



LA DISCRIMINAZIONE NELL'ACCESSO ALL'ALLOGGIO

Analisi dei settori pubblico e privato

DISCLAIMER: Questa pubblicazione è stata realizzata con il sostegno finanziario della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Pari Opportunità, nell'ambito del Bando per iniziative finalizzate alla promozione delle politiche a favore delle pari opportunità di genere e dei diritti delle persone e delle pari opportunità per tutti (Avviso Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 121 del 18 ottobre 2010). I contenuti di questa pubblicazione sono di esclusiva responsabilità del COSPE e non riflettono necessariamente le opinioni del Dipartimento per le Pari Opportunità.

Indice

1. Introduzione.....	4
2. Metodologia.....	4
3. L'accesso all'abitazione degli stranieri nel diritto internazionale, nel diritto comunitario e nel sistema costituzionale italiano	6
4. Annunci siti web.....	9
5. Edilizia residenziale pubblica e contributi integrativi all'alloggio.....	16
6. Giurisprudenza.....	27
7. Conclusioni	30

1. Introduzione

Il Centro di Informazione su Razzismo e Discriminazioni in Italia (<http://www.cirdi.org>) è un portale web che nasce dalla volontà di mettere a disposizione di un vasto pubblico i risultati delle attività che COSPE svolge da molti anni nel campo della lotta al razzismo e alle discriminazioni.

CIRDI si propone di essere un punto di riferimento a livello nazionale su razzismo, xenofobia ed intolleranze collegate e sulle discriminazioni basate sull'origine etnica o nazionale, lingua o religione per tutte quelle organizzazioni ed istituzioni che lavorano su questi temi e per i cittadini interessati, comprese le vittime reali e potenziali.

Se da un lato la raccolta di informazioni e l'attività di documentazione del centro vuole essere un servizio qualificato a disposizione della società civile (organizzata e non) e delle vittime delle discriminazioni, dall'altro si rivolge anche alle istituzioni locali, nazionali ed internazionali che formulano politiche e atti di indirizzo.

Uno degli obiettivi del CIRDI è infatti quello di fornire ai responsabili politici e agli amministratori sia a livello nazionale che locale, informazioni ed analisi utili ai fini della predisposizione di politiche di parità di opportunità e di trattamento ma anche esaminare e analizzare in maniera indipendente politiche, misure e pratiche che possono avere un impatto sulle condizioni di vita delle persone vulnerabili al razzismo e alle discriminazioni.

A questo proposito, è stato realizzato un monitoraggio sulle pratiche discriminatorie nei confronti dei cittadini stranieri nell'accesso all'alloggio, sia sul mercato privato (monitoraggio degli annunci di affitto) che nell'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica (monitoraggio dei bandi pubblici per la formazione delle graduatorie per l'assegnazione delle case popolari). Scopo del monitoraggio è verificare se persistono e quali forme assumono i trattamenti discriminatori nel settore abitativo.

L'analisi che segue costituisce il rapporto finale del monitoraggio effettuato e il presente rapporto, che riassume i risultati del monitoraggio, verrà messo a disposizione del pubblico interessato attraverso la pubblicazione sul portale web.

2. Metodologia

La metodologia utilizzata nell'ambito di questa ricerca è di tipo qualitativo. Come strumento di ricerca e raccolta dati è stato utilizzato il web. L'obiettivo principale è individuare il grado di discriminazione presente in Italia per quel che riguarda l'accesso all'alloggio dei cittadini stranieri. In particolare sono stati presi in considerazione i siti web in cui vengono pubblicati gli annunci relativi alle abitazioni, da parte di privati e di agenzie immobiliari e i bandi di Edilizia Residenziale Pubblica (ERP) pubblicati dalle amministrazioni pubbliche (regionali, provinciali o comunali) ed i corrispondenti contributi all'affitto erogati.

In particolare, per entrambe le categorie sono state prese in considerazione:

- 4 regioni del nord Italia: **Lombardia, Veneto, Friuli Venezia-Giulia, Liguria**
- 2 regioni del centro: **Lazio, Abruzzo**
- 2 regioni del sud: **Puglia, Campania**.

La ricerca relativa agli annunci è stata diretta a tutto il territorio regionale, includendo di conseguenza tutte le città messe a disposizione dai siti internet. Per quel che riguarda invece i bandi di edilizia residenziale pubblica e i contributi integrativi all'affitto, sono state prese in considerazione tre città campione per regione, scelte in base alla dimensione demografica (una città grande, una media e una piccola):

- Lombardia: **Milano, Brescia, Mantova**
- Veneto: **Venezia, Vicenza, Belluno**
- Friuli Venezia-Giulia: **Trieste, Udine, Gorizia.**
- Liguria: **Genova, Savona, Imperia**
- Abruzzo: **Pescara, Montesilvano, Giulianova**
- Lazio: **Roma, Latina, Sabaudia**
- Puglia: **Bari, Lecce, Fasano**
- Campania: **Napoli, Caserta, Pomigliano.**

2.1 Annunci online

Nello specifico, per quel che riguarda gli annunci online sono stati selezionati tre tra i siti più utilizzati dagli utenti:

- www.subito.it
- www.kijiji.it
- www.bakeca.it

La ricerca è stata svolta dal 1 settembre al 15 dicembre 2013. Il monitoraggio è stato effettuato prendendo in esame i seguenti elementi:

- distinzione tra annunci di affitto e annunci di vendita;
- distinzione tra annunci di privati e annunci di agenzie;
- distinzione tra annunci per appartamenti e annunci per stanza/e.

Per ogni sito web la ricerca è stata impostata inserendo la regione e la relativa città di interesse, in particolare:

- Subito.it: è stata considerata la categoria “Immobili”;
- Kijiji.it: sono state considerate le categorie “Vendita”, “Affitto”, “Stanze e Posti Letto”;
- Bakeca.it: è stata considerata la categoria “Case”.

La presenza di elementi discriminatori negli annunci è stata investigata inserendo nel motore di ricerca dei singoli siti internet le seguenti parole:

- “extracomunitario/a”, “extracomunitari/e”;
- “straniero/a”, “stranieri/e”.

Tra i risultati ottenuti sono stati selezionati quelli che escludevano espressamente dall'offerta nell'annuncio le categorie sopra elencate.

2.2 Bandi di ERPe contributi integrativi all'alloggio

Per quel che riguarda la “edilizia residenziale pubblica”, in Italia il termine ricomprende diverse categorie che si differenziano in base alla provenienza dei mezzi finanziari¹. L’*“edilizia sovvenzionata/edilizia*

¹ Cfr. *Due pesi e due misure*, Amnesty International Italia, 2013.

residenziale pubblica” è realizzata in via diretta dallo stato e dalle regioni attraverso i comuni o le aziende pubbliche per la casa con mezzi finanziari esclusivamente o prevalentemente pubblici e finalizzata essenzialmente alla locazione a canone contenuto per i ceti più poveri. L’*“edilizia agevolata”*, invece, è realizzata da privati con il concorso di finanziamenti pubblici ed è destinata a fornire alloggi in locazione o in proprietà a categorie sociali a reddito medio/basso. Infine, l’*“edilizia convenzionata a canone sostenibile/sociale”* è realizzata direttamente dai privati con copertura dei costi a carico degli stessi. Il Piano nazionale casa² ha aggiunto una quarta categoria, la cosiddetta *“edilizia sociale a canone moderato”*. Nella presente ricerca per edilizia residenziale pubblica ci si riferisce alla prima categoria, ovvero all’edilizia sovvenzionata.

L’analisi dei bandi ERP e dei contributi integrativi all’alloggio è stata effettuata a partire dalle normative di riferimento. Punto di partenza a livello nazionale sono la legge n. 431/1998 e la legge n. 133/2008. Per quel che concerne l’analisi dei bandi ERP Al livello inferiore troviamo la competenza delle Regioni per cui sono state esaminate le leggi regionali che individuano i requisiti per l’assegnazione degli alloggi, i contenuti dei bandi di assegnazione, nonché le norme relative alla formazione delle graduatorie. Per una lettura completa dei dati rilevati abbiamo provveduto a stilare la panoramica giuridica relativa alla distribuzione delle competenze statali e regionali in tema di immigrazione. I dati sono stati reperiti dai bandi pubblicati sui rispettivi siti web regionali e comunali e sono stati successivamente inseriti in una tabella riassuntiva che evidenzia i requisiti ritenuti più interessanti per lo scopo della ricerca. La ricerca nei bandi ERP si poneva l’obiettivo di individuare le modalità di accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica da parte di cittadini di paesi terzi (non membri dell’UE), cercando di cogliere gli elementi discriminatori che comprometterebbero un equo trattamento e diritto di accesso degli stranieri.

Punto di riferimento per l’analisi dei contributi affitto sono sempre la legge 431/1998 e la 133/2008. Diversamente dall’edilizia, abbiamo analizzato i fondi nazionali erogati per il contributo, in questo caso la materia è regolata dalla normativa statale, applicata in ugual modo in tutte le Regioni. In particolare abbiamo cercato di individuare come le Regioni hanno interagito con i requisiti discriminatori insiti nella modifica della legge 431, valutando eventuali miglioramenti o peggioramenti nella sua applicazione.

3. L'accesso all'abitazione degli stranieri nel diritto internazionale, nel diritto comunitario e nel sistema italiano

In questa parte, proponiamo una panoramica generale sulla non discriminazione nell’accesso all’alloggio, analizzando sia le Convenzioni Internazionali in vigore sia gli strumenti messi in campo nel diritto dell’Unione Europea.

Diritto Internazionale

In primo luogo e in via generale, Il diritto all’abitazione è strettamente legato alla protezione della famiglia. In tal senso, bisogna prendere in considerazione due importanti strumenti internazionali. Il primo di questi è la Dichiarazione Universale dei Diritti dell’Uomo³ che nel suo articolo 25 dispone che ogni individuo ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute ed il benessere proprio e della propria famiglia con particolare riguardo al diritto all’abitazione. In secondo luogo anche l’art. 11.1 del Patto Internazionale sui

²Decreto Legge n.112 del 25 giugno 2008, convertito con modificazioni nella legge n.133 del 6 agosto 2008

³La Dichiarazione Universale dei Diritti dell’Uomo è stata adottata dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 Dicembre 1948.

Diritti Economici, Sociali e Culturali⁴ del 1966 impegna gli Stati a riconoscere e attuare il diritto di ogni individuo ad un livello di vita adeguato per sé e per la sua famiglia, che includa alimentazione, vestiario e alloggio adeguati, nonché al miglioramento continuo delle proprie condizioni di vita.

