Università
Ca'Foscari
Venezia

Corso di Laurea magistrale (*ordinamento ex D.M. 270/2004*)
in Lavoro, cittadinanza sociale, interculturalità

Tesi di Laurea

Ca' Foscari
Dorsoduro 3246
30123 Venezia

L'housing sociale come strumento di integrazione

Il caso studio "Quattro corti" a Stadera (Milano)

Relatore
Prof. Francesco Curci

Correlatrice
Prof.ssa Francesca Campomori

Laureanda
Irene Poggi
Matricola 839883

Anno Accademico
2012 / 2013

Indice

Introduzione **5**

1 La dimensione spaziale nelle politiche di integrazione **10**

1.1 La città 14

1.2 Il quartiere 16

1.3 La casa 17

2 Gli immigrati e la casa **19**

2.1 La legislazione sull'immigrazione 20

2.1.1 *L. 30 dicembre 1986, n. 943* — denominata *Legge Foschi* 21

2.1.2 *L. 28 febbraio 1990, n. 39* — denominata *Legge Martelli* 23

2.1.3 *L. 6 marzo 1998, n. 40* — denominata *Legge Turco–Napolitano* inglobata, con le altre norme rimaste in vigore, nel *Dlgs 286/1998* noto come *Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero* 25

2.1.4 *L. 30 luglio 2002 n.189* — denominata *Legge Bossi-Fini* 27

2.1.5 *L. 15 luglio 2009, n. 94* meglio conosciuta come *Pacchetto sicurezza* 29

2.1.6 Accesso all'Edilizia Residenziale Pubblica, al Fondo Sociale per l'Affitto, Piano Casa, Accordi di Programma 30

2.2 Il disagio abitativo per la popolazione immigrata 33

2.2.1 Affitto o acquisto? 34

2.2.2 Discriminazione e irregolarità nel mercato privato immobiliare . . . 36

2.2.3 Soluzioni abitative non idonee 37

2.2.4 Insostenibilità economica delle spese abitative 41

2.2.5 Ubicazione dell'alloggio 41

2.3 Gli immigrati e la casa: focus Lombardia 44

3 L'housing sociale **51**

3.1 Focus Terminologico 52

3.1.1 Tra ERP, edilizia sovvenzionata e edilizia convenzionata 60
3.1.2 Panoramica europea sul Social Housing 61
3.2 Attori dell'housing sociale in Italia 65
3.2.1 Attori pubblici 66
3.2.2 Attori privati 68
3.3 Metodologia di azione 70
3.3.1 L'housing sociale e la progettazione urbana 70
3.3.2 L'housing sociale e la progettazione sociale 72

4 Il caso studio: il progetto "Quattro corti" nel quartiere Stadera (Milano) 75
4.1 Il contesto spaziale: il quartiere Stadera 76
4.2 Le fasi del progetto e gli attori coinvolti 79
4.3 Risultati attesi, ottenuti e mancanti: bilancio positivo? 89

Conclusioni 93

Riferimenti bibliografici 100

Indice delle tabelle

Tabella 1 – Beneficiari Fsa nati all'estero, su 100 beneficiari, per città e anno **32**

Tabella 2 – Famiglie per titolo di godimento dell'abitazione e cittadinanza della persona di riferimento della famiglia (anno 2009) **35**

Tabella 3 – Famiglie in condizione di grave deprivazione abitativa per ripartizione geografica, tipo di comune, titolo di godimento dell'abitazione e caratteristiche della famiglia (anno 2009) **38**

Tabella 4 – Famiglie che mancano delle dotazioni essenziali o che denunciano problemi nell'abitazione di residenza per cittadinanza della persona di riferimento della famiglia (anno 2009) **39**

Tabella 5 – Famiglie che presentano problemi nella zona di residenza per cittadinanza della persona di riferimento della famiglia (anno 2009) **43**

Tabella 6 – Distribuzione di frequenza del tipo d'alloggio tra gli immigrati stranieri. Lombardia, quote percentuali negli anni 2009-2012 **46**

Tabella 7 – Modello di replicabilità **97**

Indice delle figure

Figura 1 – La città di Milano divisa in zone **76**

Figura 2 – Mappa satellitare residenza "Quattro corti" **79**

Introduzione

Integrazione, immigrazione e housing sociale sono temi che assumono una posizione sempre più centrale nel dibattito attuale e nella programmazione politica nazionale, ma che raramente vengono affrontati congiuntamente.

In Italia le politiche di integrazione si presentano come un campo frammentato, disorganico e poco regolato in cui non si assiste ad un'efficace programmazione politica; il fenomeno dell'immigrazione, vitale per il paese, è stato accettato come strutturale, ma ancora troppo spesso affrontato come transitorio; il tema della casa, sia per quanto concerne la cosiddetta "emergenza casa" che la risposta positiva e innovatrice dell'housing sociale, occupa ormai le prime pagine dei quotidiani ed è ai primi posti delle preoccupazioni di molte famiglie.

Il lavoro di tesi proposto è strutturato intorno a questi tre temi per indagare e far luce sulle relazioni che li legano. Lo scopo dell'elaborato è quello di capire se attraverso progetti di housing sociale è possibile perseguire finalità di integrazione su più livelli (interculturale, sociale, abitativa, territoriale) per la popolazione immigrata.

La dimensione posta al centro dell'analisi sarà la dimensione spaziale, in particolare in riferimento al contesto urbano metropolitano, nelle sue unità minimali di quartiere e casa. In questo senso lo spazio non rimane solo il contenitore dove si svolgono i processi sociali e dove si attuano le politiche, ma diventa un attore attivo, portatore di specificità, di senso e di funzioni.

Una premessa indispensabile da specificare per contestualizzare meglio il lavoro è il riferimento alla dimensione temporale nella quale è stata inserita la ricerca. Infatti, il momento di crisi che ha investito la società attuale ha reso ancora più evidenti gli effetti della difficoltà, soprattutto da parte dello Stato, ad intervenire nelle situazioni di forte bisogno sociale. Intere fasce di popolazione di provenienza sociale variegata sono diventati portatori di bisogni sociali sempre più complessi e, di conseguenza, richiedono determinati servizi che lo Stato non riesce a fornire. Nello specifico caso di questo elaborato, si pensi

all'approccio finora adottato nell'affrontare le tematiche sia riguardanti le politiche di integrazione che quelle della casa, dominato dall'emergenzialità, dal particolarismo e dalla frammentazione. L'estrema visibilità e chiarezza degli effetti di queste macro tendenze, senza ombra di dubbio enfatizzati e estremizzati dalla crisi economica attuale, potrebbe quindi essere una buona premessa per ripensare e, perché no, cercare di cambiare l'approccio di risoluzione a queste tematiche. Le situazioni di disagio abitativo e di esclusione sociale, all'interno di un quadro ampio di problematiche sempre più in aumento, diventano dei fertili campi dove sperimentare soluzioni innovative, efficaci e integrate. Riuscire a cogliere l'elemento costruttivo, di ridefinizione, di messa in discussione che si esplicita durante ogni periodo di crisi che la società attraversa è la finalità più generale che questo lavoro di ricerca intende perseguire.

Nel primo capitolo, più di suggestione che di ricerca, si affronterà il tema dell'integrazione sociale delle popolazioni immigrate in Italia, argomento ampio e pieno di punti d'ombra, mettendo al centro della riflessione la dimensione spaziale.

L'Unione Europea, con lo scopo di uniformare i percorsi di integrazione, fornisce le linee guida; le politiche nazionali impostano la strada da seguire, mentre le Regioni, le Province e i Comuni implementano progetti concreti e rivolti al territorio.

Si nota una gerarchia di potere assegnata ai *policy makers* nell'ambito dell'integrazione che risulta legata all'organizzazione politica ed inversamente proporzionale alla loro vicinanza sul territorio.

Infatti l'Unione Europea e lo Stato centrale si limitano a indicare i confini, non sempre ampi e comprensivi, entro i quali poi Regioni, Province e Comuni, con l'aiuto del Terzo Settore, agiscono sul territorio.

Discostandosi dall'analisi tradizionale delle politiche di integrazione che indaga la legislazione di riferimento e le azioni degli attori coinvolti, si assume qui una prospettiva *bottom–up* per concentrarsi sulla dimensione spaziale.

Quando si parla di integrazione, si parla di interazione tra diversi soggetti e l'interazione avviene sempre nei luoghi. È quindi in questi luoghi quotidiani che si crea

l'integrazione. Luoghi pubblici o luoghi privati, essi creano integrazione che proprio da essi può partire. Ma ciò che conta è il luogo in quanto spazio dove creare integrazione o il luogo in quanto luogo che crea integrazione? Infatti un limite che si può evidenziare nelle politiche di integrazione è che esse sono per lo più pensate e create nello spazio, ma non a partire dallo spazio, ovvero considerando lo spazio un contenitore e non un elemento attivo.

Le città e i quartieri diventano quindi elementi fondamentali dei percorsi di integrazione e inclusione ai quali si aggiunge in ultima analisi un ulteriore luogo di approfondimento che è la casa, portatrice di elementi interessanti in quanto anello di congiunzione tra spazio pubblico e spazio privato.

Nel secondo capitolo si riparte dal luogo della casa analizzato precedentemente legandolo al tema dell'immigrazione. Si ripercorre quindi la legislazione nazionale in tema di immigrazione soffermandosi sui punti in cui si affronta la domanda abitativa di questa parte della popolazione. Cercando di indagare le tendenze generali della politica della casa, si arriverà a delineare un approccio strutturato solo in una logica di emergenza e accoglienza.

Si continua analizzando le principali problematiche, derivanti dalle tendenze generali sopra descritte, che investono gli immigrati in condizione di disagio abitativo. Discriminazione nel mercato privato immobiliare, soluzioni abitative non idonee, insostenibilità economica delle spese abitative, ubicazione dell'alloggio rispetto ai piani urbanistici, sono i principali ostacoli che incontrano gli immigrati quando vogliono avere accesso alla casa in Italia.

Si conclude con un riferimento particolare alla situazione della popolazione immigrata nella Regione Lombardia per iniziare a delineare un quadro generale come contesto di riferimento dove si inserirà, nei capitoli successivi, il caso di studio.

Nel terzo capitolo, si introduce una nuova prospettiva, sempre più sperimentata negli ultimi anni, ovvero quella dell'housing sociale, capace di inserirsi nello spazio vuoto tra

domanda e offerta abitativa per quella fascia di popolazione più debole (anziani, giovani, famiglie monoparentali, disabili, immigrati), esclusa dal mercato immobiliare privato.

Si inizia l'analisi con lo scopo di chiarire il termine di housing sociale mettendolo in relazione con altre denominazioni con le quali viene spesso confuso. Si continua presentando cosa significa housing sociale per gli altri paesi europei, sottolineando gli elementi in comune e quelli differenti che portano a evidenziare l'ibridismo del modello italiano, di formazione recente ma in continuo sviluppo.

Al centro dell'analisi si pone l'innovazione che questi progetti di housing sociale apportano, differenziandosi dalle politiche adottate negli anni precedenti. L'innovazione che si vuole indagare si esplicita su due livelli: il primo è quello degli attori coinvolti, che vanno dal pubblico al privato, secondo una logica di collaborazione e sinergia delle competenze; il secondo livello riguarda la metodologia utilizzata, che lega indissolubilmente la progettazione urbana a quella sociale creando un legame che diventa centrale per l'analisi.

Nel quarto capitolo si introduce il caso di studio analizzato. Presentando le ragioni che hanno portato a scegliere il progetto "Quattro corti" a Stadera (Milano) come oggetto di osservazione, si rendono espliciti gli elementi che hanno sottolineato fin da subito l'emblematicità di questo caso studio. Infatti il progetto contiene in sé tutti gli elementi chiave presentati in linea più teorica nei capitoli precedenti in quanto è inserito in un programma più ampio di riqualificazione del quartiere di riferimento; il mix sociale e di provenienza degli inquilini dello stabile è piuttosto variegato ed è un progetto di housing sociale dove la struttura, già esistente, è stata sottoposta a un processo di recupero; gli attori coinvolti vengono sia dalla sfera pubblica che privata e ci sono dei progetti sociali rivolti a coloro che abitano gli appartamenti.

Con questi elementi si cerca di approfondire la complessità del progetto mettendo in evidenza le varie fasi che si sono succedute, i risultati ottenuti e le criticità emerse.

Il lavoro si è sviluppato adottando due metodologie differenti. La prima, di ricerca bibliografica, ha portato alla stesura dei primi tre capitoli, investigando i temi affron-

tati con lo scopo di poter offrire al lettore gli strumenti per la contestualizzazione e la comprensione dell'ultimo capitolo.

La seconda metodologia utilizzata per la stesura dell'ultimo capitolo è definita come ricerca empirica che si è basata sull'osservazione e approfondimento del caso di studio analizzato grazie ad interviste e incontri avuti con i responsabili del progetto.

1 La dimensione spaziale nelle politiche di integrazione

Il concetto di integrazione [1] è un concetto che emerge frequentemente quando si affronta il tema dell'immigrazione perché l'inclusione di tutti i suoi componenti risulta una priorità per la società di destinazione della migrazione, almeno a livello di discorsi pubblici. Affrontare i processi di esclusione formale (legati allo status giuridico), culturale e sociale della popolazione immigrata è una delle sfide che gli Stati moderni democratici devono affrontare.

Non si entrerà nel dibattito, mai interrotto, sulla volontà politica di raggiungere un buon livello di integrazione che presupporrebbe un'accettazione del fenomeno dell'immigrazione, oppure sulle potenzialità e i rischi dei vari modelli di integrazione proposti nel corso del tempo (assimilazionista, multiculturalista, funzionalista, *melting pot*), ma si indagherà il tema mettendo al centro più che il concetto di integrazione in senso teorico, le politiche di integrazione messe in atto e il duplice ruolo, di contesto politico e di elemento attivo, della dimensione spaziale presente in esse.

Il carattere disomogeneo della popolazione immigrata secondo le categorie del paese di provenienza, dello status giuridico e del tipo di migrazione rende particolarmente critico il percorso di integrazione e la formulazione di politiche aventi questo scopo.

Le politiche di integrazione, ovvero le *politiche per gli immigrati* [2] (Caponio, 2006), riguardano principalmente l'apprendimento della lingua del paese di destinazione, l'accesso ai servizi sociali e sanitari, il diritto di cittadinanza, di partecipazione pubblica, l'inserimento scolastico, lavorativo e abitativo.

[1] Con il termine "integrazione" utilizzato nel corso dell'elaborato si intende il processo che coinvolge la popolazione immigrata e la società di destinazione della migrazione. Utilizzare questo termine con la sfumatura appena proposta non vuole dire appiattire il concetto a quest'unico significato. Infatti esistono svariati tipi di integrazione, che però non si intendono affrontare in questo contesto di approfondimento. La specificazione "della popolazione immigrata" non vuole presupporre l'unilateralità del processo di integrazione che si presenta invece come un processo di scambio, interattivo che coinvolge anche la società di destinazione.

[2] A questo proposito si presenta la distinzione tra *immigration policies* e *immigrant policies*: le prime riguardano il controllo delle frontiere, la lotta all'immigrazione illegale, la disciplina dell'asilo, le condizioni di ingresso, di permanenza, di espulsione e i permessi di soggiorno; le seconde riguardano le politiche sociali, le politiche di partecipazione e rappresentanza e le politiche di cittadinanza.

Come ogni tipo di politica pubblica, anche per le politiche di integrazione l'approccio di *multilevel governance* si esplicita nei tre livelli dei *policy makers* coinvolti, ovvero quello europeo, nazionale e locale secondo il loro margine di competenza [3].

Nel caso delle politiche di integrazione degli abitanti dei paesi terzi, l'Europa assume un ruolo di armonizzazione per quanto riguarda i principi comuni, gli obiettivi da raggiungere e i finanziamenti.

Sotto la competenza della Direzione Generale degli Affari Interni, il tema dell'integrazione entra a far parte dell'agenda politica europea nel 1999, data della conferenza di Tampere, anche se si dovrà aspettare il 2004 per avere in un unico documento [4], redatto dal Consiglio dell'Unione Europea, le linee guida generali ispiratrici delle politiche nazionali degli Stati membri (*Common Basic Principles for Immigrant Integration Policy in the European Union*). In questo documento si parla dell'integrazione come di un processo dinamico, di scambio, che deve rispettare i valori sia dell'Unione Europea che degli stati nazionali, che deve essere definito nei suoi obiettivi, negli indicatori di monitoraggio e di valutazione e dove il lavoro al pari dell'educazione e della partecipazione politica degli immigrati hanno un ruolo importante.

Nel 2005 la Commissione Europea redige la *Common Agenda for Integration*, sempre partendo dai già citati principi comuni del Consiglio dell'Unione Europea; nel 2009 il Consiglio Europeo ribadisce l'importanza dell'integrazione della popolazione immigrata nello *Stockholm Programme* e nella Europe 2020 Strategy si individua l'integrazione come una delle vie possibili per aumentare il livello di occupazione lavorativa negli stati membri.

Per quanto riguarda invece gli strumenti di finanziamento, insieme a parte del Fondo Sociale Europeo (ESF), rimane il Fondo Europeo per l'Integrazione (EIF), istituito nel 2007, come unico protagonista di queste politiche. L'ammontare complessivo dei finan-

[3]Sempre seguendo la distinzione fatta in precedenza tra *immigration* e *immigrant policies*, si definiscono le competenze politiche specifiche. L'Unione Europea ha potere politico decisionale per quanto riguarda le *immigration policies* sul controllo delle frontiere, la lotta contro l'immigrazione illegale e la disciplina dell'asilo; lo Stato nazionale definisce invece le condizioni di ingresso, di permanenza, di espulsione e i permessi di soggiorno e la definizione delle *immigrant policies*. Per quanto riguarda invece l'implementazione di quest'ultime sono le Regioni, le Province e i Comuni ad occuparsene.

[4]Council of the European Union, Justice and Home Affairs Council Meeting 2618th, *Common basic Principles on Immigrant Integration*, 14615/04, 19 November 2004, Brussels

ziamenti per l'EIF nel periodo 2007–2013 risulta equivalente a 825 milioni di euro, di cui 768 milioni per gli Stati membri, in proporzione differente a seconda del numero di cittadini stranieri regolarmente soggiornanti nello Stato in questione, e 57 milioni per le azioni comunitarie. Appare evidente che l'Unione Europea lascia il campo d'azione agli stati nazionali per operare nel settore delle politiche di integrazione.

Guardando alla specificità italiana, il concetto e le linee di intervento delle politiche di integrazione sono state presentate per la prima volta dalla legge 286/1998 e definite dal Documento programmatico relativo alle politiche dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato (Parte terza) [5] per poi essere continuamente ridefinite fino alla recente attivazione [6] a livello nazionale dello strumento dell'Accordo di Integrazione[7], che appiattisce il tema all'apprendimento della lingua italiana e alla condivisione dei valori civici fondamentali. Quello che è rimasto come costante negli anni è la struttura di *governance* nella quale lo Stato è affiancato da Regioni, Province e Comuni che, secondo le loro competenze specifiche, implementano i vari programmi di attuazione delle politiche di integrazione, affrontando le numerose sfaccettature del tema e riempiendo il campo di interessanti sperimentazioni.

Si nota una gerarchia di potere assegnata ai *policy makers* nell'ambito delle politiche di integrazione legata all'organizzazione politica che si rivela inversamente proporzionale alla loro vicinanza sul territorio.

Infatti l'Unione Europea e lo Stato centrale si limitano a indicare le linee guida, i

[5] D.P.R. 5 agosto 1998

[6] In vigore dal 10 marzo 2012

[7] L'Accordo di Integrazione è previsto dall'articolo 4 bis del Dlgs 286/1998, inserito dalla legge 94/2009. Quando lo straniero presenta la domanda di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno allo Sportello Unico per l'Immigrazione o alla Questura, stipula contemporaneamente con lo Stato l'Accordo di Integrazione. Esso consiste in un accordo articolato per crediti e obbliga lo straniero ad acquisire il livello A2 di conoscenza della lingua italiana, ad acquisire un livello sufficiente di conoscenza della cultura civica e della vita civile in Italia e a garantire l'adempimento dell'obbligo scolastico nei confronti dei figli. Queste conoscenze vengono acquisite partecipando a sessioni formative alle quali lo straniero deve essere presente. Se lo straniero non partecipa a queste sessioni, ciò provoca la perdita di 15 dei 16 crediti acquisiti alla stipula dell'Accordo. Se gli obiettivi di lingua, cultura civica e vita civile sono raggiunti pienamente prima della scadenza, i crediti assegnati alla stipula dell'Accordo saranno confermati; al contrario, essi saranno tolti. L'accordo prevede che entro due anni lo straniero raggiunga 30 crediti che possono essere acquisiti grazie allo svolgimento di determinate attività quali percorsi di istruzione e formazione professionale, titoli di studio, iscrizione al servizio sanitario nazionale, stipula di un contratto di locazione o di acquisto di una abitazione. La perdita di tutti i crediti assegnati comporta la revoca del permesso di soggiorno. (Decreto del Presidente della Repubblica 14 settembre 2011, n. 179).

principi e gli obiettivi entro i quali poi Regioni, Province e Comuni agiscono sul territorio.

Assumendo questa prospettiva, diventa fondamentale il ruolo della dimensione spaziale, qui appena intesa come valore politico di vicinanza, prossimità al territorio sul quale poi agire in concreto. Ma per le politiche di integrazione, la dimensione spaziale ovvero lo spazio, oltre ad essere una cornice politica di riferimento legato alla *multilevel governance*, può essere anche analizzata come fattore costitutivo del concetto di integrazione poiché l'integrazione esiste, si manifesta e viene conservata nello spazio. Il concetto di integrazione, infatti, oltre a essere denso di significati (integrazione economica, giuridica, sociale, interculturale), di modelli, di *policy makers* è anche denso di spazi fisici: la città, la scuola, la casa, il quartiere, i servizi. È proprio in questi luoghi che l'integrazione si rende esplicita ed è in questi luoghi che si creano le divisioni e gli scontri che decretano il fallimento di essa. È quindi sempre nello spazio che essa può essere preservata, partendo proprio dall'eliminazione di ciò che ostacola il compimento.

Assumendo questa prospettiva, la domanda che sorge è la seguente: ma ciò che conta è il luogo in quanto spazio dove creare integrazione o il luogo in quanto luogo che crea integrazione? Infatti un limite che si può evidenziare analizzando le politiche per l'integrazione in Italia, è che esse sono per lo più politiche pensate e create nello spazio, ma non a partire dallo spazio.

Volendo indagare proprio questa nuova prospettiva che parte dallo spazio, coloro che sono abitualmente identificati come i destinatari delle politiche, ovvero gli immigrati, ne diventano costruttori attivi perché è con loro che il luogo acquisisce nuove forme, nuove funzioni e nuovi significati.

"Lo spazio verrà considerato non solo come un 'contenitore' delle attività dei migranti, bensì come un'entità mobile, fluida, che si trasforma sulla base delle pratiche individuali e collettive di cui i migranti sono protagonisti, e può costituire per essi una vera e propria risorsa relazionale e strategica" (Russo Krauss *et alii*, 2006).

L'immigrato porta con sé una concezione di spazio e tipi di luoghi completamente differenti, frutto della sua storia: è nella dimensione spaziale che avviene il primo impatto con la diversità, dove ci si accorge delle differenze ed è proprio nello spazio che esse

potrebbero essere superate.

Ecco quindi che il concetto di integrazione si traduce in "fare spazio agli immigrati" (Marcetti *et alii*, 1998) nel luogo di arrivo, sia in senso fisico che figurato. Questo diventa l'imperativo delle politiche di integrazione assumendo la prospettiva della centralità della dimensione spaziale, intesa non tanto come contesto politico di riferimento ma come fattore determinante di questo tipo di politiche.

1.1 La città

Analizzando la dimensione spaziale dell'immigrazione il primo spazio con il quale si entra in contatto è lo spazio urbano.

Il fenomeno dell'immigrazione è un fenomeno essenzialmente urbano. Gli immigrati si sono concentrati nelle principali città italiane per ragioni pratiche, ovvero per la presenza di maggiori opportunità di lavoro e per la possibilità di inserirsi più facilmente nelle reti di connazionali e di aiuto già consolidate.

Questo è un aspetto dell'immigrazione e soprattutto delle politiche di integrazione che ha fatto fatica a essere messo al centro di un'approfondita riflessione sociologica e urbanistica.

"È dunque mancata nel nostro paese, sia dal punto di vista dei dispositivi istituzionali messi in campo, sia sotto il profilo della costruzione del problema la consapevolezza della specificità e insieme della ineludibile multidimensionalità dei problemi urbani" (Pasqui, 2011), che ha portato a sottovalutare anche la presenza immigrata come risorsa per ripensare lo spazio urbano.

"La città diventa il luogo della gestione dei problemi di integrazione" (Tosi, 1998) perché è nella città che l'immigrato arriva e si ferma. Questo spazio diventa il luogo dove si incontrano/scontrano le identità e dove si deve trovare un punto di equilibrio per la convivenza.

La città ha subìto negli ultimi vent'anni delle modifiche importanti sia nel suo aspetto che nelle sue funzioni. La globalizzazione ha portato ad una standardizzazione della conformazione della città composta da un centro ricco ed esclusivo, punto di incontro del

mondo economico-finanziario e delle *élites* globali (Sassen, 1997), e dalle periferie, principalmente residenziali, vissute dai *city users* e la cui distanza dal centro si configura come direttamente proporzionale al loro prestigio. I processi di urbanizzazione hanno causato l'edificazione, conseguenza della sfrenata corsa immobiliare, di intere aree gravitanti e completamente dipendenti dal centro della città, già saturo di attività e servizi.

Infine, la tendenza a non interrogarsi sull'effettivo bisogno, senso e funzione del costruito a scapito dell'inseguimento dell'imperativo dominante di costruzione a tutti i costi, ha creato il moltiplicarsi di spazi sottoutilizzati, dismessi, vuoti, sovraccedenti. È proprio in questi spazi che si inserisce quel tipo di umanità, di cui gli immigrati fanno parte, che presenta le stesse caratteristiche ovvero è considerata come non utile, ultima e dimenticata dalla società.

Gli immigrati si inseriscono nei luoghi vuoti o pubblici della metropoli, essendo gli unici spazi non reclamati da coloro che sono legittimati a poterlo fare.

C'è una sfida che ci si trova oggi ad affrontare nelle città. La crisi economica mondiale che il mondo sta affrontando, ha portato a prendere le distanze dai processi citati sopra che hanno definito la struttura delle città, lasciando spazio ad un nuovo ordine che può essere riassunto nei concetti di sostenibilità, riutilizzo e condivisione. È all'interno di questa sfida globale che gli immigrati, con la gestione degli spazi metropolitani a loro lasciati, diventano gli attori attivi di un ripensamento generale della concezione dello spazio.

"In città gli immigrati svolgono una funzione essenziale, che è quella di restaurarvi una dimensione primaria, di strada e di vicinato, perché essi sono gli unici ad usare la città nel senso concreto, immediato, i suoi spazi come risorsa di vita" (La Cecla, 1998). La città viene vissuta dagli immigrati perché è lì che si svolge la maggior parte della loro esistenza. Le strade si ripopolano, le piazze si animano, i parchi diventano luoghi di sosta, di incontro, di scambio.

