno alle seguenti linee d'azione:

1. Servizio di assistenza e compilazione della domanda ERP per i cittadini immigrati
2. Pubblicazione di una guida multilingue
3. Reperimento di alloggi sul libero mercato
4. Formazione interculturale dei servizi pubblici rivolti alla casa.
5. Mediazione condominiale in un caseggiato di edilizia pubblica

- Nell'azione 1 (Compilazione domanda ERP) Xenia ha collaborato con il Comune alla traduzione del Bando ERP e delle linee guida nelle lingue delle principali comunità di migranti presenti a Bologna, fornendo anche un servizio di mediazione linguistico-culturale per supportare i cittadini con difficoltà linguistiche. La compilazione delle domande è stata anche occasione per interventi complementari di accompagnamento al lavoro e all'inserimento sociale. Da gennaio 2010 l'attività è di nuovo gestita dal Comune di Bologna in collaborazione con i sindacati degli inquilini.

- L'azione 2 (Guida multilingue): a chiusura del progetto è stata pubblicata la guida multilingue "*Affittare casa a Bologna... (...senza spendere troppo)*". La guida ((inglese, francese, rumeno, arabo, italiano) fornisce informazioni su come reperire un alloggio a costo sostenibile a Bologna e illustra le diverse possibilità: alloggi ERP e a canone calmierato, appartamenti sul libero mercato a canone concordato e alloggi sul libero mercato a canone libero ma contenuto, contributi per l'affitto. Inoltre contiene informazioni sui soggetti presso i quali è possibile trovare casa, sulle diverse tipologie di contratto e sulle regole correlate (aumenti ISTAT, obblighi, idoneità varie, etc.), su caparre, depositi cauzionali, diritti d'agenzia e sulle regole della conduzione.

- L'azione 3 (Reperimento di alloggi sul libero mercato) ha inteso: facilitare l'accesso all'alloggio, favorendo la comunicazione tra proprietari e potenziali locatari immigrati; porre le basi per arrivare a costituire un'immobiliare sociale; realizzare iniziative di sensibilizzazione e di formazione degli agenti immobiliari. Il servizio si limitava all'azione d'intermediazione senza assicurare alcuna garanzia in caso di morosità dei locatari.

- L'azione 4 (Corso interculturale degli operatori dei servizi pubblici rivolti alla casa, replicato in tre edizioni, per formare gli operatori (dipendenti del Comune e dell'ACER) all'interazione tra servizi e cittadini in un contesto multietnico, agli aspetti normativi e possibili ripercussioni in ambito abitativo della vecchia e della futura legge sull'immigrazione, illustrazione di un modello di accoglienza nell'ambito del ciclo di erogazione dei servizi.

---

<sup>51</sup> Cfr. "*Politiche abitative in Emilia Romagna*", op.cit.

- L'azione 5 (Intervento di mediazione condominiale in un caseggiato di edilizia pubblica), durata poco più di un anno, ha avuto come oggetto uno stabile, scelto insieme al Comune, destinato al canone calmierato, sito in Via Stalingrado, nel Quartiere San Donato. Il caseggiato era abitato da 73 nuclei familiari, di cui 21 stranieri, di diversa nazionalità, concentrati in un unico numero civico. Esso aveva lo scopo di elaborare delle modalità di convivenza, da formalizzare in un Patto di Convivenza sottoscritto dai residenti, all'interno di uno stabile caratterizzato non solo dalle normali problematiche legate alla manutenzione e alle relazioni di vicinato ma anche da problemi di sicurezza collettiva causati dalle intrusioni di estranei.

Focus sugli stranieri: Rispondere alla difficoltà degli stranieri nell'orientarsi nel settore delle offerte relative alla casa e comprendere lingua e linguaggio utilizzati per la compilazione di moduli e richieste. I cittadini stranieri che hanno usufruito con successo del servizio di intermediazione abitativa erano di nazionalità marocchina e rumena che, al momento della richiesta del servizio avevano un regolare contratto di lavoro.

Punti di forza: Realizzare interventi complementari di orientamento, formazione e accompagnamento per favorire l'integrazione degli stranieri. A riguardo della guida vanno segnalati il linguaggio semplificato e la completezza delle informazioni. La guida è stata stampata in 2.000 copie e distribuita presso il Settore politiche abitative del Comune di Bologna, i Sindacati degli inquilini e le rappresentanze sindacali degli stranieri, l'ACER, il Servizio immigrati e l'URP del Comune, le organizzazioni del privato sociale che si occupano di immigrazione e le associazioni di immigrati. Il supporto al reperimento di alloggi sul libero mercato ha prodotto l'effettivo inserimento degli inquilini e la costituzione del rapporto con le agenzie immobiliari che hanno iniziato a prestare attenzione alle esigenze dei cittadini stranieri. La formazione agli operatori del Comune e ACER ha affrontato il tema della comunicazione tra operatore e cittadino e delle modalità di ascolto e di accoglienza. Nella mediazione condominiale in Via Stalingrado (BO) è stato punto di forza la scelta di organizzare un'assemblea condominiale (la prima realizzata in un edificio di edilizia pubblica) in cui si sono confrontati i residenti, la proprietà (Comune) e l'ente gestore (Acer) e l'attivazione, all'interno della saletta condominiale, di un punto informativo per i residenti di tutto il caseggiato che ha permesso di essere presenti nel contesto in cui si operava e ha facilitato i contatti con le parti.

Punti di debolezza: le criticità hanno riguardato soprattutto l'azione relativa al supporto nella compilazione domanda ERP; infatti, se il numero di persone che si sono rivolte al servizio fosse stato maggiore, sarebbe stato difficile per gli operatori fornire loro un'assistenza che comprendesse anche aspetti diversi dalla sola compilazione della domanda per l'alloggio ERP ma che hanno costituito gran parte delle domande degli utenti.

→ *Progetto Territori in Rete per l'Accesso all'Alloggio (TRAA)*

Il progetto TRAA, finanziato dal Ministero della Solidarietà Sociale - Direzione Generale dell'Immigrazione con cofinanziamenti dei soggetti promotori, è stato attuato da un'Associazione Temporanea di Scopo (ATS) tra il Comune di Modena e i Comuni di Reggio Emilia, Forlì, Cesena, Parma, Bologna, Carpi, Calderara di Reno, l'Unione dei Comuni del Rubicone, la Provincia di Parma e l'ACER Ferrara - Azienda Casa Emilia Romagna.

Esso nasce dall'analisi dell'attuale situazione abitativa degli stranieri in Emilia-Romagna: l'esistenza, da una parte, di difficoltà legate al mercato immobiliare (costi elevati sia per l'affitto che per l'acquisto, scarsa offerta di abitazioni in affitto), dall'altra, di problematiche legate all'essere cittadini stranieri (diffidenza verso proposte di locazione provenienti da immigrati, rifiuto da parte degli altri condomini, etc.).

Gli obiettivi specifici del macro-progetto sono stati:

- aumento delle risorse abitative disponibili per i servizi di mediazione, accompagnamento e supporto all'accesso del mercato immobiliare ed aumento della loro efficacia;
- prevenzione e gestione dei conflitti tra locatore e locatario straniero e dei conflitti di condominio o interni alle strutture abitative di prima accoglienza;
- monitoraggio e contrasto degli episodi e dei conflitti di tipo discriminatorio;
- supporto nei percorsi di autonomizzazione ed uscita dalle strutture degli utenti di lunga permanenza;
- contrasto della ghettizzazione abitativa all'interno di specifiche situazioni di degrado.

Focus sugli stranieri: La popolazione immigrata regolarmente residente nei territori in cui si attua il progetto è destinataria indiretta dell'attivazione di competenze di mediazione dei conflitti di comunità e di contrasto alla discriminazione, temi oggetto della formazione e aggiornamento degli operatori di servizi e associazioni. I cittadini non comunitari destinatari diretti del progetto sono stati formati, insieme agli operatori degli enti pubblici, alla prevenzione e gestione dei conflitti e degli eventi discriminatori e all'inquinato.

Punti di forza: L'efficacia della metodologia scelta che ha garantito una co-progettazione condivisa delle attività di rete ed un continuo monitoraggio rispetto all'attuazione delle azioni locali; la condivisione delle buone prassi, tra le quali segnaliamo il prontuario interculturale di condominio; il welcome kit per l'accompagnamento all'insediamento nei comparti di edilizia pubblica; la sperimentazione dei facilitatori di comunità. Dedichiamo una menzione speciale alla "Griglia di analisi degli elementi culturali critici nel conflitto", pensata come strumento di rilettura per una riflessione guidata delle dinamiche del conflitto attraverso l'analisi degli elementi culturali impliciti che possono agire nel conflitto stesso e renderne inefficaci i tentativi di risoluzione. La scheda, utilizzabile da quei professionisti che si trovano ad agire in situazione di conflitto di coabitazione e di vicinato, poggia sul postulato che *"nessun operatore, per quanto navigato, potrà mai conoscere le infinite variazioni culturali di cui le persone con cui entra in contatto sono portatrici (...)"* e, tuttavia, è possibile rendere permeabili le presunte o vere barriere della differenza culturale per *"passare dall'incomprensione all'ascolto degli elementi culturali di cui le persone stesse sono gli esperti"*.

Punti di debolezza: Le elezioni amministrative del giugno 2009, che hanno riguardato la maggior parte dei partner, ha provocato una temporanea sospensione dei processi decisionali e ritardi nell'attuazione di alcune attività; problematiche collegate alla struttura di partenariato, difficoltà di tipo organizzativo/amministrativo e nell'erogazione dei contributi; criticità collegate all'attuale crisi economica; difficoltà nel reperimento delle risorse abitative.

## 8.3

### Un punto di vista significativo: gli sportelli informativi

Riportiamo in questa sezione alcune osservazioni (spesso espresse con viva preoccupazione) consegnateci dalle persone che abbiamo interpellato e che, a vario titolo, gestiscono punti informativi per stranieri, attivati da organizzazioni del terzo settore per conto proprio o di comuni della provincia. Crediamo non sia necessario dilungarsi a spiegare come questi punti informativi possano considerarsi i più sensibili sensori sul territorio, in grado di anticipare problemi che le indagini statistiche, spesso, possono solo constatare a fatti avvenuti.

Alla nostra richiesta, come si è visto, hanno risposto cinque organizzazioni che, insieme, offrono la visione su buona parte della città di Bologna (ASP Poveri vergognosi; Ya basta, Caritas diocesana di Bologna), sulla pianura (Lai-momo gestisce il punto informativo per stranieri di 15 comuni della provincia) e su Imola (Caritas diocesana di Imola)<sup>52</sup>.

Tratteremo queste osservazioni raggruppandole in quattro aree tematiche.

#### 8.3.1 - Disagio abitativo come componente delle richieste rivolte allo sportello

Sebbene non tutti i punti informativi producano elaborazioni statistiche dei risultati dei colloqui, è affermazione unanime che il tema della casa è prepotentemente in scena. Per Maura, di ASP Poveri vergognosi, la richiesta che è a loro rivolta *“riguarda la ricerca di alloggio, intesa nella forma più ampia, dal posto letto in strutture collettive alla richiesta di sostegno nella ricerca di condizioni abitative stabili per quei gruppi familiari e uomini singoli collocati in appartamenti di transizione”*<sup>53</sup>.