Altri due strumenti internazionali, invece, si rivolgono agli Stati imponendo loro di attuare azioni positive per garantire il diritto all'abitazione. L'art. 31 della Carta sociale europea⁵ del Consiglio d'Europa impegna gli Stati a prendere misure destinate a favorire l'accesso ad un'abitazione di livello sufficiente e a rendere il costo dell'abitazione accessibile alle persone che non dispongono di risorse sufficienti. La Convenzione sui lavoratori migranti⁶ promossa dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL), nell'art. 6 impone agli Stati di riconoscere ai lavoratori stranieri regolarmente soggiornanti e ai loro famigliari un trattamento non meno favorevole dei cittadini nell'accesso all'alloggio.

Diritto Comunitario

Il diritto dell'Unione Europea si occupa dell'accesso all'alloggio sotto diversi aspetti. In linea generale, tutta la normativa sulla libera circolazione delle persone afferma che i lavoratori cittadini di uno Stato membro e che sono occupati nel territorio di un altro Stato membro devono godere di tutti i diritti e vantaggi accordati ai lavoratori nazionali per quanto riguarda l'alloggio. Essi possono inoltre partecipare ai bandi pubblici con gli stessi diritti dei cittadini nazionali.

Analizzando nel dettaglio gli atti normativi dell'Unione, la Direttiva che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica⁷, stabilisce esplicitamente che tale parità deve applicarsi sia all'accesso sia alla fornitura di beni e servizi che sono a disposizione del pubblico, "inclusi gli alloggi" (articolo 3.1, lett. h). La direttiva è stata recepita in Italia dal Decreto Legislativo n. 215/2003.

Rientra nel campo di applicazione del diritto comunitario anche il principio di parità di trattamento in materia di accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica tra cittadini nazionali e cittadini stranieri di paesi terzi titolari del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo. Il Consiglio dell'Unione Europea⁸ infatti dà ai soggiornanti di lungo periodo il diritto alla parità di trattamento in materia di fornitura di beni e servizi messi a disposizione del pubblico e nelle procedure per l'ottenimento di un alloggio.

Nella sentenza del 2012 *Servet Kamberaj - Istituto per l'Edilizia sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES) e altri*⁹, la Corte Europea di Giustizia (ECJ) ha osservato che l'articolo 11.1, lettera d, della direttiva su citata, deve essere interpretato nel senso che "*esso osta ad una normativa nazionale o regionale [...] che, per quanto riguarda la concessione di un sussidio per l'alloggio, riservi ad un cittadino di un paese terzo, beneficiario dello status di soggiornante di lungo periodo conferito conformemente alle disposizioni della su citata direttiva, un trattamento diverso da quello riservato ai cittadini nazionali residenti nella medesima provincia o regione nell'ambito della distribuzione dei fondi destinati al sussidio summenzionato*".

Diritto nazionale italiano

Il diritto all'abitazione, sebbene non previsto in modo pieno ed esplicito dalla Costituzione italiana è riconosciuto implicitamente in alcuni articoli della Carta.

⁴Il Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali è un trattato delle Nazioni Unite adottato nel 1966 ed entrato in vigore il 3 gennaio 1976.

⁵La Carta sociale europea è un trattato del Consiglio d'Europa, che è stato adottato nel 1961 e riveduto nel 1996. La Carta riveduta è entrata in vigore nel 1999 e sta gradualmente sostituendo il trattato iniziale del 1961.

⁶ILO, Convenzione sui lavoratori migranti del 1° luglio 1949, n. 97.

⁷Direttiva 2000/43/CE

⁸Direttiva 2003/109/CE del Consiglio, art. 11.1, lett. f.

⁹Causa C-571/10.

L'art. 31 dichiara che *“La Repubblica agevola con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi, con particolare riguardo alle famiglie numerose. La Repubblica agevola con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi, con particolare riguardo alle famiglie numerose [...]”*. L' art. 36 si riferisce al lavoratore che *“[...] ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa [...]”*.

L'art. 42 afferma che *“[...]La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti [...]”*, e, infine, l'art. 47 esige che la *“Repubblica favorisca l'accesso del risparmio popolare alla proprietà privata dell'abitazione”*.

Anche la Corte Costituzionale ha sempre più caratterizzato il diritto all'abitazione come diritto fondamentale. Nel 1987 la Corte ha riconosciuto *“indubbiamente doveroso da parte della collettività intera impedire che delle persone possano rimanere prive di abitazione”*¹⁰. Solo un anno dopo, la stessa Corte ha affermato che *“il diritto all'abitazione rientra fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione [...] In breve, creare le condizioni minime di uno Stato sociale, concorrere a garantire al maggior numero di cittadini possibile un fondamentale diritto sociale, quale quello all'abitazione, contribuire a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana, sono compiti cui lo Stato non può abdicare in nessun caso”*¹¹. Infine, sempre nel 1988, la Corte ha riconosciuto il diritto sociale all'abitazione come *“collocabile fra i diritti inviolabili dell'uomo di cui all'art. 2 della Costituzione”*¹².

È proprio a partire da queste affermazioni della Corte Costituzionale che si può indirettamente ricavare come il diritto all'abitazione sia garantito dalla massima Carta a tutti i cittadini, anche stranieri. La disponibilità di un alloggio è condizione essenziale per lo straniero, regolarmente soggiornante, che voglia prestare garanzia per l'accesso al lavoro di altro straniero¹³ o per esercitare il diritto al ricongiungimento familiare¹⁴.

L'accesso degli stranieri all'abitazione è regolato dal *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*¹⁵. Il titolo V è infatti intitolato *“Disposizioni in materia di alloggio e assistenza sociale”* e l'articolo 40 del T.U. è specificatamente riferito all'accesso degli stranieri all'abitazione.

La prima è regolata dai primi tre commi dell'articolo 40 e prevede la possibilità per Regioni ed Enti Locali di intervenire per predisporre appositi Centri di Accoglienza, destinati ad ospitare, per il tempo strettamente necessario al raggiungimento dell'autonomia personale, *“stranieri regolarmente soggiornanti per motivi diversi dal turismo, che siano temporaneamente impossibilitati a provvedere autonomamente alle proprie esigenze alloggiative e di sussistenza”*.

Per contribuire a soddisfare le necessità alloggiative degli stranieri il comma 4 dell'art. 40 del T.U. prevede la possibilità di una sistemazione abitativa più stabile e soddisfacente rispetto ai centri di accoglienza, anche se sempre di natura temporanea. Gli alloggi sociali, collettivi o privati, infatti, sono *“strutture alloggiative, prevalentemente organizzate in forma di pensionato, aperte ad italiani e stranieri, finalizzate ad offrire una sistemazione alloggiativa dignitosa a pagamento, secondo quote calmierate, nell'attesa del reperimento di un alloggio ordinario in via definitiva”*.

¹⁰Corte Costituzionale, sentenza n. 49/1987.

¹¹Corte Costituzionale, sentenza n. 217/1988

¹²Corte Costituzionale, sentenza n. 404/1988

¹³Cfr. art. 23 d.lgs. n. 286/98 e art. 34 D.P.R. 394/99.

¹⁴Cfr. art. 29 d.lgs. 286/98.

¹⁵D.Lgs. n. 286/98.

Infine, il comma 6 dell'art. 40 del T.U., così come modificato nel 2002¹⁶, fa riferimento alla integrazione sociale degli stranieri. Questo comma prevede infatti per gli stranieri il diritto di *“accedere, in condizioni di parità con i cittadini italiani, agli alloggi di edilizia residenziale pubblica e ai servizi di intermediazione delle agenzie sociali eventualmente predisposte da ogni regione o dagli enti locali per agevolare l'accesso alle locazioni abitative e al credito agevolato in materia di edilizia, recupero, acquisto e locazione della prima casa di abitazione”*. Il comma 6 dell'art. 40 si riferisce però soltanto agli *“stranieri titolari di carta di soggiorno e gli stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo”*.

Infine, il contratto di soggiorno per lavoro subordinato stipulato fra un datore di lavoro italiano o straniero regolarmente soggiornante in Italia e un prestatore di lavoro, cittadino di uno Stato non appartenente all'Unione europea o apolide, richiede al datore di lavoro di garantire *“un alloggio [...] che rientri nei parametri minimi previsti dalla legge per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica”*¹⁷.

Un ulteriore testo normativo importante relativo all'accesso all'alloggio è la legge del 6 agosto 2008 n.133¹⁸ che ha modificato il dettato normativo dell'art.11 della legge del 9 dicembre 1998 n. 431. Tale normativa ha introdotto, una forma di discriminazione "diretta" nei confronti degli immigrati stranieri, disponendo che ai fini dell'accesso ai finanziamenti del Fondo nazionale per il sostegno alle abitazioni in locazione venga previsto per i soli stranieri cittadini di paesi terzi il requisito del possesso del certificato storico di residenza da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima regione. Tale discriminazione appare in contrasto con il principio di parità di trattamento in materia di accesso all'alloggio di cui alle normative internazionali ed europee precedentemente richiamate. Inoltre il dettato normativo appare di dubbia legittimità costituzionale anche in relazione ai principi di uguaglianza e ragionevolezza¹⁹.

4. Annunci siti web

Gli elementi ottenuti nella prima fase di ricerca sono stati analizzati singolarmente e poi combinati insieme per ottenere una visione quanto più possibile completa della situazione della discriminazione nell'accesso all'alloggio per gli stranieri.

Prima di analizzare i risultati complessivi del monitoraggio presentati nelle tabelle successive, si presentano di seguito i singoli elementi considerati fornendone una breve descrizione.

¹⁶Legge 30 luglio 2002, n. 189, Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo.

¹⁷Art. 5-bis, lett. a, del Testo Unico.

¹⁸Legge 6 agosto 2008, n. 133, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 195 del 21 agosto 2008 - Suppl. Ordinario n. 196.

¹⁹Cfr. Commento Asgi in <http://www.migrantitorino.it/?p=1632>.

Tabella n. 1 – Totale annunci monitorati divisi per regione

REGIONE	TOT. ANNUNCI MONITORATI
Campania	16300
Liguria	11700
Puglia	8600
Veneto	14900
Abruzzo	3800
Friuli V.G.	9300
Lombardia	33800
Lazio	29500
Totale	127900

Come si evince dalla tabella, il numero di annunci immobiliari presenti sui siti internet è direttamente proporzionale alla grandezza della Regione. Sono i capoluoghi regionali, inoltre, le città nelle quali gli annunci si concentrano, soprattutto Milano (26250), Roma (23430) e Napoli (12680).