È' quindi nella città, e ancora più precisamente in questi spazi ai margini, che le politiche di integrazione si sviluppano ed è a questo contesto spaziale che devono fare riferimento.

1.2 Il quartiere

Restringendo ancora di più la dimensione spaziale in riferimento al fenomeno dell'immigrazione, si individua un'unità minimale dello spazio urbano, il quartiere, interessato dai cambiamenti in atto nelle città.

Proprio constatando la presenza immigrata in specifici luoghi urbani, la scala di quartiere diventa la misura ottimale per pensare a politiche di integrazione efficaci nel contesto urbano.

In questa direzione sono stati implementati numerosi progetti di sviluppo europeo, tra i quali ricordiamo i Progetti Pilota Urbani finanziati con i fondi regionali FESR, i programmi Urban e Urban II ai quali si sono aggiunti, su iniziativa nazionale, i Contratti di Quartiere. Tutte queste proposte si concentrano spazialmente sul quartiere mettendo al centro la doppia specificità di questa scala dimensionale: da una parte il valore della delimitazione del territorio su cui agire che rimane parte integrante e connesso al contesto urbano nel quale è inserito; dall'altra il carattere socio-relazionale della dimensione di quartiere, fatto di prossimità e vicinanza, dove si possono recuperare e instaurare legami e relazioni. È nel quartiere che si svolge la vita sociale, la quale si sviluppa tra diversi luoghi: la scuola, le strade, i servizi, la casa, le piazze. In questo scenario la popolazione immigrata si presenta come precorritrice di nuove modalità, o meglio recuperate, di vivere nel quartiere.

"È un modo di usare la città, fatto di prossimità e solidarietà, modo dimenticato ora nelle nostre società dove la dimensione spaziale diventa subordinata al fattore tempo che invece diviene centrale" (La Cecla, 1998). Ecco che quindi nel quartiere vissuto nei suoi interstizi vuoti e pubblici si iniziano a individuare luoghi di riferimento, persone di riferimento, si risiede, ma anche si aprono attività commerciali: il quartiere si colora, la popolazione immigrata si rende visibile, manifesta la sua esistenza, inizia a instaurare le reti e a consolidare quel processo di radicamento funzionale ai percorsi di integrazione.

1.3 La casa

Analizzando la carriera migratoria di un immigrato, la prima priorità è quella abitativa. Proprio per il fatto che "le dimensioni abitative sono state spesso registrate come decisive nei processi di esclusione/emarginazione che coinvolgono gli immigrati" (Tosi, 1998), anche perché in Italia sono un requisito per la titolarità del permesso di soggiorno, ci si concentrerà su questo aspetto.

"Case. Alla fine le città sono case" (Rabaiotti, 2005), e, ancora di più, sono case i quartieri, soprattutto quelli di recente costruzione, pensati quasi esclusivamente come residenziali. Se, come presentato prima, il quartiere diventa la dimensione spaziale dell'interazione nello spazio pubblico, aperto, condiviso, la casa è da sempre invece fulcro dello spazio privato, intimo, personale.

La scelta della casa come dimensione spaziale utile alla costruzione di politiche di integrazione è stata dettata dalla consapevolezza dell'importanza di questo luogo ricco di significati più alti.

> Il ruolo privilegiato della casa non consiste nell'essere il fine dell'attività umana, ma nell'esserne la condizione e, in questo senso, l'inizio.
>
> Il raccoglimento necessario perché la natura possa essere rappresentata e lavorata, perché essa si delinei come mondo, si attua nella casa.
>
> L'uomo si situa nel mondo come se fosse venuto verso di esso partendo da una sua proprietà, da una casa sua, dalla quale può, in ogni istante ritirarsi.
>
> Non viene da uno spazio intersiderale nel quale sarebbe già padrone di sé e a partire dal quale dovrebbe, in ogni istante, ricominciare un pericoloso atterraggio.
>
> Ma non è brutalmente gettato e abbandonato nel mondo.
>
> Contemporaneamente fuori e dentro, si pone all'esterno partendo da un'intimità.
>
> (Levinas, 1980)

La casa, che all'interno del processo migratorio si traduce nel concetto più ampio di condizione abitativa, diventa un fattore imprescindibile del percorso di integrazione in quanto luogo di transizione tra la vita personale e quella pubblica.

"La casa rappresenta un riferimento centrale per la vita di quartiere, è il luogo in cui si costruisce e si struttura il processo di radicamento" (Rabaiotti, 2005), quel radicamento che ha bisogno di essere sostenuto e indirizzato da un percorso di integrazione definito proprio a partire da questi luoghi che lo determinano.

La condizione abitativa rimanda all'abitare, qui inteso come fatto sociale totale, che è portatore di specificità culturali differenti. È nell'abitare che risiede il rapporto tra l'uomo e i luoghi (Heidegger, 1976) ed è nella casa che esso si esplicita.

Partendo dalla casa nella sua estensione sociologica di condizione abitativa, parte integrante dell'unità minimale urbana ovvero del quartiere, si arriva ad un primo livello di esplicitazione dei fattori spaziali determinati per le politiche di integrazione e funzionali allo sviluppo della riflessione successiva.

2 Gli immigrati e la casa

Quando si affronta il tema dell'integrazione si parla spesso di lingua, valori condivisi, scuola ma raramente si parla di casa. Come si cerca di indagare nel capitolo precedente, invece, la casa, intesa come primo luogo di mediazione tra spazio privato e pubblico, risulta una dimensione fondamentale per il processo di integrazione della popolazione immigrata.

Se si analizza nello specifico la situazione italiana negli ultimi venti anni, si nota che il rapporto tra la questione abitativa e l'immigrazione si è delineato fin dall'inizio come problematico.

Non ci si addentrerà nell'approfondimento dell'analisi sincronica delle politiche abitative e delle politiche per l'immigrazione, bensì si analizzeranno solamente i punti di contatto tra le due.

Prima di procedere all'analisi, è importante indagare le motivazioni che hanno portato a creare conflittualità e problematicità tra le due politiche. È possibile riconoscere tre ordini di ragioni profondamente connesse tra loro: la prima riguarda l'approccio di programmazione di queste politiche, la seconda riguarda l'azione derivante dalla programmazione e la terza le risorse economiche utilizzate.

Sia le politiche della casa che le politiche dell'immigrazione si configurano come politiche intersettoriali e multidimensionali, le prime programmate in una logica di approccio categoriale-particolaristico[8] (Negri e Saraceno, 1996) e le seconde in una logica emergenziale di breve periodo. Questi due tipi di approcci, prodotti emblematici della tendenza politica tipicamente italiana di affrontare le questioni pubbliche solo quando ormai assumono le dimensioni di problema, hanno portato allo stesso risultato, ovvero ad una programmazione poco organica e piuttosto frammentata, scomposta e solo accennata.

Da questa impostazione programmatica dei due tipi di politiche deriva quindi un'azione limitata e non regolamentata con il coinvolgimento di una pluralità di soggetti pubblici e privati che si trovano ad intervenire su più livelli, sia macro che micro, in modo

[8] L'intervento pubblico per quanto riguarda le politiche della casa è sempre stato rivolto a particolari categorie di persone con determinate condizioni sociali e economiche e ha messo in atto misure per incentivare quasi esclusivamente l'acquisto della casa escludendo la modalità dell'affitto.

scoordinato.

Il riferimento, per le politiche migratorie, è alla totale assenza dello Stato e dei partiti politici fino alla fine degli anni '80, colmata dall'azione dei sindacati e della Chiesa Cattolica. Questi attori, operanti sul territorio, hanno saputo dare una prima risposta concreta alle tematiche riguardo l'immigrazione non riuscendo però a integrarsi in un'ottica di collaborazione all'interno di politiche in seguito formulate dallo Stato. Per le politiche abitative sociali, invece, la centralità del ruolo dello Stato fin dagli inizi del XX secolo, ha portato ad una crisi profonda del sistema quando, a causa di una trasformazione radicale delle condizioni sociali, economiche e del lavoro di una fascia della popolazione sempre più numerosa, lo Stato non è più riuscito a dare una risposta adeguata al problema della casa. Se a questi due ordini di ragioni se ne aggiunge un terzo legato allo scarso investimento economico che ha portato ad impiegare risorse non sufficienti per queste politiche, si arriva a comprendere pienamente i molteplici problemi di cui sono portatrici questi due tipi di politiche.

Cosa succede quindi se proviamo a intersecare "la Cenerentola delle politiche sociali in Italia" (Negri e Saraceno, 1996), ovvero le politiche della casa, con quella che si potrebbe definire "la grande assente delle politiche sociali", ovvero le politiche dell'immigrazione?

È questa la domanda che verrà esplorata in questa prima parte del capitolo e che sarà poi essenziale per tutta la riflessione successiva.

2.1 La legislazione sull'immigrazione

L'Italia si configura ufficialmente come paese di immigrazione nel 1972, quando per la prima volta il saldo migratorio[9] è risultato positivo[10]. Da questa data, si può affermare che l'Italia divenne a pieno titolo un paese di immigrazione, ma a causa delle resistenze del paese ad accettare questo fenomeno per la regolamentazione giuridica si dovrà aspettare la fine degli anni '80.

[9]Il saldo migratorio totale è la differenza tra le iscrizioni da altri comuni, per altri motivi e dall'estero e le cancellazioni per altri comuni, per altri motivi e per l'estero (fonte ISTAT).

[10]Il saldo migratorio nel 1972 risulta pari a 10 (fonte ISTAT — Sommario di statistiche storiche 1861–2010).

Prima di questa data, l'immigrazione era normata dal titolo V del Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (TULPS) redatto nel 1931, ovvero nel pieno del periodo fascista, dove si affrontavano le tematiche dello straniero come un problema di ordine pubblico e di sicurezza. In questo testo legislativo la presenza dello straniero nel territorio nazionale è affrontata in un'ottica di controllo, impostazione che, in fondo, non è mai stata persa e che quindi influenzerà la legislazione successiva.

Non si può però non aggiungere una precisazione. Non è corretto affermare che il percorso di regolamentazione giuridica del fenomeno dell'immigrazione registri un vuoto normativo che va dal periodo fascista alla fine degli anni '80. Infatti in questo lasso di tempo, oltre alla presentazione fallimentare di numerosi disegni di legge da parte del Governo, del Parlamento, dei sindacati, delle Regioni e delle associazioni (Einaudi, 2007), l'immigrazione è stata affrontata con una moltitudine di circolari amministrative ovvero norme di rango secondario dagli ampi margini di discrezionalità e di arbitrio. È stato dunque avviato un processo di amministrativizzazione della politica migratoria (Gjiegji in Basso, 2011), che ha giustificato fin dall'inizio il regime legale speciale (pochi diritti e numerosi provvedimenti penalizzanti) creato dall'ordinamento giuridico italiano e rivolto alla popolazione straniera.

2.1.1 *L. 30 dicembre 1986, n. 943* — denominata *Legge Foschi*

In attuazione della convezione n.143/1975 dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) nel 1986 è stata redatta una norma in materia di parità di trattamento dei lavoratori stranieri, che può essere considerata il primo gradino verso una legge più strutturata in materia di immigrazione che sarà emanata solo quattro anni più tardi.

Non entrando nel merito della legge, è importante sapere che essa, nonostante non si occupi di tanti aspetti fondamentali del fenomeno, primo fra tutti il riconoscimento e la protezione dei richiedenti asilo, può essere interpretata come un primo timido approccio che ha aperto la strada ad un percorso, ancora oggi in atto, di regolamentazione del fenomeno dell'immigrazione dal punto di vista dei diritti economici, civili e sociali, dei quali, proprio a partire da questa legge, gli immigrati diventano portatori.

È funzionale citare la legge Foschi in questa analisi perché si capisce immediatamente che il tema della casa non è sicuramente una priorità per il legislatore. Infatti, la disponibilità degli alloggi per i lavoratori subordinati extracomunitari — così sono chiamati i destinatari della legge — è garantita in quanto diritto sociale senza attivare però risorse specifiche. La legge vuole costituire tre importanti strumenti volti a perseguire diverse finalità, tra le quali ritroviamo anche il reperimento di alloggi. Il primo strumento attivato è una Consulta nazionale per i problemi dei lavoratori extracomunitari e delle loro famiglie, istituita presso il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge; il secondo sono le Consulte regionali per i problemi dei lavoratori extracomunitari e delle loro famiglie, istituite entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge. Il terzo strumento è costituito da un apposito servizio per i problemi dei lavoratori immigrati extracomunitari e delle loro famiglie istituito presso la Direzione Generale del collocamento della manodopera del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, il quale, sulla base delle direttive del Ministro e dei pareri espressi dalla Consulta nazionale e dalla commissione centrale per l'impiego, promuove gli interventi direttamente attraverso le amministrazioni o le istituzioni competenti in materia. Infine, per concludere, si individuano gli enti locali di residenza come i responsabili dell'inserimento nella comunità (concetto embrionale di integrazione?) e della preventiva disponibilità di alloggi idonei, eventualmente istituendo apposite consulte.

Inizia così a strutturarsi un sistema, che successivamente diventa un *modus operandi* per affrontare le questioni dell'immigrazione. La legislazione nazionale indica le linee generali, ampie e poco chiare, riguardo al tema della casa, problema invece molto concreto e definito, chiamando all'appello gli enti locali (in questo caso soprattutto regionali e comunali) i quali provvederanno a facilitare ogni esigenza di inserimento attraverso i servizi sociali. È un sistema che si muove su due livelli sia dal punto di vista geografico, uno nazionale e un altro locale, sia dal punto di vista dell'azione, uno di programmazione generale e uno di implementazione di progetti[11].

[11] Questo *modus operandi* si consoliderà come quello da seguire e sarà reso ufficiale dalla riforma avvenuta nel 2001 del titolo V della Costituzione Italiana grazie alla quale le Regioni, le Province e i Comuni non sono più in un rapporto di gerarchia in cui lo Stato occupa il vertice, bensì in un rapporto di parità e

Nella pratica, però, questo sistema bipartito non è stato avviato con facilità. Da un lato, la Consulta, che si sarebbe dovuta limitare ad esprimere pareri di cui non era chiaro il carattere vincolante, si è costituita in serio ritardo per le difficoltà incontrate nell'individuazione delle associazioni di immigrati che avrebbero dovuto prendervi parte; dall'altro, l'assenza di finanziamenti stanziati non ha portato ad iniziare i progetti volti a perseguire le finalità dichiarate (Caponio, 2006).

2.1.2 *L. 28 febbraio 1990, n. 39* — denominata *Legge Martelli*

È all'inizio degli anni '90, che si inizia ad avviare il processo di regolamentazione più sistematico del fenomeno dell'immigrazione a causa dell'incremento dei movimenti migratori verso il paese.

La legge 39/1990, meglio conosciuta come Legge Martelli, rimarrà per qualche anno il testo legislativo di riferimento sostituito nelle sue parti principali dalla legge 40/1998, Turco-Napolitano, ovvero il Testo Unico dell'Immigrazione.

Anche la legge Martelli, per quanto riguarda la casa, segue il modello impostato dalla legge precedente che accenna al tema della casa per la popolazione straniera, senza però addentrarsi nello specifico della questione. Solo in un passaggio, infatti, questa legge parla esplicitamente di casa, o meglio, dell'ancora più universale diritto alla casa, salvaguardandolo più a livello teorico che a livello di pratiche.

È importante comunque sottolineare come da questa legge inizi a prendere forma una caratteristica, l'emergenzialità, che diventerà di primaria importanza per capire l'approccio e la tendenza generale di programmazione delle soluzioni abitative per gli immigrati. Infatti nella legge 39/1990 sono stati stanziati fondi specifici per la creazione di centri di accoglienza per i cittadini stranieri[12] (Negri e Saraceno, 1996). Questi centri, istituiti con molte resistenze da parte della popolazione autoctona locale (Einaudi, 2007), hanno lo

di separazione delle competenze. Per quanto riguarda più specificatamente il fenomeno dell'immigrazione, alla luce di questa riforma, i temi delle politiche di programmazione dei flussi di ingresso e di soggiorno nel territorio nazionale, della regolarizzazione degli stranieri irregolari diventeranno di competenza statale mentre i temi di integrazione e accesso ai servizi di competenza regionale.

[12] 30 miliardi all'anno per 3 anni nel triennio 1990–1992 sono stati distribuiti alle Regioni sulla base della quota di immigrati presenti in ciascuna di esse. Metà della somma era destinata ai centri di prima accoglienza e metà a soluzioni abitative stabili. Altri 30 miliardi sono stati stanziati nel 1993.

scopo di fornire prima accoglienza, cura e alloggio temporaneo agli immigrati in attesa di soluzioni definitive. L'immigrato appena arrivato e, di conseguenza, in una situazione di precarietà, può alloggiare presso questi centri che gli forniscono vitto, alloggio, assistenza medica e orientamento verso i primi servizi. I Centri di accoglienza, la cui realizzazione venne affidata alle Regioni in stretta collaborazione con i Comuni dove la presenza degli immigrati era maggiore, sono affiancati da altre strutture emergenziali gestite da enti o associazioni pubbliche e private di volontariato laico e religioso (Tradardi in Coin, 2004). Questi centri, pensati unicamente per rispondere al primissimo periodo di installazione dello straniero, non essendo inseriti in percorsi più strutturati di accompagnamento abitativo fuori dall'ottica emergenziale della prima accoglienza, non hanno fatto altro che rendere ancora più precario e difficile il processo di ricerca degli immigrati di soluzione abitative stabili e idonee per il periodo successivo all'arrivo.

È proprio a causa di questo approccio legislativo di affrontare l'immigrazione come un fenomeno temporaneo e, di conseguenza, la questione abitativa della popolazione immigrata come un'emergenza legandola solo a un problema di prima accoglienza, che si capisce la problematicità delle politiche della casa rivolte agli immigrati, perseguite fino ai giorni nostri. Con questo approccio, il tema della casa viene formalmente affrontato, ma in modo non completo perché da una parte si predispongono soluzioni che non corrispondono alle vere esigenze e dall'altra la programmazione più adeguata non riceve sufficienti risorse economiche.

Risulta evidente che la legge non si presenta come strutturalmente adatta ad affrontare il problema abitativo degli immigrati che nella realtà dei fatti invece esige una soluzione. Questa legge "non solo non offre case, ma non si preoccupa neanche che l'intervento per gli immigrati si configuri come abitativo" (Tradardi in Coin, 2004).

Se al contrario analizziamo la legge dal punto di vista del sistema bipartito di soggetti coinvolti e di azione, dato il noto fallimento della Legge Foschi, questa normativa sembra utilizzare "un metodo più centralistico, soprattutto per quanto riguarda i processi decisionali i quali vengono affidati alla concertazione tra i principali ministeri interessati alla questione immigrazione (Affari Esteri, Interni, Bilancio, Lavoro e Previdenza Sociale)"

(Caponio, 2006).

2.1.3 *L. 6 marzo 1998, n. 40* — denominata *Legge Turco–Napolitano* inglobata, con le altre norme rimaste in vigore, nel *Dlgs 286/1998* noto come *Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*

È il 1998 l'anno in cui il fenomeno dell'immigrazione riceve un'adeguata attenzione legislativa. Infatti con la legge 40, inglobata nel Decreto Legislativo 286[13] che diventerà il Testo Unico dell'Immigrazione (da ora in poi TUI), l'Italia ottiene un apparato normativo volto alla regolamentazione di questo fenomeno. Per la prima volta i diritti economici, civili e sociali per gli stranieri sono presenti in un testo organico che si prefigge di indagare tutti i vari aspetti dell'immigrazione.

Per quanto riguarda le politiche della casa, il Testo Unico introduce delle novità di approccio e anche di attivazione di risorse rispetto alle leggi precedenti.

Viene ribadito, per le situazioni di emergenza, il ruolo primario dei Centri di accoglienza[14] gestiti dalle Regioni, in collaborazione con le Province e con i Comuni e con le associazioni e le organizzazioni di volontariato ribadendo le loro funzioni e chiarendo la loro organizzazione (art. 40, commi 1, 2, 3).

Vengono predisposte anche delle linee generali di azione, accompagnate da un finanziamento economico alle Regioni, per la creazione di soluzioni alloggiative fuori dall'approccio emergenziale e di prima accoglienza finora adottato. Si parla di strutture abitative, prevalentemente organizzate in forma di pensionato; di opere di risanamento igienico–sanitario di alloggi di proprietà di Comuni, Province, consorzi di Comuni, o enti morali pubblici o privati da destinare a abitazioni; di accesso, in condizioni di parità con i cittadini italia-

[13]Nel paragrafo i riferimenti degli articoli sono da riferirsi al Dlgs 286/1998.

[14]Questi Centri di accoglienza si distinguono dai centri di prima assistenza per il soccorso degli immigrati irregolari (istituiti dal decreto legge n. 451/1995, convertito nella legge n. 253/1995), dai CARA, Centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo (istituiti dal decreto legislativo n. 235/2008) e dai CIE, Centri di Identificazione ed Espulsione nei quali lo straniero respinto o espulso dovrebbe essere trattenuto temporaneamente (art. 14 TUI come modificato più volte). http://www.interno.gov.it

ni, agli alloggi di edilizia residenziale pubblica, ai servizi di intermediazione delle agenzie sociali (art. 40, commi 4, 5, 6).

La vera innovazione si trova però esplicitata nell'articolo 45 (commi 1, 2, 3) dove si introduce un nuovo strumento di erogazione dei finanziamenti destinati a Regioni, Province e Comuni, da utilizzare per programmi legati ai temi dell'accoglienza e dell'integrazione, tra i quali troviamo anche quello della casa. Si tratta della costituzione del Fondo nazionale per le politiche migratorie che ha ricevuto 12.500 milioni di lire per l'anno 1997, 58.000 milioni di lire per l'anno 1998 e 68.000 milioni di lire per l'anno 1999 ai quali si aggiungono le somme derivanti da contributi e donazioni eventualmente disposti da privati, enti, organizzazioni, anche internazionali e da organismi dell'Unione Europea.

In quanto organo consultivo per il governo sui temi sull'integrazione degli stranieri e di monitoraggio per l'utilizzo da parte delle Regioni dei finanziamenti erogati dal Fondo, il TUI prevedeva (art. 46) una Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, che ha redatto per i due anni della sua esistenza (1999 e 2000) un rapporto finale. L'annullamento di questa Commissione dal marzo del 2001 e la progressiva dissoluzione del Fondo Nazionale per le Politiche Migratorie nel Fondo per le Politiche Sociali di competenza regionale sono emblematici dell'assenza di riconoscimento di importanza di questi temi per l'agenda politica nazionale e hanno avuto come conseguenza il crearsi di politiche frammentate e non coordinate da un potere centrale, seppur virtuose.

Il TUI segna anche un importante punto di inizio per quanto riguarda l'istituzionalizzazione del sistema di chiamata nominativa dei lavoratori stranieri subordinati che ha portato alla creazione del legame indissolubile tra regolarità del soggiorno, contratto di lavoro e disponibilità di un alloggio. Infatti il comma 2b dell'articolo 22 assegna ai datori di lavoro il compito di fornire idonea documentazione relativa alle modalità di sistemazione alloggiativa per il lavoratore straniero chiamato a lavorare in Italia.

Oltre a questa indicazione, la legge prevedeva che il datore di lavoro, insieme alle istituzioni e le forze sociali locali, ricevesse dei finanziamenti per alloggi da destinare agli immigrati e alle loro famiglie (art. 40, comma 5). Purtroppo questa norma non è stata affiancata ad una linea di azione più specifica, lasciando così cadere nel vuoto uno spunto

di risoluzione interessante.

Concludendo, il TUI ha proposto degli strumenti e delle risorse per affrontare la questione abitativa, ma purtroppo i risultati non sono stati all'altezza delle aspettative perché non c'è stato un buon indirizzamento e coordinamento delle politiche da parte di un forte attore centrale (lo Stato) verso i poteri più locali (le Regioni). Queste ultime, in seguito al riconoscimento della loro competenza nelle politiche di integrazione, hanno dovuto saper gestire con poche risorse finanziarie questo tema sempre meno destinatario di fondi specifici, ma inserito come voce aggiuntiva nelle già numerose problematiche sociali di loro competenza. Quello che si ha come effetto sono Regioni che, sensibili ai temi in questione unicamente per ragioni legate all'ideologia politica di cui sono espressione, hanno deciso di investire in singoli progetti locali di integrazione slegati da un quadro politico più generale e programmato.

È il caso dei centri di accoglienza, che non essendo stati integrati con servizi di accompagnamento a percorsi abitativi più stabili, hanno portato come effetto non desiderato la permanenza prolungata degli immigrati in questi centri impedendo un *turn-over* costante che ha quindi eliminato l'elemento sul quale si fondavano questi centri, ovvero la temporaneità del soggiorno degli ospiti. Non sono state create sistemazioni temporanee, quali i pensionati sociali, anche se la legge aveva stanziato dei fondi per questo. Ma soprattutto, non sono state pensate forme di innovazione in questo campo, anche prendendo spunto dagli altri paesi europei, proprio per rispondere al disagio abitativo esistente.

2.1.4 *L. 30 luglio 2002 n.189* — denominata *Legge Bossi-Fini*

Per capire meglio le cause che hanno portato all'approvazione dell'ancora controversa legge denominata Bossi–Fini in materia di immigrazione, è importante ricordare il contesto storico durante il quale viene emanata questa norma. È passato solo un anno dalla strage dell'11 settembre 2001 e il mondo intero, inclusa l'Italia, è in una fase di lotta al terrorismo che ha provocato una totale chiusura nei confronti dello straniero, figura sempre più presentata dai media, dalla società e dai governi come "nemico interno". Questa legge si inserisce proprio in questo filone di pensiero mettendo a rischio il sistema di diritti

creato pochi anni prima dal TUI e puntando invece su processi di criminalizzazione e clandestinizzazione dell'immigrazione.

Per quanto riguarda i temi della casa, la legge 189 non introduce nessun miglioramento, ma solo alcune sostanziali modifiche volte a limitare l'impianto creato dalla legislazione precedente. Viene parzialmente modificato l'articolo 40, con l'abrogazione del comma 5, che toglie alle Regioni la possibilità di elargire finanziamenti a Province, consorzi di Comuni o enti morali pubblici o privati, per opere di risanamento igienico-sanitario di alloggi di loro proprietà da destinare agli stranieri.

Sempre più la casa passa dall'essere un diritto da tutelare per lo straniero che decide di venire nel nostro paese all'essere un bene che deve avere per mantenere la regolarità del suo soggiorno.

La legge 189 all'articolo 6 infatti rafforza il TUI con l'art. 5bis, dove viene previsto, al momento della richiesta di permesso di soggiorno, l'obbligo di garanzia da parte del datore di lavoro della disponibilità di un alloggio per il lavoratore chiamato dall'estero che rientri nei parametri minimi previsti dalla legge per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica. La casa si lega sempre più indissolubilmente quindi al contratto di lavoro che è legato a sua volta al permesso di soggiorno, creando una relazione circolare e asfittica dove la perdita di uno di questi tre elementi comporta la caduta dello straniero in uno stato di irregolarità.