Ya Basta sottolinea che, per il 40% circa dei loro utenti che portano un problema di abitazione, questo problema è strettamente connesso al permesso di soggiorno, in quanto *“la dimostrazione della disponibilità di un’abitazione condiziona la possibilità di soggiorno regolare nel territorio”*. Ya Basta elenca così le ragioni specifiche:

- ricerca di alloggio: titolari di protezione internazionale senza fissa dimora o temporaneamente ospiti da conoscenti;
- affitto troppo elevato per la propria situazione economica;
- morosità e conseguente rischio di sfratto da alloggio privato;
- avviso di termine dell'accoglienza nel progetto SPRAR;
- impossibilità ad ottenere idoneità abitativa e conseguenti problematiche di ricongiungimenti e carta di soggiorno;
- indisponibilità del titolare dell'alloggio a fornire l'autorizzazione per la richiesta della residenza e dell'idoneità abitativa;
- residenza in altro Comune.

Ad integrare il quadro bolognese, l'osservatorio della Caritas di Bologna che, nel proprio Centro Ascolto Immigrati, incontra anche molte persone immigrate in Italia da lungo tempo, con figli nati e cresciuti nel nostro Paese. Secondo la coordinatrice Paola Vitiello, si tratta di persone e nuclei familiari che oggi sono *“ributtati indietro di dieci o vent'anni”*, a quel periodo di prima immigrazione

<sup>52</sup> Le risposte ci sono state fornite da A. Maura (ASP), N. Cocchi (Ya basta!), P. Vitiello (Caritas Bologna), S. Festi (Lai-momo), L. Gabbi (Caritas Imola).

<sup>53</sup> L'ASP Poveri Vergognosi gestisce uno “Sportello stranieri per protezione internazionale e informazioni di secondo livello”.

quando si trovavano in Italia senza casa, senza lavoro e senza mezzi di sostentamento. Questo fa crescere la segnalazione di problemi relativi alla casa in maniera esponenziale negli ultimi anni tra chi si rivolge a Caritas. Delle 1.224 situazioni trattate nel 2009, e tra le 68 diverse nazionalità rappresentate, i marocchini tornano ad essere, dopo anni di prevalenza di contatti da parte della popolazione rumena, i più rappresentati (da 45 nuclei familiari nel 2008 a 144 nel 2009) e si tratta di nuclei familiari già presenti da 10 o 15 anni su questo territorio, con inserimento sociale e lavorativo da tempo consolidato. Nelle parole della coordinatrice del Centro di ascolto “è quell’immigrazione di vecchia data che si pensava bene integrata e che oggi è invece allo stremo. Nuclei familiari o individui che non hanno le reti di sostegno sulle quali possono contare gli autoctoni e che, inoltre, hanno spesso familiari da sostenere anche nel Paese d’origine”. Per queste famiglie si apre dolorosamente solo la prospettiva del ritorno in patria ma proprio qui sorgono difficoltà inattese (eppure ben comprensibili): i figli, nati in Italia o in Italia cresciuti, non intendono ragioni e oppongono netti rifiuti al programma di rientro (peraltro già denso di nubi). Secondo Vitiello, “questa crisi (e la crisi dell’alloggio) ha un riverbero serissimo sulla tenuta delle famiglie. Le famiglie si sfasciano, a causa di gravissimi contrasti, perché i genitori non vedono alternativa al rimpatrio mentre i figli adolescenti non ne vogliono sapere”. Non si riesce più a pagare l’affitto non solo nelle abitazioni trovate sul libero mercato ma anche chi gode di un alloggio ERP si rivolge a Caritas per un aiuto a pagare l’affitto perché in cassa integrazione o disoccupato. Ecco perché la casa è oggi una priorità anche nell’intervento di Caritas: nell’anno 2010 il Centro ascolto immigrati della Caritas ha incontrato 1.125 situazioni provenienti da 74 Paesi (452 nuclei familiari e 673 persone singole); di queste 1.125 situazioni ben 692 (61,5%) hanno evidenziato problematiche abitative (175 nuclei familiari e 517 singoli).

Va poi considerato che il problema della casa è sempre parte di un puzzle complesso di bisogni e sofferenze di cui la residenza è una tessera. Uno straniero che non abbia residenza (senza fissa dimora o regolarmente soggiornante) non può accedere ad alcun servizio e si può aprire a questo punto un tormentosissimo peregrinare di Quartiere in Quartiere, dove gli operatori degli Sportelli sociali cercano di stabilire in quale porzione di territorio cittadino la persona in questione trascorra la maggior parte del suo tempo per poterlo collegare ad un’area territoriale e ai suoi servizi. Quando e se, finalmente, la persona riuscirà ad arrivare al colloquio con un assistente sociale, si sentirà rispondere che, purtroppo, le risorse economiche sono finite e non è possibile aiutarlo. Dalla Caritas diocesana di Imola le notizie sono che sui 947 nuclei familiari contattati nel 2009 il 57% erano stranieri; bisogni di tipo abitativo sono stati espressi dal 14,6% e questi riguardano sfratti, condizioni igieniche non idonee, discriminazione.

Lai-momo offre servizi di front office mediamente a circa 2.300 persone all’anno per quasi 6.000 colloqui. Presenta questa situazione nei comuni per i quali gestisce i punti informativi per stranieri, relativamente alla frequenza con cui si rileva un problema legato all’abitazione sul totale degli accessi:

- 8% a Baricella, Minerbio, Granarolo dell’Emilia;
- 30% a Castel Maggiore, Bentivoglio, San Giorgio di Piano;
- 1,1% Budrio, Castenaso, Molinella, Pieve di Cento, Castello d’Argile;
- 6,5% in Argelato, San Pietro in Casale, Malalbergo, Galliera<sup>54</sup>.

Per la maggior parte si tratta di casi di persone che lamentano “difficoltà nel sostenere il pagamento dell’affitto, troppo alto rispetto ai salari percepiti. Per questa ragione in molti casi si

---

<sup>54</sup> E’ opportuno usare cautela nella lettura di questi dati come indicatori di una diversa distribuzione del bisogno nei vari territori in cui sono dislocati gli Sportelli gestiti da Lai Momo. Alcuni sportelli possono infatti essere divenuti nel tempo il punto di riferimento per specifiche tipologie di richieste, mentre invece per altre la popolazione straniera si rivolge agli uffici comunali competenti o ad altri sportelli informativi presenti nel territorio.

ritrovano in condizione di sfratto per morosità, o molto vicini allo sfratto". Numerose sono le richieste d'informazione per accedere ai bandi ERP o ricevere un contributo per l'affitto. Altri si rivolgono allo sportello per capire come trovare nuovi alloggi, chiedendo collaborazione nell'analisi delle offerte di agenzie immobiliari e intermediazione verso l'agenzia immobiliare. Infine numerose persone chiedono raggugli e assistenza circa il rilascio dell'idoneità alloggiativa (dove si richiede quanto costa, come viene rilasciata e in base a quali standard abitativi), Queste tipologie di richieste confermano le difficoltà dello straniero a muoversi nel mercato privato dell'abitazione e ad orientarsi nel complesso e variegato quadro di applicazioni della normativa sul tema.

### 8.3.2 - Soluzioni offerte

Purtroppo la gamma delle soluzioni offerte non è così ricca come quella dei problemi raccolti. Data la natura dei soggetti che stiamo analizzando, sarà evidente che la loro offerta è prima di tutto informativa sui servizi ai quali rivolgersi, l'orientamento ai servizi e alle strutture d'accoglienza del territorio, la normativa, l'aiuto a interpretare e sbrigare pratiche burocratiche, l'assistenza per la partecipazione ai bandi ERP o per l'assegnazione dei contributi per l'affitto.

Alcuni però, a seconda delle specificità dei soggetti gestori e degli accordi con i territori, si spingono ad essere luogo di elezione della dimora abituale presso la sede dell'associazione per l'iscrizione nel registro della popolazione residente per i senza fissa dimora (Ya Basta), altri ad offrire difesa legale dei diritti (Caritas imolese) o ad offrire alloggi in residenze sociali temporanee e di transizione o di protezione (ASP).

Il Centro Ascolto Immigrati della Caritas bolognese segnala che i proventi della raccolta fondi straordinaria lanciata dall'Arcidiocesi di Bologna nell'anno 2009 (fondi distribuiti dai parroci) ha beneficiato 577 famiglie italiane e 501 immigrate con un totale di €1.057.000. Il dato, allarmante, è che il 52% di questo fondo è stato assorbito dagli affitti e il 27% dal pagamento delle utenze domestiche. L'appello dell'Arcidiocesi di Bologna per una raccolta di fondi straordinari per l'emergenza delle famiglie si è ripetuto anche nell'anno 2010 e le risorse sono già state distribuite ma, al momento in cui scriviamo, non sono ancora disponibili le informazioni dettagliate della loro ripartizione.

### 8.3.3 - Difficoltà rilevate dai punti informativi per stranieri

Ci pare importante riportare direttamente le osservazioni dei nostri interlocutori.

Alcuni segnalano la scarsità di investimento nell'edilizia sociale e nella realizzazione di risposte all'emergenza abitativa (strutture di accoglienza e posti letto):

*“Le difficoltà sono legate ad un territorio che da anni ha cessato di progettare soluzioni per far fronte al disagio abitativo o che sembra ignorarlo, cessando di investire in alloggi popolari, a canone calmierato, centri di accoglienza ecc. I dormitori ed i centri diurni sono risposte parziali, che considerano solo gli aspetti dell'emergenza senza riconoscere la necessità di percorsi integrati con altri servizi e progetti per l'inserimento e il re-inserimento nel tessuto sociale. Tuttavia, anziché innovare o potenziare le possibilità di accoglienza nell'emergenza, la capacità recettiva dei centri diurni è addirittura diminuita e i criteri di assegnazione del posto letto escludono oggi i residenti in altri Comuni. In questo contesto*

*risulta difficile proporre soluzioni: ad esempio è imbarazzante ed insufficiente consigliare ad un senza fissa dimora di presentare la domanda per le graduatorie ERP quando sappiamo che la lista d'attesa è lunghissima o che senza lavoro non avrebbe i requisiti; allo stesso modo ci sembra inutile indirizzare un titolare di protezione internazionale all'Ufficio Stranieri dell'ASP che si limita a pensare l'accoglienza solo per i beneficiari del progetto SPRAR.” (Ya Basta)*

*“La difficoltà principale risiede nel fatto che a livello comunale non esiste un numero sufficiente di case/alloggi ad affitto calmierato e quindi molte volte non esiste una soluzione effettiva ai problemi di disagio abitativo.” (Lai Momo)*

*“La scarsità di case a prezzi calmierati.” (Caritas Imola)*

*“La mancanza di una strategia a livello provinciale e il grande numero di richieste per i posti nelle strutture ad uso collettivo.” (ASP Poveri Vergognosi)*

Altri richiamano la necessità di servizi maggiormente preparati e dotati di strumenti per affrontare il bisogno abitativo degli stranieri.

*“Ci troviamo di fronte a servizi disarmati che non hanno strumenti per pianificare percorsi d'integrazione e azioni preventive; servizi sociali che non sono in grado di reggere la domanda e che finiscono per essere barriera invece che punto d'incontro.” (Caritas Bologna)*

Altri ancora riscontrano nei gangli della burocrazia in cui si trova imbrigliato lo straniero uno dei principali ostacoli a monte del problema casa.