Tabella n. 2 – Totale annunci discriminanti, divisi per regione

REGIONE	TOT. ANNUNCI MONITORATI	TOT. ANNUNCI DISCRIMINANTI
Campania	16300	7
Liguria	11700	5
Puglia	8600	1
Veneto	14900	9
Abruzzo	3800	6
Friuli V.G.	9300	1
Lombardia	33800	24
Lazio	29500	40
Totale	127900	93

Nella lettura della tabella n. 2 bisogna tenere in considerazione alcuni elementi. Durante lo svolgimento della ricerca è stata riscontrata una diffusa prassi che vede la pubblicazione di uno stesso annuncio ripetuta nel tempo. Tale ripetizione ha contribuito, inevitabilmente, alla crescita del numero totale di annunci monitorati delle singole Regioni. Nel corso della ricerca, tuttavia, è stato eliminato il fattore della ripubblicazione degli annunci per quanto riguarda quelli discriminanti, in modo da non alterarne il risultato finale.

In Puglia e Liguria il maggior numero degli annunci è legato alla vocazione turistica della regione perché questi si rivolgono agli “stranieri” intesi come turisti (russi, cinesi, tedeschi, americani, ...) che frequentano quelle zone nei periodi estivi. Questi annunci, quindi, non sono stati inseriti nel numero degli annunci

discriminatori in quanto non rientranti nell'obiettivo della rilevazione e perché non contenenti elementi discriminatori.

Non sono stati considerati nel numero totale degli annunci discriminatori neanche quelli rivolti agli studenti stranieri partecipanti al *Programma Erasmus*. In questi casi, infatti, gli annunci, per lo più di stanze in affitto, non tendono a discriminare gli stranieri, quanto piuttosto a preferirli “per vivere in una casa internazionale” o “per imparare le lingue”.

In Campania si evidenzia la particolarità per la quale la maggior parte degli annunci immobiliari sono rivolti esclusivamente agli stranieri. Una spiegazione a tale fenomeno potrebbe essere quella per la quale tali annunci si riferiscono ad immobili fatiscenti o ubicati in zone della città dove è già massiccia la presenza di immigrati ed extracomunitari. In questi casi, quindi, l'offerta di immobili per stranieri, potrebbe nascondere un pregiudizio nei confronti dei cittadini non italiani con il rischio che il mercato arrivi a creare delle “zone-ghetto”. Una ulteriore spiegazione possibile del fenomeno riscontrato potrebbe essere quella descritta in precedenza per le regioni Liguria e Puglia.

Anche se i numeri sembrano esigui non bisogna però dimenticare come anche la singola pubblicazione di un annuncio discriminatorio da parte di privati o di agenzie immobiliari costituisca una lesione al diritto di accesso alla casa. Per la precisione e come afferma l'art. 43.2 del TU sull'immigrazione compie un atto di discriminazione “*chiunque imponga condizioni più svantaggiose o si rifiuti di fornire beni o servizi offerti al pubblico ad uno straniero soltanto a causa della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, religione, etnia o nazionalità*”. La lettera seguente aggiunge che compie discriminazione “*chiunque illegittimamente imponga condizioni più svantaggiose o si rifiuti di fornire l'accesso all'occupazione, all'alloggio, all'istruzione, alla formazione e ai servizi sociali e socio assistenziali allo straniero regolarmente soggiornante in Italia soltanto in ragione della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, religione, etnia o nazionalità*”. In presenza di tali fattispecie la stessa legge prevede la possibilità di un'azione civile da proporre davanti al giudice.

Inoltre, anche i siti internet di compravendita immobiliare hanno regole di utilizzo e di pubblicazione molto rigide e specifiche sul punto. Il sito subito.it²⁰, infatti, afferma che “[...] *l'utente si impegna altresì, a non utilizzare il Servizio per la pubblicazione, trasmissione, scambio di materiale illecito, volgare, osceno, calunnioso, diffamatorio, offensivo della morale corrente, o, comunque, lesivo dei diritti altrui o di messaggi incitanti all'odio ed alla discriminazione razziale o religioso [...]*”. Il sito bakeca.it²¹, allo stesso modo, regola il contenuto degli annunci non consentendo “[...] *testi diffamatori nei confronti di persone e/o società, testi razzisti e/o discriminatori o che siano solo commenti ad altri annunci pubblicati [...]*”. Infine anche il terzo sito internet monitorato, kijiji.it²², nella sezione ‘regole’, afferma che “[...] *l'annuncio non deve contenere nessuna espressione offensiva verso altri utenti o aziende; non è permesso pubblicare annunci denigratori [...]*”.

Innanzitutto si rileva la differenza rispetto alle due precedenti di quest'ultima clausola che non fa nessun riferimento esplicito a fattispecie di discriminazione e/o razzismo. Inoltre, nonostante si specifichi che gli annunci che contengono elementi (oggetti, parole, espressioni, ecc) non conformi alle leggi verranno rimossi, tuttavia tutti e tre i siti internet aggiungono che con la pubblicazione l'inserzionista è l'unico responsabile per i contenuti della stessa, esonerando così il sito internet da qualsiasi responsabilità, civile, amministrativa o penale.

²⁰Fonte: <http://www.subito.it/regole>

²¹Fonte: http://annunci.bakeca.it/desktop/regole_publicazione

²²Fonte: <http://www.kijiji.it/aiuto/default/regole>

Tabella n. 3 – Totale annunci monitorati, divisi per discriminante

REGIONE	TOT. ANNUNCI MONITORATI	TOT. ANNUNCI DISCRIMINATORI	DISCRIMINANTE: EXTRACOMUNITARIO	DISCRIMINANTE: STRANIERO
Campania	16300	7	1	6
Liguria	11700	5	0	5
Puglia	8600	1	0	1
Veneto	14900	9	0	9
Abruzzo	3800	6	0	6
Friuli V.G.	9300	1	0	1
Lombardia	33800	24	4	20
Lazio	29500	40	1	39
Totale	127900	93	6	87

Nel motore di ricerca dei siti internet di annunci immobiliari sono state inserite le parole extracomunitario/a - extracomunitari/e e straniero/a - stranieri/e. I risultati hanno messo in evidenza le seguenti espressioni usate più frequentemente per escludere gli stranieri dall'offerta.:

- escluso stranieri incivili;
- si richiede massima serietà, no stranieri;
- solo a referenziati italiani - no stranieri;
- non vogliamo trans, escort, extracomunitari;
- no agenzia e no stranieri;
- no extracomunitari (non per razzismo ma per precedenti spiacevoli);
- affitto anche a stranieri, ma solo della comunità europea.

Tabella n. 4 – Totale annunci monitorati, divisi per inserzionista

REGIONE	TOT. ANNUNCI MONITORATI	TOT. ANNUNCI DISCRIMINATORI	INSERZIONISTA: PRIVATO	INSERZIONISTA: AGENZIA
Campania	16300	7	5	2
Liguria	11700	5	3	2
Puglia	8600	1	1	0
Veneto	14900	9	8	1
Abruzzo	3800	6	6	0
Friuli V.G.	9300	1	1	0
Lombardia	33800	24	24	0
Lazio	29500	40	27	13

Totale	127900	93	75	18
--------	--------	----	----	----

La tabella n. 4 prende in considerazione gli inserzionisti degli annunci, suddividendoli in singoli privati cittadini e agenzie immobiliari. Si mette qui in evidenza il differente peso di una categoria rispetto all'altra: ben l' 80,6% degli annunci discriminatori è stato messo online da privati mentre il restante 19,4% è stato pubblicato dalle agenzie immobiliari.

Tabella n. 5 – Totale annunci monitorati, divisi per tipo annuncio (affitto/vendita)

REGIONE	TOT. ANNUNCI MONITORATI	TOT. ANNUNCI DISCRIMINATORI	ANNUNCIO AFFITTO	ANNUNCIO VENDITA
Campania	16300	7	7	0
Liguria	11700	5	5	0
Puglia	8600	1	1	0
Veneto	14900	9	9	0
Abruzzo	3800	6	6	0
Friuli V.G.	9300	1	1	0
Lombardia	33800	24	22	2
Lazio	29500	40	40	0
Totale	127900	93	91	2

Nella suddivisione tra annunci di compravendita e annunci di locazione questi ultimi rappresentano la stragrande maggioranza. Per completezza del discorso si mette in evidenza che gli unici due annunci discriminatori riguardanti la vendita di immobili sono stati inseriti da agenzie immobiliari. Nella tabella successiva si è messo in evidenza la tipologia dell'alloggio oggetto dell'annuncio discriminatorio, suddividendo tra annunci riguardanti stanze e/o posti letto e annunci per interi appartamenti. Naturalmente quelli riferiti alle stanze e ai posti letto sono tutti annunci di locazione.

Tabella n. 6 – Totale annunci monitorati, divisi per tipologia di alloggio

REGIONE	TOT. ANNUNCI MONITORATI	TOT. ANNUNCI DISCRIMINATORI	ANNUNCIO PER STANZA	ANNUNCIO PER APPARTAMENTO
Campania	16300	7	2	5
Liguria	11700	5	3	2
Puglia	8600	1	1	0
Veneto	14900	9	2	7
Abruzzo	3800	6	0	6
Friuli V.G.	9300	1	1	0
Lombardia	33800	24	8	16

Lazio	29500	40	10	30
Totale	127900	93	27	66

La tabella seguente, infine, riassume tutti gli elementi analizzati precedentemente e permette una visione d'insieme.

Tabella n. 7 – Risultati monitoraggio siti internet di locazione e compravendita immobili.

Regione	Tot. Annunci Monitoraggio	Tot. Annunci Discriminatori	Annunci di Privati	Annunci di Agenzie	Annunci Stanza	Annunci Appartamento	Annunci Affitto	Annunci Vendita	“Extracomunitario”	“Straniero”
Campania	16300	7	5	2	2	5	7	0	1	6
Liguria	11700	5	3	2	3	2	5	0	0	5
Puglia	8600	1	1	0	1	0	1	0	0	1
Veneto	14900	9	8	1	2	7	9	0	0	9
Abruzzo	3800	6	6	0	0	6	6	0	0	6
Friuli V.G.	9300	1	1	0	1	0	1	0	0	1
Lombardia	33800	24	24	0	8	16	22	2	4	20
Lazio	29500	40	27	13	10	30	40	0	1	39
Totale	127900	93	75	18	27	66	91	2	6	87

5. Edilizia residenziale pubblica e contributi integrativi all'alloggio

L'analisi inerente al diritto di accesso ai bandi ERP e ai contributi affitto dei cittadini non comunitari è stata effettuata a partire dalle normative di riferimento. Punto di partenza a livello nazionale è il nuovo "Piano casa"²³ introdotto dalla legge n.133/2008 al fine di garantire su tutto il territorio nazionale i livelli minimi essenziali di fabbisogno abitativo, il quale include alcune novità riguardanti i cittadini non comunitari apportando delle modifiche alla legge n. 431/1998, volta a disciplinare le locazioni ed il rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo²⁴.

