

***QUESTIONE ABITATIVA  
E IMMIGRATI  
NEL TERRITORIO BRESCIANO***

*(di C. Buizza e C. Cominelli)*

n. 4 / maggio 2000

## INDICE<sup>1</sup>

1	Introduzione	pag. 3
2	Disagio abitativo: caratteristiche e soggetti	“ 4
3	Interpretare la problematica abitativa degli immigrati: alcune categorie di riferimento	“ 6
4	L’inadeguatezza delle politiche abitative a favore degli immigrati	“ 8
5	Quali politiche? La rivoluzione copernicana dell’abitare	“ 10
6	Alcune Esperienze	“ 12
	6.1. Un’agenzia di supporto: Casa Amica	“ 13
	6.2. Un network di organizzazioni <i>nonprofit</i> : Coordinamento Veneto Accoglienza (C.V.A.)	“ 15
	6.3. L’incidenza della variabile finanziaria: il progetto “Realizzazione Alloggi Migranti” (RE.A.MI) di Modena	“ 18
	6.4. Azione, informazione e ricerca per il problema abitativo: Istituzione dei Servizi per l’Immigrazione (I.S.I.) di Bologna	“ 21
7	Brescia: un’integrazione possibile	“ 24
	7.1. Immigrati a Brescia: tra cittadinanza economica e disagio abitativo	“ 24
	7.2. Interventi di prima e seconda accoglienza	“ 28
	7.3. Brescia: città dalle potenziali risorse	“ 36
8	Considerazioni conclusive	“ 38
	Bibliografia	“ 43

---

<sup>1</sup> C. Cominelli è autrice dei cap. 1 – 2 – 3 e del paragrafo 6.4; C. Buizza è autrice dei cap. 4 - 5 – 6 – 7; le conclusioni cap. 8 sono comuni.

# 1. Introduzione

Riflettere sulle categorie che stanno alla base del dibattito relativo al problema abitativo degli immigrati implica innanzitutto interrogarsi sui diversi significati che il concetto di abitare può assumere.

Come si osserva in una precedente ricerca condotta a Bergamo sulle diverse forme dell'abitare (Boninelli M., Torrese E., 1998), il termine casa può rimandare a due diversi ambiti: quello di spazio fisico, in cui si svolge l'azione dell'abitare e quello affettivo-relazionale, che scaturisce dalla pratica quotidiana dei soggetti nello stare insieme.

La lingua inglese, da questo punto di vista, si presenta più raffinata, in quanto utilizza il termine *house* per riferirsi allo spazio fisico, enfatizzando la dimensione funzionale del dimorare e il termine *home* per sottolineare le dinamiche affettive-relazionali sottese alla pratica di abitare di un soggetto o di un gruppo (Douglas, Pallotti, 1995).

In effetti, se osserviamo il concetto di abitare, numerosi sono i significati che possono emergere: per esempio, casa come luogo di sistemazione transitoria, casa come ambito di solidarietà e affettività, di sicurezza, di progettualità esistenziale, ecc.

Pensando inoltre la casa come spazio di espressione della personalità, il parallelo metaforico tra casa e corpo consente di evidenziare come le pareti possano rappresentare la pelle, nel senso di elemento del contatto e della separazione e come i diversi ambienti di convivenza rimandino ai vari ambiti psichici. Ne consegue un'articolazione plurima delle forme dell'abitare: casa come copertura o difesa, casa come incontro, casa come soluzione provvisoria, ecc..

Queste considerazioni consentono di mettere in luce come il concetto di abitare sia ampio e determinato da una pluralità di variabili: soggetti, comportamenti, relazioni e scopi.

Pertanto, l'approfondimento della questione abitativa, per quanto riguarda gli immigrati, richiede la considerazione dei seguenti aspetti:

- la distinzione tra il concetto di abitare (*home*) e di vivere in (*house*);
- l'assunzione della categoria della complessità, quale criterio per la comprensione delle diverse dinamiche legate all'azione abitativa;
- l'applicazione di un'ottica non tanto quantitativa ma qualitativa, allo scopo di privilegiare politiche di intervento mirate e differenziate;
- l'attenzione all'articolazione della popolazione, che potenzialmente potrebbe essere interessata dal problema casa;

- la valorizzazione del carattere processuale dell'abitare, che implica un ruolo attivo dell'abitante stesso.