*“Un'altra difficoltà è quella di riuscire a spiegare la rigidità della normativa sull'idoneità igienico-sanitaria. Oltre, ovviamente, ai tempi lunghi dei percorsi burocratici per gli immigrati, alle lunghe attese riguardanti il rilascio/rinnovo/aggiornamento del permesso di soggiorno e della carta di soggiorno. Inoltre, la difficile congiuntura economica che stiamo vivendo è la causa di molte difficoltà legate alla perdita dell'alloggio e del rinnovo del titolo di soggiorno. Infatti, coloro che al momento del rinnovo si trovano senza un rapporto di lavoro in essere avranno un titolo di soggiorno di soli sei mesi, al termine dei quali, in assenza di contratto di lavoro, saranno costretti a fare ritorno nel Paese d'origine. Spesso tale situazione è preceduta o sovrapposta alla perdita dell'alloggio.” (Lai-momo)*

### **8.3.4 - Punti di forza e come migliorare**

La capacità di mettersi in rete e di attivare sinergie con tutti i servizi e le strutture, pubbliche e private, presenti sul territorio è certamente un tratto distintivo degli sportelli informativi, sebbene proprio sul problema della casa si lamentano le maggiori difficoltà ad attivare collaborazioni che portano alla soluzione del problema, anche in casi di estrema necessità.

Che fare dunque? Tutto sembra inutile senza un impegno a ristrutturare e rendere agibili gli alloggi ERP, anche attraverso la creazione di Fondazioni di scopo (Caritas Imola), senza un'elaborazione complessiva dei dati relativi al disagio abitativo che prenda in considerazione anche il numero di



nuclei familiari ai quali sono stati staccati gas ed elettricità e quante unità non paghino più gli affitti negli alloggi ERP (Caritas Bologna), senza protocolli di collaborazione tra proprietari, agenzie immobiliari, associazioni di categoria che affrontino il tema nella sua complessità (Lai-momo) per superare la condizione di cronica carenza di percorsi per la stabilità abitativa dei cittadini, specie migranti (Ya Basta) e per accompagnare efficacemente nell'inserimento nel mondo del lavoro coloro che, in qualità di rifugiati o in condizione simile, debbano trovare la via per emanciparsi dal sistema assistenziale (ASP).

Concludiamo con l'osservazione di Ya basta, secondo la quale *“non ci sono molti margini di miglioramento del nostro servizio finché il diritto alla casa non sarà considerato un diritto inalienabile dell'individuo”*.

## 9.

### PERCORSI DI USCITA DALLE STRUTTURE D'ACCOGLIENZA: UN CASO STUDIO

Questo approfondimento sulle pratiche di reinserimento abitativo in uscita dall'emergenza illustra l'esperienza della realizzazione del *Piano d'azione straordinario per il superamento delle strutture d'accoglienza di emergenza temporanea e per l'accompagnamento e la mediazione sociale a supporto dell'integrazione dei soggetti in uscita* (d'ora in poi *Piano d'azione straordinario*).

Nella ricerca di percorsi realizzati dal Comune di Bologna per favorire l'uscita degli stranieri immigrati dalle strutture d'emergenza che fossero meritevoli di essere approfonditi e segnalati, ci siamo imbattuti in un'esperienza particolare per l'utenza cui si rivolge, trattandosi infatti di nuclei familiari rom in uscita dai campi profughi di Trebbo e Pianazze, dall'ex-clinica Villa Salus e dalla residenza sociale transitoria Gandhi.

Le informazioni da noi raccolte ci hanno convinte a studiare con attenzione questo progetto i cui strumenti, sperimentati nella straordinarietà, possono, a seguito di opportuna valutazione e correzioni, valere come paradigma di riferimento ed essere inglobati in azioni *mainstreaming*, utili cioè al raggiungimento della piena autonomia abitativa degli immigrati in generale.

Per la realizzazione di quest'approfondimento ci siamo avvalsi dello studio di testi e della cortese collaborazione di Chris Tomesani, responsabile dell'Ufficio di piano del Comune di Bologna, di Francesco Piantoni e Giacomo Matti, operatori della Cooperativa sociale La Piccola Carovana, e di Elena Cavicchi, responsabile del Settore inclusione sociale della medesima cooperativa.

#### 9.1

#### Storia delle strutture d'accoglienza temporanea a Bologna

Agli inizi degli anni '90, con il consistente flusso migratorio che interessò tutta l'Italia in quel periodo, la città di Bologna si trovò ad ospitare in poco tempo, in strutture pubbliche di prima accoglienza allestite rapidamente, un numero di neo-immigrati equivalente a circa il 30% dei suoi residenti stranieri<sup>55</sup>: nasceva così uno dei maggiori sistemi d'accoglienza pubblica per immigrati sul territorio italiano.

Ancora prima della L. 39/1990 (legge Martelli), il Consiglio Comunale approvava nel 1989, il primo Progetto immigrazione che stanziava un miliardo di lire delle proprie risorse per interventi d'accoglienza. Le proporzioni del fenomeno migratorio in costante crescita a seguito dell'arrivo in massa di un gran numero di profughi, rom e non, dell'ex-Jugoslavia scappati dalla guerra dei Balcani del 1991, creò uno stato d'emergenza abitativo. In quel frangente, il Comune rispose cercando di dare loro un'accoglienza immediata, istituendo rifugi transitori come i campi profughi di Pianazze (1994) e Trebbo (1995) e realizzando, già nel 1991, la prima Istruttoria Pubblica Speciale, avvalendosi di proposte di associazioni imprenditoriali, sindacati, volontariato e terzo settore su temi quali il lavoro, la formazione professionale, l'alfabetizzazione, l'integrazione

---

<sup>55</sup> Bernardotti M.A., *Con la valigia accanto al letto. Immigrati e casa a Bologna*, Milano, Franco Angeli 2001.

scolastica, la rappresentanza degli immigrati e, soprattutto, le politiche sull'accoglienza abitativa e la casa.

Quest'esperienza prendeva avvio da importanti dispositivi normativi promulgati dalla Regione: la Legge Regionale n. 14 del 1990 *"Iniziativa regionali in favore dell'emigrazione e dell'immigrazione"*, infatti, all'articolo 10, promuoveva la realizzazione di accordi tra enti locali, enti pubblici, imprese, cooperative, istituti di credito e associazioni per favorire soluzioni abitative per i lavoratori extracomunitari.

Nel periodo dal 2000 al 2004, in ragione del graduale processo di trasformazione del fenomeno migratorio che andava perdendo i propri connotati di 'emergenzialità', e in ragione del fatto che gli interventi precedenti si stavano dimostrando inadeguati (i campi profughi stavano acquisendo carattere permanente), il Comune di Bologna modificò le proprie prospettive d'intervento orientando la sua azione verso soluzioni abitative che incoraggiassero l'autonomia e la stabilità delle persone e limitassero la conflittualità sociale.

Obiettivo del Comune diventò dunque lo smantellamento dei campi profughi e degli insediamenti abusivi costruiti lungo le rive del fiume Reno, in quanto luoghi ad alto rischio sanitario, di ghettizzazione e caratterizzati da forte conflittualità con la popolazione residente nel territorio. Furono poi identificate alcune specifiche categorie di persone (unico genitore con figli a carico, donne, profughi, ecc) quali destinatari prioritari degli interventi mirati messi in campo, in particolare di carattere educativo.

A dare il via al cambiamento di prospettive d'intervento sopraggiunse l'approvazione, da parte del Consiglio regionale, della Legge Regionale del 24 marzo 2004 n. 5 *"Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati"*, la quale, all'art. 1 comma 5, indica, tra le finalità che le politiche di tutela e promozione sociale degli immigrati della Regione e degli Enti locali devono perseguire, quelle di:

- *"individuare e rimuovere gli ostacoli di ordine economico, sociale e culturale, allo scopo di garantire per i cittadini stranieri immigrati pari opportunità di accesso all'abitazione, al lavoro, all'istruzione ed alla formazione professionale, alla conoscenza delle opportunità connesse all'avvio di attività autonome ed imprenditoriali, alle prestazioni sanitarie ed assistenziali [...]";*
- *individuare e rimuovere eventuali condizioni di marginalità sociale;*
- *promuovere la comunicazione e la reciproca conoscenza tra cittadini stranieri immigrati ed italiani, singoli od associati;*
- *agevolare progetti di cittadini stranieri per il loro rientro nei paesi d'origine, nel rispetto delle competenze della Regione in materia."*

A partire da quell'anno, il Comune di Bologna avviò programmi finalizzati all'uscita degli ospiti dalle strutture di prima accoglienza, attraverso una progettazione individualizzata del percorso, che favorisse il loro trasferimento in soluzioni alloggiative non di emergenza.

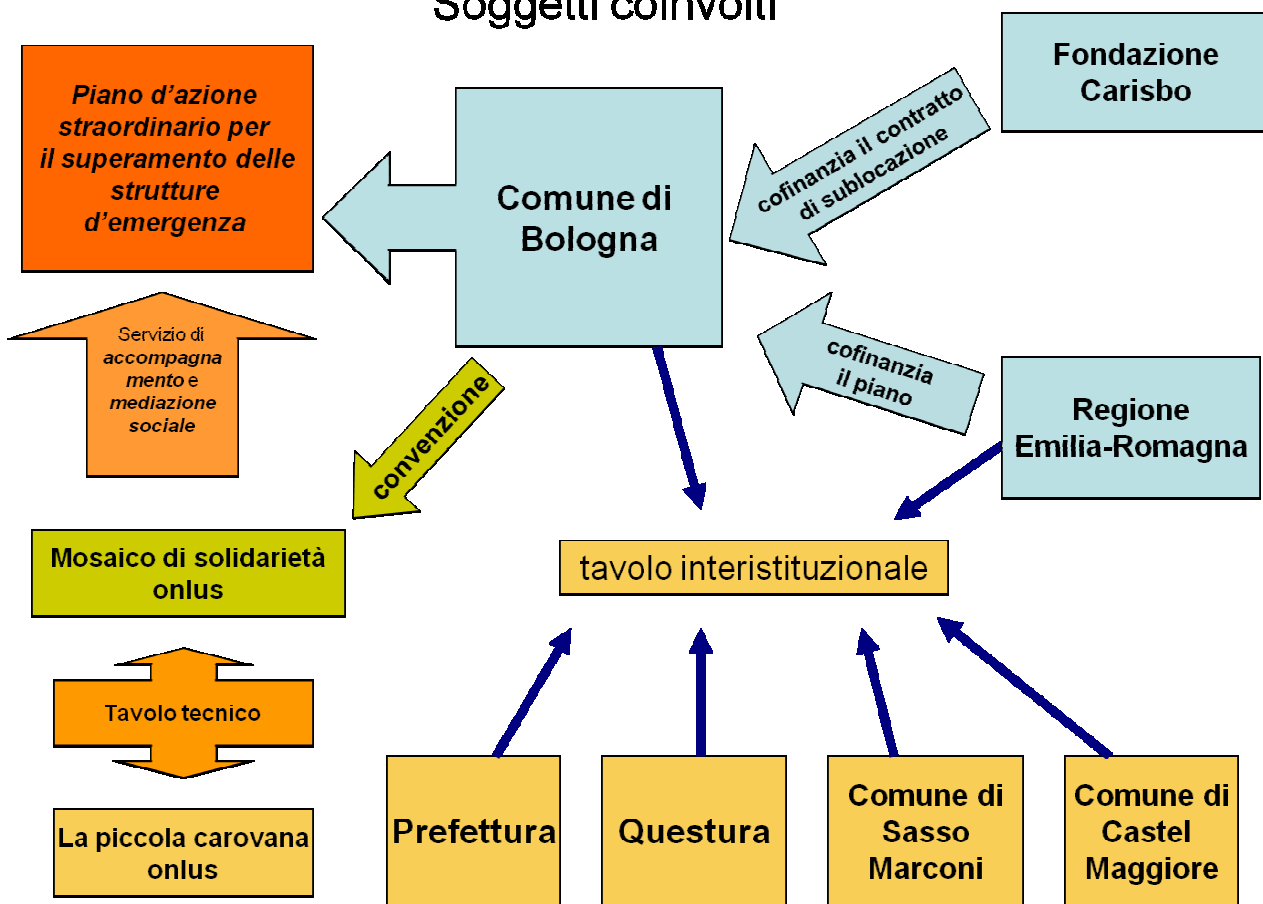
Il lento lavoro di svuotamento delle strutture d'emergenza temporanea destinate ad ospitare famiglie rom presenti nel territorio del Comune di Bologna si completò tra il 2005 e il 2008, adottando degli strumenti definiti tecnicamente, nel 2007, nel *Piano d'azione straordinario*, realizzato dal Comune di Bologna con la collaborazione economica della Regione Emilia-Romagna, della fondazione Carisbo, che cofinanzia i contratti di sublocazione, e di un tavolo interistituzionale costituito da Prefettura, Questura e Comuni di Sasso Marconi e Castel Maggiore per decidere i tempi di smantellamento delle strutture e definire le situazioni pendenti riguardo ai permessi di soggiorno dei soggetti non appartenenti alla Comunità Europea.