In particolare, la legge introduce una discriminazione diretta²⁵ nei confronti dei cittadini non comunitari, restringendo i requisiti richiesti per accedere alle prestazioni sociali volte al sostegno alle abitazioni in locazione, prevedendo che "[...] i requisiti minimi necessari per beneficiare dei contributi integrativi [...] devono prevedere per gli immigrati il possesso del certificato storico di residenza da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima regione".

Per quel che riguarda invece l'intervento apportato al piano nazionale di edilizia abitativa, la stessa legge introduce una discriminazione potenziale laddove individua categorie a basso reddito a cui deve essere data priorità di accesso, includendo "gli immigrati regolari a basso reddito, residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima Regione". Tale dicitura rimane tuttora ambigua: da una parte sembra introdurre un elemento favorevole all'integrazione sociale degli immigrati regolari di lunga anzianità di soggiorno²⁶, dall'altra è possibile contraddire questa assunzione laddove tale durata di residenza dovrebbe già implicarla, richiedendo infatti lo stesso numero di anni richiesti per l'ottenimento della cittadinanza²⁷. Da questo punto di vista tale previsione risulta quindi idonea a pregiudicare maggiormente i cittadini non comunitari che difficilmente potranno vantare una residenza decennale sul territorio nazionale²⁸. Peraltro la disposizione si pone poi in contrasto, al pari delle previsioni regionali sopracitate, con lo stesso art. 40 del d.lgs. 286/1998, il quale, come abbiamo visto, subordina l'accesso dei cittadini non comunitari agli alloggi di edilizia residenziale pubblica al solo permesso di soggiorno biennale.

5.1 Bandi di Edilizia Residenziale Pubblica (ERP)

L'analisi inerente all'ERP è partita dalla previa delimitazione dei confini di attribuzione tra Stato e Regioni e delle responsabilità statali e regionali regolate dall'art.117 della Costituzione²⁹. Come noto, infatti, la formulazione attuale dell'articolo costituzionale riserva alla competenza statale le materie inerenti alla "condizione giuridica dello straniero" e "immigrazione" (comma 2, lett. a e b), consentendo quindi alle Regioni di intervenire in via concorrente o residuale con riferimento alla disciplina del fenomeno migratorio relativamente agli ambiti di vita dello straniero, come quello relativo all'assistenza sociale, al diritto allo studio, all'accesso all'abitazione, alla formazione. La Corte Costituzionale con la sentenza sopra

²³Legge n.133/2008 art.11. <http://www.camera.it/parlam/leggi/081331.htm>

²⁴Legge n. 431/2008 "Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo". <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1998-12-09;431!vig=>

²⁵Legge n.133/2008, art. 11, comma 13.

²⁶http://www.asgi.it/home_asgi.php?n=documenti&id=274&l=it

²⁷Art. 9, c.1, lett.f, legge 5 febbraio 1992, n. 91 e successive modifiche e integrazioni "La cittadinanza italiana può essere concessa [...] allo straniero che risiede legalmente da almeno dieci anni nel territorio della Repubblica".

²⁸http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/rivista_5_2008/Intero.pdf

²⁹L'analisi ha tenuto conto della riforma costituzionale del titolo V del 2001.

citata ha dichiarato che la materia dell'edilizia residenziale pubblica, non espressamente contemplata dall'art. 117 Cost., "si estende quindi su tre livelli normativi": il primo di competenza esclusiva dello Stato che riguarda l'offerta minima di alloggi e la determinazione dei principi volti a garantire l'uniformità dei criteri di assegnazione; il secondo riguarda la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica, che ricade nella materia "governo del territorio" (competenza concorrente); mentre il terzo livello normativo riguarda la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica di proprietà degli Istituti autonomi per le case popolari o degli altri enti che a questi sono stati sostituiti ad opera della legislazione regionale. Con un'ulteriore sentenza³⁰ la Corte ha ribadito la sua consolidata posizione secondo la quale alle Regioni deve essere riconosciuta la possibilità di interventi legislativi sull'immigrazione negli ambiti attribuiti alla loro competenza concorrente e residuale, nei quali rientra il diritto all'abitazione. Tale potestà legislativa non può però estendersi ad aspetti che attengano alle politiche di programmazione dei flussi di ingresso e di soggiorno nel territorio nazionale, di stretta competenza statale.

D'altra parte, già prima della riforma costituzionale il TU sull'immigrazione³¹ affidava alle Regioni il compito di adottare misure di «integrazione sociale» nell'ambito «delle proprie competenze», per «rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello Stato», con particolare riguardo all'alloggio, alla lingua, all'integrazione sociale (art. 3, comma 5)³².

Si ricorda che fu la legge Martelli³³ a sancire per la prima volta nel contesto nazionale il principio della "parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti" dei lavoratori extracomunitari "legalmente residenti" e dei loro familiari rispetto a quelli italiani. In particolar modo, essa sancisce il riconoscimento al lavoratore cittadino di un paese terzo dell'UE: "diritti relativi all'uso dei servizi sociali e sanitari, al mantenimento dell'identità culturale, alla scuola e alla disponibilità dell'abitazione" e sottolinea l'importanza di promuovere iniziative volte alla "rimozione degli ostacoli che impediscono l'effettivo esercizio dei diritti". Tale normativa però, vietava alle Regioni di "adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni" o che limitino "l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale"³⁴.

Alla luce di quanto sinora esposto, il diritto all'accesso all'alloggio residenziale pubblico, sembra essere privo di marcate linee-guida, derivanti dall'interpretazione della Corte la quale si è limitata a modellare il riparto di competenze Stato/Regioni non fornendo un supporto sufficiente al legislatore nazionale. In questo senso, tale diritto è stato qualificato anche come "diritto sociale di grandi incertezze"³⁵, a causa del fatto che il giudice non è stato ancora in grado di arginare gli effetti di un diritto condizionato fortemente dalle risorse finanziarie e quindi sottoposto alla piena discrezionalità del giudice³⁶.

Ad oggi, quindi, dalla ricerca risulta che alcuna Regione ha inserito elementi discriminatori nel diritto all'accesso all'ERP nei confronti dei cittadini non comunitari, facendo direttamente riferimento al "Piano

³⁰Corte Costituzionale, sentenza n.61/2011.

³¹D.lgs.28 luglio 1998, n. 286.

³²Elena Vivaldi, *Le politiche regionali di integrazione degli immigrati e la questione dei centri di identificazione ed espulsione in Liguria*, Gruppo di Pisa, 2012.

³³Legge n.943 del 1986 "Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine", con la quale è stata emanata la prima regolamentazione normativa dell'attività lavorativa straniera.

³⁴Costituzione Italiana, art. 120, comma 1.

³⁵F. MODUGNO, *I "nuovi diritti" nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1995, 61.

³⁶Gruppo di Pisa, 2012.

Casa”. Di seguito sono riportati nella tabella i dati più significativi emersi dall’analisi delle leggi regionali di edilizia residenziale pubblica.

Tabella n. 8 – Risultati monitoraggio leggi regionali di edilizia residenziale pubblica.

Regione	Residenza e/o attività lavorativa sul territorio	Documentazione richiesta	Titolarietà di diritti di proprietà
Campania ³⁷	Residenza anagrafica attività lavorativa esclusiva o principale nel comune o in uno dei comuni compresi nell'ambito territoriale cui si riferisce il bando di concorso, salvo [...] lavoratori emigrati all'estero, per i quali è ammessa la partecipazione per un solo ambito territoriale.	-Il possesso dello status di rifugiato riconosciuto dalle competenti autorità italiane o la titolarità della carta di soggiorno o la titolarità di un permesso di soggiorno almeno biennale e, in quest'ultimo caso, l'esercizio di una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo.	Non titolarità di diritti di proprietà, usufrutto, uso e abitazione su alloggio adeguato alle esigenze del nucleo familiare, nell'ambito della provincia cui si riferisce il bando. d) non titolarità di diritti di cui alla precedente lettera c) su uno o più alloggi, ubicati in qualsiasi località [...].
Lombardia ³⁸	-Attività lavorativa o residenza in Regione da almeno 5 anni. -Anni di residenza in regione determinanti per i punteggi (con motivazione: espressione della situazione di difficoltà del nucleo richiedente a risolvere i problemi abitativi). -Residenza anagrafica o svolgimento di attività lavorativa esclusiva o principale nel Comune. Eccezione: il richiedente sia un emigrato italiano all'estero, per il quale è ammessa la partecipazione per tre comuni della Regione.	Per i cittadini di paesi non membri dell'Unione Europea: - (principio di reciprocità) o carta di soggiorno o permesso di soggiorno più requisiti richiesti nella normativa.	Non essere titolare del diritto di proprietà o di altri diritti reali di godimento su alloggio adeguato alle esigenze del nucleo familiare nel territorio nazionale e all'estero.
Liguria ³⁹	-Circa il requisito della residenza o dell'attività lavorativa esclusiva o principale, si fa riferimento al comune che ha emanato il bando [...]. -La residenza non è richiesta nel caso di lavoratori emigrati all'estero o di profughi [...].	- Condizione di stranieri titolari di carta di soggiorno o di stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo.	Non titolarità di diritti di proprietà, usufrutto, uso e abitazione su un alloggio adeguato alle esigenze del nucleo familiare nell'ambito territoriale provinciale. Non titolarità di diritti di proprietà, usufrutto, uso e abitazione su uno o più beni immobili ubicati in qualsiasi località del territorio nazionale (riferimento a dei calcoli ulteriori)

³⁷ Legge Regionale 2 luglio 1997 n.18.

³⁸ Legge Regionale 4 dicembre 2009 n. 27 e Regolamento Regionale 10 febbraio 2004, N. 1

³⁹ Legge Regionale 29 giugno 2004 n.10.