Muovendo da questo quadro concettuale, nonché da una ricognizione relativa alle problematiche legate al disagio abitativo in Italia, il seguente lavoro intende offrire, da un lato, un'indagine delle iniziative presenti in Brescia e provincia, dall'altro, un esame di alcune esperienze significative attuate in altre realtà locali, al fine di coglierne dei casi esemplari (*leading case*), da riproporre in ambito bresciano quali *input* conoscitivi per un ulteriore avanzamento nella ricerca di opportunità di intervento innovative.

## **2. Il disagio abitativo: caratteristiche e soggetti<sup>2</sup>**

Prima di passare direttamente alla trattazione del problema abitativo di una categoria specifica, quale quella degli immigrati, è necessario chiarire cosa si intende per disagio abitativo.

Si tratta infatti di un concetto, che per il suo intrecciarsi con i nuovi processi di impoverimento e con le nuove forme di esclusione sociale, risulta di difficile definizione: se nella sua forma tradizionale era determinato prevalentemente e direttamente dalla povertà economica e si concretizzava con l'impossibilità di acquisire un bene disponibile per la mancanza di risorse monetarie (problemi di *affordability*), oggi, si aggiungono nuovi elementi di problematicità, relativi sia alla carenza di alternative abitative rispetto all'eterogeneità delle esigenze (problemi di *quality*), sia all'emergere di nuove categorie sociali, portatrici di gravi difficoltà (problemi di *exclusion*) (Tosi, 1994a:169).

Osservando infatti i diversi soggetti, che potenzialmente possono essere investiti dal problema alloggiativo, emergono numerose categorie a rischio.

Per quanto riguarda il disagio di tipo tradizionale, oltre alla povertà economica, una delle attuali espressioni di povertà rimanda alla questione della disoccupazione: la mancanza e la perdita del lavoro, comportando una decurtazione delle entrate finanziarie, rappresentano una potenziale causa della condizione di soggetto "senza tetto".

In riferimento invece alle componenti sociali coinvolte nel disagio abitativo di tipo qualitativo, abbiamo, per esempio, la categoria degli anziani. Con il crescere della durata del ciclo di vita e l'aumento della popolazione in età avanzata, si riscontra un incremento di nuclei

familiari composti da una sola persona anziana con esigenze di assistenza e sicurezza, quali la prossimità ai servizi socio-assistenziali, la vicinanza a una rete di sostegno amicale e parentale, la necessità di presidi sanitari. Accomunati da esigenze simili, troviamo i portatori di handicap che, per realizzare l'autonomia personale, necessitano di accorgimenti edilizi riconducibili, per esempio, all'abbattimento delle barriere architettoniche. Un'ulteriore nuova categoria emergente è quella relativa alle famiglie monogenitoriali o in crisi che necessita di tagli di appartamento diversi da quelli richiesti dal tipico modello di convivenza familiare. Una domanda simile è espressa anche dalle giovani coppie, ai primi passi nel progetto di dare vita a un nuovo nucleo familiare e pertanto bisognose di alloggi a costi non proibitivi e adeguati alle esigenze di una famiglia in fase embrionale. Spia di una domanda abitativa che resta implicita o latente, sempre in riferimento al disagio di tipo qualitativo, è invece il fenomeno della permanenza prolungata dei giovani in famiglia: tra i molteplici elementi che scoraggiano una vita autonoma e indipendente, spicca infatti la mancanza di abitazioni con caratteristiche idonee e costi accessibili.