Gli effetti di queste modifiche legislative hanno portato quindi al configurarsi per lo straniero di un percorso di entrata regolare nel paese subordinato alla presenza di un contatto con il datore di lavoro italiano che si deve occupare anche di garantire l'idoneità dell'alloggio. Con lo scopo quindi di sfavorire l'immigrazione ("zero immigrazione") si sono create e istituzionalizzate le condizioni per rendere sempre più problematico, disagiato e precario il percorso di inserimento degli stranieri, creando così un sistema ricattatorio dove gli immigrati sono disposti a qualsiasi condizione di lavoro e a qualsiasi tipo di alloggi piuttosto di ottenere il permesso di soggiorno ("immigrazione zero diritti") (Basso e Perocco, 2003).

È importante ricordare che, con la Finanziaria del 2007 (legge n. 296/2006 - art.1

comma 1267), viene istituito il Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati al quale è assegnata la somma di 50 milioni di euro per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009, divenuti 50 milioni di euro per l'anno 2007 e 5,1 milioni di euro per l'anno 2008 dal Decreto Legge 93 del 2008.

Il Fondo, che come si può dedurre dalla legislazione, ha avuto breve vita, aveva come prima finalità quello di finanziare interventi per il sostegno all'accesso all'alloggio (contributi economici al pagamento dell'affitto, creazione di agenzie immobiliari sociali, ristrutturazione di alloggi esistenti, auto–costruzione) che però solo in poche Regioni sono stati avviati e mantenuti nel tempo (CENSIS, 2005).

2.1.5 *L. 15 luglio 2009, n. 94* meglio conosciuta come *Pacchetto sicurezza*

Per concludere e arrivare ai tempi più recenti, l'ultima modifica del TUI[15] è stata apportata dalla Legge 94 di Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, più nota come Pacchetto Sicurezza.

Se analizziamo questa modifica di legge seguendo la prospettiva finora adottata, ovvero di attenzione al tema della casa, non troviamo nient'altro che la creazione di enormi ostacoli volti a limitare sempre più i processi di inserimento abitativo della popolazione straniera.

Essa prevede infatti che chiunque dia alloggio ad uno straniero privo di titolo di soggiorno, o lo ceda in locazione, è punito con la reclusione da 6 mesi a 3 anni e la confisca dell'immobile.

L'elemento principale della legge, però, non specificatamente legato al tema della casa, ma essenziale per la condizione generale dello straniero, è il "reato di clandestinità". In pratica, al sistema circolare dello strettissimo legame tra contratto di lavoro, permesso di soggiorno e alloggio idoneo, con il Pacchetto Sicurezza, si inserisce il rischio di reato penale nel momento in cui uno dei tre elementi venisse a mancare.

È importante quindi citare questa legge per i suoi effetti devastanti sul percorso di integrazione della popolazione straniera in termini di godimento non solo del diritto alla

[15] Modifica del primo periodo dell'articolo 12 comma 5bis.

casa ma anche degli altri diritti civili e sociali.

2.1.6 Accesso all'Edilizia Residenziale Pubblica, al Fondo Sociale per l'Affitto, Piano Casa, Accordi di Programma

Intersecando le politiche della casa con quelle dell'immigrazione, il quadro che si rileva è ancora una volta problematico e limitante nei confronti della popolazione immigrata.

Nel corso del tempo, a livello nazionale, diverse figure politiche hanno tentato di proporre delle soluzioni abitative non temporanee rivolte alla popolazione straniera, ma hanno sempre incontrato delle resistenze sia da parte del mondo istituzionale che degli autoctoni, a causa del presunto favoritismo del quale questa parte di popolazione avrebbe beneficiato a scapito degli Italiani, ormai sempre più in crescente disagio abitativo (Einaudi, 2007).

Queste proposte infatti si inseriscono nel contesto italiano dove la situazione dell'Edilizia Residenziale Pubblica (ERP) non è affatto positiva: l'Italia, come proprietà pubblica, possiede solo un 4-5% delle abitazioni, aggiudicandosi uno degli ultimi posti in Europa[16] (Baldini e Poggio, in Brandolini *et al.* 2009). In questo campo si sono consolidate negli anni alcune pratiche: la possibilità di acquisto della casa ERP; il passaggio alle generazioni successive; la priorità dell'assegnazione ai soggetti in condizione di "emergenza abitativa"[17]; i ridotti investimenti rivolti alla costruzione; la malagestione degli immobili precedentemente costruiti, che hanno portato a creare un divario enorme tra la domanda e l'offerta di alloggi a canone sociale.

Come si sottolineava in precedenza, nel TUI si parla di accesso all'Edilizia Residenziale Pubblica per gli immigrati titolari di permesso di soggiorno CE di lungo periodo o di permesso di soggiorno biennale in una condizione di parità di trattamento con i cittadini italiani (art. 40, comma 6).

A livello regionale[18], ogni Regione si è dotata di una legislazione per regolare l'accesso

[16] In Olanda il 36% delle abitazioni è di proprietà pubblica, in UK il 22% e la media nell'Unione Europea è pari al 20% (Cittalia 2010).

[17] Sgombero, sfratto incolpevole, segnalazione dei servizi sociali.

[18] Il Decreto legislativo n. 112/1998 ha attribuito alle Regioni compiti di programmazione, di definizione dei criteri di accesso e di distribuzione ai Comuni dei finanziamenti rivolti alle politiche abitative.

all'ERP, ed alcune hanno inserito criteri non di possesso di cittadinanza, ma di numero di anni di residenza sul territorio, aggirando così il principio di parità di trattamento, ottenendo tuttavia il medesimo risultato. Per quanto riguarda le pratiche, però, la non discriminazione diretta e indiretta non sempre è stata rispettata, ma a volte sanzionata, come si mostrerà nel Focus sulla Regione Lombardia.

Analizzando le domande e le assegnazioni agli stranieri di immobili ERP in quattro città italiane (Torino, Napoli, Livorno, Modena) si può notare come la quota degli stranieri che richiedono un alloggio ERP è molto elevata ma se poi si considerano le effettive assegnazioni essa si riduce in maniera significativa (Ponzo e Ricucci in Saraceno *et alii*, 2013). Questo proprio a conferma di quanto affermato prima sulle difficoltà di accesso agli alloggi ERP per la popolazione immigrata.

Sempre a livello regionale sono stati attivati dei servizi, come gli Sportelli Casa o l'intermediazione delle agenzie sociali, con lo scopo di rendere più fruibili tutte le informazioni riguardanti l'accesso all'abitazione a questa fascia di popolazione. Sempre a livello regionale, in certe aree le politiche nazionali di sostegno economico all'affitto sono state integrate con altre politiche di credito agevolato in materia di edilizia, recupero, acquisto e locazione della prima casa di abitazione.

Come strumenti preziosi, le Regioni hanno più volte utilizzato gli Accordi di Programma[19] per la realizzazione di interventi di recupero, manutenzione, auto-recupero e auto-costruzione destinati alla popolazione immigrata. Gli ultimi sono stati destinati alle Regioni con più alta densità di immigrati, ovvero Emilia Romagna, Lazio, Lombardia e Veneto, alla fine del 2010.

Diversamente, le azioni a livello nazionale rivolte agli immigrati per risolvere la questione abitativa sono principalmente di tipo economico, di sostegno all'affitto.

Con l'art. 11 della legge 9 dicembre 1998, n. 431, è infatti stato istituito un Fondo

[19]L'Accordo di Programma è una convenzione tra amministrazioni pubbliche che hanno come oggetto la definizione e l'attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento che richiedono l'azione integrata e coordinata di comuni e Regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici. http://www.treccani.it

nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione (FSA) la cui disponibilità finanziaria è determinata annualmente dalla legge finanziaria. Il Fondo ha come scopo quello di erogare, grazie ai finanziamenti di Stato, Regioni e Comuni, degli aiuti per gli affittuari con regolare contratto di locazione registrato che hanno difficoltà per quanto riguarda il pagamento del canone di affitto. Alle prestazioni del FSA hanno potuto accedere anche i cittadini stranieri regolarmente soggiornanti, purché titolari di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno CE di lungo periodo o di un permesso di soggiorno di durata almeno biennale e che esercitano attività lavorativa.

Come si vede dalla tabella 1, si pu`o capire in che misura la popolazione straniera ha beneficiato del FSA. E` importante ricordare che questo Fondo ha subìto una sempre maggiore riduzione, che ha portato alla sua sostanziale cancellazione nazionale dal 2011, sostituito da erogazioni regionali.

Tabella 1 – Beneficiari Fsa nati all'estero, su 100 beneficiari, per città e anno

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Milano							58,0	59,9
Torino			20,2	21,3	25,0	26,5		
Genova						25,6		
Venezia					23,6	29,6		
Bologna						35,9	38,9	
Firenze								
Napoli	0,8	0,8	0,8					
Bari				4,0	4,7	5,7	7,6	
Catania			3,6	4,8	4,6	6,0		

Fonte: Baldini M. (a cura di), Le politiche sociali per la casa in Italia, Quaderni della ricerca sociale n. 22, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2013

Come ulteriore politica nazionale di sostegno alla domanda abitativa che si rivolge esplicitamente alla popolazione immigrata, è importante citare il cosiddetto "Piano Casa", presente all'art. 11 della legge n. 133 del 2008. Esso prevede un piano nazionale di edilizia abitativa al fine di garantire su tutto il territorio nazionale i livelli minimi essenziali di fabbisogno abitativo. La legge individua la tipologia di principali beneficiari di queste abitazioni: nuclei famigliari a basso reddito, giovani coppie a basso reddito, anziani in condizioni svantaggiate, studenti fuori sede, soggetti sottoposti a procedure esecutive di

rilascio e, per ultimi, immigrati regolari a basso reddito, residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale, ovvero da almeno cinque anni nella medesima Regione.

Il "Piano Casa" prevede anche un cambiamento nelle condizioni di accesso al Fondo nazionale per il sostegno alle abitazioni in locazione per quanto riguarda la popolazione immigrata, disponendo che esso venga erogato solo per gli stranieri in possesso del certificato storico di residenza da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima Regione. Tale discriminazione si può definire "diretta" e appare decisamente in contrasto con il principio di parità di trattamento in materia di accesso all'alloggio già sancito dall'articolo 40 comma 6 del TUI.

2.2 Il disagio abitativo per la popolazione immigrata

Presentando il quadro legislativo, quello che si delinea è un'immagine sicuramente complicata, sebbene statica e impersonale, della problematicità della questione casa per gli immigrati.

Risulta evidente dalla legislazione presa in analisi che la questione abitativa non sia affrontata in maniera adeguata soprattutto in termini di risoluzione al problema. A livello di effetti quello che questa legislazione produce è una situazione di disagio abitativo diffuso degli immigrati che si configura come uno dei primi ostacoli al processo di integrazione tanto auspicato.

In particolare, quello che rilevano gli immigrati è che al loro arrivo essi non trovano un sistema di informazione, coordinamento e aiuto che li guidi nel nuovo contesto abitativo in cui si inseriscono. Di conseguenza, trovare un posto nel settore abitativo, che anche per gli autoctoni non è facile, diventa strettamente legato alla conoscenza personale di familiari, amici, colleghi, connazionali che consente una sistemazione come ospite o che facilita il subentro in un appartamento (Sunia, 2009).

Non predisporre strumenti efficaci per regolamentare il fenomeno ha reso la condizione abitativa uno dei fattori che collocano gli immigrati nella fascia del disagio sociale anche quando dispongono di un regolare permesso di soggiorno e di un lavoro stabile (Ponzo in Zincone, 2009).

La difficoltà nel trovare una stabilità per quanto riguarda l'abitazione rende sempre più problematica quella fase di precarietà che investe gli immigrati nel primo periodo di installazione e che, sempre più spesso, non rimane temporanea, ma permanente (Perocco, 2012).

Iniziando a esplorare i vari aspetti di questo disagio è importante presentare i dati di riferimento dell' analisi. Ci si baserà principalmente sull'indagine ISTAT, denominata "Reddito e condizioni di vita" che ha coinvolto nel 2009 un campione di 6.000 famiglie – con almeno un componente straniero – residenti in Italia. Questa indagine, durante le mie ricerche, si è rivelata la più completa e attuale per quanto riguarda i temi del disagio abitativo con attenzione alla popolazione straniera. La rilevazione, finanziata dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Direzione Generale per l'Inclusione Sociale, si è avvalsa degli stessi strumenti metodologici utilizzati per l'indagine "Reddito e condizioni di vita - EU-SILC" raccogliendo una serie del tutto analoga di informazioni socio–economiche. Il quadro delle famiglie con stranieri fornito da questa rilevazione può quindi essere confrontato con quello delle famiglie composte solamente da Italiani, desumibile dall'indagine EU-SILC condotta sempre nel 2009.

2.2.1 Affitto o acquisto?

Partendo dall'analisi di questi dati, il primo elemento che si deduce è che, a differenza dei cittadini italiani, gli immigrati nel nostro Paese vivono prevalentemente in affitto o subaffitto (Tabella 2). L'affitto è il titolo di godimento dell'abitazione per il 58,7 per cento dei casi e la percentuale si alza (64,7 per cento) per le famiglie composte da soli stranieri, contro il 16 per cento delle famiglie di Italiani. Molto elevata è la quota delle famiglie composte solamente da stranieri che dichiarano di vivere nell'abitazione di residenza in uso gratuito o in usufrutto (18,2 per cento); tra queste, sono il 62,6 per cento quelle che dichiarano di abitare in una casa messa a disposizione dal proprio datore di lavoro[20]. L'affitto, di fatto, si configura come la modalità che meglio risponde alle esigenze di

[20]Le persone impiegate a tempo pieno come camerieri, colf o assistenti per anziani o disabili spesso abitano nella casa della famiglia presso la quale prestano servizio, dove risultano risiedere a titolo gratuito.

flessibilità e ai rischi di precarietà lavorativa e giuridica tipici della condizione di molti immigrati.

Tabella 2 – Famiglie per titolo di godimento dell'abitazione e cittadinanza della persona di riferimento della famiglia (anno 2009)

	TITOLO DI GODIMENTO DELL'ABITAZIONE		
	Affitto	**Proprietà**	**Uso gratutito / usufrutto**
FAMIGLIE CON ALMENO UNO STRANIERO	58,7	23,1	18,2
Romania	60,4	15,1	24,5
Albania	75,4	19,3	5,3[(a)]
Marocco	78,5	13,8	7,7[(a)]
Cina	57,6	30,9[(a)]	–
Ucraina	36,5	19,1	44,4
Filippine	48,2	18,7 [(a)]	33,2 [(a)]
Tunisia	72,0	16,8 [(a)]	11,2 [(a)]
Polonia	55,8	22,2	22,0
India	51,0	26,6 [(a)]	22,4 [(a)]
Moldova	49,8	19,4 [(a)]	30,8 [(a)]
Macedonia	82,8	–	–
Ecuador	41,4[(a)]	43,0[(a)]	–
Perù	60,5	19,5[(a)]	–
FAMIGLIE DI SOLI STRANIERI	64,7	15,1	20,2
FAMIGLIE VISTE	38,0	50,7	11,3
FAMIGLIE DI SOLI ITALIANI	16,0	71,6	12,5

(a) Dato statisticamente poco significativo perché il nummero dei casi rilevati nel campione è compreso tra 20 e 49 unità

Fonte ISTAT, Le famiglie con stranieri: indicatori di disagio economico, Anno 2009, Statistiche in breve, Famiglia e società, 28 Febbraio 2011

Per quanto riguarda l'acquisto, le famiglie composte solamente da cittadini italiani sono in quasi tre casi su quattro (71,6 per cento) proprietarie dell'abitazione in cui vivono, mentre per le famiglie con stranieri tale quota scende al 23,1 per cento (il 15,1 per cento per le famiglie composte di soli stranieri e il 50,7 per cento per le famiglie miste).

A proposito dell'acquisto dell'abitazione, è importante sottolineare un aspetto del fenomeno. Apparentemente l'acquisto dell'abitazione da parte dello straniero potrebbe essere interpretato come un dato positivo di percorso di integrazione ben riuscito, ma non sempre è cosi. Infatti, l'acquisto dell'abitazione da parte dell'immigrato è legato indissolubilmente a tre ragioni: in primo luogo alla conformazione del mercato immobiliare privato italiano

(Ponzo in Brandolini *et alii*, 2009), che, come si indagherà successivamente, si presenta come discriminatorio nei confronti degli immigrati, tanto da avere spesso situazioni di affitti così alti da equivalere a rate del mutuo; secondariamente, alla conformazione delle politiche della casa in Italia che nella maggior parte dei casi spingono verso l'acquisto dell'abitazione grazie a agevolazioni e sostegni economici sfavorendo il mercato dell'affitto; per ultimo alla presenza di uno stock di abitazioni in svendita in cui gli autoctoni non vogliono più abitare perché presentano problematicità di spazio, di manutenzione e di collocazione, ma che vengono abitati dalla popolazione immigrata attratta dai bassi prezzi (Baldini, 2013).

2.2.2 Discriminazione e irregolarità nel mercato privato immobiliare

Come accennato in precedenza, una delle prime problematiche che incontra la popolazione immigrata quando cerca casa è la discriminazione nel mercato immobiliare privato. Discriminazione che si configura sotto diversi aspetti: non equità di condizioni di inserimento nel mercato immobiliare; contratti irregolari, spesso non registrati e se registrati con canoni minori di quelli richiesti; cifre richieste maggiorate rispetto a quelle ordinarie (Sunia, 2009). Per esempio, nel 2000 il Comitato oltre il Razzismo di Torino ha condotto un'indagine per provare il fatto che gli immigrati subiscono discriminazioni da parte dei locatori italiani. Questa indagine prevedeva la simulazione di due aspiranti affittuari fittizi con caratteristiche familiari, personali e professionali simili, ma uno italiano e l'altro straniero, scelto tra le nazionalità maggiormente rappresentate a Torino. Essi dovevano telefonare alle stesse agenzie immobiliari per richiedere il medesimo alloggio; nel 71% dei casi è stata data una risposta negativa solamente all'aspirante affittuario fittizio straniero. La tendenza discriminatoria di questa pratica è confermata anche da un'altra indagine effettuata nel 2003 dall'Appc (Associazione Piccoli Proprietari di Case) in dodici città italiane, su un campione di 10.000 locatori, il 57 per cento dei quali si è detto contrario a dare in affitto la propria abitazione a persone straniere (Ponzo in Brandolini *et alii*, 2009).

Secondo l'indagine Sunia del 2009 la quasi totalità dei casi di locazione a persone straniere si effettua senza contratto o con un contratto registrato ad una cifra inferiore a

quella realmente pagata. Oltre alle gravi irregolarità contenute nei contratti, linquilino si vede negate così le varie opportunità e benefici che le normative fiscali annualmente danno se il contratto è sottoscritto e registrato legalmente. Sempre secondo questa indagine, i canoni sono spesso maggiorati rispetto a quelli ordinari (in media dal 30 al 50 per cento in più) incidendo pesantemente sui redditi. Il maggiore livello dell'affitto, che ha consentito di mettere sul mercato case non appetibili per gli Italiani, si può spiegare in parte con l'esigenza di remunerare alcuni rischi "oggettivi": dal maggiore affollamento alla scarsa manutenzione, alla morosità, che risulta effettivamente diffusa tra gli inquilini immigrati (Fondazione Ismu, 2005). Lo sfruttamento da parte dei proprietari di casa è anche agevolato dalle frequenti resistenze degli Italiani ad avere degli immigrati per coinquilini, che restringono ulteriormente il mercato dell'affitto (Brandolini e Saraceno, 2007).

2.2.3 Soluzioni abitative non idonee

Passando all'analisi delle abitazioni date in locazione agli immigrati, la situazione non migliora.

Riportando l'indagine ISTAT "Reddito e condizioni di vita" (2009), le abitazioni delle famiglie con stranieri presentano maggiori problemi di sovraffollamento[21] e di scarsa qualità dell'abitazione rispetto alle famiglie italiane.

L'indicatore di grave deprivazione abitativa (Tabella 3) è definito dalla quota di famiglie che vivono in condizione di sovraffollamento e che rivelano almeno un altro grave problema relativo all'abitazione[22].

[21] In accordo con la metodologia correntemente utilizzata da Eurostat, un'abitazione viene considerata sovraffollata quando non ha a disposizione un numero adeguato di stanze, definite come:

- una stanza per la famiglia;
- una stanza per ogni coppia;
- una stanza per ogni componente di 18 anni e oltre;
- una stanza ogni due componenti dello stesso sesso di età compresa tra i 12 e i 17 anni di età;
- una stanza ogni due componenti fino a 11 anni di età, indipendentemente dal sesso.

[22] Si considerano come problemi relativi all'abitazione: assenza di bagno interno; assenza di vasca da bagno o doccia; tetti, soffitti, finestre o pavimenti danneggiati; presenza di umidità nei muri, nei pavimenti, nei soffitti o nelle fondamenta; scarsa luminosità.

Tabella 3 – Famiglie in condizione di grave deprivazione abitativa per ripartizione geografica, tipo di comune, titolo di godimento dell'abitazione e caratteristiche della famiglia (anno 2009)

	FAMIGLIE CON ALMENO UNO STRANIERO			
	FAMIGLIE DI SOLI STRANIERI	FAMIGLIE MISTE	TOTALE	FAMIGLIE DI SOLI ITALIANI
RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE				
Nord–ovest	16,1	6,9[(a)]	14,2	3,3
Nord–est	14,7	7,7[(a)]	13,1	3,6
Centro	13,6	8,3[(a)]	12,4	5,0
Sud e Isole	14,8	8,6[(a)]	13,2	6,4
TIPI DI COMUNE				
Area metropolitana	16,7	10,6[(a)]	15,5	5,2
Altri comuni	14,0	6,7	12,3	4,5
NUMERO DI COMPONENTI				
Un componente	12,4	.	12,4	1,9
Due componenti	9,2	–	7,0	2,5
Tre componenti	19,0	9,4 [(a)]	15,2	4,9
Quattro componenti	17,3	7,4 [(a)]	13,7	9,2
Cinque o più componenti	32,1	17,3[(a)]	27,3	19,0
FAMIGLIE CON MINORI				
Nessun minore	11,4	–	10,1	3,1
Un minore	21,2	10,9	17,1	8,9
Due minori	20,3	10,3[(a)]	16,9	8,0
Tre o più minori	37,9	–	32,5	19,3
FAMIGLIE CON ANZIANI				
Nessun anziano	14,9	8,5	13,6	5,8
Almeno un anziano	15,5[(a)]	–	8,4[(a)]	3,1
TITOLO DI GODIMENTO DELL'ABITAZIONE				
Affitto	17,6	12,0	16,8	9,3
Proprietà	11,1	3,8 [(a)]	7,5	3,4
Uso gratutito/Usufrutto	9,2	–	9,6	6,2
Totale	**14,9**	**7,8**	**13,3**	**4,7**

(a) Dato statisticamente poco significativo perché il nummero dei casi rilevati nel campione è compreso tra 20 e 49 unità

Fonte ISTAT, Le famiglie con stranieri: indicatori di disagio economico, Anno 2009, Statistiche in breve, Famiglia e società, 28 Febbraio 2011

Se prendiamo in considerazione questo indicatore, si nota che il 14,9 per cento tra le famiglie di soli stranieri vivono in condizioni di grave deprivazione, percentuale che si riduce a 4,7 se si analizzano i dati relativi alle famiglie italiane.

Il disagio abitativo è maggiore per le famiglie in affitto (16,8 per cento) rispetto a quelle proprietarie (7,5 per cento) o che dispongono dell'alloggio a titolo gratuito (9,6 per cento); diminuisce con la presenza di anziani (8,4 per cento) e cresce all'aumentare del numero di minori presenti in famiglia (passando dal 10,1 per cento delle famiglie senza minorenni al 32,5 per cento di quelle con tre o più).

Analizzando più dettagliatamente le diverse componenti dell'indicatore di grave deprivazione abitativa (Tabella 4), da sottolineare è l'indice di sovraffollamento. Le famiglie di soli stranieri che vivono in questa condizione sono il 41,1 per cento, contro il 14,6 per cento delle famiglie di soli Italiani.

Tabella 4 – Famiglie che mancano delle dotazioni essenziali o che denunciano problemi nell'abitazione di residenza per cittadinanza della persona di riferimento della famiglia (anno 2009)

	Grave deprivazione abitative	Abitazione sovraffollata	Spazio insufficiente	Mancanza dotazioni igieniche di base	Strutture danneggiate	Umidità	Scarsa luminosità
FAMIGLIE CON ALMENO UNO STRANIERO	13,3	37,2	18,9	3,2	12,8	21,3	11,4
Romania	13,5	39,1	17,1	3,1 [(a)]	10,7	19,4	10,8
Albania	14,9	40,6	20,1	–	14,2	24,2	13,2
Marocco	27,1	42,9	35,1	7,4 [(a)]	26,8	40,8	19,0
Cina	10,3 [(a)]	36,2	15,3 [(a)]	–	10,5 [(a)]	14,0 [(a)]	7,7 [(a)]
Ucraina	8,4 [(a)]	44,3	10,2 [(a)]	–	6,4 [(a)]	15,1	7,2 [(a)]
Filippine	16,6 [(a)]	54,4	19,7 [(a)]	–	–	18,7 [(a)]	12,4 [(a)]
Tunisia	15,6 [(a)]	36,8	20,6	–	17,8 [(a)]	36,9	15,5 [(a)]
Polonia	7,4 [(a)]	27,3	14,3 [(a)]	–	9,7 [(a)]	18,8	5,4 [(a)]
India	–	38,3 [(a)]	22,0 [(a)]	–	–	23,5 [(a)]	–
Moldova	–	38,8	–	–	–	17,8 (a)	–
Macedonia	–	34,6 [(a)]	27,5 [(a)]	–	–	–	–
Ecuador	–	47,4 [(a)]	–	–	–	–	–
Perù	–	47,3 [(a)]	–	–	–	–	–
FAMIGLIE DI SOLI STRANIERI	14,9	41,1	19,9	3,7	14,1	22,7	12,5
FAMIGLIE MISTE	7,8	24,1	15,4	–	8,1	16,7	7,8
FAMIGLIE DI SOLI ITALIANI	4,7	14,6	9,0	1,1	9,9	16,4	8,1

(a) Dato statisticamente poco significativo perché il nummero dei casi rilevati nel campione è compreso tra 20 e 49 unità

Fonte ISTAT, Le famiglie con stranieri: indicatori di disagio economico, Anno 2009, Statistiche in breve, Famiglia e società, 28 Febbraio 2011

Per quanto riguarda invece i problemi collegati alle caratteristiche dell'abitazione, nel 2009 il 3,7 per cento delle famiglie di soli stranieri dichiara di non disporre delle dotazioni igieniche di base, cioè non possiede almeno uno tra gabinetto interno, vasca da bagno (o doccia) e acqua calda nell'abitazione di residenza.

Inoltre, se ci spostiamo ad analizzare la situazione della manutenzione delle abitazioni, quello che si delinea non è un quadro positivo. Nelle case di famiglie con stranieri la presenza di tetti, soffitti, finestre o pavimenti danneggiati (12,8 per cento dei casi), la presenza di umidità nei muri, nei pavimenti, nei soffitti o nelle fondamenta (21,3 per cento) o la scarsa luminosità (11,4 per cento), sono costantemente più frequenti che nelle abitazioni delle famiglie di soli Italiani (8,8 per cento).