I soggetti in campo e le loro connessioni sono descritti sinteticamente nella successiva figura 1. Inoltre, fu istituito un tavolo tecnico, che si riuniva mensilmente, a cui partecipavano gli assistenti sociali del Comune di Bologna, gli educatori delle cooperative sociali incaricate della gestione delle

strutture e gli operatori che tuttora seguono l'inserimento delle famiglie nelle nuove abitazioni. Il tavolo aveva lo scopo di analizzare la situazione degli ospiti riguardo al lavoro, al permesso di soggiorno e alla frequenza scolastica e di favorire il consolidamento lavorativo delle famiglie affinché almeno un membro di ogni nucleo familiare avesse un lavoro regolare e potesse intestarsi un contratto d'affitto.

Figura 1

### Soggetti coinvolti



## 9.2

### La popolazione e le strutture di riferimento

Il Piano d'azione straordinario (che ha completato il suo ciclo nel dicembre 2009) è intervenuto su situazioni diverse per origine e tempi. I gruppi che compongono la popolazione di riferimento dell'intervento sono eterogenei, sia dal punto di vista della provenienza che della spinta propulsiva che ha innescato il processo migratorio: alcuni sono profughi, prevalentemente rom della ex-Jugoslavia scappati dalla guerra dei Balcani del 1991, in particolare provenienti dalla Serbia, dal Kosovo e, in misura minore, da Bosnia Erzegovina, Macedonia, Montenegro e Croazia; altri sono rom rumeni, in cerca di opportunità migliori, arrivati in seguito all'ingresso della Romania nella Comunità Europea nel 2001.

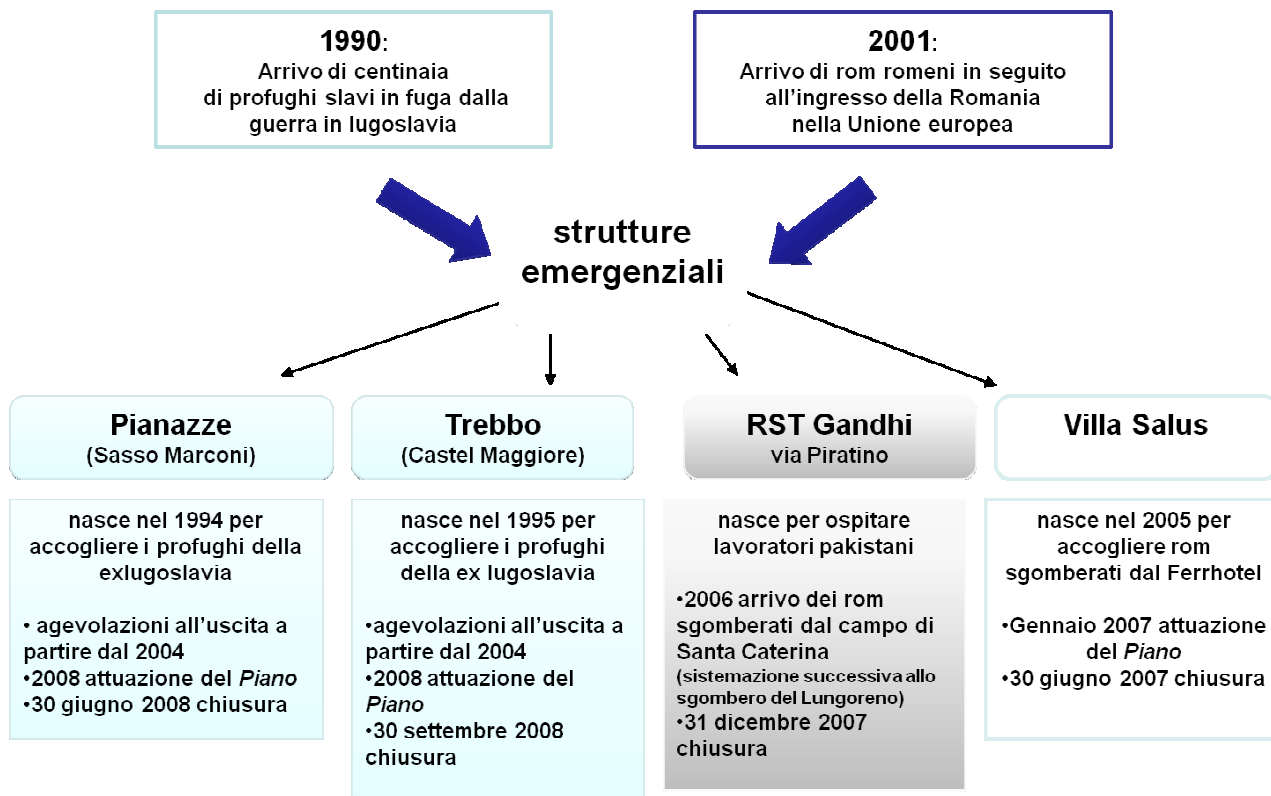
Alcuni fattori, però, accomunavano questi gruppi così eterogenei: tutti, nei rispettivi Paesi d'origine vivevano in case in muratura e praticavano lavori di bassa manovalanza; si trattava sempre di

nuclei familiari; tutti erano alloggiati in strutture d'accoglienza temporanea che, con il passare del tempo, avrebbero accresciuto rischi di grave marginalità.

Così come le provenienze e le ragioni che hanno portato in Italia i gruppi di cui si è occupato il *Piano d'azione straordinario*, anche le quattro strutture d'accoglienza temporanea dismesse differivano tra loro per origine e tempi. Data la complessità della storia di ciascun campo, abbiamo riassunto quelli che ci sono parsi i connotati essenziali nella figura 2.

Figura 2

**Bologna: migrazioni rom. Dall'emergenza all'inserimento abitativo.**



9.3

**Gli obiettivi del Piano d'azione straordinario**

Il *Piano d'azione straordinario* prevedeva, oltre al definitivo superamento e la chiusura delle 4 strutture temporanee d'accoglienza, l'inserimento degli ospiti in uscita in alloggi adeguati e la strutturazione di un servizio di accompagnamento sociale all'integrazione che seguisse i nuclei familiari nella prima fase del loro inserimento e che svolgesse funzioni di mediazione sociale degli eventuali conflitti socioculturali che si fossero manifestati nel nuovo contesto di vita.

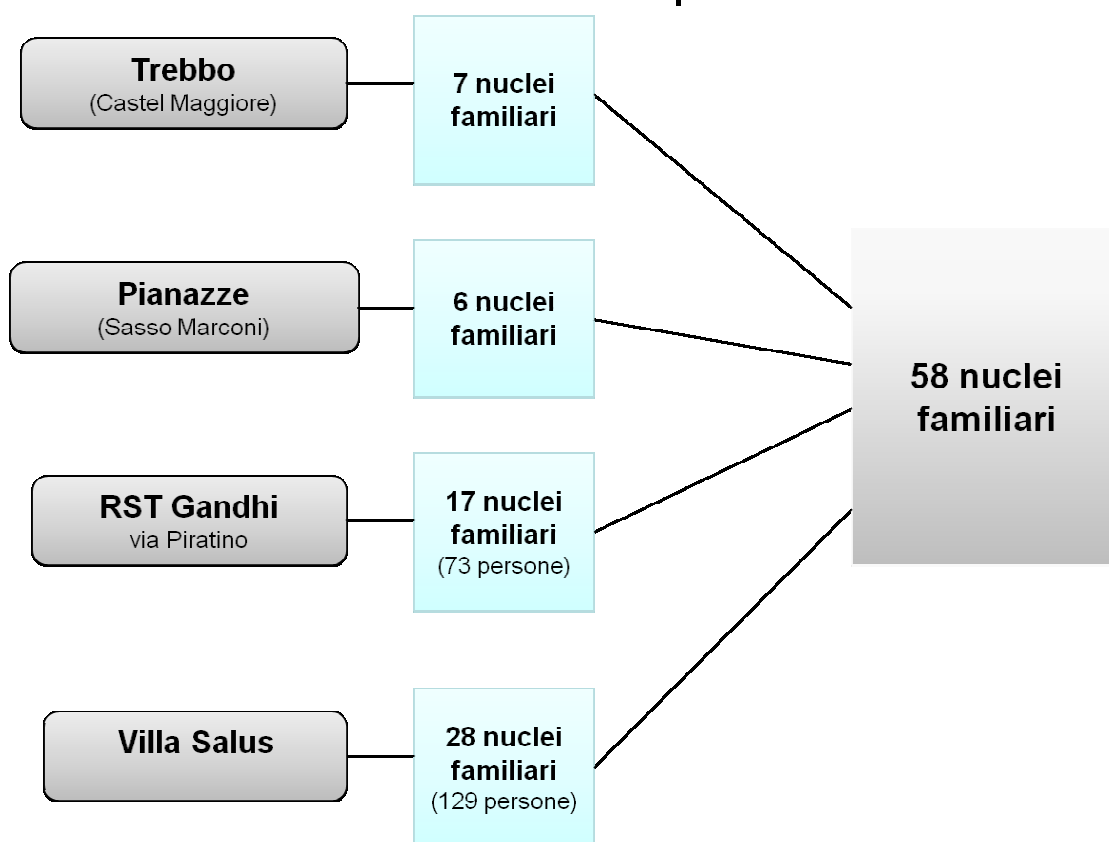
Per la realizzazione di questo servizio d'accompagnamento all'integrazione, il Comune stipulò una convenzione con l'organizzazione di volontariato Mosaico di solidarietà che si è avvalsa della collaborazione della cooperativa sociale La Piccola Carovana.