Accanto a questo genere di categorie, è riscontrabile un'ulteriore tipo di disagio abitativo, non tanto determinato dallo *status* economico o dalla inadeguatezza qualitativa degli alloggi ma da un problema di esclusione sociale, che demarca nettamente una fetta di popolazione, per la quale il mercato abitativo non sembra disponibile, se non nelle sue forme devianti (Tosi, 1994a: 100). Chiara espressione di questo disagio sono le figure sociali caratterizzate da un insufficiente riconoscimento giuridico e da un debole legame sociale: tra di esse, risaltano i nomadi e gli immigrati, per i quali l'accesso alle soluzioni abitative è condizionato soprattutto da barriere di tipo etnico, culturale o razziale. Si tratta peraltro di una forma di esclusione duplice: da un lato impedisce l'attuazione di un processo di integrazione, che permetterebbe il riconoscimento di una cittadinanza sociale, dall'altro ostacola anche la piena acquisizione di una cittadinanza economica. Molti immigrati, regolarmente inseriti nel mondo del lavoro, pur beneficiando di una normale retribuzione, che consentirebbe di escluderli dalla fascia dei poveri, rischiano di rimanere emarginati dai meccanismi di regolazione del mercato abitativo e ciò si ripercuote sui diversi aspetti dell'inserimento nella nostra società.

Come sinteticamente illustrato da fig. 1, è possibile quindi identificare tre principali forme di disagio abitativo, che, qualora si presentino congiuntamente, sfociano in un genere di disagio che può essere definito grave. Soggetti principali di questa tipologia estrema risultano essere, i più poveri, i "senza tetto", per i quali i costi di un'abitazione (affitto, manutenzione, costi di

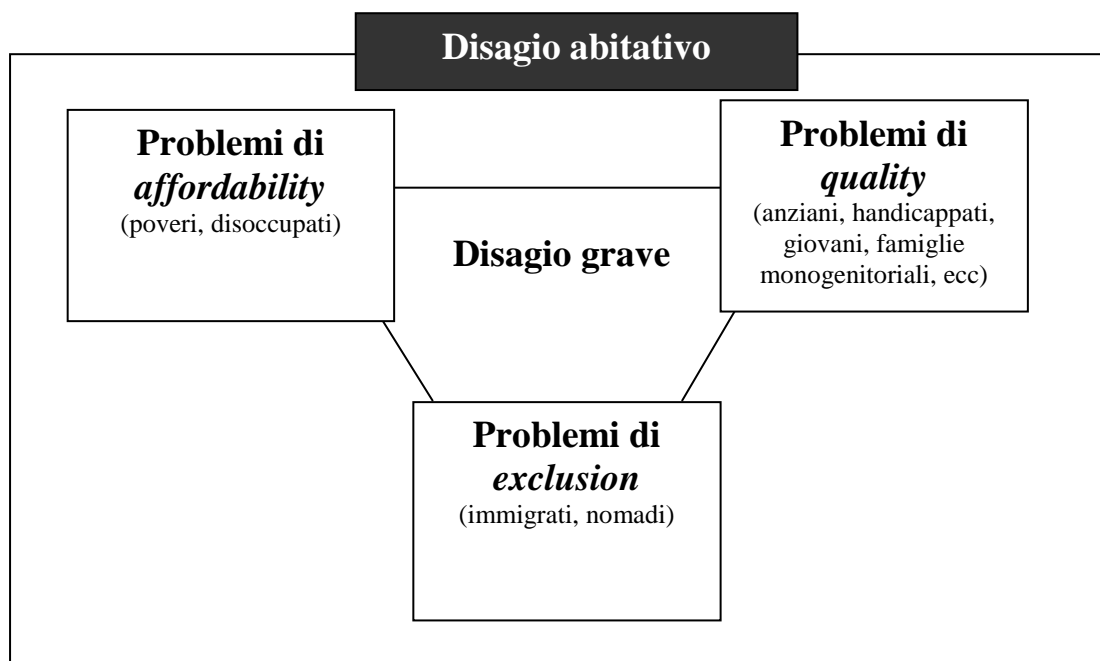
---

<sup>2</sup> In riferimento al concetto di disagio abitativo e alle diverse categorie interessate confronta: Tosi A. (a cura di), 1994, pp. 99 - 168

proprietà, ecc.) risultano eccessivamente pesanti, e soprattutto gli appartenenti alla fascia degli esclusi (immigrati, nomadi) che, in quanto a priori estromessi dalle opportunità del mercato abitativo, sono facilmente coinvolti in un processo di progressiva emarginazione generale.