È opportuno aggiungere al termine di questo capitolo un breve approfondimento riguardo alla situazione degli stranieri che non hanno un'abitazione stabile. Grazie ad una rilevazione ad hoc condotta nel 2011 dall'ISTAT in collaborazione con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, la Federazione italiana degli organismi per le persone senza dimora (fio.PSD) e la Caritas italiana[23], si può affermare che gli stranieri sono una componente importante della popolazione senza dimora. Infatti i dati rivelano che il 59,4 per cento di questa popolazione, pari a 28.323 persone, è costituita da stranieri. Le cittadinanze più diffuse sono quella rumena (l'11,5 per cento degli stranieri), la marocchina (9,1 per cento) e quella tunisina (5,7 per cento). Gli stranieri senza dimora sono più giovani degli Italiani (il 47,4 per cento ha meno di 34 anni contro l'11,3 per cento degli Italiani), hanno un titolo di studio più elevato (ha almeno la licenza media superiore il 40,8 per cento contro il 22,1 per cento degli Italiani) e vivono da meno tempo nella condizione di senza dimora. Da questo si deduce che per gli stranieri essere senza casa rappresenta, in alcuni casi, una situazione di disagio temporaneo strettamente legato al recente arrivo nel nostro paese. Tra gli stranieri, il 20 per cento era senza dimora già prima di arrivare in

[23]L'indagine si è rivolta alle persone senza dimora (*roofless* e *houseless*) che, nei mesi di novembre-dicembre 2011, hanno utilizzato almeno un servizio di mensa o accoglienza notturna nei 158 comuni italiani scelti per la rilevazione. La stima presentata esclude quanti, tra le persone senza dimora, nel mese di rilevazione non hanno mai mangiato presso una mensa e non hanno mai dormito in una struttura di accoglienza, nonché i minori, le popolazioni Rom e tutte le persone che, pur non avendo una dimora, sono ospiti, in forma più o meno temporanea, presso alloggi privati (ad esempio, quelli che ricevono ospitalità da amici, parenti, ecc.).

Italia, il 41,4 per cento dichiara di aver avuto la sua ultima abitazione in uno stato estero e il restante 38,6 per cento in Italia. La perdita del lavoro o la separazione dal coniuge sono le principali cause di perdita dell'abitazione.

2.2.4 Insostenibilità economica delle spese abitative

La sostenibilità della spesa per l'abitazione è oggi un elemento centrale del problema casa (Poggio in Brandolini *et alii*, 2009), conseguenza diretta del più generale fenomeno di impoverimento. Infatti l'affitto continua a essere una delle uscite fisse familiari che più influiscono sulla scelta delle altre spese in quanto limita ciò che rimane a disposizione per il soddisfacimento di altri bisogni.

Secondo i risultati de "I bilanci delle famiglie italiane dell'anno 2010" redatto dalla Banca d'Italia, per le famiglie con il capofamiglia di origine straniera, in quasi un terzo dei casi la spesa legata all'affitto o alla rata del mutuo supera la soglia del 30 per cento del reddito familiare. Invece, secondo l'indagine ISTAT "Reddito e condizioni di vita delle famiglie con stranieri" (2009), la quota di famiglie con stranieri che hanno i pagamenti arretrati (mutuo, affitto, bollette, debiti diversi dal mutuo) è pari al 37,5 per cento contro l'11,6 per cento di Italiani.

Altro elemento importante, che è già stato affrontato precedentemente, è l'aumento del costo dell'affitto come effetto della discriminazione che gli stranieri subiscono nel mercato immobiliare privato. Infatti è una prassi purtroppo utilizzata dagli affittuari e dalle agenzie dare alloggi in locazione a stranieri richiedendo un affitto maggiorato come garanzia contro presunti maggiori rischi di trasgressione contrattuale.

Si capisce quindi come il tema della sostenibilità economica delle spese abitative diventa sempre più importante e decisivo per definire l'inclusione o esclusione degli stranieri nel mercato immobiliare privato.

2.2.5 Ubicazione dell'alloggio

Un'altra dimensione del disagio abitativo della popolazione straniera riguarda l'ubicazione dell'alloggio rispetto ai piani urbanistici. Gli stranieri prediligono soluzioni abitative

situate nei centri delle aree metropolitane e nei comuni che gravitano su di esse. Secondo l'indagine ISTAT, le famiglie con almeno un componente straniero si insediano più frequentemente nei centri delle aree metropolitane e nei comuni della loro cintura urbana (31,5 per cento, contro il 27,6 per cento). Da ciò deriva che nelle aree metropolitane quasi una famiglia su dieci (il 9,4 per cento) ha almeno un componente straniero, quota che raggiunge quasi il 12 per cento nelle aree metropolitane del Centro-Nord. Questo è determinato da due ragioni: la prima legata alle agevolazioni presenti in un'area metropolitana (presenza di mezzi pubblici per raggiungere con maggior facilità il posto di lavoro, vicinanza ai principali servizi); la seconda ragione è legata alla disponibilità numerica degli alloggi. A livello di pratiche, è doveroso ricordare che gli immigrati sono percepiti, in modo nettamente discriminatorio, come l'ultima categoria destinataria degli alloggi nel mercato immobiliare privato. Essi quindi trovano sistemazione in quegli alloggi scartati in precedenza, per ragioni differenti, dalle categorie che vengono considerate prima di loro nell'assegnazione (autoctoni, lavoratori e studenti). Premettendo questo, è molto più facile reperire alloggi, che per ragioni di inadeguatezza sanitaria, di spazio, di servizi o di posizione, non sono stati occupati dalle altre categorie che si rivolgono al mercato immobiliare privato, in grandi aree metropolitane dove è più difficile evitare con appositi controlli questo tipo di situazioni.

I risultati della medesima indagine indicano che le famiglie composte solamente da Italiani riscontrano più problemi legati alla qualità del quartiere di residenza rispetto alle famiglie con stranieri (Tabella 5).

Tabella 5 – Famiglie che presentano problemi nella zona di residenza per cittadinanza della persona di riferimento della famiglia (anno 2009)

	Inquinamento	Rumori	Criminalità
FAMIGLIE CON ALMENO UNO STRANIERO	12,3	21,4	9,0
Albania	8,7[(a)]	21,9	7,0[(a)]
Romania	11,3	19,5	8,4
Albania	8,7[(a)]	21,9	7,0[(a)]
Marocco	12,9	23,8	8,0[(a)]
Cina	12,1[(a)]	22,3[(a)]	–
Ucraina	11,8[(a)]	18,8	13,8
Filippine	19,5[(a)]	27,5[(a)]	14,0[(a)]
Tunisia	15,1[(a)]	25,6[(a)]	–
Polonia	13,2[(a)]	22,1	8,5[(a)]
India	–	–	–
Moldova	–	18,5[(a)]	–
Macedonia	–	–	–
Ecuador	27,0[(a)]	28,4[(a)]	–
Perù	22,9[(a)]	29,1[(a)]	–
FAMIGLIE DI SOLI STRANIERI	12,2	21,7	9,2
FAMIGLIE MISTE	12,5	20,8	8,3
FAMIGLIE DI SOLI ITALIANI	21,1	25,9	15,9

(a) Dato statisticamente poco significativo perché il nummero dei casi rilevati nel campione è compreso tra 20 e 49 unità

Fonte ISTAT, Le famiglie con stranieri: indicatori di disagio economico, Anno 2009, Statistiche in breve, Famiglia e società, 28 Febbraio 2011

Infatti, la presenza di inquinamento, sporcizia o altri problemi ambientali causati dal traffico o dalle attività industriali è riferita dal 21,1 per cento delle famiglie italiane rispetto al 12,3 per cento delle famiglie con stranieri. Il problema dei rumori provenienti dai vicini o dall'esterno (traffico, attività industriali, commerciali e agricole) riguarda il 25,9 per cento delle famiglie di Italiani contro il 21,1 per cento di quelle con stranieri. Infine, la presenza di criminalità, violenza o vandalismo è dichiarata dal 15,9 per cento delle famiglie di Italiani, contro l'8,9 per cento delle famiglie con stranieri. La percezione dei problemi nella zona di residenza, meno diffusa tra le famiglie di stranieri, appare in contrasto con le reali condizioni abitative di queste famiglie.

È doveroso sottolineare che molto spesso la percezione soggettiva delle famiglie di stranieri risulta meno critica perché meno elevate risultano le aspettative riguardo alla qualità della soluzione alloggiativa trovata.

Questo atteggiamento degli immigrati è da inserirsi nel discorso prima accennato dell'"immigrazione a zero diritti". Infatti l'immagine che la popolazione straniera ha di sé è costruita attraverso la legislazione che limita i loro diritti civili e sociali, attraverso i discordi pubblici xenofobi e razzisti, attraverso le pratiche della vita quotidiana spesso discriminatorie e escludenti. Di conseguenza il risultato è l'interiorizzazione del diritto a poter accedere solo alla parte residuale, di "seconda scelta" (del mondo del lavoro, delle soluzioni abitative, dei servizi alla persona) all'interno del più ampio sistema della società italiana costruito su misura della popolazione autoctona.

Ultimo elemento da sottolineare per quanto riguarda il tema dell'ubicazione dell'alloggio, è l'assenza nel contesto italiano del fenomeno di ghettizzazione della popolazione immigrata in determinati quartieri delle aree metropolitane più sviluppate. A differenza infatti di altri paesi europei come Francia e Gran Bretagna, dove la creazione di interi quartieri ad alta densità di stranieri ha spesso avuto come conseguenza la ghettizzazione spaziale delle varie comunità e tensioni sociali rilevanti[24], in Italia non è possibile notare questo fenomeno per due ragioni. La prima ragione è di ordine numerico, ovvero la quantità di immigrati in Italia risulta minore rispetto a quella evidenziabile nei paesi europei dove si è presentato questo fenomeno e quindi non ha mai portato a concentrazioni spaziali di immigrati rilevanti. La seconda ragione è di ordine politico. Infatti non essendo mai stata attivata una politica concreta e mirata per tentare di risolvere il problema dell'alloggio per la popolazione immigrata, non è stato corso il rischio di attivare soluzioni semplicistiche e fallimentari come la costruzione di interi quartieri di alloggi per gli immigrati, risolvendo certamente il problema della reperibilità di un alloggio adeguato ma creandone altri quali la ghettizzazione e la creazione di quartieri multiproblematici dal punto di vista sociale.

2.3 Gli immigrati e la casa: focus Lombardia

Come è emerso anche dalla panoramica nazionale, in Italia la popolazione immigrata si concentra prevalentemente delle Regioni del Centro-Nord. Questo fattore rende la

[24]Pensiamo alle rivolte delle *banlieu* nel 2005 in Francia e alle più recenti in Svezia nel 2013.

Regione Lombardia quindi un terreno di studio molto fertile e esemplare per il fenomeno dell'immigrazione e per le pratiche di integrazione.

Dalla riforma del titolo V della Costituzione[25], le Regioni hanno acquisito autonomia di competenza, di programmazione delle politiche e di distribuzione delle risorse economiche riguardo determinati ambiti tra i quali è importante ricordare ai fini della ricerca, quello della casa e delle politiche di integrazione.

Il livello regionale diventa così fondamentale per capire come la normativa nazionale è stata ampliata e resa efficace, seguendo i bisogni del territorio.

Secondo il rapporto dell'Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multietnicità (ORIM, 2012) la popolazione immigrata nella Regione lombarda è arrivata a quota 237mila abitanti e rimane maggiormente concentrata nei centri urbani più grandi, quali Milano e le provincie di Brescia e Mantova.

Il 48,8 per cento è costituito da donne e le maggiori nazionalità rilevate, con oltre 100mila presenze, sono quella rumena, marocchina e albanese. Aumenta la stabilizzazione sul territorio delle famiglie immigrate con figli; a causa della crisi diminuiscono gli standard retributivi e c'è un incremento del tasso di disoccupazione.

Per quanto riguarda l'accesso all'abitazione per gli immigrati, la situazione lombarda mostra un quadro simile a quello nazionale prima presentato, con però degli aspetti più accentuati. La popolazione immigrata in Lombardia, infatti, vive prevalentemente in affitto ( ). Il trend di acquisto della casa, che ha avuto il suo picco nel 2010, diminuisce sempre di più a causa della crisi economica. Gli immigrati fanno fatica a pagare i canoni di mutuo e le spese abitative incidono sul 46 per cento del reddito mensile.

[25]Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n.3

Tabella 6 – Distribuzione di frequenza del tipo d'alloggio tra gli immigrati stranieri. Lombardia, quote percentuali negli anni 2009-2012

Tipo di alloggio		2009	2010	2011	2012
Casa di proprietà		22,1	23,2	21,9	20,1
Casa in affitto (solo o con parenti)	con contratto	47,9	49,3	48,3	51,3
	senza contratto	3,6	3,3	4,2	3,4
	non sa contratto	1,0	1,1	1,0	0,5
	Totale	52,5	53,7	53,5	55,2
Casa in affitto con altri immigrati	con contratto	6,9	7,5	7,3	7,1
	senza contratto	3,7	2,3	2,4	2,6
	non sa contratto	0,8	0,9	0,8	0,7
	Totale	11,4	10,6	10,5	10,4
Albergo/pensione a pagamento		0,2	0,1	0,1	0,2
Da parenti, amici, conoscenti		4,3	3,2	4,7	3,8
Concessione gratuita		1,5	1,3	1,4	1,7
Sul luogo di lavoro		6,5	5,7	5,9	6,1
Struttura di accoglienza		0,8	1,3	0,9	1,6
Occupazione abusiva		0,2	0,2	0,4	0,3
Baracche o luoghi di fortuna		0,3	0,3	0,6	0,5
Campo nomadi		0,3	0,3	0,2	0,1
Totale		100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Blangiardo G. C. (a cura di), L'immigrazione straniera in Lombardia. La dodicesima indagine regionale. Rapporto 2012, Fondazione Ismu, Regione Lombardia, Éupolis Lombardia, ORIM, Milano, 2013

La Lombardia registra il primato di sfratti emessi (pari al 20,2 per cento) e di sfratti eseguiti (16,5 per cento) sul territorio nazionale (Ministero dell'Interno, Ufficio Centrale di Statistica, 2012).

Quello che traspare è un'immagine della popolazione straniera immigrata che ha superato le problematiche legate alle prime fasi dell'inserimento abitativo, ma che si trova, insieme ad altre fasce vulnerabili della popolazione autoctona, in una condizione di povertà e disagio sociale non trascurabile.

Sebbene la quota di alloggi a canone sociale in Lombardia sia maggiore rispetto alla media nazionale, l'incremento della domanda sociale di abitazioni esige un ripensamento delle politiche di edilizia residenziale pubblica.

I legislatori hanno tentato di contenere la domanda di alloggio sociale da parte della popolazione immigrata sfavorendo la loro partecipazione in particolare per quanto riguar-

da i bandi di assegnazione di alloggi ERP, non sottostando così ai principi di parità di trattamento e di non discriminazione ampiamente tutelati dalla legislazione europea e nazionale. A questo proposito è bene ricordare la sentenza del 2002 eseguita dal Tribunale Civile di Milano che ha dichiarato discriminatorio il sistema di assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica del Comune di Milano perché prevedeva il conferimento di cinque punti al richiedente con cittadinanza italiana[26]. Nonostante queste operazioni l'accesso degli immigrati all'ERP è in crescita. Il caso emblematico si rileva nella città di Milano dove il 12,9 per cento degli assegnatari sono stranieri (ORIM, 2012).

È importante sottolineare anche un altro aspetto sempre più rilevante della situazione abitativa della popolazione immigrata. All'interno della popolazione immigrata sta crescendo il numero di persone non in possesso dei requisiti per accedere all'edilizia pubblica ma impossibilitati a sostenerne le spese abitative del mercato privato. Questa fascia di popolazione intermedia, nella quale già da tempo troviamo giovani coppie, famiglie monoreddito, uomini o donne separate, ora ingloba anche una parte delle famiglie straniere. La situazione alloggiativa degli stranieri va a sommarsi perciò alla già presente questione abitativa rimarcandone le conseguenze negative.

Sebbene, quindi, la Lombardia sia una Regione dove la componente immigrata ha un suo peso sia in termini numerici che in termini di problematiche sociali, è anche vero che la Lombardia è sempre stato un campo di sperimentazioni e di pratiche innovative grazie alla vivacità intellettuale e alle risorse economiche disponibili. Infatti, è bene ricordare che la Lombardia è stata una delle prime Regioni a dotarsi di una legislazione regionale a tutela della popolazione immigrata (L.R. n. 38 del 4-07-1988), proponendo all'articolo 7 contributi straordinari ai Comuni, consorzi di Comuni, enti morali pubblici e privati per opere di risanamento igienico–sanitario di alloggi da destinare ad abitazioni per gli immigrati, anticipando di anni l'articolo 40 comma 5 del Testo Unico dell'Immigrazione che prevedeva le stesse misure.

[26]Come si anticipa nel capitolo precedente, per evitare le accuse di discriminazioni diretta o indiretta ma per limitare comunque l'accesso agli alloggi di edilizia popolare agli immigrati, si è scelto il requisito dell'anzianità del soggiorno. Anche in Lombardia per accedere agli alloggi a canone sociale bisogna essere residenti in Regione da almeno 5 anni o in Italia da 10 anni.

Ora la situazione di offerta dei servizi che si presenta risulta essere composita e estesa. Trascurando un'analisi sincronica dell'evoluzione dei servizi abitativi per la popolazione immigrata, si analizza la situazione attuale.

È importante evidenziare come la popolazione immigrata sia stata inserita in quella fascia che si colloca in una posizione intermedia tra disagio sociale e povertà assoluta. È a questa fascia di popolazione che il Patto per la casa della Regione Lombardia (2012) si è maggiormente rivolto, riconfermando le azioni più incisive già adottate precedentemente negli anni proprio per realizzare un impianto di manovre efficaci a contrastare gli effetti sempre più negativi della crisi economica in atto. Il Patto ha creato un di sistema di:

- sostegno all'affitto;
- completamento dei programmi di Programmazione Regionale di Edilizia Residenziale Pubblica (PRERP);
- interventi previsti dai Programmi di Riqualificazione Urbana (PRU);
- istituzione del Fondo Immobiliare Federale;
- potenziamento dei punti di informazione presenti sul territorio, i cosiddetti Sportelli Casa.

È del 4 luglio 2013 l'emissione del bando per l'anno 2013 per usufruire delle erogazioni del Fondo finalizzato all'integrazione del canone di locazione ai nuclei familiari in situazione di Grave Disagio Economico e sostegno delle Morosità Incolpevoli, destinato alle famiglie in particolari situazioni di disagio economico, quindi con requisiti di reddito ben definiti. Questo fondo si inserisce nel solco del Fondo Sociale Nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione, di cui ho già precedentemente parlato, inasprendone però i requisiti reddituali di accesso.

Per quanto riguarda i Programmi Regionali per l'Edilizia Residenziale Pubblica e i Programmi di Riqualificazione Urbana, il Patto si pone come obiettivo quello di completare i programmi regionali già avviati utilizzando le risorse previste dai precedenti PRERP con integrazioni statali per arrivare entro il 2015 a circa 6.000 nuovi alloggi, di

cui la maggior parte a canone sociale, a 3.000 alloggi delle Aziende Lombarde per l'Edilizia Residenziale pubblica (ALER) ristrutturati e alla riqualificazione di diverse aree tra le quali si ricorda Ponte Lambro a Milano, Zingonia in provincia di Bergamo e l'area ex Neca a Pavia. Questi progetti si inseriscono in un quadro più ampio di strumenti volti alla riqualificazione urbana e di recupero del patrimonio già esistente utilizzati dalla fine degli anni '90 in campo urbanistico, tra i quali è importante citare i Contratti di quartiere, i Programmi Integrati di Intervento e gli Accordi di programma.

Per rilanciare il Fondo Abitare Sociale 1 previsto dal 2006 su iniziativa della Fondazione Housing Sociale, è istituito il Fondo Immobiliare Federale aperto a tutti gli Enti locali, alle Aziende Lombarde per l'Edilizia Residenziale pubblica e ad altri soggetti pubblici e privati per la realizzazione di interventi di recupero e ristrutturazione di alloggi esistenti favorendo sempre più progetti di housing sociale.

È importante sottolineare il fatto che tutti questi servizi di estrema importanza per il superamento del disagio abitativo, essendo erogati dalla Regione Lombardia, si rivolgono a tutti gli abitanti che posseggono non solo determinati requisiti di reddito ma, per quanto riguarda i cittadini con nazionalità extra UE, previo possesso della carta di soggiorno o permesso di soggiorno (almeno biennale), lo svolgimento di una regolare attività, anche in modo non continuativo, di lavoro subordinato o autonomo e la residenza in Italia da almeno 10 anni oppure in Lombardia da almeno 5 anni.

Ancora una volta quindi il sistema creato non risulta aperto e senza ostacoli per la popolazione immigrata.

Per ottenere una panoramica più esaustiva è essenziale presentare il ruolo delle Cooperative sociali, delle ONLUS, delle associazioni e delle Fondazioni che si occupano dei temi dell'abitare. Queste realtà, infatti, programmando azioni rivolte al tema del diritto alla casa o agli immigrati o più specificatamente ad entrambi, riescono ad attuare un lavoro più mirato di risoluzione al problema.

Anche nel campo del Terzo Settore la Lombardia si presenta come un luogo privilegiato per lo studio del fenomeno, sia in termini quantitativi che qualitativi di innovazione delle pratiche. È infatti tra i protagonisti di primo rilievo del Terzo Settore abitativo che

troviamo servizi offerti di diverso genere tra i quali si ricorda: l'intermediazione immobiliare sociale per trovare un punto di incontro tra la domanda e l'offerta di case; il prestito del deposito di garanzia per la firma del contratto; l'auto–costruzione di palazzine che poi diventeranno di proprietà di chi le auto-costruisce e i percorsi di accompagnamento dell'abitare.

3 L'housing sociale

Quello che è stato presentato nel capitolo precedente è un quadro complesso delle problematiche che investono sia la tematica dell'immigrazione che quella della casa e in aggiunta l'area di intersezione tra le due.

Come si è anticipato nel focus sulla Lombardia, la direzione che sta prendendo l'Italia[27], anche per adeguarsi agli standard di altri paesi europei, è quella di aumentare l'offerta di abitazioni di Edilizia Residenziale Sociale per risolvere la domanda in costante aumento di immobili a canone moderato. A causa, infatti, delle trasformazioni della società in campo economico e politico, del lavoro che sta diventando sempre più flessibile, dell'impoverimento, la vulnerabilità e la precarizzazione di molteplici aspetti dell'esistenza umana, una porzione sempre più consistente della popolazione non riesce ad accedere al mercato immobiliare privato, ma supera, seppur di poco, i requisiti di accesso all'Edilizia Residenziale Pubblica. Si sta sempre più creando una fascia intermedia, che necessita una risposta precisa in termini di Edilizia Residenziale Sociale a canone moderato.

Considerata terminata la politica statale dei grandi interventi di edilizia sovvenzionata, dagli inizi degli anni 2000 si cercano altre strade per risolvere questo problema.

Guardando all'Europa, dove lo stock di abitazioni di Edilizia Residenziale Sociale è di gran lunga superiore rispetto alla media italiana, ci si indirizza verso lo strumento dell'housing sociale, che diventa importante per questa fase di transizione. Esso è uno strumento dove vengono conciliate sostenibilità economica nei costi di realizzazione del progetto e nei costi finali richiesti ai destinatari dell'azione; sostenibilità ambientale per quanto riguarda la ristrutturazione di edifici già esistenti o la costruzione di nuovi immobili secondo le regole dell'efficienza energetica e del basso impatto ambientale; sostenibilità urbana ovvero apertura, dialogo e integrazione con il quartiere e la città di riferimento; sostenibilità sociale grazie a percorsi di coesione, integrazione, inclusione e creazione di

[27]Si aggiungere un'ulteriore precisazione. Infatti, come tanti fenomeni nel nostro paese, c'è un differente approccio di risoluzione tra il nord e il sud dell'Italia. Si può affermare che le Regioni del nord (quali la Lombardia, il Veneto, il Piemonte e l'Emilia Romagna) e determinate Regioni del centro (quali le Marche e la Toscana) hanno maggiormente risposto alla sollecitazione di adeguarsi agli standard europei per quanto riguarda l'housing sociale.

comunità rivolti ai destinatari del progetto.

Case ecologiche in città, ma anche servizi all'abitare sono i prodotti auspicati di questo strumento che vuole mettere definitivamente in atto decenni di tentativi di politiche integrate.

3.1 Focus Terminologico

Prima di addentrarsi nel capire i vari passi di una progettazione di housing sociale, è fondamentale chiarire ogni dubbio sulla terminologia e sui concetti chiave che si utilizzeranno nell'analisi.

Questo della chiarezza sulla terminologia non è un elemento trascurabile perché ancora oggi, soprattutto in Italia, assistiamo ad una confusione terminologica riguardo al tema dell'housing sociale che porta ad un disordine anche nelle azioni.

È importante anticipare che sono presenti due livelli, uno europeo e uno italiano, di interpretazione del significato di *Social Housing* e housing sociale.

Per chiarire cosa si intende in Europa per *Social Housing* si presenta la definizione del Cecodhas[28], cercando così di fornire una spiegazione del termine che riassuma i tratti in comune a tutti i paesi europei per quanto riguarda l'Edilizia Residenziale Sociale. Infatti il Cecodhas, utilizzando un termine inglese, ha cercato di inglobare nella definizione tutte le diverse sfumature che gli stati europei danno al *Social Housing*, inteso come Edilizia Residenziale Sociale, frutto di una storia decennale di politiche abitative e sociali nazionali.

Il Cecodhas definisce il *Social Housing* come:

> un insieme di alloggi e servizi, di azioni e strumenti per un'utenza che non riesce a soddisfare il proprio bisogno abitativo sul mercato, per ragioni economiche e per assenza di un'offerta adeguata; un insieme che favorisca la

[28]CECODHAS Housing Europe, fondata nel 1988, è la Federazione europea dell'edilizia pubblica, cooperativa e sociale – una rete di 45 federazioni nazionali e regionali che riuniscono 41 400 fornitori di edilizia pubblica, volontaria e cooperativa in 19 paesi. Insieme gestiscono più di 27 milioni di case, circa il 12 per cento delle abitazioni esistenti in UE.

formazione di un contesto abitativo e sociale dignitoso, al fine di rafforzare la propria condizione abitativa e sociale.

(Cecodhas, 2007)

L'etichetta di *Social Housing* diventa così molto ampia e generale, utile per inserirvi tutte le specificità nazionali. Gli elementi in comune a livello europeo sul *Social Housing* sono l'idea che esso persegua una finalità universale, ovvero quella di allargare il soddisfacimento del diritto alla casa, e che si rivolga ad un target con specifiche condizioni socio–economiche e di vulnerabilità. Agli stati nazionali rimane ampia discrezionalità nel definire lo status legale del proprietario di casa, il regime di affitto, i metodi di finanziamento, le condizioni di accesso della popolazione beneficiaria e i fornitori del servizio.

Il termine inglese utilizzato è quindi generico e utile per indicare a livello europeo le politiche abitative nazionali di rilevanza sociale.

Per quanto riguarda, invece, l'utilizzo del termine in Italia, la situazione risulta complicata per l'assenza a livello giuridico di una chiara definizione di housing sociale. Infatti, a livello normativo, non si parla mai di housing sociale definendone le caratteristiche principali, mentre il termine è entrato a far parte del lessico urbanistico e sociale già da molti anni. Si è attuata così una disconnessione tra il non aggiornamento della legislazione italiana in questo ambito e il diffondersi della terminologia legata a pratiche già presenti in precedenza.