Alla data del 30 settembre 2008 molti nuclei familiari in uscita dalle 4 strutture d'emergenza dismesse avevano trovato un alloggio adeguato seguendo i percorsi del *Piano d'azione*

*straordinario*, mentre alcuni avevano scelto percorsi alternativi: chi, in virtù del lungo soggiorno a Bologna, aveva trovato nel corso degli anni soluzioni abitative autonome o ottenuto l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica (partecipando autonomamente ai bandi comunali al pari di tutti gli altri cittadini aventi diritto), chi aveva deciso di tornare nel proprio Paese d'origine a causa della difficoltà riscontrata nel reperire un lavoro sufficientemente stabile da consentire loro di pagare l'affitto e mantenere i numerosi membri che costituiscono ciascun nucleo familiare e, infine, chi aveva scelto di trasferirsi in altre città (fig. 3 e 4)<sup>56</sup>. Il risultato è che oggi, come riporta Tomesani, "non ci sono più campi rom ma solo 3 aree di sosta (nei Quartieri Savena, Navile, Borgo) tutte abitate da sinti italiani".

**Figura 3**

**Inserimenti abitativi effettuati a partire dal 2007**

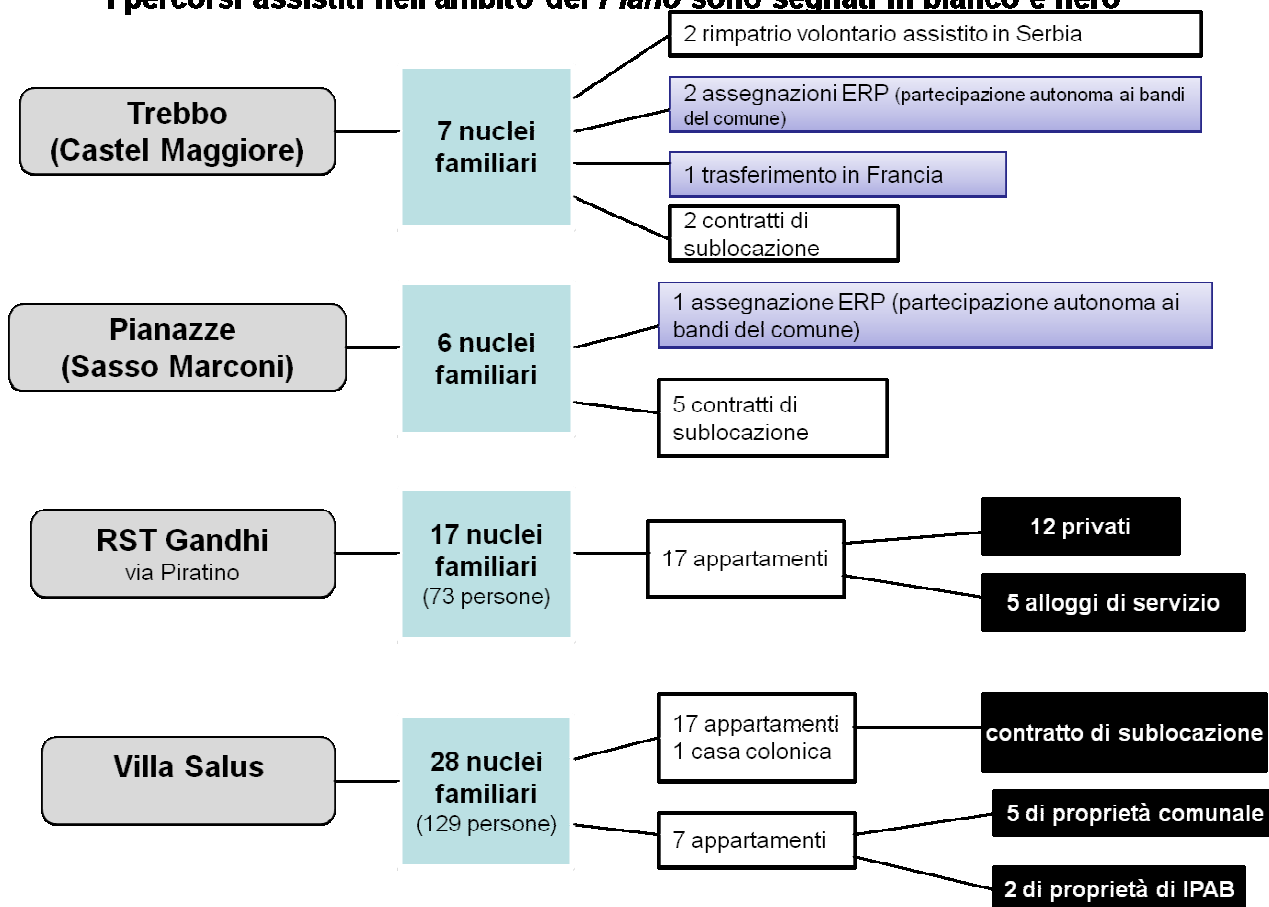


<sup>56</sup> Fonte: Tomesani C., "Migrazioni rom e inserimenti abitativi" (pp. 190-198) in Vitale T. (a cura di) (2009) "Politiche possibili: abitare le città con i rom e i sinti", Roma, Carocci.

Figura4

## Percorsi d'uscita nel dettaglio.

I percorsi assistiti nell'ambito del Piano sono segnati in bianco e nero



## 9.4

### Gli strumenti messi in campo

Gli strumenti utilizzati per conseguire gli obiettivi definiti dal *Piano d'azione straordinario* sono la *sublocazione alle famiglie*, in uscita dalle strutture, di appartamenti reperiti dal Comune di Bologna nel mercato immobiliare privato e il *contratto d'integrazione sociale* stipulato con le famiglie firmatarie del contratto di sublocazione (gli strumenti del Piano d'azione straordinario sono illustrati alla figura 5).

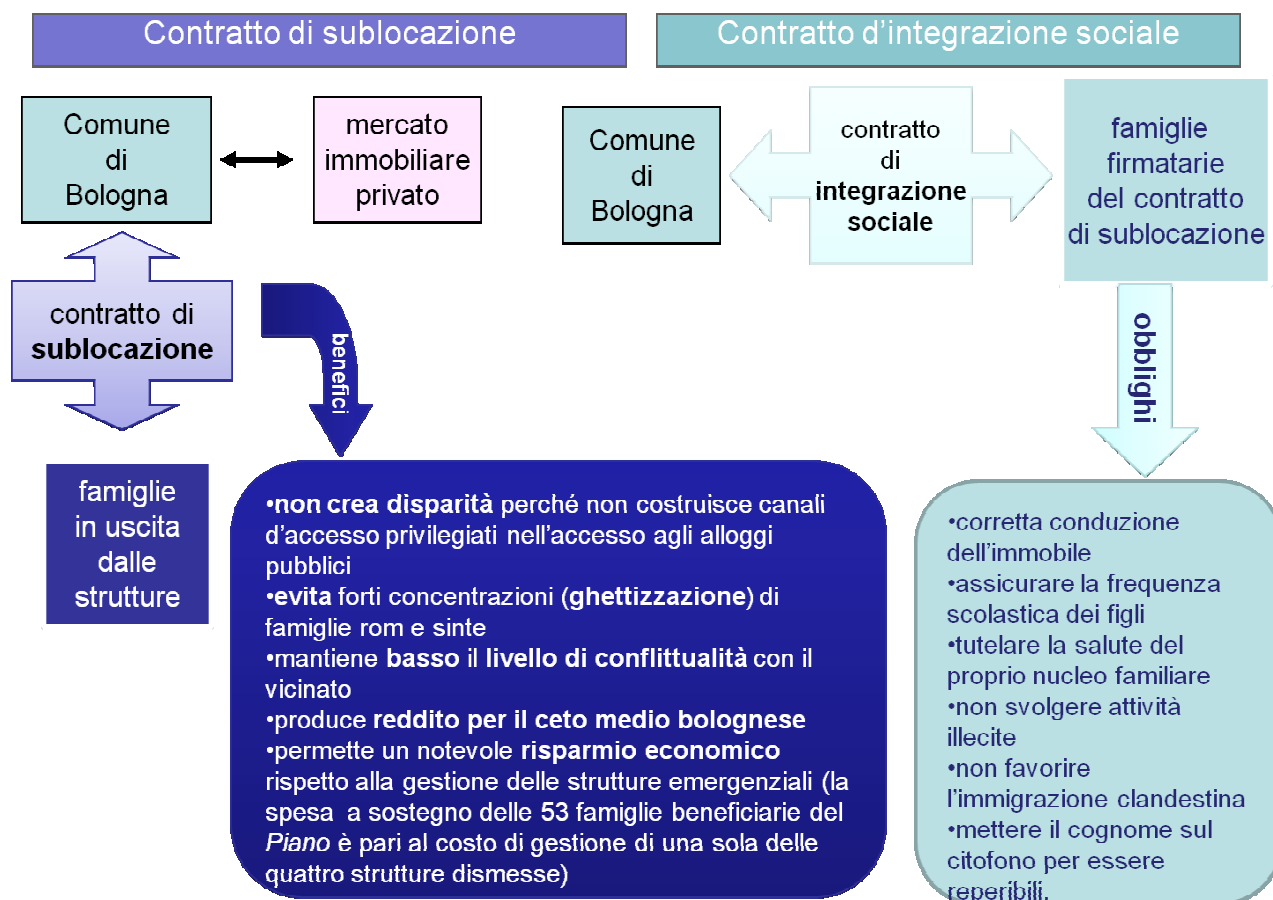
Il Comune di Bologna, una volta reperiti degli appartamenti sul libero mercato attraverso agenzie immobiliari, ha provveduto a stipulare contratti di locazione della durata di 4 anni con i proprietari degli appartamenti, attraverso una contrattazione individuale la quale stabiliva che il Comune pagasse interamente il canone d'affitto, riservandosi il diritto di sublocare l'appartamento. Contemporaneamente, il Comune stipulava con le famiglie interessate al progetto un contratto di sublocazione, anch'esso della durata di 4 anni, che prevede il pagamento del 50% del canone d'affitto mensile e delle spese d'utenza da parte delle famiglie beneficiarie; gestore dell'operazione è ACER. Allo scadere del contratto (le ultime scadenze sono previste per i primi mesi del 2012) ciascun nucleo familiare potrà decidere di stipulare un contratto di locazione direttamente con il proprietario dell'appartamento, prendendosi a carico l'intero onere dell'affitto, oppure potrà

decidere di lasciare l'appartamento. Nella figura 5 si evidenziano i benefici che la sublocazione con canone agevolato comporta.

Il Contratto d'integrazione sociale è un patto sociale tra il Comune e le famiglie firmatarie del contratto di sublocazione. Costituisce uno strumento sociale che crea una relazione d'aiuto vincolante e fissa degli obblighi (vedi fig. 5) per i nuclei familiari firmatari, allo scopo di condurli alla piena partecipazione della vita sociale della società d'accoglienza.

Figura 5

### Strumenti del *Piano*



## 9.5

### Il servizio d'accompagnamento sociale all'integrazione

In un primo momento il servizio d'accompagnamento sociale all'integrazione fu affidato all'Istituzione dei Servizi per l'Immigrazione (ISI)<sup>57</sup> e, successivamente, ad ASP Poveri Vergognosi, alla quale il comune aveva affidato la gestione di tutti i servizi per gli immigrati. Dal 2006 l'ASP Poveri Vergognosi subappalta il servizio d'accompagnamento alla cooperativa sociale Piccola

<sup>57</sup> "ISI - Istituzione dei servizi per l'immigrazione", poi diventa "Servizio per l'immigrazione", in seguito "Servizio per gli immigrati", dopo "Servizio integrazione interculturale", successivamente "Servizio integrazione sociale" ed in fine "Servizio per immigrati".



Carovana onlus che si prende carico di circa 30 di quelle famiglie rom il cui accompagnamento era previsto dal *Piano d'azione straordinario*<sup>58</sup>.