Il disagio abitativo grave non si traduce quindi semplicemente in una povertà specifica di casa ma è la dimensione in cui convergono più carenze, dove la mancanza di una abitazione rappresenta l'elemento cruciale.

Fig. 1: *Forme molteplici del disagio abitativo*



Fonte: nostra rielaborazione da Tosi, 1994a, p. 171.

### **3. Interpretare la problematica abitativa degli immigrati: alcune categorie di riferimento**

Dopo aver cercato di chiarire nelle sue linee più essenziali il concetto di disagio abitativo ci dedichiamo ora con particolare attenzione allo specifico della nostra ricerca: il problema abitativo degli immigrati.

Come osserva Tosi, uno dei maggiori studiosi italiani di questo problema, tale fenomeno è per molti versi pervaso da nozioni e concetti che rischiano di porre tale questione in termini inadeguati (Tosi, 1998: 7). Alcuni di essi, come quello di integrazione, di multiculturalismo,

di esclusione, di povertà/marginalità e di concentrazione, che dovrebbero rappresentare le nozioni guida delle diverse iniziative tese a trovare una soluzione a questo problema, sono spesso, per il loro ampio significato e abuso, oggetto di equivoche o parziali considerazioni. Vediamo, per esempio, il termine "integrazione", spesso utilizzato in senso statico come dato unidirezionale, senza tenere conto della sua dimensione processuale e multidimensionale (Colasanto, Ambrosini, 1993: 26), che implica una sequenza di tappe, collocate su un *continuum*, attraverso cui i soggetti elaborano un modello di coesistenza di tratti culturali e sociali provenienti da ambienti diversi. Trascurare tale aspetto di evoluzione progressiva, significa innanzitutto non tenere conto del suo carattere temporale, che spesso arriva a compiersi nel corso di più generazioni. Inoltre, si rischia di non considerare attentamente l'eterogeneità delle diverse soluzioni di vita integrata, elaborabili da ciascun soggetto. Tutto questo, nella riflessione sul problema abitativo, non può essere sottovalutato, pena il misconoscimento della "varietà dei percorsi, del ruolo dei processi comunitari, del carattere transazionale delle relazioni, ecc." (Tosi, 1998: 8).

Considerazioni analoghe possono essere formulate per la nozione di "multiculturalismo", che non è assimilabile alla semplice compresenza di cultura immigrata e cultura locale ma richiede di orientare il focus sulla qualità transazionale dell'incontro. Non si tratta di una giustapposizione di elementi diversi, o di una soluzione sincretica in vista di esigenze pratiche, piuttosto l'accento va posto sull'eterogeneità delle variabili in gioco.

Anche i concetti di "esclusione", "povertà" e "marginalità" sono oggetto di ambiguità: infatti, se da un lato appaiono esagerati per descrivere le popolazioni immigrate, visto che in realtà solo una porzione di essa è definibile concretamente come povera, d'altro lato, è vero che gli immigrati sono colpiti da diverse forme di esclusione, di marginalità e povertà. Di fronte a queste nozioni astratte bisognerebbe piuttosto chiedersi quali elementi di rischio caratterizzano la loro condizione e li espongono ad esperienze di privazione ed emarginazione. Se si osservano con attenzione gli svantaggi degli immigrati, sono per molti aspetti assimilabili a quelli delle altre popolazioni a rischio e ciò che li pone in una maggiore posizione di difficoltà è principalmente la pesante connotazione di essere appunto immigrati. E' opportuno anche chiedersi quanto alcune forme di esclusione pesino sulle possibilità di inserimento positivo dell'immigrato nella società autoctona. Per l'immigrato l'abitazione svolge un ruolo importante rispetto alle opportunità di integrazione e il perdurare della mancanza di una casa può accelerare il passaggio verso l'esclusione sociale e la marginalizzazione (Ambrosini, 1997a: 56).