Come spesso accade in Italia, il normare dal punto di vista legislativo un fenomeno avviene dopo lo sviluppo del fenomeno stesso. Questo comporta confusione e ambiguità che fanno sì che ancora oggi il termine housing sociale non venga utilizzato con piena convinzione, causando di conseguenza un sotto impiego delle pratiche in gran parte delle Regioni italiane, mentre, al contrario, è routine per altre Regioni.

Se analizziamo la legislazione, quindi, dobbiamo fondere due decreti per arrivare a definire housing sociale secondo il significato comune messo in circolazione dagli esperti

urbanisti e sociali del settore.

La traduzione letterale di housing sociale rimanda al concetto di "alloggio sociale", nominato nel testo giuridico del decreto del 22 aprile 2008 dove:

> È definito "alloggio sociale" l'unità immobiliare adibita ad uso residenziale in locazione permanente che svolge la funzione di interesse generale, nella salvaguardia della coesione sociale, di ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato. L'alloggio sociale si configura come elemento essenziale del sistema di Edilizia Residenziale Sociale costituito dall'insieme dei servizi abitativi finalizzati al soddisfacimento delle esigenze primarie.
>
> Rientrano nella definizione di cui al comma 2 gli alloggi realizzati o recuperati da operatori pubblici e privati, con il ricorso a contributi o agevolazioni pubbliche — quali esenzioni fiscali, assegnazione di aree od immobili, fondi di garanzia, agevolazioni di tipo urbanistico — destinati alla locazione temporanea per almeno otto anni ed anche alla proprietà.
>
> 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.
>
> L'alloggio sociale, in quanto servizio di 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.

In questa definizione sono racchiusi gli elementi principali di ciò che dal 2008 si intende per housing sociale in Italia.

Per prima cosa si ingloba l' housing sociale nei servizi di Edilizia Residenziale Sociale, da non confondersi con l'Edilizia Residenziale Pubblica, dedicati a quella fascia di popo-

lazione esclusa sia dal mercato immobiliare privato a causa dell'insostenibilità dei costi elevati sia dagli alloggi pubblici per i loro redditi poco superiori ai requisiti di accesso. Con lo scopo di ridurne il disagio abitativo, i destinatari dei progetti quindi vengono ben definiti da questo decreto che si indirizza verso una fascia di popolazione intermedia, che la crisi economica in corso continua a infoltire.

Si parla di unità immobiliare, realizzata ex novo o recuperata grazie alle ristrutturazioni di alloggi già esistenti e gestita da operatori pubblici e privati. La sempre più ricercata apertura al settore privato è la novità che sancisce una rottura con le politiche fin a questo momento adottate. Infatti, con il crearsi di una nuova domanda, come si specifica in precedenza, che si colloca in una zona intermedia tra mercato immobiliare privato e ERP, si è dovuto aprire ulteriormente il settore ad attori differenti dato che il pubblico, in seguito ai continui tagli che ha subìto e sta subendo, non riesce più a sostenere i costi né di costruzione di nuovi alloggi né di manutenzione o restauro di quelli già esistenti.

L'housing sociale, in concreto, è un alloggio adibito ad uso residenziale in locazione permanente, temporanea per almeno otto anni oppure di proprietà.

Per incentivare il ricorso all'housing sociale nel decreto è stato definito come standard urbanistico aggiuntivo, ovvero le aree per questo tipo di progetti o gli alloggi già esistenti saranno concessi gratuitamente secondo le normative regionali.

Sarà il Piano Nazionale di Edilizia Abitativa approvato con il D.P.C.M. del 16 Luglio 2009 ad esplicitare le categorie beneficiarie delle realizzazioni: nuclei familiari a basso reddito, anche monoparentali o monoreddito; giovani coppie a basso reddito; anziani in condizioni sociali o economiche svantaggiate; studenti fuori sede; soggetti sottoposti a procedure esecutive di rilascio; altri soggetti in possesso dei requisiti di cui all'articolo 1 della legge 8 febbraio 2007, n. 9[29]; immigrati regolari a basso reddito, residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima Regione.

Il Piano si presenta, per ridurre il disagio sociale e aumentare l'offerta abitativa a

[29]Soggetti con reddito annuo lordo complessivo familiare inferiore a 27.000 euro, che siano o abbiano nel proprio nucleo familiare persone ultrasessantacinquenni, malati terminali o portatori di *handicap* con invalidità superiore al 66 per cento, figli fiscalmente a carico purché non siano in possesso di altra abitazione adeguata al nucleo familiare nella Regione di residenza

canone moderato, come un sistema di interventi di edilizia residenziale pubblica, di *project financing*, di agevolazioni alle cooperative edilizie, di fondi immobiliari, da attivare con il supporto economico degli enti locali (Regioni, Comuni, ex Iacp) e di soggetti privati e da realizzare nel rispetto dei criteri di sostenibilità ambientale ed efficienza energetica.

Sono queste le basi giuridiche dei progetti di housing sociale, dove esso non compare in quanto termine ma dove è evidente in quanto struttura concettuale. Il termine infatti è iniziato a circolare negli ambienti degli attori di questo tipo di politiche con la volontà di creare, partendo dall'introduzione di una nuova terminologia, una rottura con l'impostazione precedente del settore di *policy* in questione (Plebani, 2010). Questa rottura è determinata dalla volontà di rispondere con strumenti adeguati ad una diversa domanda abitativa che le trasformazioni economiche, lavorative e sociali dalle quali è stata investita la nostra società a partire dagli anni 2000, hanno prodotto. Infatti, se prima l'imperativo delle politiche abitative era dare una casa ai lavoratori che a causa del boom economico si trasferivano in città, ora le esigenze sono più complesse e specifiche. Attualmente si possono rilevare due diversi tipi di bisogno abitativo: il primo "strutturale", all'interno del quale si inserisce quella fascia della popolazione, in aumento a causa del progressivo smantellamento del *Welfare State*, con una permanente difficoltà ad accedere al mercato immobiliare privato; il secondo "temporaneo" che include coloro che per ragioni momentanee di precarietà non riescono a reperire un alloggio nel libero mercato (Rabaiotti, 2007). Lo strumento dell'housing sociale è stato proprio pensato per quest'ultimo bisogno abitativo, ovvero di tipo temporaneo, che proprio per la sua temporaneità è più difficile da intercettare e contrastare. L'housing sociale si rivolge, infatti, a quella fascia di popolazione intermedia che si colloca nella parte inferiore del cosiddetto ceto medio, proprio al confine con le situazioni di disagio economico che investono i ceti più bassi. Indirizzandosi quindi verso "i penultimi" della scala sociale, lo strumento dell'housing sociale vuole contrastare il progressivo e crescente peggioramento delle condizioni di vita che andrebbe a incrementare sempre più l'ultima fascia della popolazione.

I contenuti della decima edizione di UrbanPromo[30], che solo dal 2011 si occupa anche

[30]UrbanPromo è un convegno organizzato dall'Istituto Nazionale di Urbanistica (INU), da Urbit e

dei temi dell'abitare sociale, si sono rivelati fondamentali per entrare nel dibattito attuale sullo sviluppo dell'housing sociale in Italia. Nel 2011, durante i laboratori legati a questo primo incontro, grazie all'aiuto di oltre 600 operatori ed esperti del settore, si è arrivati a stilare il cosiddetto "Manifesto dell'Housing Sociale" colmando il vuoto di chiarezza che caratterizzava questo tema e presentando i vari elementi che intervengono in questi tipi di progetti.

Si ritiene importante e utile per introdurre la multi–dimensionalità e multi-finalità dei progetti di housing sociale in Italia, presentare integralmente il manifesto.

> **Pianificazione urbanistica** – Utilizzare il piano urbanistico come infrastruttura delle politiche urbane e dell'abitare e, in tale quadro, assicurare lo sviluppo dell'Housing Sociale lungo percorsi di sostenibilità ambientale e di salvaguardia del territorio, privilegiando le opportunità del recupero e del riuso abitativo dei Centri storici, delle aree produttive dismesse o comunque dei complessi edilizi degradati.
>
> **Integrazione urbana** – Evitare la formazione urbanistica di "isole" residenziali caratterizzate da eccessiva uniformità nella progettazione, costruzione e destinazione d'uso, e mirare al contrario a realizzare interventi caratterizzati da mixité funzionale ed integrati nel contesto urbano in cui sono collocati.
>
> **Fabbisogno abitativo e priorità** – Definire le priorità di intervento sulla base di un'analisi approfondita del fabbisogno abitativo, esistente e previsto, avendo particolare attenzione alla domanda espressa dalle fasce della popolazione con minori capacità di spesa, al fine di impiegare le risorse disponibili con efficacia ed equità e in coerenza con la natura delle risorse stesse.
>
> **Aderenza dell'offerta alla domanda** – Garantire che all'evoluzione delle caratteristiche della domanda abitativa corrisponda un'offerta in grado di coglierne la complessità e di rispondere attraverso un ampio ventaglio di soluzioni

promossa dalla Compagnia di San Paolo, dall'Ance, dall'Anci, dalla Fondazione Housing Sociale, da Cassa Depositi e Prestiti Investimenti Sgr, dalla Fondazione Cassa di Risparmio di Torino e dalla Fondazione Cassa di Risparmio di Cuneo, dall'Acri, dalla Legacoop abitanti e da Federcasa. La conferenza si è tenuta a Torino dal 6 all'8 novembre 2013 ed ha affrontato, grazie ai numerosi interventi degli specialisti del settore, i temi della rigenerazione urbana e dell'housing sociale.

sul piano delle localizzazioni, dei regimi d'uso, dell'articolazione dei canoni e dei prezzi, delle tipologie edilizie e dei servizi sociali collegati all'abitare.

Mercato della locazione – Porre al centro delle politiche di offerta nelle aree urbane la produzione e la gestione di alloggi in locazione, soprattutto di quelli destinati ai segmenti più deboli della domanda, anche ampliando il mercato locativo attraverso l'individuazione di nuovi soggetti economici e strumenti operativi.

Qualità architettonica – Progettare interventi con elevati livelli di qualità architettonica, funzionale e tecnologica, a fronte del contenimento dei costi di realizzazione, manutenzione e gestione, anche attraverso la diffusione dei concorsi di progettazione.

Gestione e coesione sociale – Sviluppare modelli di gestione degli alloggi e degli insediamenti (partecipazione degli abitanti, supporto sociale, forme di convivenza, sicurezza urbana, servizi) tesi a favorire l'integrazione e la coesione sociale, la responsabilizzazione degli abitanti, la conservazione della qualità del patrimonio.

Complementarietà fra operatori – Favorire la creazione di situazioni di complementarietà e di integrazione delle competenze fra operatori pubblici, privati e del terzo settore, pur in un quadro di competitività per quanto riguarda l'allocazione delle risorse immobiliari e finanziarie pubbliche.

Fiscalità – Utilizzare la leva fiscale: a favore delle Aziende Casa, garantendo la parziale restituzione delle risorse investite; a favore degli operatori pubblici e privati e degli utenti, adottando aliquote Iva ridotte per l'alloggio sociale in fase di costruzione e per l'affitto; penalizzando di contro coloro che mantengono non utilizzati gli alloggi.

Fondi immobiliari etici – Valorizzare il sistema dei fondi Immobiliari a rendimento etico per contribuire a rispondere al crescente disagio abitativo delle famiglie attraverso il potenziamento dei tipi di offerta che sono peculiari di questo strumento e l'incremento della dotazione di alloggi sociali, in

particolare di quelli in locazione.

Patrimonio edilizio pubblico – Qualificare il patrimonio di edilizia residenziale pubblica correlandone la consistenza, nelle diverse realtà urbane, al soddisfacimento della domanda abitativa espressa dalle fasce più disagiate della popolazione. Orientare il processo di valorizzazione e dismissione del patrimonio immobiliare pubblico non residenziale anche verso l'incremento dell'offerta di alloggi sociali.

Monitoraggio degli esiti – Monitorare l'efficacia delle politiche e dei programmi, dei processi di realizzazione e di gestione, diffondendo le buone pratiche. http://www.urbanpromo.it

In questo denso elenco sono presenti tutti gli aspetti che un buon progetto di housig sociale dovrebbe rispettare per riuscire a produrre la quadruplice sostenibilità auspicata (economica, ambientale, urbana, sociale).

Sono presenti elementi legati all'urbanistica quali l'importanza della pianificazione urbanistica, che deve fare e trovare spazio per questi progetti, l'attenzione all'integrazione urbana tra contesti territoriali di riferimento differenti (centro/periferia, quartiere/città) e la qualità architettonica degli immobili sempre più tecnologica e funzionale; sono presenti elementi, per esempio capire il fabbisogno abitativo e le priorità sul territorio, l'aderenza dell'offerta alla domanda, il ricorso al mercato della locazione e una rivalutazione e riutilizzo del patrimonio edilizio pubblico esistente che rispondono allo scopo dei progetti di housing sociale di offrire case; sono presenti elementi che non dimenticano la componente sociale di questi progetti (la gestione e coesione sociale); sono presenti elementi di tipo economico–finanziario, che indicano nella definizione di una nuova fiscalità e nella creazione di Fondi immobiliari etici la strada da seguire. Infine, si presentano gli attori coinvolti che provengono sia dal pubblico che dal privato e appartengono a sfere di competenza diversa.

3.1.1 Tra ERP, edilizia sovvenzionata e edilizia convenzionata

Come già specificato prima, è importante non confondere l'Edilizia Residenziale Sociale (ERS) di cui fanno parte i servizi di housing sociale, con l'**Edilizia Residenziale Pubblica** (ERP). Infatti quest'ultima, denominata in precedenza come edilizia economica e popolare, aveva come scopo quello di costruire case, assegnate in locazione o in proprietà tramite un bando pubblico, alle persone in difficoltà sociale, economica e familiare a **canone sociale**, ovvero secondo un criterio economico decisamente molto più basso di quello stabilito dalle regole del libero mercato e proporzionale al reddito. Essa si configurava come uno dei servizi che lo Stato doveva offrire ai propri cittadini per il pieno conseguimento della funzione di stato sociale (*Welfare State*).

Tracciando una breve storia dell'ERP, si inizia presentando la legge Luzzati del 1903, che ha fondato gli Istituti Autonomi Case Popolari (IACP dal 1938 su base provinciale) per gestire la domanda di abitazioni. Il momento più importante della storia dell'ERP è sicuramente il dopo–guerra, ovvero il periodo della ricostruzione, durante il quale diventa prioritario per lo Stato italiano poter offrire alloggi a coloro che non ne hanno. Infatti è dal 1949 al 1963 che si attuano due Piani INA–Casa (il primo più celebre denominato Piano Fanfani dal nome del suo ministro promotore) gestiti dai fondi di un'organizzazione appositamente creata, la Gestione INA-Casa, istituita presso l'Istituto Nazionale delle Assicurazioni (INA). Dal 1963 la gestione passerà ai fondi Gescal (acronimo di GEStione CAse per i Lavoratori), creati sempre per continuare a finanziare i progetti di edilizia residenziale pubblica grazie ai contributi dei lavoratori, delle imprese e dello Stato. Dal 1996 sono stati aboliti i fondi Gescal e con questa scomparsa, unita alla trasformazione degli IACP in Aziende o Agenzie avvenuta nello stesso anno, si può dire che sia terminato questo tipo di politica abitativa e di finanziamento pubblico improntato sulla costruzione in serie di interi quartieri di **edilizia sovvenzionata**, fortemente voluta e in gran parte finanziata dallo Stato.

Quello che rimane attualmente dell'ERP è sicuramente un imponente patrimonio edilizio, ma ora non sufficiente a soddisfare le richieste, poco mantenuto, a volte svenduto

e gestito dalle varie Aziende o Agenzie territoriali che ne definiscono regionalmente i requisiti di accesso.

Dagli anni '90 quindi assistiamo in Italia ad un disinvestimento di risorse finanziarie del pubblico nell'edilizia, con il conseguente incentivo all'apertura a soggetti privati. Questo ha prodotto lo sviluppo di quella che è denominata **edilizia convenzionata**, ovvero di quell'edilizia che, grazie a specifiche convenzioni attuate dal pubblico in beneficio di vari soggetti privati, costruisce alloggi a canone comunque moderato.

Grazie a queste convenzioni infatti il settore pubblico riesce in parte a intervenire economicamente offrendo agevolazioni alle imprese costruttrici, ai proprietari che vogliono affittare un alloggio, agli inquilini che sono in affitto o a coloro che vogliono comprare un'abitazione. Ecco quindi che sempre più si hanno alloggi **a canone calmierato, concordato, agevolato, convenzionato** grazie a strumenti predisposti dal pubblico verso soggetti privati. È in quest'ultima fase delle politiche abitative che, come si può già intuire, si inseriscono i servizi di housing sociale in Italia che dagli inizi degli anni 2000 aprono una nuova strada ancora troppo poco battuta di sperimentazioni intorno al tema della casa.

3.1.2 Panoramica europea sul Social Housing

Come spiegato in precedenza, il Cecodhas ha fornito una definizione comune a tutti i paesi europei di *Social Housing*, indagando però anche le specificità nazionali.

Ogni paese ha quindi una sua storia, delle sue pratiche e dei suoi attori coinvolti per quanto riguarda i servizi di Edilizia Residenziale Sociale.

Per una macro differenziazione dei modelli di intervento, in Europa se ne possono individuare principalmente tre: il "modello nordico", definito anche "universale", che ha prodotto un ingente patrimonio sotto controllo pubblico accessibile a tutti con aiuti specifici per i ceti più deboli e che svolge una funzione calmierante sul mercato immobiliare privato; il "modello dell'Europa centrale", definito anche "mirato-generalista", che si presenta con una quota di patrimonio riservato unicamente a quella fascia di popolazione più vulnerabile e associato ad aiuti specifici per le situazioni più gravi; il "modello dell'Eu-

ropa del sud", definito anche "mirato-residuale", che si è formato inizialmente per dare un alloggio ai lavoratori in seguito al boom economico del secolo scorso, ma che ora si rivolge a determinate categorie di persone e ha creato un patrimonio ridotto integrato con politiche volte a incrementare la proprietà (Pozzo in AA.VV, 2008).

Analizzando il report *Housing Europe Review* (Cecodhas, 2012), edito dal suo Osservatorio, e il *paper* del Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche, "Il Social Housing in Europa" (Baldini, 2008), questa eterogeneità europea si rivela molto definita.

Approfondendo il caso della Danimarca, della Germania, dell'Olanda e del Regno Unito si notano le differenti specificità nazionali.

In **Danimarca** il *Social Housing* è costituito da alloggi in affitto costruiti da associazioni edilizie *no–profit* ed equivale al 20 per cento del totale del patrimonio edilizio del paese. Il canone è determinato dai soli costi di costruzione e il Comune, in casi specifici di particolare difficoltà economica, contribuisce al pagamento dei canoni con assegni speciali dati agli inquilini. Questo modello è finanziato principalmente da prestiti che vengono erogati dalle banche a favore delle cooperative edilizie *no–profit*, dal Comune e, in minima parte, dagli inquilini stessi. Infatti gli inquilini in questo sistema svolgono un ruolo attivo e centrale sia per quanto riguarda la gestione che l'organizzazione. Il sistema danese si caratterizza anche per il suo carattere universalista: esso si rivolge non a particolari fasce della popolazione, ma a tutti gli abitanti dai 15 anni in su. Ogni cooperativa segue, quindi, la propria lista secondo i criteri di priorità che ritiene più importanti.

In **Germania** l'Edilizia Residenziale Sociale conta il 6 per cento del parco abitativo totale. Gli enti locali garantiscono la disponibilità di alloggi grazie alla collaborazione con i proprietari pubblici o privati, mentre lo Stato federale offre sussidi e agevolazioni per coprire la differenza tra il canone richiesto agli inquilini e il reale costo dell'affitto. Gli attori che operano in questo settore sono i Comuni, le cooperative, gli investitori privati e, sempre più, i Fondi di investimento che stanno, a causa della grave crisi finanziaria che investe i Comuni, privatizzando il patrimonio pubblico ritirandolo dalla gestione sociale.

Senza dubbio, il paese che possiede la quota maggiore di *Social Housing* è l'**Olanda**, dove l'Edilizia Residenziale Sociale costituisce il 32 per cento del patrimonio abitativo totale.

Il sistema olandese è piuttosto semplice, ma molto efficiente. Le *Woning Corporaties*, ovvero le organizzazioni *no–profit* aventi il compito di fornire alloggi a coloro con i redditi più bassi, agiscono in maniera indipendente dallo Stato per quanto riguarda la loro struttura finanziaria e gestionale ma sono supervisionati costantemente dallo Stato. Esse non si occupano solo dell'alloggio in quanto tale, ma anche di altri servizi più legati alla residenzialità.

Naturalmente c'è un sistema di sicurezza basato su tre livelli – un ente pubblico indipendente, un ente privato e lo Stato – volto ad agire in caso di necessità organizzative e economiche.

Anche il modello olandese, come quello danese, si caratterizza per la sua universalità, ovvero per la sua apertura a tutti i vari soggetti beneficiari. È bene comunque ricordare che tende a dare priorità a determinate fasce della popolazione più vulnerabili.

Nel **Regno Unito** dal 1988, anno in cui l'*Housing Act* del 1980 entrò in vigore a pieno titolo, si è assistito ad un radicale cambiamento. Infatti prima la quasi totalità degli alloggi sociali era di proprietà dei Comuni, mentre ora è passata ad essere di proprietà anche degli inquilini o delle associazioni della casa, le *Housing Associations* regolamentate dalla *House Corporation*, un'agenzia governativa. Le *HAs* sono diventate il più importante canale di accesso all'Edilizia Residenziale Sociale gestendo il 54 per cento del patrimonio di *Social Housing*. Per quanto riguarda i finanziamenti, i progetti ricevono soldi dai fondi delle appena citate associazioni immobiliari, da prestiti governativi e da privati.

Lo Stato in aggiunta ha previsto degli sconti sull'area edificabile per i progetti di edilizia residenziale pubblica e, grazie all'azione degli enti locali, fornisce aiuti economici agli inquilini più in difficoltà.

Da quello che emerge dall'analisi della situazione dell'Edilizia Residenziale Sociale in altri paesi europei, si nota una forte eterogeneità.

Gli elementi che si possono individuare come comuni per i paesi europei analizzati sono la presenza sempre più rivelante del settore privato come investitore, organizzatore e gestore dei servizi di *Social Housing*; un progressivo indietreggiamento del ruolo dello Stato centrale, soprattutto in termini finanziari ma anche per quanto riguarda l'autonomia di competenza politica, che sempre più è data agli enti locali quali Comuni, Regioni, distretti in quanto più vicini ai diversi bisogni del territorio; una situazione di carenza di offerta abitativa causata dagli effetti della crisi globale che ha impoverito maggiori fasce della popolazione.

Per quanto riguarda, invece, le politiche rivolte agli immigrati nello specifico campo del *Social Housing* in questi paesi europei[31], seguendo la ricerca del Forum Internazionale ed Europeo di Ricerche sull'Immigrazione (FIERI) intitolata "*Immigrant integration policies and housing policies: the hidden links*"[32], la situazione risulta completamente diversa. Come nel caso italiano, anche in questi paesi gli immigrati fanno fatica ad entrare nel mercato immobiliare privato e si rivolgono dunque al *Social Housing*. Questo settore, sebbene sia più sviluppato rispetto all'Italia, presenta degli aspetti problematici quando ad accedervi sono gli stranieri. Le principali problematiche sono di due tipi differenti: le prime sono pratiche, ovvero per gli immigrati risulta complesso reperire le informazioni sull'iter per l'assegnazione dell'alloggio, hanno delle forti difficoltà linguistiche, le procedure on line non sono alla portata di coloro che non hanno conoscenze informatiche sufficienti, le domande spesso non vengono soddisfatte perché sono richiesti in particolare gli alloggi situati nelle aree urbane dove si registra una concentrazione di domande; il secondo tipo di problematiche è ideologico-politico perché c'è una reticenza da parte dei poteri politici locali ad interessarsi al problema modificando quindi il sistema creato, che presenta ancora molti aspetti discriminatori.

[31]Si parlerà solo della situazione della Gran Bretagna, dell'Olanda e della Germania essendo esclusa dall'analisi di riferimento la Danimarca (dove invece è presente la Francia).

[32]Ponzo I. (a cura di), *Immigrant integration policies anh housing policies: the hidden links*, FIERI, Torino, 2010.

A livello locale sono comunque attivati numerosi progetti volti ad integrare la popolazione immigrata nel *Social Housing*. Principalmente le azioni intraprese sono rivolte ad arginare la formazione di quartieri ghetto in determinate aree delle città, ad aumentare la partecipazione attiva dei futuri inquilini anche nelle fasi di progettazione per creare spazi che rispondo alle esigenze dei futuri abitanti e alla creazione di comitati di residenti per incentivare la sinergia tra *Social Housing* e quartiere di riferimento.

Risulta evidente che in questi paesi europei ci sia più attenzione al legame tra le politiche d'integrazione e della casa rivolte alla popolazione immigrata e le politiche urbane. Infatti, raggiunta la consapevolezza che il fenomeno dell'immigrazione è prevalentemente un fenomeno urbano, le politiche urbane hanno, di conseguenza, come destinatari sempre un maggior numero di immigrati. In questi paesi europei si è quindi superato l'approccio scelto fino agli anni 2000 di costruire politiche di integrazione e per la casa rivolte in modo specifico alla popolazione immigrata, implementando *ethnic-targeting practices*. Queste ultime, definite discriminatorie perché escludono una parte della popolazione, sono state sostituite da un approccio che mette al centro le politiche urbane, implementando quindi progetti di ampio respiro aventi lo scopo di raggiungere un buon livello di coesione sociale e rigenerazione urbana.

È questa la direzione che anche l'Italia dovrebbe riuscire ad intraprendere per non rimanere indietro rispetto ai principali paesi europei.

3.2 Attori dell'housing sociale in Italia

Analizziamo ora gli attori di questo settore ovvero chi fa housing sociale. Dagli inizi degli anni 2000, agli attori pubblici tradizionali di questo settore si affiancano altri attori privati, da sempre presenti o pensati ad hoc per sostenere economicamente e gestionalmente le politiche abitative in conformità ai cambiamenti sociali in corso.

Introducendo i vari attori, la presentazione segue una distinzione di natura giuridica, dividendoli in pubblici e privati.

È importante però sottolineare il fatto che proprio nelle pratiche di housing sociale questa distinzione viene superata, avvicinandosi sempre più ad una fusione tra pubblico

e privato frutto della collaborazione tra i due diversi tipi di attori con l'unico scopo di raggiungere nel migliore dei modi l'obiettivo del progetto.

3.2.1 Attori pubblici

È dalla riforma del titolo V della Costituzione che la competenza politica in tema di politiche abitative è stata formalmente data alle **Regioni**, attuando quel principio secondo cui il decentramento dei compiti avrebbe portato ad una migliore efficacia, efficienza e economicità. Naturalmente questo processo, soprattutto se si considera il campo sperimentale di housing sociale, ha portato oggi certe Regioni — si pensa a quelle del nord e del centro–nord — ad attuare politiche innovative grazie ad una buona struttura già esistente sia di ricerca che di gestione dei finanziamenti. Ha anche condotto le Regioni del sud e del centro–sud a rimanere indietro non creando soluzioni alle situazioni di emergenza abitativa sempre più in crescita.