Gli operatori della cooperativa sociale hanno distinto il proprio intervento in due fasi.

La prima fase, durata circa un anno e mezzo, è stata indifferenziata ed uniforme per tutte le famiglie, perché centrata sul raggiungimento della piena autonomia nella gestione della quotidianità da parte dei nuclei in uscita: accompagnamento al centro per l'impiego, permessi di soggiorno, assistenza sanitaria, servizi scolastici, corsi di formazione, corsi d'alfabetizzazione, ecc. L'intervento si è sempre più diversificato mano a mano che le famiglie acquisivano esperienza nella gestione della vita in appartamento e quindi più autonomia. Per valutare e monitorare l'evoluzione del livello d'autonomia raggiunto dai nuclei familiari e stabilire di volta in volta gli obiettivi educativi cui mirare, la cooperativa sociale Piccola Carovana ha approntato lo strumento "scheda sull'autonomia" la cui elaborazione porta alla costruzione di un "indice dell'autonomia" di cui diamo conto nei paragrafi seguenti.

Durante la seconda fase, gli operatori della Piccola Carovana hanno focalizzato il proprio intervento sulla progettazione individuale per ciascun nucleo familiare. Per impostare il progetto individuale hanno dapprima ricostruito il percorso migratorio di ciascun nucleo familiare, rilevando le motivazioni della migrazione, i fattori di spinta propulsiva dal proprio Paese d'origine, i loro obiettivi precedenti la migrazione e le aspettative maturate in seguito all'esperienza effettuata. Il quadro emerso per ciascun nucleo è stato poi valutato per stabilire se, e in che misura, i nuovi obiettivi fossero realizzabili e quali fossero le azioni necessarie per arrivarci.

Nel dettaglio, sono queste le attività svolte dal Servizio d'accompagnamento sociale all'integrazione della Piccola Carovana:

- formulare per ogni nucleo familiare un progetto individuale per un percorso d'uscita condiviso e sostenibile nel tempo, favorendone l'uscita dal circuito assistenziale;
- avviare coi nuclei familiari dei percorsi socio-educativi miranti all'inserimento autonomo e positivo nei contesti ospitanti;
- facilitare la socializzazione degli adulti e il loro inserimento sociale e lavorativo attivando interventi di orientamento, formazione e supporto nel percorso di ricerca del lavoro;
- orientare e accompagnare alla soluzione di problemi che ostacolano l'autonomia del nucleo familiare (es. regolarizzazione dei permessi di soggiorno, reperimento di un lavoro, ecc.);
- reperire un alloggio atto ad ospitare la famiglia, valutando le risorse di cui dispone;
- assistere le famiglie nel trasferimento alla nuova abitazione (es. avviamento del contratto di sublocazione, operazioni di trasloco, voltura delle utenze, orientamento alla gestione e manutenzione della casa, ecc.);
- assistere nel trasferimento delle iscrizioni scolastiche dei minori;
- aiutare nella variazione del medico di base;
- mediare i conflitti ambientali e socio-culturali.

E' proprio nel corso degli inserimenti in appartamento previsti dal *Piano d'azione straordinario* che nasce l'idea, concretizzatasi poi nel progetto ROI (Ritorno Operativo imprenditoriale) della Piccola Carovana a partire dal 2008, di offrire, alle famiglie rom che non riescono in Italia a mantenere

---

<sup>58</sup> Il 1° luglio 2010, l'ASP poveri vergognosi fa una convenzione con la Piccola Carovana affidandole la gestione dell'accompagnamento di nuclei familiari di provenienza ed etnia diverse che facevano parte del sistema di sublocazione del Comune da tempo; la sopracitata cooperativa sociale segue, dunque, attualmente 75 nuclei familiari: 35 famiglie rom rumene, 11 kosovare, 8 serbe, 5 marocchine e le rimanenti di diverse nazionalità.

costante un livello d'autonomia adeguato ed esprimono il desiderio di tornare nel proprio Paese d'origine, la possibilità di sviluppare un progetto di ritorno assistito, avviando un'attività imprenditoriale nel luogo di destinazione.

## 9.6

### Una progettazione in costante divenire: il progetto ROI

Con il contributo finanziario del Comune di Bologna e di altri soggetti, si è concesso alle famiglie che hanno trovato opportuna questa possibilità a loro offerta, un contributo a fondo perduto (3.000 euro dal Comune di Bologna), un microcredito da restituire in tre anni (fino a 6.500 euro provenienti da altri finanziatori e da restituire in tre anni) per affrontare il rientro nel Paese di provenienza e avviare una piccola attività imprenditoriale; infine un "risparmio individuale" offerto da CAMST a fronte di prestazioni di lavoro.

Il centro fondamentale di questo progetto è la volontà e la motivazione del nucleo familiare e la fitta rete di sostegno e accompagnamento messa in campo dagli operatori della Piccola Carovana, con la collaborazione di mediatori che in Romania, analizzano le condizioni del territorio, costruiscono gradualmente, insieme alle famiglie, un progetto individuale, analizzando ed incrociando motivazione, desideri, aspettative e volontà del nucleo con la disponibilità economica della famiglia ed altre risorse (eventuali possedimenti, costi dei materiali di realizzazione, fattibilità del progetto nel luogo di destinazione, ecc.). Il progetto di rientro non sarà avviato se la valutazione evidenzierà la mancanza delle condizioni necessarie (per esempio, nel caso in cui non esistessero le condizioni per la restituzione del microcredito, oppure le motivazioni del gruppo familiare non fossero sufficientemente adeguate).

Il progetto di rimpatrio prevede una preparazione in Italia della durata di sei mesi durante i quali, come si è accennato, la CAMST, con cui la Piccola Carovana ha stipulato un accordo di partenariato, fornisce un lavoro ai beneficiari del progetto; gli stipendi percepiti vengono messi in un piccolo fondo di risparmio al quale le famiglie avranno accesso al momento del rimpatrio. Questo 'risparmio' si aggiunge al microcredito di cui si è detto.

Secondo le informazioni da noi raccolte, i rimpatri effettuati fin'ora sono 5: quattro in Romania e uno in Serbia; le attività imprenditoriali avviate sono una piccola impresa di taxi, una piccola falegnameria e delle fattorie.

## 9.7

### I risultati

Secondo quanto riferito dalla Piccola Carovana, che proprio in questo periodo sta avviando una fase di valutazione degli effetti del programma nel suo insieme e che non dispone dunque di dati definitivi, fino al novembre 2010, dei circa 35 nuclei familiari rom in uscita dalle quattro strutture dismesse, inseriti in appartamento e presi in carico dalla stessa, 5 famiglie sono tornate nel Paese d'origine partecipando al progetto ROI; 3 nuclei sono tuttora ospiti della struttura di seconda accoglienza Lazzaretto; altre 4 famiglie intestatarie del contratto di sublocazione non vivono più nell'appartamento che rimane vuoto o occupato da terzi (che non sono gli intestatari del contratto); i restanti nuclei familiari vivono ancora in appartamento. Questi ultimi si dividono tra coloro ai quali non è ancora scaduto il contratto di sublocazione (gli ultimi scadranno i primi mesi del 2012) e

coloro ai quali è scaduto (la durata era quadriennale) ma è stato tacitamente rinnovato alle stesse condizioni. Quanto alla questione dell'occupazione abusiva di appartamenti in luogo degli abitanti intestatari, essa va probabilmente ricondotta all'attuale immobilità del quadro politico bolognese al quale accenneremo in seguito.

In linea generale le differenti condizioni attuali delle famiglie beneficiarie del *Piano d'azione straordinario* sono riassumibili in questo modo:

- nuclei familiari che saranno seguiti a lungo dai servizi, a causa di permanenti disagi all'interno del nucleo (problemi psichici, altissimi livelli di analfabetismo, ecc.);
- nuclei che hanno buone prospettive di successo ma in questa fase non sono in grado di staccarsi dai servizi (a causa della crisi economica non riescono a trovare un lavoro sufficientemente stabile o addirittura mancano di lavoro);
- nuclei familiari che hanno tutte le condizioni per immettersi nel mercato privato ma non lo fanno per mantenere le condizioni di favore della sublocazione, contando sull'immobilità del sistema nell'applicare sanzioni ad inadempienze immotivate, come nel caso di alcuni nuclei familiari che percepiscono due stipendi ma non pagano l'affitto o le spese condominiali;
- infine famiglie che sono già intestatarie di un regolare contratto d'affitto di un appartamento privato e quelle che hanno i presupposti di riuscire, nel breve periodo, a sostenere per intero un canone d'affitto.

La Piccola Carovana indica due elementi come artefici del rallentamento del tanto auspicato raggiungimento da parte delle famiglie della loro piena assunzione di responsabilità e di un livello d'autonomia tanto stabile da potersi immettere nel libero mercato immobiliare: la mancanza di decisioni politiche dovute al commissariamento del Comune e la crisi economica.

Quanto a quest'ultimo elemento, vanno considerati due fatti: la maggioranza degli uomini rom lavora come manovale nei cantieri edili, molti dei quali, con l'avvento della crisi, hanno chiuso o hanno visto drasticamente ridimensionate le proprie commesse, ed in queste condizioni gli operai rom sono stati i primi ad essere licenziati; a questo si aggiunge il lavoro nero che sottrae posti al lavoro regolare, sfavorisce l'inserimento nel mercato del lavoro e impedisce tutti i correlati processi di stabilizzazione e integrazione.

Due criticità, e altrettante aree di miglioramento del sistema del *Piano d'azione straordinario* su cui si potrebbe intervenire per esperienze future, sono state segnalate dalla Piccola Carovana nella fase preparatoria all'inserimento in appartamento: occorre investire più energie sull'alfabetizzazione degli adulti e sull'educazione civica e domestica, perché in alcuni casi l'inserimento nel mondo del lavoro risulta arduo non per mancanza di volontà delle persone da inserire ma per non possedere gli strumenti, le competenze e le capacità indispensabili e minime; occorre, insieme, preparare il vicinato alla nuova convivenza affinché un vero dialogo sia possibile, nella convinzione che la conoscenza reciproca aiuti a smorzare i pregiudizi e i conseguenti conflitti. Accade poi che, nonostante gli sforzi adoperati su una famiglia, l'indice di autonomia (cui si è accennato) non rilevi alcuna progressione; ciò mette in evidenza come l'autonomizzazione non sia un obiettivo sempre perseguibile, quindi si dovrà pensare che un percorso siffatto, accanto alla via dell'autonomizzazione, debba prevedere altre vie alternative da percorrere laddove si veda l'impossibilità del singolo o del nucleo familiare di raggiungere l'indipendenza.

## 9.8

### Elementi da portare a sistema

Abbiamo dato tanto risalto al progetto relativo al *Piano d'azione straordinario* perché ci pare di ravvisare in questo percorso che, per sua stessa definizione è atipico ed eccezionale (“straordinario”), elementi che possono essere portati a sistema, cioè possono rientrare, con gli opportuni aggiustamenti, nell’elaborazione di servizi e percorsi di cui potenzialmente beneficiano le famiglie ed i singoli immigrati di qualunque provenienza essi siano (immessi insomma nel *mainstreaming*, come oggi suole dire). Non è nostro compito valutare i risultati e gli strumenti di questo percorso “straordinario” (non ne avremmo né l’attribuzione di ruolo, né gli elementi di conoscenza necessari), tuttavia ci pare d’interesse generale segnalare che il contratto d’integrazione sociale e il contratto di sub-locazione meritano attenzione, certamente qualche correzione e probabilmente applicazione più ampia della limitata sperimentazione del caso “rom” per la chiusura dei campi indicati nel *Piano d'azione straordinario*.