Un altro concetto che svolge un ruolo significativo nell'interpretazione delle problematiche abitative degli immigrati è quello di "concentrazione". Secondo Tosi rappresenta, unitamente alla nozione di "soglia di tolleranza", uno dei più potenti complessi ideologici che operano contro le ragioni urbane del multiculturalismo (Tosi, 1993: 38-42). Per entrambe le categorie infatti, la credibilità non deriva tanto da riscontri osservabili in situazioni di concreto disagio nella coesistenza interetnica ma da forme pregiudiziali, luoghi comuni, di cui non è per nulla chiara ed esplicitata la base empirica, benché il loro legame con i timori della società ospitante abbia spesso l'effetto perverso di favorire la tendenza a far "sparire" gli eccessi del visibile, ed occultare alla vista soggetti la cui presenza in quantità massiccia è considerata fonte di conflitti. Di fatto è stato riscontrato che la concentrazione può comportare effetti benefici sia per la popolazione immigrata che autoctona: "si tratta della capacità di essere *risorsa* fondamentale nei processi di riuso e di rinnovo urbano, nonché, talvolta, di generare un'azione "paradossalmente" conservativa di alcuni modi d'uso" (Lanzani, 1998: 33).

Infine, la stessa nozione di "territorialità" viene completamente stravolta da un soggetto che fa del movimento una delle esperienze più significative della propria esistenza: il migrante è colui che si sposta, per cui necessariamente si verifica un passaggio dal territorio radicato al territorio in movimento. Gli stessi concetti di "nazione" e "Stato" divengono labili e prevale piuttosto un senso di appartenenza ad un'entità sociale a-territoriale (Tosi, 1998: 15).

#### **4. L'inadeguatezza delle politiche abitative a favore degli immigrati**

Le ambiguità segnalate nei concetti che stanno alla base dell'interpretazione del problema abitativo degli immigrati sono spesso causa di iniziative altrettanto inadeguate.

Il primo aspetto che evidenzia la frequente inefficacia risolutiva degli interventi attuati è la disgiunzione del disagio relativo agli immigrati dal problema abitativo generale (Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, 1999), a cui si aggiunge il misconoscimento dell' "effetto specchio" dei fenomeni migratori: gli immigrati per il solo fatto di esistere tra noi rendono visibili, fanno emergere, alcune delle disfunzioni del sistema socioeconomico locale (Sayad, 1990; Reyneri, 1992). Questo porta spesso ad adottare delle linee di azione specifiche che rischiano di distorcere la questione. Innanzitutto, tale dicotomia spinge a considerare il disagio abitativo degli immigrati su un piano contingente, quello delle necessità impellenti piuttosto che su quello progettuale. La categoria dell'emergenza presenta



però numerosi limiti: induce ad agire in termini d'urgenza ignorando la complessità degli eventi, ad adottare pertanto procedure sommarie; innesca processi di assistenzialismo e adagiamento dell'utente; impedisce il coinvolgimento della realtà territoriale; incoraggia soluzioni a breve termine anziché di tipo permanente. La dissociazione degli immigrati dagli altri soggetti coinvolti dal problema abitativo (cfr. par. 2) pone inoltre i presupposti di una competizione tra le fasce più deboli, legittimando la preoccupazione di controllare fattori di allarme sociale, connessi ai timori di invasione e di soprusi da parte dell' "altro" (Tosi, 1993: 31). Conseguenza di tale atteggiamento sono anche quel genere di interventi che per evitare ulteriori conflitti sociali tendono ad occultare ciò che può essere ritenuto eccessivo elemento di disturbo, agendo, per esempio, sulla categoria del visibile con pratiche di controllo territoriale (come la dislocazione di centri di accoglienza in aree periferiche), rendendo così vana la possibilità di realizzare esperienze di convivenza in spazi condivisi (Blanc, Garnier, 1984).

Un altro elemento carico di criticità è quello relativo alla trattazione del problema abitativo degli immigrati in termini prevalentemente quantitativi anziché qualitativi: la preoccupazione è stata quella essenzialmente di fornire posti letto piuttosto che attivare processi abitativi. Agire in un'ottica progettuale richiede infatti la pianificazione di azioni a lunga scadenza, che implicano il coinvolgimento dei diretti interessati e della realtà territoriale, attivando ambiti di integrazione.