Friuli Venezia Giulia ⁴⁰	<p>-L'assegnazione degli alloggi di edilizia sovvenzionata può essere disposta in favore dei seguenti soggetti, purché almeno uno residente da almeno ventiquattro mesi nel territorio regionale [...].</p> <p>-Per l'assegnazione degli alloggi di edilizia sovvenzionata, i richiedenti possiedono la residenza o svolgono attività lavorativa da almeno dieci anni, anche non continuativi, nel territorio nazionale di cui cinque anni in regione.</p>	<p>Titolari di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo ai sensi del decreto legislativo 3/2007.</p> <p>- I soggetti di cui all' articolo 41 del decreto legislativo 286/1998⁴¹.</p>	
Lazio ⁴²	<p>-Residenza anagrafica od attività lavorativa esclusiva o principale nel comune od in uno dei comuni compresi nell'ambito territoriale cui si riferisce il bando di concorso, salvo che si tratti di lavoratori destinati a [...] o di lavoratori emigrati all'estero, per i quali ultimi è ammessa la partecipazione per un solo comune.</p>	<p>Cittadinanza italiana o di uno stato aderente all'Unione europea o di altro stato non aderente all'Unione europea, sempre che, in tale ultimo caso, il cittadino straniero sia titolare di carta di soggiorno o regolarmente soggiornante ed iscritto nelle liste di collocamento od esercitante una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo.</p>	<p>Mancanza di titolarità di diritti di proprietà, usufrutto, uso ed abitazione su alloggio adeguato alle esigenze del nucleo familiare nell'ambito territoriale del bando di concorso e nel comune di residenza, qualora diverso da quello in cui si svolge l'attività lavorativa e, comunque, nell'ambito del territorio nazionale.</p>
Puglia ⁴³	<p>-Chi ha la residenza anagrafica o attività lavorativa esclusiva o principale nel comune o in uno dei comuni compresi nell'ambito territoriale cui si riferisce il bando di concorso, salvo che [...] o di lavoratori emigrati all'estero, per i quali è ammessa la partecipazione per un solo ambito territoriale.</p>	<p>Cittadinanza italiana o di uno stato aderente all'Unione europea o di altro stato non aderente all'Unione europea, sempre che, in tale ultimo caso, il cittadino straniero sia titolare di carta di soggiorno o regolarmente soggiornante ed iscritto nelle liste di collocamento od esercitante una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo.</p>	<p>Chi non è titolare di diritti di proprietà, usufrutto, uso e abitazione su alloggio adeguato alle esigenze del nucleo familiare nell'ambito territoriale cui si riferisce il bando di concorso;</p> <p>Chi non è titolare di diritti di cui al precedente su uno o più alloggi, ubicati in qualsiasi località.</p>

⁴⁰ Legge regionale 7 marzo 2003, n. 6

⁴¹ Lettera c bis) del comma 1 aggiunta da art. 4, comma 2, L. R. 22/2013: *“Gli stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, nonché i minori iscritti nella loro carta di soggiorno o nel loro permesso di soggiorno, sono equiparati ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale, incluse quelle previste per coloro che sono affetti da morbo di Hansen o da tubercolosi, per i sordomuti, per i ciechi civili, per gli invalidi civili e per gli indigenti”*.

⁴² Legge regionale 06 Agosto 1999, n. 12

⁴³ Legge regionale 20 dicembre 1984 n.54

Abruzzo ⁴⁴	Residenza anagrafica o attività lavorativa esclusiva o principale nel Comune o in uno dei Comuni compresi nell'ambito territoriale cui si riferisce il bando di concorso, salvo che [...] lavoratori emigrati all'estero, per i quali è ammessa la partecipazione per un solo ambito territoriale.	Il cittadino straniero è ammesso soltanto se tale diritto è riconosciuto, in condizioni di reciprocità, da convenzioni o trattati internazionali e se il cittadino stesso è iscritto nelle apposite liste degli uffici provinciali del lavoro o se svolge in Italia un'attività lavorativa debitamente autorizzata.	Non titolarità di diritti di proprietà, usufrutto, uso ed abitazione su alloggio adeguato alle esigenze del nucleo familiare, nell'ambito territoriale cui si riferisce il bando di concorso. Non titolarità di diritti di cui al precedente punto su uno o più alloggi, ubicati in qualsiasi località, compreso il Comune al cui ambito territoriale si riferisce il bando.
Veneto ⁴⁵	Residenza anagrafica o attività lavorativa esclusiva o principale nel Comune cui si riferisce il bando di concorso, salvo [...] lavoratori emigrati all'estero, per i quali è ammessa la partecipazione per un unico ambito territoriale.	Il cittadino di altri Stati è ammesso se tale diritto è riconosciuto, in condizioni di reciprocità da convenzioni o trattati internazionali; -Se è iscritto nelle apposite liste degli uffici provinciali del lavoro. Il requisito della reciprocità non è richiesto se il cittadino di altri Stati svolge o abbia svolto nell'anno precedente la data di scadenza del bando di concorso, attività lavorativa in conformità alla normativa vigente.	Non titolarità di diritti di proprietà, usufrutto, uso e abitazione su alloggio/i o parti di essi " [...] ubicato in qualsiasi Comune del territorio nazionale.

⁴⁴ Legge regionale 25 ottobre 1996 n.96

⁴⁵ Legge regionale 2 aprile 1996 n.10.

Nell'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica si sono progressivamente affermate negli ultimi anni normative regionali e delibere di enti locali miranti a posporre nelle graduatorie le persone di nazionalità straniera, facendo leva sul requisito del radicamento sul territorio locale anziché sul possesso della cittadinanza, con l'effetto di aggirare il principio di parità di trattamento.

Così, ad esempio, la Legge Regionale della Regione Lombardia n. 7/2005 prevede tra i requisiti che i richiedenti debbano avere "la residenza o svolgere attività lavorativa in Regione Lombardia da almeno 5 anni per il periodo immediatamente precedente alla data di presentazione della domanda". Proprio questa previsione della Legge Regionale è stata oggetto di ricorso dinanzi al TAR Lombardia da parte dei sindacati SICET e SUNIA, CISL e CGIL della Lombardia. Con ordinanza n. 108/06 il TAR ha ritenuto in contrasto con la Costituzione sia la Legge Regionale n. 7/2005 che il conseguente Regolamento regionale 5/06 per l'assegnazione e gestione degli alloggi ERP. I giudici, infatti, hanno affermato che la Regione, introducendo requisiti quali la residenza o il lavoro protratti per 5 anni, corre il rischio di escludere proprio coloro che si trovano in maggiore difficoltà, perché non radicati da lungo tempo, o perché alla ricerca di un lavoro. Il che *"appare in palese contrasto con il principio di ragionevolezza e con quello di uguaglianza sostanziale, sanciti dalla Costituzione"*.

Più recente, ancora in Lombardia, è la proposta di legge del gruppo consiliare della Lega Nord, presentato con lo slogan "prima gli italiani negli alloggi di edilizia popolari lombardi". Il partito della Lega ha infatti presentato nel 2013 un progetto sull'accesso all'edilizia residenziale pubblica che, oltre ad elevare gli anni di residenza continuativa nel territorio della Regione da cinque a quindici, riserverebbe anche una quota massima del 5% degli alloggi ai cittadini di paesi non-UE. I proponenti della nuova proposta di legge sembrano ignorare il fatto che il Testo Unico sull'Immigrazione garantisce le prestazioni sociali a chi ha un permesso di soggiorno almeno annuale e l'accesso alle case popolari ai lavoratori che hanno un permesso almeno biennale. Senza contare che l'anzianità di residenza penalizzerebbe anche italiani e comunitari.

L'inserimento del criterio degli anni di residenza quale requisito di accesso all'edilizia residenziale pubblica da parte del cittadino di un paese terzo è stato oggetto di diverse pronunce. Ad esempio segnaliamo il T.A.R. Brescia – Lombardia⁴⁶ tramite il quale è stata anche posta la questione di legittimità costituzionale, risolta dalla Corte nel 2010⁴⁷ stessa, la quale ha statuito che *"un requisito di stabile residenza può essere ragionevolmente richiesto al cittadino straniero per godere dei diritti sociali, ma solo con la finalità di dimostrare l'esistenza di un collegamento significativo con la comunità nazionale"*.

Un altro aspetto riscontrato nei risultati ottenuti dalla ricerca è l'introduzione del requisito della condizione di reciprocità, ossia la condizione che nello Stato di provenienza dell'interessato sia riconosciuta pari possibilità di accesso del cittadino italiano all'edilizia pubblica. Questo rappresenta, di per sé, un elemento di discriminazione non più attuale dal momento che l'accertamento della condizione di reciprocità non è richiesto per i cittadini stranieri titolari della carta di soggiorno (o permesso di soggiorno CE), oppure titolari di un permesso di soggiorno per motivi di "lavoro autonomo", "lavoro subordinato", di permessi "umanitari" o di "studio" e per i relativi familiari in regola con le norme sul soggiorno, poiché il possesso dei predetti documenti li equipara ai cittadini italiani. Che la condizione di reciprocità non possa essere ragione di discriminazione nell'accesso all'edilizia residenziale pubblica è confermata dalla giurisprudenza stessa, con ordinanza del 25 febbraio 2005 n. 264, il TAR Lombardia, sezione staccata di Brescia, ha disposto la sospensione cautelare di una delibera di giunta comunale che, nello stabilire l'indirizzo per l'assegnazione di alloggi ERP, richiedeva che vi fosse la condizione di reciprocità. I giudici hanno ritenuto decisiva la generale equiparazione tra straniero regolarmente soggiornante e cittadino nel godimento dei diritti civili, come

⁴⁶Ordinanza del 25 febbraio 2005 n. 264 e l'ordinanza 9 febbraio 2009 n. 23.

⁴⁷Ordinanza del 26 febbraio 2010, n.76

previsto dall'art. 2.2⁴⁸ del Testo Unico sull'Immigrazione che manifesta appunto la scelta del legislatore italiano di riconoscere ai cittadini stranieri legalmente soggiornanti in Italia gli stessi diritti in materia civile ed economica di cui gode il cittadino italiano, prescindendo dall'avverarsi della condizione di reciprocità.

Un ultimo aspetto riscontrato riguarda il requisito di non possesso di ulteriore proprietà immobiliare ubicata sul territorio nazionale o all'estero. In questo caso risulta evidente l'elemento discriminatorio nei confronti del cittadino straniero già titolare di un diritto di proprietà immobiliare nello stato di provenienza. A tal proposito si ricorda il caso riguardante un bando ERP del 1999 del Comune di Pordenone⁴⁹. La legge regionale del Friuli Venezia-Giulia in materia di edilizia residenziale pubblica prevedeva, tra i requisiti soggettivi, di *“non essere proprietari, o nudi proprietari, di altra abitazione, ovunque ubicata, adeguata alle necessità del proprio nucleo familiare [...]”*⁵⁰. A verifica di questo requisito i cittadini extracomunitari dovevano presentare un'autocertificazione accompagnata da un'attestazione dell'autorità consolare competente dalla quale risultasse la non titolarità del diritto di proprietà, di nuda proprietà o di usufrutto su di un alloggio o porzione di fabbricato ovunque ubicati (quindi oltre che nel proprio paese d'origine anche in qualunque altro stato estero). L'imposizione di una condizione che, per burocrazia e procedure, è più difficilmente osservabile dallo straniero costituisce, alla luce del principio di parità di trattamento degli immigrati regolarmente soggiornanti rispetto agli italiani, una discriminazione indiretta.