Avendo già dato conto (si veda la fig. 5) dei contenuti dei due contratti, importano qui alcuni commenti. Secondo quanto riferito da Piantoni nel corso di un colloquio, il contratto di sub-locazione attraverso il Comune di Bologna è oggi applicato a circa 170 nuclei, famiglie e individui, di diversa provenienza nazionale. Non si può che dedurre una valutazione complessivamente positiva di questo strumento sperimentato proprio nel progetto di realizzazione del *Piano d'azione straordinario*.

Il contratto d’integrazione nel condominio è un’altra interessante esperienza<sup>59</sup> che, forse, andrebbe estesa a tutte le persone di origine straniera, così come ai nuovi residenti di condomini, di qualunque provenienza essi siano (d’altra parte esistono esperienze di co-housing che applicano proprio strumenti simili). Tuttavia, è innegabile che esso rivesta un particolare significato quando si tratta d’inserire nella comunità del condominio persone con abitudini, costumi e necessità diverse dalla maggioranza e, a volte, in chiaro conflitto con leggi e regolamenti generali<sup>60</sup>. Gli operatori da noi intervistati riconoscono che l’aspetto di “investitura delle famiglie”, di responsabilizzazione in cambio di supporto che esso aveva messo in campo nel primissimo incontro di presentazione tra operatori e famiglie aveva rappresentato “*un bel momento*” e, tuttavia, un contratto che, nei fatti, non prevede e non introduce alcun tipo di sanzione per chi risultasse inadempiente (con eccezione di qualche richiamo) serve davvero a poco. Alcuni si chiedono se non si potessero collegare effettivamente i due contratti per fare sì che gli elementi costitutivi del patto “contratto d’integrazione” avessero una ricaduta sull’altro contratto, quello di sub-locazione. La questione appare delicata in quanto se il mantenimento del contratto di locazione fosse legato al rispetto del contratto d’integrazione si potrebbe ravvisare un trattamento discriminatorio nei confronti delle persone rom, le sole alle quali si applichi un contratto d’integrazione. La via scelta dal Comune di Bologna è stata di legare il contratto d’integrazione alla relazione d’aiuto che, almeno nelle intenzioni, cesserebbe se ne venissero a mancare i presupposti.

In chiusura ci soffermiamo brevemente sull’“indice di autonomia” elaborato e applicato da Piccola Carovana per valutare il grado di autonomia di ciascun nucleo che entri in questo sistema di assistenza e per monitorarne lo sviluppo, pianificando percorsi educativi. La scheda sull’autonomia indaga tre aree, personale, genitoriale, sociale, ognuna delle quali è suddivisa in categorie valutate

---

<sup>59</sup> Sebbene non nuova. Ad esempio, fu applicata dalla Casa della carità a Milano. In quell’occasione si era stabilito che la sanzione per inadempienza del contratto sociale sarebbe stata la rottura del contratto di locazione ma ciò fu oggetto di contestazione in quanto applicato solo alle persone rom.

<sup>60</sup> Non mancano mai gli esempi sulla macellazione di animali sulla terrazza di casa o nel cortile del condominio.

sulla base di una scala da 1 a 5 e include uno spazio finale dove esprimere un giudizio di “sintesi dell'autonomia”, con indicazione degli obiettivi educativi appropriati. Prevista dapprima per un monitoraggio semestrale, è stata di fatto applicata una sola volta all'anno perché ha dimostrato di richiedere troppo tempo per la sua compilazione la quale prevede più di un colloquio in profondità che si combina con la valutazione di parametri oggettivi. La scheda ha però provato la propria utilità e adeguatezza al punto che è oggi usata per valutare l'autonomia di nuclei familiari d'altre nazionalità (dal primo luglio 2010 ASP Poveri Vergognosi ha affidato alla Piccola Carovana la gestione di 75 nuclei familiari di provenienza diversa) e ciò prova che essa può essere impiegata in progetti d'inserimento sociale per gli immigrati in generale.

Ci sembra dunque di potere concludere che, sebbene l'indice non abbia valore come strumento di valutazione generale degli effetti del progetto, esso abbia invece due utilità. In primo luogo come strumento di monitoraggio dell'evoluzione di ogni singola famiglia, perché ogni famiglia ha storia a sé (formazione, educazione, cultura: un rom romeno non è uguale a un rom serbo, un rom che vive in situazione urbana non è come un rom che ha vissuto la propria vita in zona rurale, ecc.); in secondo luogo come strumento indicativo dei programmi educativi e di accompagnamento per ogni specifica famiglia.

Ci pare inoltre che le osservazioni fatte sull'unicità di ciascun nucleo familiare e di ciascuna persona che lo compone (sebbene tutti appartenenti al popolo rom) valgano a maggior ragione per ogni altro nucleo familiare straniero risiedente nel nostro Paese, in questo modo confermando anche la validità dell'indice e delle correlate schede di autonomia al di là del contesto del gruppo sociale per il quale sono state studiate e applicate.

## CONSIDERAZIONI SUI RISULTATI DELL'INDAGINE

Di Nicola Solimano - Fondazione Michelucci Onlus, Fiesole (FI)

La presentazione della ricerca "*Sguardi sull'abitare degli stranieri a Bologna e provincia*" colpisce per la possibilità di sovrapporre i suoi esiti con quelli di analoghe ricerche condotte su Firenze e sulla Toscana dalla Fondazione Michelucci, in varie annualità.

Questa vicinanza, nel metodo seguito e negli esiti, mi consente di tralasciare il commento dei singoli dati, già largamente presente nella ricerca, per sottolineare brevemente alcuni aspetti ormai strutturali nella condizione abitativa degli immigrati.

E' possibile dire, sulla base dei dati che compongono questo studio, così come sulla base di numerose ricerche svolte in questo ambito e realizzate da numerosi enti di ricerca, che alla significativa progressione degli immigrati in campo lavorativo, reddituale, sociale, di accesso ai servizi, non ha corrisposto un corrispondente miglioramento nel campo delle opportunità abitative e della qualità delle soluzioni.

Questa particolare vulnerabilità sul versante abitativo non è necessariamente collegata a particolari condizioni di disagio socio-economico; al contrario, appare presente qualunque sia il grado di inserimento delle famiglie immigrate.

E' difficile stabilire una gerarchia valida per tutti i contesti o individuare quale, tra le varie possibili criticità del processo di inclusione, rappresenti la causa o l'effetto: è però evidente, a nostro avviso, che la casa rappresenta oggi la più critica delle condizioni dell'inserimento degli immigrati.

Di fronte alle aspirazioni e alle aspettative diffuse tra i migranti, quello che emerge dalla ricerca è una situazione di svantaggio strutturale e perdurante degli immigrati nell'accesso alla casa rispetto agli italiani, a parità di condizioni economiche e lavorative e qualunque sia il grado del loro inserimento sociale.

Tale svantaggio si articola in una serie di punti.

1.

La prima importante considerazione è che i migranti sono particolarmente colpiti dal disagio e dall'esclusione abitativa e hanno dei profili di rischio in parte diversi - perché specifici - da quelli del resto della popolazione.

Su di loro incide negativamente il quadro di difficoltà generale dei mercati abitativi e dei dispositivi di accesso alla casa, ma pesano anche svantaggi aggiuntivi. Dal punto di vista della progettazione delle politiche, ciò significa capire cosa c'è di peculiare nel disagio abitativo degli immigrati, e cosa invece si sovrappone alle forme del disagio che riguardano tutta la popolazione.

Ad un estremo, sono quei gruppi di immigrati che hanno problemi di normale disagio abitativo: difficoltà analoghe a quelle che incontriamo in molti strati della popolazione a reddito basso;

all'altro estremo, abbiamo situazioni che sfidano le politiche convenzionali, perché vicine all'area della marginalità.

Sia per le prime che per le seconde situazioni, i tratti del disagio si manifestano in forma 'specificata' negli immigrati.

2.

Gli svantaggi registrati dagli immigrati hanno tanto un carattere diretto (vengono cioè intenzionalmente rivolti nei confronti di particolari categorie: nel nostro caso le norme che limitano l'accesso degli immigrati alle opportunità offerte dall'edilizia pubblica, o le discriminazioni nell'accesso all'affitto) che indiretto (ovvero difficoltà che prescindono da una intenzione discriminatoria, ma sono generate da un contesto sfavorevole per le fasce deboli in generale, come il profilo socio-economico, la condizione lavorativa, l'insufficienza delle politiche di welfare abitativo).

3.

I dati di questa e altre ricerche dicono che, nel variegato universo migratorio, le condizioni tendono a polarizzarsi e differenziarsi, ricalcando l'articolazione e la segmentazione della società maggioritaria.

Il boom dell'acquisto di case da parte di immigrati tra il 2004 e il 2007 e la condizione maggioritaria di affitto autonomo delle loro famiglie sono indici di progressione anche sotto il profilo abitativo; ma questo andamento positivo è accompagnato da una crescita delle situazioni di disagio e di esclusione abitativa, in misura decisamente superiore che per il resto della popolazione (nonostante i fenomeni di povertà abitativa crescano anche tra gli italiani).

4.

La clamorosa sovra-rappresentazione dell'immigrazione nelle situazioni di povertà e di esclusione abitativa tende a far trascurare i problemi che riguardano anche gli immigrati che hanno un affitto autonomo o in condivisione con altri: sovraffollamento, inadeguatezza degli alloggi, eccessiva onerosità dell'affitto anche per situazioni sotto standard.

Ciò che abbiamo dinanzi è un quadro con luci e ombre, che disegna una mappa contraddittoria di un inserimento abitativo che sta avvenendo in larga parte sul mercato libero dell'affitto (solo più recentemente anche dell'acquisto).

Poco vi hanno inciso le politiche pubbliche, che hanno solitamente rimandato alle misure generali (gli immigrati devono avere pari opportunità di accesso alla casa, e pari forme di sostegno rispetto agli italiani) senza tenere nel dovuto conto il fatto che norme e consuetudini (nazionali e locali) mantengono o aumentano le condizioni di svantaggio che pesano sull'immigrazione.

Gli esempi sono numerosi: il permesso di soggiorno almeno biennale per accedere alle opportunità dell'edilizia pubblica, la verifica dell'abitabilità per i ricongiungimenti, le difficoltà ad ottenere/mantenere il titolo di soggiorno, le discriminazioni sul mercato privato, le maggiori difficoltà nell'accesso al credito.

Le poche politiche specifiche (come quella dei Centri di prima accoglienza, attivi dall'inizio degli anni novanta) sono rimaste slegate da successive opportunità più pienamente abitative e autonome.

La questione si sposta quindi sul terreno delle politiche, e delle condizioni che ne determinano gerarchie e priorità.

Agire efficacemente contro discriminazioni e diseguaglianze – sul piano sociale, economico, culturale, e anche abitativo – è l'unica strategia efficace per garantire la coesione sociale, il carattere inclusivo del territorio, il rischio di conflitti su beni limitati come la casa.

L'inserimento abitativo e l'accesso ad una casa adeguata a un giusto costo rappresentano non solo il riconoscimento di un diritto fondamentale, ma contribuiscono in maniera decisiva allo sviluppo di relazioni di convivenza, di conoscenza, di rispetto reciproco in una società sempre plurale.