Sono quindi le Regioni che con la loro legislazione e con l'attuazione di direttive europee o di linee guida nazionali possono istituire strumenti di partenariato con altri enti pubblici – come ex IACP e Comuni – di incentivazione delle pratiche e finanziari.

La Regione si appoggia ai **Comuni** che assumono un ruolo politico centrale in quanto redattori del Piano Regolatore Generale Comunale che sancisce l'utilizzo urbanistico del territorio e quindi anche delle aree ad uso residenziale, componente basilare per gli interventi di housing sociale.

Un altro ente pubblico che svolge un compito importante all'interno dei progetti di housing sociale sono gli **ex IACP**, che custodiscono il patrimonio edilizio pubblico, che conta, secondo i dati di Federcasa[33], in 764 mila alloggi in locazione, 102 mila unità immobiliari non residenziali in locazione, 24 mila abitazioni a riscatto e 65 mila alloggi di proprietà di terzi, patrimonio sempre più difficile da gestire in termini economici di manutenzione. Proprio per quest'ultima ragione la legislazione regionale ha previsto degli accordi che incentivano la cessione gratuita, per un periodo limitato di tempo, o la vendita

[33] http://www.federcasa.it

di appartamenti e immobili degli ex IACP in disuso, perché in avanzato stato di degrado, da destinare a progetti di housing sociale.

Gli strumenti di incentivazione sono invece legati alle politiche urbanistiche messe in atto. Per esempio, se si analizza il caso lombardo, con la legge regionale 4/2012, la Lombardia stabilisce una serie di norme straordinarie per riproporre iniziative già previste dalle leggi regionali 12/2005 e 13/2009. A coloro che decidono di implementare progetti nell'ambito dell'housing sociale si offre la possibilità di attuare interventi di ampliamento o sostituzione di edifici esistenti e di variazione delle destinazioni d'uso con gli oneri di urbanizzazione dimezzati, di riconvertire in edifici residenziali anche gli edifici del terziario esistenti dal 2005 e non utilizzati, di trasformare delle aree dismesse pubbliche e private con facilitazioni, di ottenere dei premi volumetrici per interventi di recupero edilizio volti al miglioramento energetico degli edifici.

Come strumenti finanziari pubblici si individua la **Cassa Depositi e Prestiti**, una società per azioni a controllo pubblico che gestisce, grazie alla raccolta del risparmio postale, una parte significativa del risparmio nazionale, e che affianca gli Enti pubblici, territoriali e non, supportando le loro politiche di investimento in vari ambiti tra cui l'housing sociale[34]. Essa è promotrice e principale investitore del Fondo Investimenti per l'Abitare (FIA), gestito da Cassa Depositi e Prestiti SGR, società costituita nel 2009 da Cassa Depositi e Prestiti, dall'Associazione di Fondazioni e di Casse di Risparmio e dall'Associazione Bancaria Italiana. La Cassa Depositi e Prestiti è stata scelta dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti per diventare la società di gestione del Fondo Nazionale previsto dal Piano Nazionale di edilizia abitativa (DPCM 16 luglio 2009). Il FIA è un fondo immobiliare indirizzato a quegli investitori che vogliono operare nel settore dell'edilizia privata sociale[35].

Per esempio, nel 2012 è stato istituito il Fondo Federale Immobiliare di Lombardia (FIL) sottoscritto dalla Regione Lombardia, dall'Aziende Locale per l'Edilizia Residenziale (ALER) di Milano, da Cassa Depositi e Prestiti Investimenti SGR, dalla Fondazione

[34]http://www.cassaddpp.it
[35]http://www.cdpisgr.it

Cariplo e dalla Fondazione Housing Sociale per il rilancio del "Fondo Abitare Sociale 1", un'iniziativa del 2004 della Fondazione Cariplo che ha ottenuto risultati molto soddisfacenti.

3.2.2 Attori privati

Come si è più volte specificato, nel settore dell'housing sociale operano più attori di diversa natura giuridica in stretta collaborazione tra loro.

Per gli attori privati, si inizia con il presentare le **cooperative di abitanti**, in quanto attrici storiche dell'Edilizia Residenziale Sociale, che possono essere considerate le precorritrici di pratiche ora sempre più consolidate all'interno della categoria dell'housing sociale.

Queste cooperative, nate per realizzare immobili a prezzi socialmente più sostenibili rispetto a quelli del mercato immobiliare privato, promuovono la costituzione di progetti edilizi per riuscire a fornire ai loro soci l'accesso alla casa in proprietà e in locazione. Esse si distinguono in: cooperative a proprietà indivisa, in cui il socio riceve in locazione l'appartamento senza diventarne proprietario; cooperative a proprietà divisa, in cui il socio può ottenere l'assegnazione dell'alloggio in proprietà; cooperative miste, in cui coesistono le due opzioni appena presentate. I progetti di queste cooperative riguardano sia la costruzione che il recupero del patrimonio esistente pubblico e privato per aumentare il numero di alloggi a canone moderato, tenendo sempre presente gli standard abitativi sostenibili. Esse hanno sempre offerto ai soci, oltre che gli alloggi, anche dei servizi legati all'abitare, con l'obiettivo più alto di produrre integrazione e coesione sociale[36].

Elemento importante che caratterizza l'azione delle cooperative è che i progetti sono rivolti ai soci, i quali diventano tali dopo il pagamento della quota associativa, e le condizioni di accesso sono decise dalle cooperative stesse seguendo la loro mission e il loro statuto.

Alla luce di quest'ultimo elemento, non è un caso che sia stato scelto come studio di caso un progetto di housing sociale portato avanti proprio da una cooperativa a proprietà

[36] http://www.legacoopabitanti.coop

indivisa che si chiama Dar=Casa con sede a Milano, nata per rispondere al problema abitativo degli immigrati. È bene ricordare che, come già accennato nel capitolo precedente, anche in questo campo, la situazione lombarda e in particolare quella della città di Milano, si presentano come privilegiate per sottolineare l'importanza dell'azione sociale delle cooperative di abitanti.

Le **Fondazioni** sono degli enti non a scopo di lucro, di diritto privato, istituiti per perseguire un determinato scopo. Sempre più si occupano di edilizia residenziale privata sociale, ovvero di progetti di housing sociale, le Fondazioni bancarie seguendo l'esempio lanciato nel 2000 dalla Fondazione Cariplo che ha istituto nel 2004 un ente ad hoc chiamato Fondazione Housing Sociale (FHS). Seguendo i principi base delle Fondazioni di promozione di progetti di utilità sociale, esse non solo compiono un'azione di costruzione di nuovi alloggi o di recupero di quelli già esistenti seguendo le regole dell'architettura sostenibile, ma sviluppano anche dei percorsi sociali dedicati ai futuri inquilini per la gestione degli spazi condivisi e dei servizi collaborativi che la comunità nascente vorrà implementare.

Come strumento finanziario, le Fondazioni si appoggiano ai **Fondi Immobiliari etici**, ovvero a fondi chiusi di investimento immobiliare riservati ad investitori istituzionali pubblici e privati e destinati a progetti nel settore di Edilizia Residenziale Sociale nel contesto territoriale di riferimento. In particolare in Italia dal 2007 viene costituita la Polaris Investment Italia SGR S.p.A. (oggi Polaris Real Estate SGR S.p.A.), una società di gestione del risparmio italiana che gestisce i cinque più importanti fondi immobiliari etici presenti sul suolo italiano: il Fondo Immobiliare Lombardia (già citato in precedenza), il Fondo Parma Social House, il Fondo Emilia Romagna Social Housing, il Fondo Abitare Sostenibile Piemonte e il Fondo Housing Toscana[37].

Rispetto al metodo di finanziamento finora adottato per le politiche abitative, ovvero fondi perduti derivanti dai prelievi fiscali, quello dei Fondi Immobiliari etici è un'assoluta novità di rottura con il passato.

[37] http://www.polarisre.it

3.3 Metodologia di azione

I progetti di housing sociale si presentano come progetti integrati, volti ovvero a perseguire più finalità. La vera forza infatti di questi progetti è che si presentano come completi sotto diversi punti di vista, ovvero dalla prospettiva ambientale, di integrazione con il territorio, sociale e di valorizzazione del contesto urbano.

Questo accade perché i progetti di housing sociale sono strutturati e monitorati non solo dal punto di vista del perseguimento del loro scopo principale, ovvero offrire alloggi a canone moderato, ma anche per altri scopi collaterali come la riqualificazione urbana, la coesione e l'integrazione sociale.

Non è facile individuare una metodologia di riferimento per i progetti di housing sociale dal momento che ogni progetto presenta degli elementi molto specifici legati al contesto territoriale e sociale in cui è inserito. Quella che seguirà è un'analisi della progettazione urbana e sociale dove si presentano gli elementi principali, cercando di delineare un modello metodologico comune ai progetti di housing sociale.

3.3.1 L'housing sociale e la progettazione urbana

Un aspetto importante dell'housing sociale, già più volte messo in evidenza, è che si configura come un elemento da collocarsi spazialmente in una città. Il contesto urbano diventa di fondamentale importanza proprio per le problematicità di cui esso è portatore. Infatti, c'è una ragione concreta per giustificare la concentrazione di questi progetti nelle città. Non bisogna dimenticare a chi essi sono rivolti, ovvero ad una fascia di lavoratori che gravitano sulle grandi concentrazioni urbane dove essi lavorano e dove per necessità vorrebbero avere una casa, ma alle condizioni attuali del mercato immobiliare privato non riescono.

La città quindi si presenta come elemento spaziale di riferimento. Si mettono al centro della progettazione proprio i suoi aspetti più conflittuali, come per esempio le periferie abbandonate, i quartieri centrali storici in degrado, le aree isolate per assenza di servizi e collegamenti. La costruzione di nuovi immobili, o anche il riutilizzo di altri già edificati, ma in stato di disuso, si localizza in quartieri o aree della città con un elevato bisogno

di riqualificazione. Il progetto di housing sociale, puntando l'attenzione su aree in degrado, o comunque problematiche, e investendo in un'azione multidimensionale di recupero architettonico, di apertura al quartiere, di collegamento con i servizi della città, vuole produrre un circolo virtuoso di riqualificazione urbana.

Partendo dall'individuazione di aree o di immobili dismessi, la parte di progettazione urbana di un progetto di housing sociale si sviluppa principalmente su tre livelli.

Il primo livello, esplicitato temporalmente prima degli altri, coincide con lo studio del contesto spaziale in cui sarà inserito il progetto. La conoscenza del territorio diventa centrale proprio per capire le problematicità e i punti di forza su cui lavorare durante il progetto. A questo livello, si produrrà una mappatura dei luoghi centrali (piazze, mercati, giardini pubblici, ecc.), dei servizi urbani (trasporto pubblico, scuole, ecc.) e dei soggetti (associazioni, cooperative, comitati di quartiere, ecc.) presenti nel territorio di riferimento.

Il secondo livello risulta essere legato alla qualità del progetto architettonico di ristrutturazione o costruzione dell'immobile. Infatti è diventato un imperativo per i progetti di housing sociale sperimentare tecniche architettoniche tecnologiche e all'avanguardia per salvaguardare l'efficienza energetica e l'ambiente. Il progetto deve anche essere valido per quanto riguarda l'aspetto estetico, proprio per creare un luogo, curato e moderno, che produca bellezza nello spazio circostante.

Il terzo livello riguarda invece la connessione del progetto con il quartiere in cui è inserito. Coinvolgere il quartiere nelle fasi del progetto, informando i residenti di ciò che si vuole fare e offrendo loro l'opportunità di partecipare, diventa l'approccio da utilizzare per rendere il progetto un punto di partenza per la riqualificazione e rigenerazione urbana del territorio. Soprattutto le azioni di partecipazione attiva dei residenti, partendo dall'analisi dello studio delle problematiche e delle risorse presenti nel quartiere, possono portare alla creazione di servizi di vario genere inseriti nel progetto di housing sociale che diventa così non solo un luogo dell'abitare, ma anche un luogo di riferimento per il territorio e un luogo di socialità. I percorsi di sensibilizzazione dei residenti, coinvolgendo per prime le realtà già presenti sul territorio (associazioni, cooperative, comitati di quartiere, ecc.), sono possibili grazie a numerosi strumenti, quali volantini informativi, assemblee pubbliche,

momenti di festa del quartiere oppure grazie alla creazione di un *blog* sull'aggiornamento dei lavori del progetto.

Per esempio, la residenza temporanea "Luoghi comuni", inaugurata lo scorso 20 settembre a Torino con un progetto del Programma Housing della Compagnia San Paolo, si colloca nel quartiere di Porta Palazzo, famoso perché da sempre punto d'arrivo del percorso migratorio di migliaia di immigrati – negli anni '50 provenienti dal sud Italia e attualmente dai paesi in via di sviluppo – che ha causato sovraffolamento, carenza di servizi adeguati e una difficile convivenza. La scelta della localizzazione non è quindi casuale ma voluta in quanto, grazie all'avvio del progetto di housing sociale, è stato messo un tassello in più nel mosaico che si vorrebbe costituire trasformando Porta Palazzo in un quartiere cosmopolita, aperto alla città, vivace e sperimentale.

La ristrutturazione di un immobile ubicato in questa zona e abbandonato da decenni ha portato ad una riqualificazione dell'area che ora, grazie alla sua struttura moderna e innovativa, attira l'attenzione dei passanti, prima solo colpiti dal degrado in cui versava. L'edificio è stato ristrutturato con materiali ecocompatibili, riciclati e riciclabili ed è dotato di pannelli solari per la produzione di energia.

Nel progetto sono stati inseriti uno spazio destinato al ristorante/bar, spazi di servizi (lavanderia e postazioni informatiche), una sala multifunzionale (dove saranno organizzati corsi ed eventi) e un cortile esterno che sono aperti al quartiere e alla città per interagire costantemente con il territorio.

3.3.2 L'housing sociale e la progettazione sociale

L'altra dimensione, di cui i progetti di housing sociale sono portatori, è quella della progettazione sociale. Essendo infatti un obiettivo dichiarato di questi progetti il raggiungimento di coesione e integrazione sociale, questi ultimi due scopi sono perseguiti grazie all'individuazione di percorsi all'abitare. In questa categoria sono inseriti tutte quelle pratiche di inclusione, accompagnamento e facilitazione volti a creare una vera e propria comunità solidale, coesa e aperta al quartiere di riferimento.

Dal momento che questo aspetto della programmazione sociale sta diventando sempre più centrale, multidimensionale e complesso, si sta delineando una figura chiave all'interno dei progetti di housing sociale denominato Gestore Sociale.

Il Gestore Sociale ha essenzialmente tre ruoli: di creazione della comunità, di *facility management* e di produzione di sinergie sul territorio.

Il primo passo per la creazione della comunità è quello di tracciare un profilo che servirà a scegliere i destinatari del progetto. Seguendo il principio della *mixité* sociale si cerca di creare comunità variegate con necessità e punti di forza complementari. Si attuano quindi incontri di conoscenza dei possibili assegnatari grazie a colloqui biografici per iniziare a individuare i possibili inquilini. Analizzando anche le singole situazioni socio–economiche, si selezionano i futuri inquilini che inizieranno a partecipare ad un percorso di reciproca conoscenza per incominciare a costruire delle relazioni tra loro e con il Gestore Sociale.

Il secondo passo coinciderà con il percorso di accompagnamento all'ingresso negli alloggi e di definizione delle regole condivise degli spazi comuni, seguendo sempre gli approcci delle politiche partecipate, dove ogni soggetto destinatario è anche attore protagonista dell'azione a lui rivolta.

Per quanto riguarda invece il ruolo di *facility management*, ovvero più di gestione, il Gestore Sociale si dirigerà verso due aspetti: uno più pratico e uno più relazionale. Per quanto riguarda l'aspetto pratico, le competenze gestionali del Gestore riguarderanno gli aspetti tecnici, ovvero l'acquisto dei mobili, l'organizzazione del trasloco, le manutenzioni, il pagamento degli affitti e le eventuali morosità. Per quanto riguarda l'aspetto relazionale il Gestore Sociale dovrà saper gestire i rapporti all'interno della comunità e con il territorio circostante. Quest'ultimo punto si riallaccia alla metodologia descritta prima della progettazione urbana, dove la mappatura del territorio e la divulgazione delle informazioni sul progetto rappresentavano due importanti fasi. A queste fasi si aggiunge quella della collaborazione delle realtà presenti nel territorio per creare interessanti sinergie soprattutto per quanto riguarda la gestione dei luoghi comuni, ovvero aperti anche ai non inquilini. Ed è proprio in questa fase che la progettazione urbana si lega indissolubilmente con la progettazione sociale creando un progetto integrato nel quale queste due facce si

fondono armoniosamente.

Per esempio, nel progetto di housing sociale di Via Cenni a Milano, promosso da Fondazione Housing Sociale e inaugurato lo scorso 16 novembre, la parte della gestione sociale è stata affidata alla cooperativa Dar=Casa. Questa cooperativa si è occupata quindi di creare la comunità degli inquilini, dopo aver fatto la selezione degli assegnatari, grazie all'organizzazione di incontri di conoscenza reciproca volti a instaurare un clima di fiducia e di collaborazione. Insieme alla comunità, attraverso i metodi di partecipazione attiva, sono state pensate e definite le funzioni, le regole e i metodi di gestione dei diversi spazi in condivisione, quali il verde comune, la lavanderia e la *living room*. Grazie alla creazione di uno sportello in loco dove è presente Dar=Casa, la comunità è costantemente affiancata e seguita dal Gestore Sociale che assume così un ruolo di riferimento.

La gestione sociale si sta occupando ora del monitoraggio dei servizi collaborativi che i condomini sceglieranno di sviluppare insieme (per esempio il doposcuola per i bimbi oppure il *car sharing*) in collaborazione con le realtà già attive sul territorio.

4 Il caso studio: il progetto "Quattro corti" nel quartiere Stadera (Milano)

Ritornando alla domanda centrale di questa tesi, ovvero se l'housing sociale può essere considerato come strumento di integrazione per la popolazione immigrata, si propone il caso studio della residenza "Quattro corti" nel quartiere di Stadera a Milano.

È stato scelto di presentare questo progetto,implementato nel 2004, oggetto di numerosi studi, ma in continuo monitoraggio ed evoluzione, perché presenta degli elementi funzionali alla riflessione in atto.

Per prima cosa il caso studio è un progetto di housing sociale perché va ad incrementare l'offerta di Edilizia Residenziale Sociale a canone moderato e possiede le caratteristiche di quadruplice sostenibilità (economica, ambientale, sociale, urbana) coinvolgendo una pluralità di attori sia pubblici che privati nel campo della gestione e del finanziamento. L'ALER Milano è il proprietario delle quattro corti di cui due sono rimaste in sua gestione, una è stata data alla cooperativa d'abitazione Dar=Casa e un'altra alla cooperativa d'abitazione La Famiglia (ora Solidarnosc/NoiCoop). Per il percorso di accompagnamento, grazie ad un finanziamento dell'Ufficio Stranieri del Comune di Milano, è stata coinvolta la cooperativa ABCittà, attiva nel campo dei percorsi di programmazione partecipata, con il progetto *Abitare c/o*. Infine, per la gestione degli spazi comuni, dopo un bando di selezione, all'associazione Serpica Naro è stato assegnato lo Spazio B per promuovere le sue iniziative.

Secondo elemento fondamentale riguarda i destinatari della proposta. La parte del progetto al centro della riflessione è coordinata da una cooperativa di abitazione a proprietà indivisa, Dar=Casa, che dagli anni '90 si occupa di offrire alloggi ai soci senza distinzione di provenienza geografica, anni di permanenza nel territorio e permesso di soggiorno[38], promuovendo l'integrazione tra popolazione immigrata e italiana. Risulta essere quindi un progetto pensato primariamente per l'integrazione interculturale, sociale

[38]Questi ultimi sono i due requisiti richiesti per accedere non solo ai servizi di Edilizia Residenziale Pubblica ma anche alla maggior parte degli altri progetti di housing sociale promossi dai soggetti privati.

e territoriale della popolazione straniera.

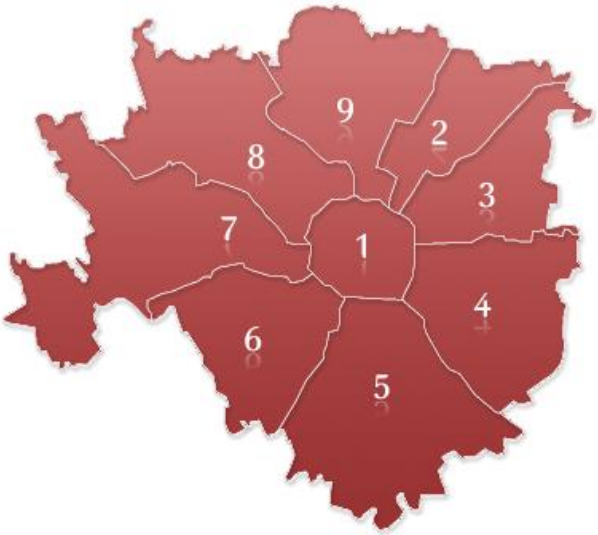
Il terzo aspetto da sottolineare è la collocazione territoriale del progetto che si situa nel quartiere Stadera, nella parte sud–ovest della città di Milano, presentando quindi quelle caratteristiche tipiche dei segmenti decentrati delle aree urbane con alta densità migratoria. Il progetto si inserisce in una cornice di riqualificazione urbana. Infatti la residenza "Quattro corti" è stata una delle quindici iniziative interessate dal Programma di Recupero Urbano (PRU) avviato nel 2003 all'interno dell'Accordo di Programma tra Regione Lombardia, Comune di Milano e ALER Milano.

Sono questi elementi chiave che hanno condizionato la scelta dello studio del progetto.

4.1 Il contesto spaziale: il quartiere Stadera

Il quartiere Stadera, nome dato dallo IACP nel dopoguerra per la presenza sul posto di una cascina con annessa un'osteria che possedeva questa pesa pubblica, si colloca nella parte sud della città di Milano, nella zona 5 (Figura 1). La parte del quartiere sulla quale ci si concentrerà è delimitato a nord da via Palmieri, a est da via Montegani a sud da via Neera e a ovest da via Chiesa Rossa.

Figura 1 – La città di Milano divisa in zone



Questa porzione di Stadera è sorta nel 1927 quando è stato costruito il complesso di Edilizia Residenziale Pubblica, denominato XXVIII Ottobre[39], ma subito ribattezzato

[39]Data storica che indica la Marcia su Roma del 28 ottobre 1922.

dagli abitanti "Baia del re"[40], per sottolineare l'isolamento di questo quartiere dal centro di Milano. Il complesso contava 1866 alloggi ed era composto da più palazzine ognuna con una corte interna su cui si affacciavano gli appartamenti, il più delle volte collegati tra loro da ballatoi, secondo la tipologia delle case di ringhiera. Queste corti presentavano dei locali in comune, ovvero le docce e i lavatoi. L'idea iniziale era di destinare questi appartamenti a tutti coloro in attesa di assegnazione di una casa popolare. Per poter ospitare temporaneamente anche le famiglie numerose, le camere degli appartamenti erano state progettate per essere piuttosto ampie (Alietti *et alii*, 1998).

Stadera si configura come un quartiere proletario, operaio e antifascista ed è sempre stato una meta di migrazioni, inizialmente dal sud Italia e successivamente da diversi paesi extra europei.

L'eterogeneità di provenienza territoriale ma non sociale dei suoi abitanti e la localizzazione di abitazioni a canone sociale hanno caratterizzato il quartiere per la concentrazione di casi di disagio sociale. È importante ricordare anche un'intensa attività di attivismo grazie a sedi di partito, associazioni, sindacati, collettivi e cooperative che sono state aperte nel corso degli anni nel quartiere e che con i loro mezzi a disposizione hanno sempre cercato di contrastare questo processo di degenerazione urbana.

È a cavallo degli anni '80 e '90 che il quartiere di Stadera diventa in modo preoccupante luogo di criminalità, spaccio e racket degli abusivi[41] a causa del lento processo di degenerazione urbana che ha investito in quel periodo molti quartieri periferici di Milano, frutto dell'abbandono gestionale dell'ex IACP comunale e delle istituzioni.

L'assenza delle istituzioni e di un organo di gestione capace di interloquire con il territorio ha lasciato alla criminalità organizzata lo spazio per inserirsi in questo vuoto, prendendo in mano l'organizzazione della zona. Come conseguenza primaria, si arrestò il fermento politico e culturale del quartiere portando alla chiusura delle principali sedi di partito, associazioni, sindacati, collettivi e cooperative aperte in precedenza. In ogni

[40] La "Baia del re" è la traduzione in italiano della King's Bay, che vuole ricordare la baia nelle isole Svalbard da dove è partita la spedizione artica del generale Nobile nel 1928.

[41] Attività criminale finalizzata ad affittare gli alloggi pubblici vuoti o da ristrutturare ad inquilini abusivi.

caso, il fenomeno più preoccupante era senza dubbio costituito dal racket degli abusivi coordinato dal giro malavitoso che aveva infettato il quartiere. Ciò portava all'occupazione degli appartamenti abbandonati in precedenza e che si trovavano in avanzato stato di degrado. A tutto ciò si aggiunge una situazione di elevata morosità.

Per capire come si configurava la situazione nel quartiere negli anni '90, si presenta l'immagine fornita da Alfredo Alietti che, all'interno di un progetto di rigenerazione urbana dell'Istituto di Ricerca Ecopolis a Stadera, ha analizzato i dati forniti dall'IACP milanese.

> Per quanto concerne il quadro dell'irregolarità in termini generali, il numero degli appartamenti occupati abusivamente risultano essere, a Marzo 1996, 379, pari al 20,3 per cento del totale. Dalla analisi dei funzionari Iacpm, questa percentuale risulta essere la più alta tra i quartieri storici. Sempre rispetto ala fenomeno dell'abusivismo, un'altra fonte ci fornisce dati ufficiosi: il 55/60 per cento degli abusivi sarebbero rappresentate da famiglie italiane, il restate da famiglie immigrate. [] possiamo affermare che lo Stadera è divenuto luogo dove il fenomeno in sé ha raggiunto una sua "normalità" e che produce effetti non controllabili in modo endogeno, ridisegnando continuamente la geografia sociale del quartiere.
>
> I dati sulla situazione di morosità presentano un quadro così composto: su un totale di 945 inquilini, il 52,4 per cento (496) risultano morosi, di cui il 33 per cento è moroso di un solo trimestre, il 9,1 per cento è moroso da un trimestre a quattro trimestri, infine il 10,5 per cento è moroso da più di un anno; in quest'ultimo gruppo, secondo i funzionari Iacpm, vi è una quota significativa che non ha mai pagato il canone di locazione.
>
> Questi dati iniziali sono indicatori di un forte disagio economico di una parte dei residenti, disagio confermato dalle successive analisi sulle fasce di reddito per il pagamento del canone e dalla condizione professionale.
>
> (Ecopolis, 1998)

È in questo contesto territoriale di riferimento che si inserisce l'iniziativa del Programma di Recupero Urbano (PRU) proposta nell'ottobre 2002 e ufficializzata con un Accordo di Programma tra ALER, Comune di Milano e Regione Lombardia nel settembre 2004.