Particolarità bandi ERP

Tra le particolarità riscontrate, dinanzi a speciali e documentate situazioni di emergenza si segnala la possibilità per i Comuni della Campania e della Lombardia di riservare una quota parte degli alloggi che si rendono disponibili a specifiche categorie di soggetti, quali “[...] sistemazione profughi” o “eventuali profughi rimpatriati da non oltre un quinquennio, secondo la legislazione statale in materia”.

Nelle leggi della Regione Campania e della Regione Liguria, tra i requisiti soggettivi, non vi sono citati quelli richiesti dalla legge n. 133/2008 (residenza da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima regione). A fronte del mancato inserimento di questi requisiti di residenza, contrariamente agli altri casi analizzati, è possibile dedurre una competenza regionale nel prevedere un trattamento di maggior favore per le categorie sociali più deboli rispetto a quello indicato dalla fonte statale, laddove rispettino lo standard minimo da assicurare in tutto il territorio nazionale richiesto dalla normativa nazionale, in particolare Costituzione e Testo Unico. Per quanto concerne tale peculiarità si ricorda che già la sentenza, sopra citata, della Corte Costituzionale⁵¹ intervenuta a seguito del ricorso portato avanti dal Governo, dichiara che la normativa regionale che prevede parità di trattamento tra cittadini stranieri dapaesi terzi e cittadini italiani all'interno della regolamentazione dell'accesso all'ERP, non viola la potestà statale in materia di immigrazione, in quanto prevede comunque il requisito del possesso della carta di soggiorno o titolo dal permesso di soggiorno come previsto dal T.U.

⁴⁸D. Lgs. 25/7/1998 n. 286, art. 2.2, *“Lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato gode dei diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano, salvo che le convenzioni internazionali in vigore per l'Italia e il presente testo unico dispongano diversamente [...]”*.

⁴⁹Comune di Pordenone, bando n. 32/1999 emanato il 26 febbraio 1999.

⁵⁰Legge Regionale Friuli Venezia-Giulia. n. 75/1982, art. 24 lett. c.

⁵¹Vedi sopra: Sentenza della Corte Costituzionale n.61/2011.

5.2Punteggi Erp

Sempre relativo ai bandi ERP è stato analizzato anche il procedimento per la formazione della graduatoria utile per l'assegnazione degli alloggi. È stato riscontrato come tutte le leggi regionali prese in considerazione si omologano sia per quanto riguarda gli elementi formanti la graduatoria sia per quanto riguarda l'attribuzione del punteggio per il singolo elemento. Gli elementi quali reddito e composizione del nucleo familiare, anzianità di formazione della famiglia richiedente, presenza di diversamente abili, ecc, sono tutti presenti nelle legge regionali e, di conseguenza, nei singoli bandi comunali.

Un elemento di ambigua discriminazione è quello relativo agli emigrati italiani e ai profughi. Secondo la normativa⁵² posseggono la qualifica di profugo i cittadini italiani, ed i loro familiari a carico, che appartengono alle seguenti categorie:

- profughi dalla Libia, dall'Eritrea, dall'Etiopia e dalla Somalia;
- profughi dai territori sui quali è cessata la sovranità dello Stato italiano;
- profughi dai territori esteri in seguito agli eventi bellici;
- profughi da territori esteri in seguito a situazioni di carattere generale che hanno determinato lo stato di necessità all'impatrio, equiparati a tutti gli effetti ai profughi di cui ai primi tre punti precedenti;
- figli di profughi, nati nei territori di provenienza dopo la data indicata nel successivo articolo 2, o nati in Italia entro trecento giorni dalla partenza definitiva della madre dal Paese di provenienza purchè profugo sia il genitore esercente la patria potestà.

La qualifica di profugo italiano determina, in alcuni bandi ERP, l'attribuzione di punteggi che possono incidere nella graduatoria delle assegnazioni degli alloggi. Nel bando 2013 della città di Pescara viene attribuito 1 punto alla categoria “*emigrati rientrati unitamente al nucleo familiare da non oltre un anno alla data di pubblicazione del bando o che rientrino entro un anno dalla data stessa, profughi*”. Un peso maggiore, ben 4 punti, viene attribuito alla categoria dei “*nuclei familiari composti da profughi cittadini italiani*” che fanno domanda di alloggio nella città di Roma (bando ERP del 2012).

Si segnala anche l'ambiguità della legge della Regione Liguria (n. 10/2004) che nella scheda di valutazione della situazione del nucleo familiare volta all'attribuzione dei punteggi per le graduatorie ERP equipara al punto 7 il “*nucleo familiare di emigrato che necessita di rientrare in Italia*” al “*nucleo familiare di immigrato con richiesta di ricongiungimento*”, laddove lo stesso ricongiungimento è stato definito nel punto precedente⁵³. L'ambiguità emerge dalla mancata chiarezza della definizione del termine “ricongiungimento”: da una parte sembra escludere l'istituto del “ricongiungimento familiare”⁵⁴ ed includere invece la categoria del “ricongiungimento del parente disabile”, citata precedentemente; dall'altra, se così fosse, sarebbe opportuno indagare sulla scelta del legislatore di attribuire un punteggio diverso e maggiore (15 punti) al soggetto “immigrato con richiesta di ricongiungimento”.

⁵² Legge 26 dicembre 1981, n. 763, *Normativa organica per i profughi*, GU n.354 del 28-12-1981

⁵³ Regione Liguria, *Valutazione situazione del nucleo familiare, Ricongiungimento: nucleo familiare che necessita di un alloggio idoneo per accogliervi parente disabile: a) ricongiungimento del concorrente disabile (dal 74% al 100%) con ascendenti o discendenti diretti o collaterali di primo grado presenti nella domanda b) ricongiungimento del concorrente ascendente o discendente diretto o collaterale di primo grado con disabile (dal 74% al 100%) presente nella domanda.*

file:///C:/Documents%20and%20Settings/Carmine/Documents/Downloads/criteri_assegnazione_09%20(1).pdf

⁵⁴ Il ricongiungimento familiare consente agli stranieri residenti in Italia che hanno un permesso di soggiorno per lavoro, per asilo, per studio, motivi religiosi o familiari, oppure sono già in possesso di carta di soggiorno, di mantenere o riacquistare l'unità familiare.

In base al quadro normativo regionale, è discrezione del comune decidere quale valore attribuire ai vari criteri secondo cui dare priorità alle famiglie, allo scopo di adattarli alle necessità locali. A causa della discrezionalità con cui i comuni classificano i criteri, di fatto essi determinano quali categorie di persone avranno la priorità nell'assegnazione delle case popolari. Nella tabella successiva si mette in evidenza la differenza di punteggi attribuiti in base al periodo accumulato di residenza o attività lavorativa nella Regione o nel Comune.

REGIONE	REQUISITO GRADUATORIA	PUNTEGGIO
Lombardia	Residenza maggiore di 10 anni	85
	Residenza: maggiore di 5 anni e inferiore o uguale a 10 anni	40
Liguria	richiedenti residenti da meno di 2 anni nel comune che ha emanato il bando e che, alla data di pubblicazione dello stesso, abbiano maturato complessivamente un periodo di residenza o di attività lavorativa nella Regione di almeno 3 anni.	10
	richiedenti residenti da meno di 2 anni nel comune che ha emanato il bando e che, alla data di pubblicazione dello stesso, abbiano maturato un periodo di residenza o di attività lavorativa nella Regione di almeno 5 anni.	20
	richiedenti che, alla data di pubblicazione del bando, siano residenti da almeno 2 anni nel comune che ha emanato il bando stesso	30
	per richiedenti che, alla data di pubblicazione del bando, siano residenti da almeno 5 anni nel comune che ha emanato il bando stesso	40
Puglia	Nell'attribuzione dei punteggi per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata, i bandi di assegnazione tengono conto del periodo di residenza in regione e in particolare sono assegnati almeno 0,5 punti per ogni anno, successivo a quelli previsti dall'articolo 18 ante, fino a un massimo di 15 anni anche non continuativi. [art.18 ante: Per l'assegnazione degli alloggi di edilizia sovvenzionata, i richiedenti possiedono la residenza o svolgono attività lavorativa da almeno dieci anni, anche non continuativi, nel territorio nazionale di cui cinque anni in regione]	
Veneto	presenza nel nucleo familiare di lavoratore dipendente in costanza di versamento Gescal con anzianità di contribuzione fino ad anni cinque	1
	presenza nel nucleo familiare di lavoratore dipendente in costanza di versamento Gescal con anzianità di contribuzione inferiore o uguale ad anni dieci	3
	presenza nel nucleo familiare di lavoratore dipendente in costanza di versamento Gescal con anzianità di contribuzione superiore ad anni dieci	5
	i cittadini residenti in Comune di Belluno da almeno 10 anni con nucleo familiare con residenza nel Comune da 10 a 15 anni	2
	i cittadini residenti in Comune di Belluno da almeno 10 anni con nucleo familiare con residenza nel Comune da 15 a 20 anni con eventuale soluzione di continuità non superiore ad anni 1	3
	i cittadini residenti in Comune di Belluno da almeno 10 anni con nucleo familiare con residenza nel Comune da oltre 20 anni con eventuale soluzione di continuità non superiore ad anni 1	4
Veneto	Cittadino di Stati non aderenti all'UE che, in conformità alla normativa statale vigente, svolga o abbia svolto nell'anno precedente la data di scadenza del bando di concorso attività lavorativa in Italia, e che intenda ricongiungere il proprio nucleo familiare entro 6 mesi dall'assegnazione	4

A proposito si segnalano alcuni recenti casi giurisprudenziali riguardanti l'attribuzione di punteggi aggiuntivi basati su differenti requisiti. Un caso ha coinvolto il Comune di Genova per l'introduzione nel bando per l'assegnazione di edilizia residenziale pubblica, un punteggio aggiuntivo legato al solo requisito della cittadinanza italiana. A fronte di questo criterio il T.A.R. ligure è intervenuto riconoscendo quanto segue:

“Non è contraria al principio di eguaglianza una graduatoria in tema di alloggi popolari che non favorisca i cittadini rispetto agli stranieri soggiornanti; all’opposto va considerato integrante gli estremi del comportamento discriminatorio sanzionato dall’art. 43, d.lgs. n. 286 del 1998 l’attribuzione, nell’ambito delle graduatorie per l’assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, di un punteggio aggiuntivo in ragione esclusivamente della cittadinanza italiana del richiedente, con conseguente trattamento deteriore di accesso agli alloggi pubblici per gli stranieri, pur regolarmente soggiornanti in Italia, solo in ragione del loro status di cittadini stranieri”⁵⁵. Il requisito della cittadinanza è stato esaminato anche dal Tribunale di Milano (Tribunale Milano, 21 marzo 2002): “Integra gli estremi del comportamento discriminatorio sanzionato dall’art. 43 d.lgs. n. 286 del 1998 l’attribuzione, nell’ambito delle graduatorie per l’assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, di un punteggio aggiuntivo in ragione esclusivamente della cittadinanza italiana del richiedente, con conseguente trattamento deteriore di accesso agli alloggi pubblici per gli stranieri, pur regolarmente soggiornanti in Italia, solo in ragione del loro “status” di cittadini stranieri”.