## Bibliografia

AA.VV., *Con-vivere la città. Immigrazione e convivenza urbana: il nodo cruciale della casa*, Edizioni Nautilus, Bologna, 2003.

Associazione Regionale Cooperative di Abitazione dell'Emilia-Romagna (a cura di), *La casa in cooperativa*, 2006.

Baldini M., Federici M., *Ethnic discrimination in the Italian rental housing market*, CAPPaper n. 77, Centro di analisi delle politiche pubbliche, Università di Modena, 2010.

Bernardotti M. A., *Con la valigia accanto al letto. Immigrati e casa a Bologna*, Franco Angeli, Milano, 2001.

Boccagni P., *Cooperative e immigrati, una leva per l'integrazione sociale a livello locale*, Istituto Luzzati, Roma, 2002.

Caritas/ Migrantes, *Immigrazione. Dossier statistico 2010. XX Rapporto*, Idos, Roma, 2010.

CECODHAS, *Social housing in the UE, Rapporto alla CE*, Brussels, 2005.

Censis in collaborazione con Federcasa, *Social Housing e agenzie pubbliche per la casa*, Censis, Roma, 2008.

Censis, *Le politiche per gli immigrati in Italia*, sintesi tratta da *Attività di monitoraggio delle politiche abitative realizzate o in corso di realizzazione in favore degli immigrati nelle regioni del Centro Nord. Rapporto finale*, Censis, Roma, 2005.

Censis, *La domanda abitativa negli anni 2000. Indagine sulla condizione abitativa delle famiglie italiane, sui segmenti di domanda debole e sugli strumenti finanziari per il rilancio dell'edilizia sociale*, Censis, Roma, 2004.

Cesareo V., *Quindicesimo Rapporto sulle migrazioni: 2009*, Fondazione Ismu, FrancoAngeli, Milano, 2010.

Cnel, *VII Rapporto sugli Indici di integrazione degli immigrati in Italia*, Roma, 2010.

Comune di Bologna, *Abitare Bologna. Guida pratica alla ricerca della casa in città*, Bologna, 2006.

Comune di Bologna, *Urbanistica, pianificazione territoriale e politiche per la casa. Bilancio delle attività 2005-2006*, Bologna, 2006.

Comune di Bologna – Settore Casa, *Relazione annuale 2009*, Bologna, 2009.

Confcooperative Federsolidarietà, Elabora, Fondosviluppo, Confcooperative Federabitazione (a cura di), *Il ruolo della cooperazione per la soluzione del problema abitativo di lunga permanenza per gli immigrati*, "Città Nuova" della PAMOM, Roma, 2002.

Fabbri M., Lungarella R., *Un nuovo programma per l'edilizia sociale*, in Inforum n.26, Regione Emilia-Romagna, 2006.

Fondazione Anci ricerche, *I comuni e la questione abitativa*, Fondazione Anci Ricerche Cittalia, Seconda edizione, febbraio, Roma, 2010.

Fondazione Michelucci, *L'autocostruzione: un'opportunità per il social housing*, Sintesi del rapporto di ricerca, Firenze, 2010.

Fondazione Michelucci, *La casa giusta. Quadro sintetico dell'indagine sulla condizione e le aspettative abitative di giovani e immigrati nel Chianti Fiorentino*, Firenze, 2009.

Fondazione Michelucci, *La casa giusta. Quadro sintetico dell'indagine sulla condizione e le aspettative abitative di giovani e immigrati nella Valdisieve*, Firenze, 2009.

Fondazione Michelucci, , *La città delle baracche*, La Nuova Città n.11-12/VIII, Firenze, 2006.

Fondo Immobiliare Etico "Abitare Sociale 1", *Un programma per l'housing sociale. Concorso Internazionale di Progettazione di Housing Sociale*, 2009/2010, Milano, 2010.

Golinelli M., *Le tre case degli immigrati. Dall'integrazione incoerente all'abitare*, Collana ISMU "Iniziativa e studi sulla multiethnicità", Franco Angeli, Milano, 2008.

Guidicini P., Landuzzi C., *Tra nomadismo e radicamento: storie di nuovi immigrati e di antichi residenti per una teoria dell'accettazione*, Franco Angeli, Milano, 1993.

La Piccola Carovana Coop. Sociale, ROManzi. *Quando il Reno tornò ad essere un fiume dopo lo sgombero del lungo Reno: percorsi di inclusione e autonomia*, Crevalcore, 2008.

Lelleri R., Patuelli M.C., *Vivere sotto le due torri. Lavoro, salute e integrazione dei cittadini stranieri residenti a Bologna e provincia*, Clueb, Bologna, 2009

Lungarella R., *La casa e l'affitto. I contributi agli inquilini in Emilia-Romagna*, Clueb, Bologna, 2006.

Lungarella R., *Le politiche pubbliche nel settore della casa. L'integrazione monetaria al pagamento dei canoni in Emilia-Romagna*, Clueb, Bologna, 2004.

Lungarella R., *Il Fondo per l'affitto. Una valutazione dell'esperienza dell'Emilia-Romagna*, Clueb, Bologna, 2003.

Marcetti C., Solimano N., *Immigrazione. Convivenza urbana. Conflitti locali*, Angelo Pontecorboli, Firenze, 2000.

Nomisma, *La condizione abitativa in Italia. Dalle esperienze di housing sociale alla risposta del Piano Nazionale di Edilizia Abitativa e del Piano Casa*, secondo Rapporto Nomisma, Bologna 2010.

Nomisma, *Dalle esperienze di housing sociale alla risposta del Piano Nazionale di Edilizia Abitativa e del Piano Casa. 2°Rapporto Nomisma 2010*, Bologna, 2010.

NuovaQuasco (a cura di), *Rapporto regionale 2009, ORSA - Osservatorio Regionale del Sistema Abitativo*, Regione Emilia-Romagna, 2009.

NuovaQuasco (a cura di), *Rapporto regionale 2008, ORSA-Osservatorio Regionale del Sistema Abitativo*, Regione Emilia-Romagna, 2008.

Piasere L., *Un mondo di mondi: antropologia delle culture rom*, L'ancora, Napoli, 1999.

Piasere L., *I rom d'Europa: una storia moderna*, GLF, Editori Laterza, Roma, 2009.

Piasere L., *Buoni da ridere gli zingari: saggi di antropologia storico-letteraria*, CISU, Roma, 2006.

Piasere L., *I popoli delle discariche: saggi di antropologia zingara*, CISU, Roma, 1991.

Ponzo I., *Il disagio abitativo degli immigrati: le risposte dell'housing sociale*, Rapporti di ricerca FIERI, Torino, 2010.

Ponzo I., *La casa lontano da casa. Romeni e marocchini a confronto*, Carocci, Roma, 2009.

Ponzo I., *L'accesso degli immigrati all'abitazione: disuguaglianze e percorsi* in Dimensioni della disuguaglianza in Italia: povertà, salute, abitazione, a cura di Brandolini A., Saraceno C., Scizzerotto A., Il Mulino, Bologna, 2009.

Prizzon F., Ingaramo L., Bagnasacco M., *Social Housing: quadro interpretativo dei metodi e delle esperienze in Italia*, SiTi – Istituto Superiore sui Sistemi Territoriali per l'Innovazione, Torino, 2007.

Scenari Immobiliari - Osservatorio nazionale, *Immigrati e casa. Rapporto 2007*, Scenari Immobiliari, Roma, 2007.

Scenari Immobiliari - Osservatorio nazionale, *Immigrati e casa. Rapporto 2010*, Roma, Scenari Immobiliari, 2010.

Servizio Politiche per l'Accoglienza e l'Integrazione Sociale – Regione Emilia-Romagna, *Gli operatori degli sportelli immigrazione: identità professionali e bisogni formativi*, 2008.

Sigona N., (), *Figli del ghetto: gli italiani, i campi nomadi e l'invenzione degli zingari*, Nonluoghi Libere Edizioni, Civezzano TN, 2002.

SUNIA, *Gli immigrati e la casa*. Roma 2009 (materiale non pubblicato)

Vitale T., (a cura di), *Politiche possibili: abitare le città con i rom e i sinti*, Carocci, Roma, 2009.

## Sitografia

[www.acerbologna.it](http://www.acerbologna.it)

[www.ama.bo.it](http://www.ama.bo.it)

[www.asgi.it](http://www.asgi.it)

[www.autorecupero.org](http://www.autorecupero.org)

[www.aziendacasa.fc.it](http://www.aziendacasa.fc.it)

[www.bandieragialla.it](http://www.bandieragialla.it)

[www.caritasitaliana.it](http://www.caritasitaliana.it)

[www.carpidiem.it](http://www.carpidiem.it)

[www.casa.fc.it](http://www.casa.fc.it)

[www.casa.regione.emilia-romagna.it](http://www.casa.regione.emilia-romagna.it)

[www.casaugualextutti.it](http://www.casaugualextutti.it)

[www.censis.it](http://www.censis.it)

[www.ceriss.net](http://www.ceriss.net)

[www.cestim.it](http://www.cestim.it)

[www.cohousing.it](http://www.cohousing.it)

[www.cohousingbologna.org](http://www.cohousingbologna.org)

[www.comune.bologna.it](http://www.comune.bologna.it)

[www.comune.calderaradireno.bo.it](http://www.comune.calderaradireno.bo.it)

[www.comune.cesena.fc.it](http://www.comune.cesena.fc.it)

[www.comune.fe.it](http://www.comune.fe.it)

[www.comune.forli.fc.it](http://www.comune.forli.fc.it)

[www.comune.modena.it](http://www.comune.modena.it)

[www.comune.parma.it](http://www.comune.parma.it)

[www.comune.sanlazzaro.bo.it](http://www.comune.sanlazzaro.bo.it)

[www.cssforli.it](http://www.cssforli.it)

[www.demetra.regione.emilia-romagna.it](http://www.demetra.regione.emilia-romagna.it)

[www.emiliaromagnasociale.it](http://www.emiliaromagnasociale.it)

[www.ermesambiente.it](http://www.ermesambiente.it)

[www.federcasa.it](http://www.federcasa.it)

[www.fhs.it](http://www.fhs.it)

[www.fondazionelacasa.org](http://www.fondazionelacasa.org)

[www.housingsociale milano.it](http://www.housingsociale milano.it)

[www.ismu.org](http://www.ismu.org)

[www.legacoopabitanti.coop](http://www.legacoopabitanti.coop)

[www.meltingpot.org](http://www.meltingpot.org)

[www.michelucci.it](http://www.michelucci.it)

[www.migrazioni.eu](http://www.migrazioni.eu)

[www.municipio.re.it](http://www.municipio.re.it)

[www.pianocasa2009.com](http://www.pianocasa2009.com)

[www.poverivergognosi.it](http://www.poverivergognosi.it)

[www.provincia.bologna.it](http://www.provincia.bologna.it)

[www.provincia.modena.it](http://www.provincia.modena.it)

[www.regione.emilia-romagna.it](http://www.regione.emilia-romagna.it)

[www.sicet.it](http://www.sicet.it)

[www.sunia.it](http://www.sunia.it)

[www.uil.it/uniat](http://www.uil.it/uniat)

[www.urbancenterbologna.it](http://www.urbancenterbologna.it)

[www.xeniabo.org](http://www.xeniabo.org)

## LISTA DEGLI ALLEGATI

- A. Tabelle in dettaglio
- B. Quadro sinottico delle esperienze
- C. Questionario
- D. Elenco delle persone e delle organizzazioni contattate