Non è la prima volta che il quartiere è stato oggetto di interventi di riqualificazione, che erano stati iniziati nei primi anni '80, ma che si sono concretizzati, dopo vari insuccessi, solo nel 2001 con l'attuazione del PRU.

4.2 Le fasi del progetto e gli attori coinvolti

L'intervento che viene approfondito utile ai fini della ricerca è il progetto "Quattro corti" nel quartiere di Stadera.

Come si vede dalla mappa satellitare (Figura 2), il complesso di proprietà dell'ALER si presenta diviso in quattro palazzine con cortile interno sul quale si affacciano gli appartamenti collegati tra loro da ballatoi. Al centro della croce che separa le quattro palazzine è presente un locale affiancato da altri due ai lati che un tempo accoglieva i lavatoi.

Figura 2 – Mappa satellitare residenza "Quattro corti"

Alla fine degli anni '90 questo complesso residenziale si presentava in forte stato di degrado e ospitava numerosi casi di abusivismo e occupazione degli appartamenti a causa del progressivo abbandono da parte dell'ALER della gestione dello stabile.

Nel 2001, in vista del tanto atteso PRU non ancora ufficializzato, c'era stata la firma della convenzione tra l'Agenzia lombarda per l'affitto, l'ALER, la Regione Lombardia

e le due cooperative Dar=Casa e La Famiglia, per la ristrutturazione e gestione della residenza "Quattro corti". Due palazzine sono rimaste all'ALER e riassegnate a canone sociale, mentre le altre due sono state date in comodato d'uso gratuito per 25 anni e assegnate a canone moderato [42] ai soci della cooperativa Dar=Casa e della cooperativa La Famiglia.

Analizzare l'operato della cooperativa Dar=Casa all'interno di questo progetto risulta importante per presentare gli elementi attivati per raggiungere finalità di integrazione (economica, sociale, urbana e interculturale).

La cooperativa Dar=Casa, nome scelto perché in arabo DAR vuol dire "casa" ma è anche l'acronimo di Diritto A Restare, nasce agli inizi degli anni '90 grazie all'illuminante visione di un gruppo di persone provenienti dal mondo cooperativo, associativo e sindacale milanese, per rispondere in modo concreto ed efficace alla richiesta di alloggi da parte della popolazione immigrata che non riusciva a trovare posto nel mercato immobiliare privato per le stesse problematiche che esistono ancora oggi.

Attualmente dal punto di vista giuridico si tratta di una cooperativa a proprietà indivisa a cui i soci, italiani e stranieri, si iscrivono pagando una quota associativa ed entrando a far parte di una lista di assegnazione per una casa a canone moderato.

C'è anche la possibilità di istituire un prestito sociale da parte dei soci non in particolare bisogno abitativo, finanziando così direttamente le iniziative di Dar=Casa. Adottando questo strumento la cooperativa riesce a finanziare in parte l'ampliamento della propria attività sociale.

L'ottenimento dell'abitazione disponibile, che segue l'ordine temporale di iscrizione a soci, è subordinato unicamente a due criteri: la regolarità del permesso di soggiorno e il reddito familiare inferiore ai limiti previsti dalla legislazione regionale[43] per l'accesso ad alloggi a canone moderato nel sistema ERP (ovvero reddito Isee-Erp entro il limite di 40.000 euro). Il più delle volte, infatti, i soci che richiedono un alloggio sarebbero

[42] Per questo progetto il prezzo a metro quadro annuale è di 60 euro, escluse le spese riguardanti l'elettricità.

[43] In questo caso ci si riferisce alla Regione Lombardia.

potenzialmente beneficiari di case ERP (ovvero con reddito Isee-Erp entro il limite di 16.000 euro) ma, in realtà, a causa della scarsità di disponibilità di questo tipo di alloggi, ripiegano sulle proposte di edilizia convenzionata pur di trovare una soluzione fuori dal mercato immobiliare privato.

La modalità di reperimento degli alloggi si fonda su una costante collaborazione con i privati, gli enti locali (Comune di Milano, Comune di Lodi) e con l'ALER per ottenere in proprietà, in affitto o in comodato appartamenti vuoti o in stato di degrado da ristrutturare e da poter assegnare ai soci a canone moderato. Allo stato attuale la cooperativa conta più di 1300 soci di cui 1062 interessati all'alloggio e ha in Lombardia oltre 200 appartamenti in gestione sia immobiliare che sociale[44] (Basso, 2013).

Fin dall'inizio, seppur con difficoltà, era ben chiaro nell'idea dei soci fondatori non solo promuovere il diritto alla casa, non sempre garantito soprattutto per la popolazione immigrata, ma anche creare coesione sociale nei contesti dove si operava. È per questo che così che dagli anni 2000 ad ogni progetto abitativo si affianca anche una struttura volta alla gestione sociale integrata con percorsi di accompagnamento per costruire abitabilità puntando su legami di fiducia e condivisione delle competenze.

I concetti alla base del modo di operare di Dar=Casa sono fiducia e relazione. Infatti ciascun socio è conosciuto personalmente dalla cooperativa che prova in ogni modo ad avvicinarsi alle sue esigenze, non solo abitative. Grazie alla conoscenza si instaura un rapporto di fiducia essenziale per affrontare tutti i problemi che riguardano sia la comunicazione delle questioni pratiche legate alla casa sia la difficoltà di pagare l'affitto che i soci spesso si trovano a dover affrontare.

Il progetto di Stadera rimane per Dar=Casa una delle iniziative più importanti perché per la prima volta la cooperativa poteva mettere in pratica tutte le conoscenze riguardanti la gestione integrata, fino a quel momento acquisite grazie ai progetti precedenti, all'interno di un'unica struttura avente un numero significativo di alloggi. Ricevendo l'assegnazione di gestione e ristrutturazione della corte in via Palmieri 22, Dar=Casa ottiene

[44]Dati aggiornati al 31/12/2012

in comodato d'uso gratuito per 25 anni da ALER 48 appartamenti non arredati di cui 17 trilocali e 31 bilocali, disposti su quattro piani (compreso il pian terreno) che si affacciano su una corte interna chiusa.

La proprietà dell'immobile rimane ad ALER, che si occupa delle manutenzioni di competenza secondo il suo regolamento[45], mentre a Dar=Casa è affidata la gestione immobiliare sociale, ovvero l'assegnazione degli appartamenti, la riscossione dell'affitto, la manutenzione di competenza (in rispetto del regolamento ALER) e il costante dialogo con gli inquilini. L'alloggio, in concessione di godimento agli inquilini, viene assegnato ai soci seguendo la lista di prenotazione, in seguito al deposito di una caparra.

Vengono organizzate assemblee condominiali mensili per affrontare i problemi più tecnici, ma anche per migliorare la conoscenza tra gli inquilini. Per quanto riguarda la morosità, la cooperativa sta attuando dei metodi alternativi per riuscire a superare questa problematica. Infatti spesso accade che gli inquilini, per differenti ragioni, non riescono a pagare per tempo l'affitto. Recentemente, si è pensato ad un "Fondo di prestazioni" dove gli inquilini morosi mettono a disposizione le loro capacità e risorse per piccoli lavori da compiere in casa degli altri soci. In seguito all'adempimento del compito, il corrispettivo monetario della prestazione sarà scalato dall'affitto del socio moroso, iniziando così a risanare il debito contratto con la cooperativa. È evidente che gli elementi di relazione e fiducia sono alla base di questo sistema che si configura come l'ultimo anello di una catena di iniziative portate avanti dalla cooperativa nel corso del tempo.

La prima fase del progetto si è concentrata sulla ristrutturazione dello stabile, che si presentava in uno stato di degrado a causa del progressivo abbandono e dell'occupazione abusiva subìta, e sul reperimento dei finanziamenti. I lavori della corte di via Palmieri 22, ovvero quelli coordinati dalla cooperativa Dar=Casa, sono durati due anni, dal 2002 al 2004 grazie all'investimento economico della Fondazione Cariplo, attraverso finanziamenti

[45] "Manuale per la ripartizione delle manutenzioni e degli oneri accessori negli immobili di Edilizia Residenziale Pubblica", secondo lo schema deliberato dalla Giunta Regionale della Lombardia con d.g.r. del 16.12.04 n. 7/1994 e recepito da ALER Milano con Deliberazione Consiliare n. MI/048/2005 del 15.03.2005.

a fondo perduto, e della cooperativa, attraverso il prestito sociale e un mutuo bancario. Il canone adottato si definisce moderato riferendosi alla legislazione in materia (l. 431/1998) ed è di 60 euro/m^2 annuali. Le assegnazioni sono state fatte seguendo la lista di prenotazione e cercando di raggiungere un buon livello di mix sociale soprattutto secondo i paesi di provenienza degli assegnatari, per evitare la ghettizzazione che avrebbe creato ulteriori problemi al quartiere. Su 48 famiglie presenti 1/3 degli assegnatari sono italiani e 2/3 sono stranieri provenienti da 17 paesi diversi. In questa fase la cooperativa Dar=Casa si è distinta per la velocità di realizzazione della ristrutturazione riuscendo a far entrare negli appartamenti i primi inquilini già durante l'estate 2004.

La seconda fase, che è quella legata all'accompagnamento sociale per la creazione di percorsi di abitabilità, viene realizzata grazie al coinvolgimento della cooperativa ABCittà, esperta in progettazione partecipata. Con l'ottenimento di un finanziamento da parte dell'Ufficio Stranieri del Comune di Milano, ABCittà è riuscita in modo autonomo ad integrarsi nella struttura progettuale con la ricerca ̀textitAbitare c/o curando il percorso di creazione di comunità.

L'operato di *Abitare c/o* è è stato diviso in diversi tempi: il primo tempo, a partire da gennaio 2003, è stato interamente dedicato alla conoscenza, mentre il secondo tempo, a partire da febbraio 2004, si è occupato dell'attivazione e della progettazione delle azioni specifiche; il terzo periodo si è occupato dell'accompagnamento degli inquilini nello specifico campo delle regole di convivenza.

Il periodo di conoscenza aveva come scopo principale quello di conoscere il quartiere e i vari attori coinvolti per arrivare ai futuri inquilini.

La conoscenza del quartiere, raggiunta attraverso le interviste, l'ascolto attivo, l'organizzazione di workshop tematici e di assemblee periodiche, ha portato ad una mappatura delle realtà esistenti a Stadera. Queste sono state coinvolte nei due Tavoli di discussione implementati, uno di Progetto, composto dai referenti istituzionali[46], e l'altro Territoriale, composto dai referenti delle realtà attive presenti nel quartiere che hanno deciso di pren-

[46]Comune di Milano — Servizi sociale per adulti, Ufficio stranieri; ALER Milano; Direzione tecnica – Ufficio progetti speciali; Dar=Casa – cooperativa d'abitazione; La Famiglia – cooperativa d'abitazione.

dervi parte[47]. Questi due Tavoli sono stati fondamentali per capire il contesto spaziale di riferimento del progetto, per attivare le risorse disponibili e per coinvolgere tutti gli attori nella programmazione partecipata delle azioni future. Infatti l'idea di partenza era quella di essere trasparenti sia nei confronti dei diversi attori che dell'intero quartiere per quanto riguardava il percorso che si voleva fare di costruzione e accoglienza della comunità nelle due corti della residenza. I temi affrontati in questo primo periodo sono la convivenza e la coesione sociale, la qualità della vita e delle relazioni, il lavoro di rete e la comunicazione.

Naturalmente la conoscenza riguarda anche i futuri inquilini che sono stati coinvolti in colloqui biografici specifici e in riunioni di aggiornamento e di presa visione dello stato dei lavori.

Il periodo della progettazione e dell'implementazione delle azioni specifiche è stato il più complicato, ma anche il più fruttuoso. Continuando il dialogo con i due Tavoli, ABCittà è riuscita a coinvolgere anche le scuole con l'inizio di laboratori scolastici. Durante i laboratori, gli alunni delle classi coinvolte hanno prodotto un pieghevole informativo nel quale è stato descritto quello che stava succedendo nel quartiere ed è stato annunciato l'arrivo delle nuove famiglie. I laboratori hanno indirizzato i bambini verso la scoperta di come è cambiato il quartiere nel corso del tempo per iniziare a creare una memoria collettiva e verso la realizzazione di una mappatura dei luoghi preferiti dei bambini nel quartiere. Queste due ultime azioni si sono rivelate molto utili per iniziare a sviluppare un senso di appartenenza al territorio.

Diventa strumento metodologico anche la festa organizzata per inaugurare l'entrata degli inquilini nelle corti. Purtroppo le due cooperative ne faranno due diverse in due momenti diversi perché i tempi di ristrutturazione non sono stati coincidenti. Tutti gli inquilini sono coinvolti nella preparazione di cibi tipici mentre ABCittà si è occupata dell'allestimento di pannelli al centro della corte per esporre il lavoro svolto durante i colloqui biografici mettendo in evidenza i valori associati alla casa che sono stati menzionati.

[47] ALER; Chiesa cristiana evangelica Stadera; Comitato inquilini dei quartieri Stadera, Savoia, Spaventa; Il melograno rosso; Centro di servizi socio–sanitari per il benessere psicofisico degli anziani; Scuola elementare Palmieri; Scuola materna Barrili; Scuola media Arcadia-Pertini; Lo scrigno; Symbiotica; Dar=Casa; La Famiglia; Cittadini impegnati nel quartiere.

Quest'ultimo punto è stato funzionale per attivare il terzo periodo, ovvero quello di accompagnamento degli inquilini nella redazione di un regolamento condiviso per la buona convivenza nelle corti. Sempre coinvolgendo gli inquilini e le cooperative, ABCittà è riuscita, grazie ad incontri mirati, workshop e assemblee, a stilare un "Patto di Convivenza"[48] affisso in ciascuna corte per migliorare il clima di fiducia e solidarietà della

[48]Patto di Convivenza Stadera (Corte di Via Palmieri 22 (Corte Dar=Casa) — Condiviso nella riunione del 17 dicembre 2004)

1. Gli abitanti del condominio di Via Palmieri 22 affermano con questo patto che la casa è il luogo della famiglia, della tranquillità, della sicurezza, del rispetto di tutti. Ritengono importante promuovere occasioni di conoscenza reciproca, di dialogo, di festa per creare un clima di fiducia e solidarietà. Tutti si riconoscono responsabili della cura del condominio e si impegnano a rispettare il seguente regolamento, condiviso e approvato dall'assemblea del 17 dicembre 2004.
2. Rispetta tutti e tutti ti rispettano.
3. I bambini hanno diritto di giocare, senza disturbare il riposo e il lavoro degli altri:
   - possono giocare dalle 10:00 alle 12:30 e dalle 16:00 alle 21:00;
   - si può giocare a pallone solo con palloni di spugna;
   - dai un occhio ai tuoi bambini perché non facciano guai.
4. Tu sei responsabile delle azioni della tua famiglia e dei tuoi ospiti:
   - se fai un danno al tuo appartamento, a quello di un vicino o alle parti comuni, devi pagare.
5. Suoni e rumori che possono disturbare gli altri inquilini devono essere evitati sempre, e in particolare dopo le ore 22 e prima delle ore 7:
   - non disturbare i vicini con canti, radio o TV ad alto volume;
   - non camminare pesantemente o trascinare oggetti pesanti;
   - se inviti tanti amici o parenti informa i tuoi vicini e mettiti d'accordo per non disturbarli troppo.
6. Cortili, balconi e ballatoi sono l'immagine del condominio:
   - tienili puliti, liberi e in ordine;
   - non gettare immondizie o altri rifiuti nei cortili, nella strada o negli spazi comuni;
   - I fiori sono belli ma devi legare i vasi perché non cadano e innaffiali con cura senza danneggiare la casa e quando non passano altri condomini;
   - non stendere alle finestre, sui ballatoi, sui balconi biancheria, vestiti e stracci (utilizza gli stendini all'interno dell'appartamento) e non depositare negli spazi comuni, utensili, attrezzi e altri oggetti;
   - puoi battere tappeti, coperte, materassi, cuscini o altro solo dalle finestre e dai balconi verso il cortile e solo tra le 8 e le 9 di mattina; non farlo dalle finestre verso strada o sui ripiani delle scale;
   - cambiamenti e decorazioni visibili dall'esterno devono essere concordate con l'Assemblea e con i gestori di Dar=Casa.
7. I cortili e gli spazi comuni sono luoghi di tutti:
   - non lasciare nei luoghi di passaggio biciclette, bagagli e materiali ingombranti, anche per breve tempo;

comunità.

L'ultimo periodo è stato dedicato all'organizzazione della festa di quartiere "Stad-era Stad-è" per chiudere il progetto di ABCittà e inaugurare ufficialmente il PRU Stadera. È stato un momento molto intenso in cui gli attori coinvolti nei due Tavoli, le Associazioni dei commercianti e gli inquilini hanno collaborato per la buona riuscita dell'iniziativa. Il valore simbolico della festa era molto elevato in quanto rappresentava il momento di massima visibilità e apertura del quartiere al percorso fatto durante i due anni precedenti. Sono state organizzate attività da ogni realtà coinvolta, concerti, intrattenimento di strada e giochi. Sono state così inaugurate le quattro corti, accolti ufficialmente gli inquilini e si è dato il via al PRU Stadera.

La terza fase del progetto riguarda le attività avviate in seguito al percorso di accompagnamento sociale e la gestione degli spazi comuni.

Seguendo la spinta del Laboratorio di Quartiere promosso da ABCittà, nel 2007 è stata creata l'Associazione Banca del Tempo Quattro Corti, nata grazie alla volontà di una socia molto attiva della cooperativa Dar=Casa che è riuscita a implementare con

---

- metti biciclette e carrozzine negli spazi concordati; nei cortili, porta le biciclette a mano;
- auto e moto non possono entrare.

8. Puoi tenere negli appartamenti o sui balconi solo piccoli animali domestici che non siano un disturbo o un pericolo per gli altri inquilini.
9. Per la sicurezza dello stabile e degli inquilini:
   - non tenere depositi di materie infiammabili o materie comunque pericolose,
   - non tenere materiale troppo pesante negli alloggi o sui balconi;
   - quando la portineria è chiusa, ricordati di chiudere il portone ogni volta che passi e fai attenzione se vedi persone che non conosci entrare nel cortile .
10. Rispetto per l'ambiente, risparmio energetico e corretto utilizzo degli impianti richiedono l'attenzione di ciascuno per evitare danni, sprechi e multe a carico di tutti:
    - utilizza in modo corretto i contenitori per la raccolta differenziata e aiuta i tuoi vicini a farlo;
    - non dimenticare accese le luci della cantina e degli altri spazi comuni interrati;
    - non gettare nelle latrine, nei lavabi e negli immondezzai materiali che possono ingombrarle per non intasare le tubazioni di scarico tue e di tutti gli appartamenti sopra il tuo;
11. La buona convivenza nel condominio si costruisce e si rafforza giorno per giorno con il contributo di tutti, per conoscersi meglio, ascoltare i problemi, trovare insieme soluzioni possibili e nuove idee, promuovere momenti di festa. Quando occorre, gli abitanti organizzano un "comitato di condominio" scegliendo le persone che collaborano direttamente con i gestori di Dar=Casa per il numero di incontri necessari. http://www.darcasa.org

gli altri inquilini questo progetto. Le iniziative promosse hanno riguardato laboratori di aiuto nei compiti, merende e laboratori creativi per bambini, serate culturali, cene multietniche, mercatini, visite guidate alla città, accompagnamento mattutino dei bambini a scuola, baby-sitteraggio e piccole prestazioni di sartoria. L'impostazione è stata presa dalle Banche del Tempo già attive in altri contesti territoriali e numerose iniziative sono state aperte al quartiere. Ora la Banca del Tempo Quattro corti conta 40 soci e si propone come uno strumento di socializzazione e di riferimento nel quartiere.

Nel 2008, invece, sono state coinvolte delle classi della scuola primaria Palmieri (classi 5A e 5B) e della scuola secondaria di primo grado Arcadia-Pertini (classe 3E) di Stadera per realizzare dei laboratori sulla multiculturalità che hanno prodotto due murales, nelle corti delle palazzine di propietà dell'ALER situate rispettivamente in via Palmieri 12 e in via Neera 11. Ai due murales se ne aggiunge un terzo in via Palmieri 22, ovvero nella corte di Dar=Casa, realizzato dai bambini che vivono in quegli appartamenti. Il progetto è stato voluto da ALER in collaborazione con il Laboratorio di quartiere promosso da ABCittà, che ha continuato a lavorare sull'accompagnamento nel PRU del quartiere ufficialmente fino a maggio 2007, ma in pratica fino al 2008.

Ultimo aspetto importante che riguarda questa fase conclusiva è la gestione degli spazi comuni. Come si descriveva all'inizio, infatti, il complesso era stato progettato con due locali in comune alle corti, i lavatoi e le docce. Questi locali, dall'inizio del progetto di ristrutturazione, sono stati assegnati ai lavori di ALER che, però, ha iniziato ad occuparsene solo nel 2010. L'idea presente nel progetto iniziale era quella di dare, a fine ristrutturazione, gli spazi comuni (consistenti nei due locali più una portineria) in gestione a diverse realtà territoriali aprendo un bando di gara. La cooperativa Dar=Casa e NoiCoop hanno però deciso di concorrere attivamente per il bando di gestione e hanno proposto ad ALER un accordo poi accettato. Infatti al momento della convenzione del 2002 gli accordi prevedevano anche che ogni anno le due cooperative dovessero dare ad ALER il 5 per cento di quanto ricavavano dagli affitti per le spese di manutenzione delle quali si occupava l'Azienda. In pratica, dato che ALER non si era mai occupata della manutenzione degli alloggi e le cooperative avevano anticipato a loro spese tutte le varie

manutenzioni, quando si iniziò a parlare della gestione degli spazi comuni le due cooperative decisero di proporre ad ALER di non richiedere i rimborsi sulle manutenzioni, ma di ottenere gli spazi comuni. ALER accettò e così dal 2012 gli spazi comuni sono passati in gestione alle due cooperative. La portineria, grazie alla presenza di un portinaio molto esperto e disponibile, è diventata un vero e proprio riferimento per gli inquilini delle due corti per quanto riguarda i problemi legati al condominio.

Lo spazio A è diventato uno spazio aperto alle esigenze degli inquilini per poter organizzare feste, pranzi, incontri, riunioni in uno spazio ampio e attrezzato. In più la cooperativa NoiCoop da gennaio 2013 è presente nello Spazio A con un Info Point per essere più vicina agli inquilini che possono raccontare la loro vita condominiale, condividere proposte per vivere le quattro corti e il quartiere, segnalare esigenze di manutenzione (degli alloggi e delle parti comuni) e chiedere piccoli consigli legali[49].

Per lo Spazio B, invece, è stato lanciato il 20 marzo 2013 un bando, lo "StaderaContest", per selezionare i nuovi occupanti. Tra i partecipanti al bando, l'attenzione era rivolta principalmente a progetti culturali e innovativi con grande attenzione al sociale e capaci di attirare il maggior numero di persone dall'intera città. Infatti l'idea alla base per l'utilizzo dello Spazio B era continuare il processo di integrazione territoriale sia delle quattro corti nel quartiere Stadera che del quartiere Stadera nella città di Milano. Il contest, terminato con proroga al 6 maggio 2013, si è concluso con un'accurata analisi degli otto progetti presentati da parte della giuria, composta dai soggetti promotori[50] e da una commissione di esperti esterni[51]. Il vincitore è stato il progetto presentato dall'associazione Serpica Naro, molto attiva nella città di Milano, che organizza "laboratori, iniziative e fa ricerca sociale in particolare intorno ai concetti di proprietà intellettuale, soggettività nelle industrie creative, lavoro e precarietà nella moda"[52]. Le Serpiche, così chiamate le ragazze dell'associazione, hanno pensato di proporre nello Spazio B, subito ribattezzato

[49] http://www.noicoop.com

[50] Silvio Ziliotto delle Acli, Ivan Notarnicola della Cisl, Luca Confalonieri di NoiCoop, Ornella Blini e Marianna Taborelli di Dar=Casa e Marco Bertoni di ALER.

[51] Antonella Bruzzese del Politecnico di Milano e A12, Bertram Niessen sociologo e artista, Marianna D'Ovidio dell'Università Bicocca e Marco Pizzorni dell'assessorato alla casa del Comune di Milano.

[52] http://www.serpicanaro.com

SerpicaLab, a partire da ottobre 2013, atelier di cucito, workshop sul riuso creativo dei vecchi abiti e sul software per utilizzare la macchina da maglieria con schede perforate customizzate, corsi di stencil su tela, chiacchierate mattutine per parlare insieme cucendo e condividendo il sapere sul cucito, mercatini temporanei per i regali natalizi.

4.3 Risultati attesi, ottenuti e mancanti: bilancio positivo?

Il progetto "Quattro Corti" rappresenta ancora adesso, sicuramente per la città di Milano, uno degli esempi più riusciti di housing sociale rivolti alla popolazione immigrata. Non è un caso infatti che la Provincia di Milano abbia inserito nel 2007 il progetto "Quattro Corti" nel Bando del Progetto Strategico "Città di Città" per la regione urbana milanese, individuandolo come *best practice* nel campo delle azioni per l'abitabilità.

È indubbio che il caso studio assume in sé le caratteristiche tipiche di un progetto di housing sociale, ovvero:

- partenariato pubblico-privato (ALER, Comune di Milano, Regione Lombardia, Dar=Casa, Solidarnosc/NoiCoop, ABCittà, Serpica Naro)
- riqualificazione del patrimonio pubblico esistente (la residenza "Quattro Corti");
- aumento dell'offerta abitativa a canone moderato in contesti territoriali di elevata domanda abitativa (200 appartamenti);
- gestione integrata, immobiliare e sociale (assemblee condominiali ma anche fondi di prestazioni per cancellare morosità);
- accompagnamento all'abitare e creazione della comunità (conoscenza reciproca e feste);
- attenzione alla *mixité* sociale (italiani e stranieri, singoli e famiglie, anziani e giovani).

Si è raggiunta così quella quadruplice sostenibilità (economica, sociale, urbana, territoriale) tanto ricercata in questi tipi di progetti.

Analizzando ora il caso studio dal punto di vista dei risultati attesi e ottenuti partendo dal progetto iniziale, il quadro si complica[53].

La prima finalità da raggiungere per il progetto iniziale riguardava l'offerta abitativa. Il progetto si configurava essenzialmente come mezzo utile per poter aumentare l'offerta di abitazioni a canone moderato nella città di Milano. Alla fine della ristrutturazione di tutte le quattro corti si arriverà ad ottenere 200 appartamenti affittati a canone sociale e moderato, tolti all'abusivismo e al degrado.

In secondo luogo il progetto si prometteva di raggiungere coesione sociale.

Questo è avvenuto grazie al costante lavoro di accompagnamento e costruzione di comunità compiuto sia dalla Cooperativa Dar=Casa che da ABCittà durante gli incontri di conoscenza degli inquilini, ma soprattutto durante le feste delle corti, le feste di quartiere, le assemblee e ora anche grazie alla condivisione degli spazi comuni. Puntando sulla valorizzazione delle risorse umane a disposizione si é avuta come conseguenza l'attivazione di iniziative spontanee che seguono però l'impostazione data in precedenza dal percorso di accompagnamento e costruzione di comunità. È importante ricordare infatti la nascita della Banca del Tempo Quattro Corti, risultato inatteso ma vissuto come prova del raggiungimento della coesione sociale. Creare quindi un terreno di ascolto reciproco, di condivisione e di rispetto delle specificità personali porta ad attivare preziose risorse anche in contesti problematici.