Un ulteriore esempio si è avuto con la Legge Regionale n. 16/2008 del Friuli Venezia Giulia che ha modificato il sistema di attribuzione dei punteggi per l’assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica. Il testo della legge ha previsto infatti una maggiorazione progressiva in base agli anni di residenza anagrafica nel territorio regionale (“sono assegnati almeno 0,5 punti per ogni anno, successivo a quelli previsti dall’articolo 18 ante, fino a un massimo di 15 anni anche non continuativi”). Con l’art. 38 c. 2 della medesima legge regionale si è introdotto quale ulteriore requisito per beneficiare dell’assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica quello della residenza anagrafica ovvero dello svolgimento di attività lavorativa nel territorio nazionale da almeno dieci anni, anche non continuativi, di cui cinque nel territorio regionale.

5.3 Contributo integrativo all’alloggio

Complementare agli alloggi ERP e alla loro assegnazione è il cosiddetto contributo integrativo all’alloggio, un contributo economico a sostegno del canone di locazione erogato a coloro che sono in possesso di determinati requisiti utilizzando fondi dello Stato ed anche del Comune. Il contributo integrativo per il pagamento del canone di locazione, istituito con legge n.431 del 1998, è stato drasticamente ridotto. La legge di stabilità del 2012⁵⁶ ha tagliato le risorse disponibili per il fondo integrativo per il periodo 2012 al 2014. Il fondo era passato dai 141,2 milioni di euro nel 2010 ai 9,89 milioni di euro nel 2011, fino a raggiungere quota 0 nel 2012. Tuttavia, nel 2013⁵⁷ il governo ha approvato un nuovo stanziamento pari a 30 milioni di euro l’anno per il 2014 e il 2015, e ha previsto anche la creazione di un fondo presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti pari a 20 milioni di euro l’anno per il 2014 e il 2015 destinato agli inquilini morosi incolpevoli nei comuni colpiti da una crisi degli alloggi.

Tra i requisiti, i minimi richiesti fanno riferimento ad esempio alla residenza nel Comune quale conduttore in locazione di alloggio non a canone sociale, incidenza del canone di locazione sul reddito complessivo non inferiore ad una determinata soglia, etc. Riferito agli stranieri in tutti i bandi è presente il requisito minimo

⁵⁵TAR Liguria, Genova, sez. II, 24.08.2011, n. 1354

⁵⁶Legge n.183 del 2011, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2012)*, (11G0234), GU n.265 del 14-11-2011 - Suppl. Ordinario n. 234.

⁵⁷Decreto Legge 31 agosto 2013, n. 102, *Disposizioni urgenti in materia di IMU, di altra fiscalità immobiliare, di sostegno alle politiche abitative e di finanza locale, nonché di cassa integrazione guadagni e di trattamenti pensionistici*. (13G00145), GU n.204 del 31-8-2013 - Suppl. Ordinario n. 66.

della “cittadinanza in uno stato non appartenente all’Unione Europea purché in possesso di certificato storico di residenza da almeno dieci anni ovvero da almeno cinque anni nella Regione ai sensi della L. 133 del 6 agosto 2008”.

Tuttavia si segnalano alcuni requisiti aggiuntivi riscontrati in alcuni bandi di contributo integrativo all’alloggio. Il bando del Comune di Brescia, ad esempio, richiede tra i requisiti soggettivi anche l’esercizio di una “regolare attività, anche in modo non continuativo, di lavoro autonomo o subordinato”. Il bando del Comune di Savona, invece, richiede che i richiedenti siano “residenti a Savona da almeno due anni [...] e che siano in possesso dei requisiti che annualmente vengono stabiliti dal bando comunale”.

6. Giurisprudenza rilevante

Di seguito si riporta la giurisprudenza ritenuta più rilevante sulle tematiche analizzate nella ricerca.

Annunci siti web

Sono già diverse le pronunce giurisprudenziali seguite ad azioni giudiziarie antidiscriminatorie promosse che hanno riguardato comportamenti o atti discriminatori messi in atto da agenzie di compravendite immobiliari nei confronti di stranieri.

Il Tribunale di Milano⁵⁸ nel 2000 ha accertato la natura discriminatoria del rifiuto da parte di una società di intermediazione immobiliare, interpellata circa la disponibilità di alloggi, di concludere contratti di locazione con cittadini non comunitari, una volta venuta a conoscenza della loro nazionalità. Nella fattispecie, inoltre, il giudice non ha ritenuto rilevante ai fini di escludere l’atto discriminatorio che l’agenzia di intermediazione immobiliare lamentasse il fatto che le difficoltà per concedere una locazione con persone straniere derivava dai “[...] proprietari che non avevano intenzione ad affittare ad extracomunitari”.

Un’altra importante pronuncia giurisprudenziale è del Tribunale di Bologna⁵⁹ con la quale il giudice ha riconosciuto come discriminatorio l’inserimento, all’interno di un sito internet per ricerca di alloggi, di un criterio di selezione dei soggetti locatari specificatamente riferito ai soli cittadini non comunitari.

Bandi ERP e contributo integrativi all’alloggio

Diverse pronunce giurisprudenziali seguite ad azioni giudiziarie antidiscriminatorie promosse hanno riguardato comportamenti o atti discriminatori nell’ambito del settore pubblico.

In riferimento al sistema di assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica si ricorda l’ordinanza del 2002 del Tribunale di Milano⁶⁰ con la quale si è accertata la natura discriminatoria di un bando del Comune di Milano contenente la previsione di un punteggio aggiuntivo ai fini della graduatoria esclusivamente in ragione della cittadinanza italiana dei richiedenti.

Sempre relativo ai punteggi e alle graduatorie dei bandi ERP, il TAR ligure⁶¹ ha riconosciuto gli estremi di un comportamento discriminatorio in merito all’introduzione nel bando ERP del Comune di Genova di un punteggio aggiuntivo legato al solo requisito della cittadinanza italiana.

In merito alla condizione di reciprocità, inserita come requisito nei bandi ERP, è stata analizzata l’ordinanza n. 108/2006 e la n. 264/2005 del TAR Lombardia⁶². Lo stesso TAR si è pronunciato poi anche

⁵⁸Tribunale di Milano, ordinanza del 30 marzo 2000.

⁵⁹Tribunale di Bologna, ordinanza del 22 febbraio 2001.

⁶⁰Tribunale di Milano, ordinanza del 21 marzo 2002.

⁶¹TAR Liguria, Genova, sez. II, 24.08.2011, n. 1354.

sull'inserimento del criterio degli anni di residenza quale requisito di accesso all'edilizia residenziale pubblica. Con l'ordinanza n. 23/2009 i giudici avevano ritenuto non manifestamente infondata l'eccezione di incostituzionalità concernente il requisito del possesso del permesso di soggiorno biennale previsto ai sensi dell'art. 40 c. 6 del T.U. sull'immigrazione ai fini della fruizione da parte degli stranieri dei contributi per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione, in quanto introdurrebbe un criterio irragionevole che si presta ad ingiuste disparità di trattamento contrarie al principio costituzionale di uguaglianza. La Corte Costituzionale, invece, con l'ordinanza del 26 febbraio 2010, n.76 ha dichiarato la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 40.6 del Testo Unico.

Il requisito della non titolarità di diritti reali su proprietà immobiliari ubicate sul territorio nazionale o all'estero è stata esaminato con il caso del bando ERP 32/1999 del Comune di Pordenone⁶³ che imponeva una condizione difficile da soddisfare per gli stranieri, costituendo quindi per gli stessi gli estremi di una discriminazione indiretta.

Nella parte relativa al contributo integrativo all'alloggio il giudice del lavoro di Udine⁶⁴ ha dichiarato la natura discriminatoria del bando del 2010 del Comune di Majano che subordinava l'assegnazione del contributo ad un requisito di anzianità di residenza decennale in Italia e annuale nel territorio regionale per effetto degli art. 4 e 5 della legge regionale Friuli Venezia Giulia n. 18/2009. Il giudice ha infatti riconosciuto che il requisito di anzianità di residenza costituisce una discriminazione indiretta, e quindi vietata dall'ordinamento dell'Unione Europea, perché può essere soddisfatto proporzionalmente in misura maggiore dai cittadini nazionali da rispetto a quelli immigrati per ragioni di una minore presenza sul territorio dei secondi. L'ordinanza in questione ha inoltre chiamato in causa la stessa responsabilità della Regione Friuli-Venezia Giulia, in quanto ente amministratore coinvolto nel procedimento amministrativo relativo all'erogazione dei contributi. Il giudice del lavoro di Udine ha infatti rilevato che una corretta applicazione del primato del diritto comunitario implica che i Comuni debbono disapplicare le norme regionali che, stabilendo un requisito di anzianità di residenza, confliggono con esso.

Il carattere discriminatorio 'indiretto' della legislazione del Friuli Venezia-Giulia sul contributo al sostegno alle locazioni, nella parte in cui prevedeva un requisito di anzianità di residenza decennale in Italia, è stato accertato anche dall'ordinanza n. 271/2011 del giudice del lavoro del Tribunale di Gorizia. Il giudice ha accertato in linea di principio che il requisito di anzianità di residenza richiesto dalla legge regionale viene a violare l'art. 11 della direttiva n. 109/2003 concernente il principio di parità di trattamento in materia di prestazioni di assistenza sociale e di accesso all'abitazione dei cittadini di Paesi terzi non membri dell'UE in possesso del permesso di soggiorno CE per lungo soggiornanti. Tuttavia, il giudice del lavoro di Gorizia ha preso atto che prima dell'udienza fissata per la discussione del ricorso, il Comune di Gorizia ha provveduto a disapplicare la disciplina regionale nella parte ritenuta discriminatoria, e ha dichiarato quindi cessata la materia del contendere.

Le stesse motivazioni, infine, sono state riprese nelle ordinanze del 5 agosto 2011 e del 24 novembre 2012 del Tribunale di Trieste.

Un caso totalmente differente si è riscontrato nel 2009 nella decisione del Comune di Calenzano (provincia di Firenze). L'ente locale, infatti, secondo quanto previsto dalla legge n.133 del 2008, avrebbe dovuto escludere dai bandi per i contributi affitto i cittadini stranieri che risiedono in Italia da meno di dieci anni e nella Regione da meno di cinque anni. La giunta municipale, invece, ha previsto una riserva da destinare ai

⁶² Vedi sopra, pagina 20.