Il limite di questo aspetto è che esso rimane circoscritto territorialmente. Gli inquilini si sentono al sicuro e costruiscono più facilmente relazioni solo all'interno della propria corte mentre iniziano a rilevare diverse problematicità se l'analisi si estende alle altre corti o al quartiere intero.

La terza finalità ricercata è quella della connessione territoriale. Il progetto "Quattro Corti" nasce come intervento di riqualificazione del patrimonio esistente di edilizia residenziale pubblica in avanzato stato di abbandono e degrado. Inoltre questo progetto è stato

[53]Per i preziosi incontri, scambi di mail, suggerimenti si ringraziano per la collaborazione e disponibilità in particolar modo Sara Travaglini, Marianna Taborelli e Mauro Fiamenghi della Cooperativa Dar=Casa; Federica Verona della Cooperativa Solidarnosc; Paola Meardi di ABCittà e Omba, Neima e Kania, inquilini di via Palmieri 22.

inserito nel Programma di Recupero Urbano che ha investito Stadera, il quartiere in cui si colloca il complesso. La volontà quindi di perseguire finalità di integrazione territoriale era ben chiara fin dall'inizio. Purtroppo però questo è il punto più critico proprio perché più complesso da strutturare. L'attivazione del Tavolo territoriale per il coinvolgimento delle realtà locali, la festa di quartiere e il Laboratorio di quartiere non sono bastati per riuscire ad aprire il quartiere alle quattro corti e viceversa. La diffidenza dell'intero quartiere per il progetto è dovuto al pregiudizio che esso sia una buona pratica isolata e, di conseguenza, gli abitanti sono percepiti come dei privilegiati. Al contrario, gli abitanti di via Palmieri 22 sono diffidenti rispetto al quartiere e preferiscono restare nella loro corte dove tutto è più tranquillo e protetto. Il quartiere presenta ancora delle problematicità a causa della scarsa presenza attiva delle istituzioni pubbliche che non hanno ancora trovato tecniche di intervento efficaci in contesti territoriali periferici e multiproblematici.

L'ultima finalità fortemente voluta è l'inclusione della popolazione straniera. Questa è stata sicuramente la sfida più grande e con i risultati più inattesi. Infatti riuscire a far accettare altri immigrati ad un quartiere già di partenza multietnico ma che aveva sempre vissuto questo aspetto come un problema alla sicurezza, al rispetto delle regole, alla convivenza pacifica, non era un obiettivo facile. Grazie però ai percorsi di conoscenza reciproca e di costruzione condivisa delle regole da rispettare (Patto di convivenza), gli ostacoli dell'incomprensione e della difficoltà di convivenza sono stati superati portando alla creazione di una vera e propria comunità accettata dal quartiere. Le tecniche dell'ascolto attivo, della conoscenza reciproca e della progettazione partecipata sono state utili strumenti per il raggiungimento di questo obiettivo.

Come si può vedere dall'analisi, nonostante il bilancio sia positivo per quanto riguarda i risultati attesi e ottenuti, ci sono ancora dei risultati mancanti che interessano principalmente il rapporto con il quartiere. L'integrazione territoriale sarà proprio l'obiettivo condiviso dai vari attori da raggiungere nella prossima fase del progetto: con essa si intende l'apertura delle corti sia verso le altre corti del complesso, sia verso il quartiere.

Per raggiungere l'integrazione territoriale della corte verso le altre corti, gli strumenti

utilizzati saranno l'attivazione di una rete wifi condivisa e il maggior utilizzo dello Spazio A per le iniziative degli inquilini. L'esistenza e la recente attivazione degli spazi comuni è essenziale per il raggiungimento di questo obiettivo perché la struttura delle corti, che si presentano ben delimitate e chiuse, non favorisce di per sé la socialità. Grazie a questi interventi, invece, l'integrazione tra le corti sembra essere più realizzabile. Ciò che ancora manca totalmente e che rimane un freno per questo obiettivo è il difficile rapporto con ALER che gestisce due delle quattro corti. Questa frammentazione del progetto iniziale pensato nei suoi caratteri principali in maniera unitaria ha portato all'isolamento delle corti assegnate ad ALER rispetto ai percorsi di accompagnamento sociale, conoscenza e partecipazione utilizzati da Dar=Casa e La Famiglia.

Per raggiungere invece l'integrazione territoriale delle corti aperte al quartiere e alla città, lo Spazio B, ovvero il Serpica Lab, diventerà di primaria importanza. Durate i lavori della giuria a conclusione dello StaderaContest, infatti, l'elemento che aveva portato alla vittoria l'associazione Serpica Naro era stato proprio la sua popolarità in contesti territoriali differenti della realtà milanese. Assegnando la gestione dello Spazio B, si vuole portare Milano a Stadera, o meglio la Milano giovane, innovativa e creativa che segue le Serpiche nelle loro iniziative. Facendo così il quartiere si aprirebbe alla realtà metropolitana e Milano accoglierebbe pienamente Stadera tra i quartieri riqualificati dell'area urbana.

Conclusioni

Dopo aver presentato e indagato dal punto di vista storico e teorico i temi cardine che strutturano la ricerca – la centralità della dimensione spaziale nelle politiche di integrazione, i punti di contatto tra la legislazione sull'immigrazione e le politiche per la casa, le caratteristiche dei progetti di housing sociale – si è provato a capire, attraverso la presentazione del caso di studio, se i progetti di housing sociale possono essere considerati efficaci per perseguire finalità di integrazione su più livelli (abitativa, territoriale, sociale e interculturale). L'intento principale del presente lavoro è quello di valutare il caso studio attraverso gli elementi di contesto proposti nei primi tre capitoli al fine di estrapolare i caratteri fondamentali utili per replicare il modello che è emerso dal caso di studio "Quattro Corti" del quartiere Stadera a Milano.

La considerazione conclusiva attraversa tre dimensioni. La prima è quella del contesto tematico generale che rimanda ai temi indagati nei primi due capitoli dell'elaborato, ovvero quello della centralità dello spazio nelle politiche di integrazione e dei punti di contatto tra legislazione sull'immigrazione e politiche abitative. Questa prima dimensione di macro–contesto tematico è stata intersecata con la seconda dimensione riguardante le caratteristiche dei progetti di housing sociale, esplicitate nel terzo capitolo, per poi passare ad una terza dimensione, evincibile dallo studio di caso, che è consistita nell'individuazione dei principali tratti che trasformano un progetto di housing sociale in uno strumento di integrazione.

Fondamentale per questa considerazione finale è la presa di coscienza, per quanto riguarda il caso di studio, del conseguimento degli obiettivi del progetto ovvero dell'incremento dell'offerta abitativa, della produzione di coesione sociale, del raggiungimento di un soddisfacente livello di connessione territoriale – nella corte, rispetto alle altre corti, negli spazi comuni, con il quartiere, con la città – e dell'inclusione della popolazione immigrata nel tessuto sociale e territoriale di riferimento.

Ritornando alla riflessione iniziale della ricerca, ciò che si vuole ottenere sono politiche di integrazione rivolte alla popolazione immigrata, nelle quali la dimensione dello spazio sia messa al centro.

Una delle caratteristiche principali dei progetti di housing sociale è la riqualificazione del patrimonio pubblico esistente per fornire abitazioni. Nel progetto analizzato l'obiettivo legato a questo elemento è quello di attivare una connessione territoriale che si esplicita in azioni concrete, quali la ristrutturazione dell'immobile, l'inserimento del progetto nel PRU rivolto al quartiere e l'utilizzo degli spazi comuni sia da parte degli inquilini che da parte degli abitanti del quartiere e della città.

Si nota come una delle caratteristiche principali del progetto di housing sociale, ovvero la riqualificazione del patrimonio pubblico esistente per fornire abitazioni, si arricchisce di nuovi elementi, ancora più particolari e efficaci per perseguire finalità di integrazione territoriale.

Si può quindi affermare che un progetto di housing sociale diventa strumento di integrazione, in questo caso territoriale, quando presenta, tenendo sempre al centro la dimensione spaziale, non solo l'elemento della riqualificazione del patrimonio pubblico esistente per fornire abitazioni, ma anche gli elementi dell'apertura del progetto al quartiere e alla città in cui è inserito offrendo spazi comuni di condivisione di socialità.

Focalizzandosi sullo spazio, diventa, quindi, di fondamentale importanza riuscire a recuperare e a valorizzare l'aspetto urbano dei progetti di housing sociale, legando così indissolubilmente le nuove politiche della casa alle politiche urbane. Riconoscere questo legame significa accettare di considerare lo spazio non solo come una dimensione fisica, ma anche come elemento attivo, portatore di specificità e risorse.

Seguendo l'ordine dell'elaborato, il secondo tema introdotto riguarda i punti di contatto tra la legislazione sull'immigrazione e le politiche per la casa.

Il quadro delineato della situazione è molto critico. Gli immigrati, oltre a non essere destinatari di specifiche politiche volte all'integrazione abitativa, sono spesso vittime di discriminazioni nel mercato immobiliare privato che li costringono ad accettare soluzioni

abitative non idonee secondo criteri di qualità dell'alloggio, regolarità del contratto ed equità dei canoni di locazione.

I progetti di housing sociale hanno come scopo quello di riuscire ad offrire abitazioni a coloro che non possono permettersi una casa né nel settore di edilizia residenziale pubblica – a causa sia dei requisiti di accesso alle graduatorie (redditi di poco superiori al massimo consentito) sia della scarsa offerta di questo tipo di abitazione – né nel mercato immobiliare privato, a causa dei costi troppo elevati.

In questa fascia di potenziali beneficiari dei progetti di housing sociale di inseriscono anche gli immigrati. Poche volte, però, essi diventano beneficiari effettivi perché sempre più spesso gli attori dell'housing sociale, all'interno della logica del partenariato pubblico-privato, rifacendosi alla legislazione regionale in materia, introducono il requisito di accesso legato alla durata della regolare permanenza sul territorio.

L'ostacolo della residenza minima può essere superato, come nell'esempio del caso analizzato, se l'attore promotore privato sceglie di non inserire requisiti di regolare permanenza sul territorio, ma di focalizzarsi esclusivamente sulla priorità del bisogno di un'abitazione da parte del richiedente.

Se i progetti di housing sociale non verranno rivolti a tutti coloro che necessitano di un'abitazione, secondo un criterio di priorità del bisogno della casa, a fatica riusciranno a raggiungere l'integrazione abitativa, intesa come risposta ad un reale emergenza, che colpisce una fascia di popolazione sempre più consistente.

Si evince che oggi sono proprio gli attori privati dell'housing sociale a trovarsi davanti ad una nuova sfida: approfittare positivamente della crisi in cui versa attualmente l'edilizia residenziale pubblica, schiacciata dai troppi costi di manutenzione ed utilizzo e depauperata da decenni di malagestione, per rilanciare un diverso modello di politiche per la casa, nel quale ciò che si offre non è solo un bene materiale, l'abitazione, ma un percorso di accompagnamento sociale volto all'inclusione. Infatti l'integrazione sociale è raggiungibile a partire dalle differenti caratteristiche che contraddistinguono proprio i progetti di housing sociale, ovvero la gestione integrata immobiliare e sociale, l'accompagnamento

all'abitare, la creazione della comunità e l'attenzione alla *mixité* sociale.

La compresenza di questi elementi definisce un altro aspetto dei progetti di housing sociale, ovvero che essi si presentano come politiche "integrate", dunque politiche che superano la frammentazione tra discipline (servizi sociali, servizi immobiliari, progettazione urbanistica) e si prefiggono obiettivi complessi (integrazione abitativa, territoriale, sociale e interculturale). La gestione sociale diventa quindi la base solida sulla quale costruire il progetto: senza una buona programmazione nelle fasi di conoscenza e costruzione di comunità, senza una buona gestione delle questioni immobiliari e legate alla casa più quotidiane e pratiche, senza una buona dose di attenzione ai componenti della comunità, non sarebbe possibile creare le condizioni necessarie al perseguimento di finalità di integrazione sociale.

Queste caratteristiche di gestione integrata immobiliare e sociale – accompagnamento all'abitare e creazione della comunità e attenzione alla *mixité* sociale – se non inserite in un percorso di partecipazione attiva dei destinatari del progetto, non porteranno al raggiungimento dell'integrazione sociale. Il valore aggiunto, ben visibile nel caso di studio esposto, risiede proprio nella volontà di inclusione dei destinatari del progetto in una progettazione partecipata per quanto riguarda la definizione delle funzioni dei luoghi da condividere, delle regole di convivenza da rispettare e dei metodi di organizzazione da adottare allo scopo di creare un senso di comunità tra gli inquilini e attivare il capitale umano a disposizione.

I progetti di housing sociale possono essere considerati dei validi strumenti per le politiche di integrazione, solo quando alle caratteristiche tipiche di questi tipi di progetto (partenariato pubblico-privato, riqualificazione del patrimonio pubblico esistente, aumento dell'offerta abitativa a canone moderato in contesti territoriali di elevata domanda abitativa, gestione integrata immobiliare e sociale, accompagnamento all'abitare e creazione della comunità, attenzione alla *mixité* sociale), si aggiungono ulteriori caratteristiche, con lo scopo di perseguire finalità di integrazione su più livelli, ovvero:

- l'eliminazione da parte degli attori promotori del progetto di ogni requisito di

residenza minima sul territorio;

- la creazione di connessioni del progetto con la realtà territoriale in cui è inserito, in particolare con il quartiere e la città, e la maggior attenzione data agli spazi comuni in quanto principali promotori di socialità;
- la priorità data al criterio di effettivo bisogno abitativo;
- il coinvolgimento e la partecipazione attiva dei destinatari del progetto durante specifiche fasi per migliorare il senso di comunità e di attivazione del capitale umano a disposizione.

Tabella 7 – Modello di replicabilità

CARATTERISTICHE PROGETTO HOUSING SOCIALE	CARATTERISTICHE PROGETTO HOUSING SOCIALE COME STRUMENTO DI INTEGRAZIONE
partenariato pubblico–privato	eliminazione di ogni requisito di residenza minima sul territorio
riqualificazione del patrimonio pubblico esistente	connessioni del progetto con la realtà territoriale in cui è inserito, in particolare con il quartiere e la città, e maggior attenzione data agli spazi comuni in quanto principali promotori di socialità
aumento dell'offerta abitativa a canone moderato in contesti territoriali di elevata domanda abitativa	priorità del criterio di effettivo bisogno abitativo
gestione integrata, immobiliare e sociale	coinvolgimento e partecipazione attiva dei destinatari del progetto durante specifiche fasi per migliorare il senso di comunità e di attivazione del capitale umano a disposizione
accompagnamento all'abitare e creazione della comunità	
attenzione alla *mixité* sociale	

Definendo le caratteristiche chiave per i progetti di housing sociale aventi lo scopo di perseguire finalità di integrazione, è possibile delineare un modello (Tabella 7) di progetto replicabile anche in diversi contesti territoriali e sociali. La replicabilità del modello proposto risulta funzionale alla diffusione di esso, proprio per non lasciare che esperienze virtuose e altamente enzimatiche come quella analizzata, rimangano etichettate come *best*

practice, da studiare e valutare senza mai tramutarsi in progetti esportabili e attivabli in altri contesti.

Riferimenti bibliografici

[1] AA.VV., *Edilizia sociale in Europa. Premio Ugo Rivolta 2007*, Editrice Abitare Segesta Spa, Milano, 2008

[2] Agustoni A., Alietti A., *Migrazioni, politiche urbane e abitative: dalla dimensione europea alla dimensione locale. Rapporto 2010*, Fondazione Ismu, Regione Lombardia, ORIM, Milano, 2011

[3] Alietti A, Cabras M., Lorenzoni D., Verardi R. (a cura di), *Milano Stadera: abitare i luoghi delle differenze, Istituto ECOPOLIS – Progetto Città*, Franco Angeli, Milano, 1998

[4] Ambrosini M., *La fatica di integrarsi. Immigrati e lavoro in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2001

[5] Ambrosini M., Bonizzoni P. (a cura di), *I nuovi vicini: famiglie migranti e integrazione sul territorio. Rapporto 2011*, Fondazione Ismu, Regione Lombradia, ORIM, Milano, 2012

[6] Attili G., *Rappresentare la città dei migranti*, Milano, Jaca Book, 2008

[7] Baldini M., Federici M., *Il Social Housing in Europa*, CAPPaper n.49, novembre 2008

[8] Baldini M. (a cura di), *Le politiche sociali per la casa in Italia*, Quaderni della ricerca sociale n.22, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2013

[9] Banca d'Italia Eurosistema, *I bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2010, Supplementi al Bollettino Statistico, Indagini campionarie*, Anno XXII, n. 6, 2012

[10] Basso P., Perocco F. (a cura di), *Gli immigrati in Europa. Diseguaglianze, razzismo, lotte*, Franco Angeli, Milano, 2003

[11] Basso P., *Dar Casa. Cronaca di un sogno realizzato*, Terre di Mezzo Editore, Milano, 2013

[12] Blangiardo G. C. (a cura di), *L'immigrazione straniera in Lombardia. La undicesima indagine regionale. Rapporto 2011*, Fondazione Ismu, Regione Lombardia, Éupolis Lombardia, ORIM, Milano, 2012

[13] Blangiardo G. C. (a cura di), *L'immigrazione straniera in Lombardia. La dodicesima indagine regionale. Rapporto 2012*, Fondazione Ismu, Regione Lombardia, Éupolis Lombardia, ORIM, Milano, 2013

[14] Brandolini A., Schizzerotto A., Saraceno C. (a cura di) *Dimensioni della disuguaglianza in Italia: povertà, salute e abitazione*, Il Mulino, Bologna, 2009

[15] Briata P., Bricocoli M., Tedesco C., *Città in periferia. Politiche urbane e progetti locali in Francia, Gran Bretagna e Italia*, Carocci, Roma, 2009

[16] Bricocoli M., *I luoghi e le politiche: l'housing sociale sotto osservazione*, in "Urbanistica", 140/2009, Roma

[17] Calvino I., *Le città invisibili*, Torino, Einaudi, 1972

[18] Caponio T., *Città italiane e immigrazione, Discorso pubblico e politiche a Milano, Bologna e Napoli*, Il Mulino, Bologna, 2006

[19] Cecodhas, *Housing Europe 2007: Review of social, co-operative and public housing in the 27 EU member states*, European Social Housing Observatory Pubblications, Brussels, 2007

[20] Cecodhas, *Housing Europe Review 2012: the nuts and bolts of European social housing system*, European Social Housing Observatory Pubblications, Brussels, 2012

[21] CENSIS, *Le politiche abitative per gli immigrati in Italia. Sintesi*, Roma, 2005

[22] CENSIS, Sunia e CGIL, *Vivere in affitto. Più case in affitto, più mobilità sociale e territoriale. Indagine Censis-Sunia-CGIL sulle famiglie in affitto*, Roma, 2007

[23] CGIL e Sunia, *Crisi & sfratti, I numeri del disagio abitativo*, Roma, 2012

[24] CICSENE, *Nuovi abitanti e coesione sociale. Un contributo per costruire politiche abitative consapevoli*, Torino, 2010

[25] Ciervo A., *Il diritto all'abitazione dei migranti*, in "Rassegna parlamentare: rivista mensile di studi costituzionali e di documentazione legislativa", 2/Aprile-Giugno 2012, Roma

[26] Cittalia, *I comuni e la questione abitativa, Le nuove domande sociali, gli attori e gli strumenti operativi*, Fondazione ANCI Ricerche, Roma, 2010

[27] CNEL, *Rapporto sugli indici di integrazione degli immigrati. Nono rapporto CNEL*, Roma, 2013

[28] Coin F. (a cura di), *Gli immigrati, il lavoro, la casa*, Franco Angeli, Milano, 2004

[29] Comitato Oltre il Razzismo, *Casa, lavoro, istruzione: azioni per l'uguaglianza*, Comitato Oltre il Razzismo, Torino, 2000

[30] Commission Communication, *A Common Agenda for Integration Framework for the Integration of Third Country Nationals in the European Union*, COM (2005) 389, 1 September 2005

[31] Council of the European Union, Justice and Home Affairs Council Meeting 2618th, *Common basic Principles on Immigrant Integration*, 14615/04, 19 November 2004, Brussels

[32] Council of the European Union, *The Stockholm Programme An open and secure Europe serving and protecting the citizens*, 17024/09, Brussels, 2009

[33] Dal Lago A., *Non-persone. L'esclusione dei migranti in una società globale*, Feltrinelli, Milano, 1999

[34] Delera A., *Ri-Pensare l'abitare, Politiche, progetti e tecnologie verso l'housing sociale*, Hoepli, Milano, 2009

[35] De Matteis M., *Rigenerazione urbana e Social Housing. Un confronto tra Venezia e Seoul in un'esperienza formativa*, Università IUAV di Venezia, 2012

[36] Dente B., *L'efficienza dei poteri locali*, Il Mulino, Bologna, 1990

[37] Einaudi L., *Le politiche dell'immigrazione in Italia dallUnità a oggi*, Laterza, Roma-Bari, 2007

[38] FIERI, *Immigrazioni e politiche abitative. Modelli di governance a livello locale, Rapporto finale,*, Torino, 2006

[39] Fondazione Housing Sociale (a cura di), *Il gestore sociale. Amministrare gli immobili e gestire la comunità nei progetti di housing sociale*, Altreconomia, Milano, 2011

[40] Fondazione Ismu, *Decimo rapporto sulle Migrazioni 2004*, Franco Angeli, Milano, 2005

[41] Graziani A., *La nuova dimensione del disagio abitativo: statistiche e previsioni degli esperti di settore*, in "Studi e note di economia" 3/2004, Siena

[42] Heidegger M., *Costruire abitare pensare*, in "Saggi e discorsi", Mursia, Milano, 1976

[43] ISAT, *Le famiglie con stranieri: indicatori di disagio economico, Anno 2009*, Statistiche in breve, Famiglia e società, 28 Febbraio 2011

[44] ISTAT, *Le persone senza dimora, Anno 2011*, Roma, 2012

[45] ISTAT, *Reddito e condizioni di vita 2008-2009 (EU-SILC)*, ROma, 2010

[46] La Cecla F., *L'urbanistica è di aiuto alle città multietniche?* , in "Urbanistica" 111/1998, Roma

[47] Levinas E., *Totalità e infinito. Saggio sull'esteriorità*, Jaca Book, Milano, 1980

[48] Lungarella R., *Social Housing: una definizione inglese di "edilizia residenziale pubblica"?*, in "Istituzioni del federalismo" 3-4/2010, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna (RN)

[49] Marcetti C., Solimano N., *Il disagio dell'urbanistica*, in "Urbanistica" 111/1998, Roma

[50] Meardi P., *Gli stranieri per casa. Storia di un progetto di integrazione*, Terre di Mezzo Editore, Milano, 2005

[51] Negri N., Saraceno C., *Le politiche contro la povertà in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1996

[52] Nomisma, *La condizione abitativa in Italia. Secondo rapporto*, Roma, Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, Roma, 2010

[53] OECD, *Immigrants, Integration, and Cities. Exploring the Links*, OECD Publishing, Paris, 1998

[54] Paci M. (a cura di), *Le dimensioni della disuguaglianza*, Il Mulino, Bologna, 1993

[55] Palermo D., Tumminelli G., *I migranti e la costruzione della città, Palermo*, in "Quisicilia, notiziario regionale dell'emigrazione e dell'immigrazione" 11/1999, Palermo

[56] Pasqui G., *Un ciclo politico al tramonto: perché l'innovazione delle politiche urbane in Italia non ha funzionato*, in "Territorio" 57/2011, Milano

[57] Perocco F., *Trasformazioni globali e nuove diseguaglianze. Il caso italiano*, Franco Angeli, Milano, 2012

[58] Plebani F., *Housing sociale, politiche abitative e fattore tempo. Spunti dal e per il territorio lombardo*, IRER, Milano, 2011

[59] Ponzo I. (a cura di), *Immigrant integration policies and housing policies: the hidden links*, FIERI, Torino, 2010

[60] Prizzon F., Ingaramo L., Bagnasacco M., *Social Housing: Quadro interpretativo dei metodi e delle esperienze in Italia*, Siti - Politecnico di Torino - Compagnia di San Paolo, Torino, 2007

[61] Rabaiotti G., *Alla fine le città sono case*, in "Territorio" 33/2005, Milano

[62] Rabaiotti G., *Ritorno a casa: le politiche abitative nel territorio lombardo tra analisi e prospettive di ridisegno*, Città Aperta Edizioni, Troina (EN), 2007

[63] Ranci C., *Osservare i luoghi. Pratiche sociali nei luoghi di frontiera della metropoli milanese*, in "Territorio" 12/1998, Milano

[64] Russo K. D., Schmoll C., *Spazi insediativi e pratiche socio-spaziali dei migranti in città. Il caso di Napoli*, in "Studi Emigrazione" 163/2006, Roma

[65] Saraceno C., Sartor N., Sciortino G. (a cura di), *Stranieri e disuguali. Le disuguaglianze nei diritti e nelle condizioni di vita degli immigrati*, Il Mulino, Bologna, 2013

[66] Sassen S., *Città globali: New York, Londra, Tokyo*, UTET, Roma, 1997

[67] SUNIA, *Gli immigrati e la casa: indagine sul problema abitativo degli immigrati*, Roma, 2009

[68] Tosi A., *Immigrati e senza casa*, Franco Angeli, Milano, 1993

[69] Tosi A. (a cura di), *Lo spazio urbano dell'immigrazione*, in "Urbanistica" 111/1998, Roma

[70] Travaglini S., *Politiche di mix sociale e coesione*, Tesi di Master Universitario di I livello in Social Planning per il Terzo Settore, Politecnico di Milano - Dipartimento di Architettura e Pianificazione, A.A. 2007-2008

[71] Vicari H. S., Moulaert F. (a cura di), *Rigenerare la città*, Il Mulino, Bologna, 2009

[72] Zincone G. (a cura di), *Immigrazione: segnali di integrazione*, Il Mulino, Bologna, 2009

[73] Zincone G. (a cura di), *Primo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2000

[74] Zincone G. (a cura di), *Secondo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2001

[75] http://www.abcitta.org

[76] http://www.anci.it

[77] http://www.asgi.it

[78] http://www.cassaddpp.it

[79] http://www.cclcerchicasa.it

[80] http://www.cdpisgr.it

[81] http://www.censis.it

[82] http://www.cestim.it

[83] http://www.cnel.it

[84] http://www.darcasa.org

[85] http://www.europa.eu

[86] http://www.federcasa.it

[87] http://www.fhs.it

[88] http://www.housingeurope.eu

[89] http://www.integrazionemigranti.gov.it

[90] http://www.ismu.org

[91] http://www.istat.it

[92] http://www.interno.gov.it

[93] http://www.lavoro.gov.it

[94] http://www.legacoopabitanti.coop

[95] http://www.meltingpot.org

[96] http://www.noicoop.com

[97] http://www.normattiva.it

[98] http://www.orimregionelombardia.it

[99] http://www.polarisre.it

[100] http://www.regione.lombardia.it

[101] http://www.sicet.it

[102] http://www.serpicanaro.com

[103] http://www.stranieriinitalia.it

[104] http://www.sunia.it

[105] http://www.treccani.it