⁶³ Vedi sopra, pagina 21

⁶⁴ Tribunale di Udine, in funzione del Giudice del Lavoro, ordinanza n. 615/2010.

cittadini immigrati esclusi dal bando e così garantendo pari diritti anche a quei cittadini stranieri che altrimenti sarebbero stati esclusi alla luce del requisito sopra richiamato.

Ancora in merito ai bandi ERP si segnala il caso del Comune di Verona. Con la delibera del 4.9.2007 n. 4 l'AGEC, l'Agenzia che gestisce gli immobili di proprietà del comune di Verona, ha introdotto in materia di assegnazioni relative ai bandi di concorso di cui alla Legge regionale 10/96 una maggiorazione di punteggio (fino a 4 punti) a favore dei cittadini italiani residenti nel Comune di Verona da almeno 20 anni. Di fronte a questa iniziativa, si sono susseguiti sia un parere dell'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI), sia dell'Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica, l'UNAR, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità. In questo pareri è stata affermata la natura discriminatoria della delibera dell'AGEC sia nei confronti dei comunitari sia nei confronti degli extracomunitari imponendo, senza che ciò abbia un giustificato motivo, dei requisiti molto pesanti che di fatto escludono dalla possibilità concreta di accesso agli alloggi tutti gli stranieri. Inoltre, anche a seguito di una interrogazione scritta alla Commissione Europea, la questione ha poi dato il via ad una procedura d'infrazione del diritto europeo in relazione alla legislazione regionale del Veneto sugli alloggi di edilizia residenziale pubblica. Anche a seguito degli addebiti mossi dalla Commissione europea, il legislatore regionale del FVG ha approvato la legge regionale n. 16/2011, sostituendo i diversi requisiti di anzianità di residenza ai fini dell'accesso alle prestazioni sociali con un unico requisito di anzianità di residenza biennale nel territorio regionale, valido tanto per i cittadini nazionali, quanto per i cittadini di altri Paesi membri dell'UE così come per i cittadini di Paesi terzi titolari del permesso di soggiorno per lungo soggiornanti di cui alla direttiva europea n. 109/2003 e i rifugiati, mentre per gli altri cittadini di Paesi terzi non membri dell'UE è stato previsto un requisito aggiuntivo di anzianità di residenza quinquennale in Italia.

Un'ultra importante pronuncia giurisprudenziale è l'ordinanza n. 666/2010 del Tribunale di Bolzano, con la quale il giudice ha disposto il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia europea della normativa della Prov. autonoma di Bolzano che nel ripartire il finanziamento per l'accesso alle locazioni, suddivide i fondi a seconda della nazionalità comunitaria o meno dei richiedenti, con conseguente trattamento svantaggioso nei confronti dei cittadini di Paesi terzi lungo soggiornanti in contrasto con il principio di parità di trattamento. La Corte di Giustizia dell'Unione europea⁶⁵, ha in seguito osservato che la parità di trattamento è richiesta esplicitamente dall'articolo 11, lettera d, della direttiva n. 109/2003/CE.

Ancora nel 2010, Il Tribunale di Bergamo, con ordinanza depositata il 15 luglio 2010, ha accertato la natura discriminatoria di un Regolamento comunale, con il quale erano state istituite delle agevolazioni per l'accesso alla prima casa nei centri storici da parte delle giovani coppie, riservandole ai soli cittadini italiani.

Infine la materia dell'edilizia residenziale pubblica dal punto di vista delle competenze Stato-Regioni e dell'individuazione dei livelli minimi essenziali di fabbisogno abitativo è stata oggetto di una importante pronuncia della Corte Costituzionale. Con la sentenza n. 121/2010 è stato deciso il ricorso promosso da alcune Regioni⁶⁶ sul Piano Nazionale di Edilizia Abitativa, istituito dalla legge 133/2008. Il Piano Casa prevede la costruzione di nuove abitazioni e la realizzazione di misure di recupero del patrimonio abitativo esistente ed è articolato sulla base di criteri oggettivi che tengano conto dell'effettivo bisogno abitativo presente nelle differenti realtà territoriali. Per tali ragioni sono indicate anche le categorie sociali svantaggiate⁶⁷ che concorrono prioritariamente nell'accesso al libero mercato degli alloggi in locazione. Le

⁶⁵ Causa C-571/10, vedi sopra, pagina 7

⁶⁶ Piemonte, Emilia Romagna, Veneto, Liguria, Umbria, Toscana, Puglia, Campania, Valle d'Aosta, Sicilia, Lazio e Toscana

⁶⁷ Legge 133/2008, art. 11 comma 2, *“Il piano e' rivolto all'incremento del patrimonio immobiliare ad uso abitativo attraverso l'offerta di abitazioni di edilizia residenziale, da realizzare nel rispetto dei criteri di efficienza energetica e di*

Regioni hanno impugnato l'art. 11 della legge 133/2008, sostenendo una violazione della loro competenza legislativa in materia di governo del territorio in quanto la norma impugnata non sarebbe direttamente riconducibile alla competenza statale in materia di livelli essenziali di fabbisogno abitativo, bensì più correttamente ascrivibile alla programmazione degli interventi di edilizia residenziale pubblica⁶⁸. Ad avviso della Corte, la previsione da parte dello Stato di un piano nazionale di edilizia abitativa va ascritta all'esercizio di una competenza nell'ambito del governo del territorio in ordine alla predeterminazione dei principi generali della programmazione nazionale e regionale. Allo stesso risultato conduce l'argomentazione che prende le mosse dall'esigenza di determinare livelli minimi di offerta abitativa per specifiche categorie di soggetti deboli⁶⁹. Resta sullo sfondo la censura che talune Regioni avevano sollevato in merito all'utilizzo dell'avverbio "*prioritariamente*", che nell'interpretazione datone dalla Corte lascerebbe spazio alla possibilità che i livelli minimi stabiliti dallo Stato possano essere innalzati dalle Regioni.

Rimane quindi, anche a seguito della pronuncia della Corte, una certa confusione sulle competenze e gli strumenti inerenti la disciplina generale pubblica: in una materia così articolata, infatti, il tentativo di costruire una efficace tutela multilivello anche del diritto alla casa si rivela problematico, specie con riguardo al corretto esercizio delle competenze legislative di ciascun Ente territoriale, alla realizzazione di una collaborazione tra gli stessi che sia effettivamente leale, che non si traduca, cioè, in uno sconfinamento delle competenze reciproche⁷⁰.

7. Conclusioni

Le informazioni presentate in questo breve rapporto sono state raccolte con lo scopo di contribuire a documentare le discriminazioni fondate sull'origine razziale o etnica e la nazionalità nell'accesso alla casa sia sul mercato privato sia all'alloggio pubblico, e verificare l'effettività del principio di parità di trattamento anche per le persone immigrate regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato. I risultati del monitoraggio indicano che, sia nel settore privato, sia in quello pubblico, è ancora presente una forte disparità di trattamento tra gli stranieri e i cittadini italiani.

Nel settore privato permangono i pregiudizi nei confronti degli stranieri che portano a dubitare delle loro capacità di essere controparti affidabili nei rapporti economici.

Nel settore pubblico, per quello che riguarda le regole per l'accesso e l'assegnazione delle abitazioni di edilizia residenziale pubblica, la ricerca delinea un quadro sostanzialmente equilibrato ed in linea con le normative nazionali e regionali anche se alcuni aspetti discriminatori sono emersi nell'analisi dei bandi di alcuni Comuni. Le eccezioni riscontrate in quest'ultimo caso pongono alcuni interrogativi ed osservazioni

riduzione delle emissioni inquinanti, con il coinvolgimento di capitali pubblici e privati, destinate prioritariamente a prima casa per:

a) nuclei familiari a basso reddito, anche monoparentali o monoreddito;

b) giovani coppie a basso reddito;

c) anziani in condizioni sociali o economiche svantaggiate;

d) studenti fuori sede;

e) soggetti sottoposti a procedure esecutive di rilascio;

f) altri soggetti in possesso dei requisiti di cui all'articolo 1 della legge 8 febbraio 2007, n. 9;

g) immigrati regolari a basso reddito, residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima regione".

⁶⁸A. Venturi, *I poteri normativi delle regioni*, in R. Ferrara, G.F. Ferrari, *Commentario breve alle leggi in materia di Urbanistica ed Edilizia*, BreviariaJuris, Padova, 2010.

⁶⁹A. Venturi, *Dalla legge Obiettivo al Piano nazionale di edilizia abitativa: il (ri)accentramento (non sempre opportuno) di settori strategici per l'economia nazionale*, Le Regioni, 2010.

⁷⁰V. Valentini, *L'edilizia residenziale pubblica tra livelli essenziali delle prestazioni e sussidiarietà osservazioni alla sentenza della corte costituzionale n.166 del 2008*.

rilevanti. Innanzitutto, è stato riscontrato come le Regioni possano non applicare i requisiti per l'accesso alle abitazioni di edilizia pubblica che prevedono alcuni anni di residenza sul territorio nazionale o regionale (rispettivamente 10 anni e 5 anni). Quest'ultima previsione evidenzia come la condizione giuridica dello straniero risulti frammentata non soltanto in riferimento al titolo di soggiorno da questi posseduto, ma anche in riferimento al luogo in cui risiede. Le Regioni e gli Enti locali, infatti, nell'esercizio della propria autonomia, possono riconoscere, garantire o limitare l'esercizio di determinati diritti. Le differenze tra le politiche di welfare sul territorio, anche in materie non direttamente incidenti su diritti fondamentali della persona, incidono anche sulla garanzia di molti diritti sociali: dalla casa, all'assistenza sociale e socio-sanitaria. Un esempio per tutti è rappresentato dalla scelta dei criteri in base ai quali attribuire gli alloggi di edilizia residenziale pubblica, dai quali può conseguire non soltanto una limitazione dello straniero nell'accesso all'abitazione, ma anche l'impossibilità di richiedere il ricongiungimento familiare o il permesso CE per soggiornanti di lungo periodo, entrambi subordinati al possesso di un alloggio idoneo⁷¹.

Bisogna quindi riconoscere il godimento dei diritti sociali come veicolo di integrazione sociale dello straniero, e in quest'ottica riflettere sul limite entro il quale al legislatore è consentito differenziare la posizione dello straniero da quella del cittadino nell'accesso al sistema di welfare, al fine di evitare differenziazioni di trattamento arbitrarie e quindi irragionevoli.

⁷¹*Le istituzioni del federalismo, Regione e Governo Locale*, Bimestrale di studi giuridici e politici della Regione Emilia-Romagna, settembre 2008.