Anche l'assunzione di un'ottica piatta e riduzionistica, conseguenza certo di modelli di intervento sul piano dell'emergenza e imposti dall' "esterno", ha spesso contribuito all'inefficacia di numerose iniziative che non hanno considerato la varietà delle esigenze abitative degli extracomunitari: un'eterogeneità che riguarda non solo la tipologia della domanda abitativa, per altro sempre più differenziata (per esempio: diverse sono le esigenze di un immigrato con un lavoro stagionale rispetto a quelle di chi ha attuato un ricongiungimento familiare e quindi aspira a inserirsi stabilmente nella nostra società) (Fondazione Cariplo I.S.MU., 1999: 108), bensì anche la priorità relativa alla scala dei bisogni (per un immigrato può essere più urgente trovare un lavoro oppure realizzare il ricongiungimento familiare piuttosto che reperire una soluzione abitativa adeguata).

Lo stesso approccio assistenziale, presupponendo lo stereotipo dell'immigrato come povero, ha spesso condizionato l'organizzazione delle politiche abitative per le componenti immigrate travisandone l'impostazione: l'immigrato in quanto lavoratore non può essere annoverato nella categoria dei poveri e pertanto non può essere considerato destinatario pertinente di interventi assistenzialistici. La sua stessa intraprendenza nel reperimento di

alloggi, benché spesso nell'ambito più facilmente accessibile del mercato illecito, dimostra nell'immigrato un'autonoma capacità di contribuire all'elaborazione di soluzioni inedite.

Questa breve ricognizione di alcuni dei principali fattori di criticità delle politiche abitative a favore degli immigrati consente pertanto di ribadire l'importanza della comprensione del fenomeno quale *conditio sine qua non* per l'elaborazione di interventi efficaci nel promuovere, nel rispetto della diversità, opportune soluzioni abitative.

## **5. Quali politiche? La rivoluzione copernicana dell'abitare.**

Gli elementi di inefficacia sopra elencati, relativi all'inadeguatezza delle politiche abitative attuali, trascurando di porsi interrogativi in merito al significato dell'abitare e alle caratteristiche dei soggetti coinvolti, sono riconducibili a un modello di intervento che potremmo definire "dell'estromissione"<sup>3</sup>, il cui tratto peculiare si realizza nell'elaborazione di progetti che non tengono conto dell'abitante, se non come passivo destinatario. L'assunzione di un punto di vista esterno ai bisogni degli abitanti, proprio di un approccio amministrativo, spiega infatti il carattere regolativo-assistenziale di una politica di intervento orientata in termini quantitativi, tesa ad offrire "posti letto", scarsamente attenta all'eterogeneità della domanda abitativa e alla processualità del percorso di inserimento sociale.

Uscire dall'*impasse* delle politiche convenzionali e avviare una ricostruzione delle politiche abitative sociali richiede pertanto una ridefinizione della prospettiva e dei modelli di azione, nonché un'adeguata mobilitazione di risorse (Tosi, 1994b: 218).

Il nodo essenziale di una rinnovata visione delle politiche abitative consiste infatti nell'identificare quale punto di vista centrale, non un oggetto, la casa, ma un processo, i cui protagonisti sono gli abitanti stessi (Ward, 1985: 42). Potremmo parlare in questo caso di un modello "del coinvolgimento", dove per partecipazione non si intende utopisticamente un attivo contributo nella definizione delle politiche abitative, ma piuttosto l'assunzione di una prospettiva che preveda il riferimento all'azione degli abitanti. Questo determina delle precise conseguenze sulla considerazione dell'abitante quale soggetto competente in merito al proprio bisogno di abitare e capace, anche attraverso i comportamenti più informali, di fornire utili indicazioni per la progettazione di soluzioni adeguate.

---

<sup>3</sup> Il termine "estromissione" è stato da noi introdotto per indicare la discontinuità semantica rispetto al termine "coinvolgimento" utilizzato da Donzelot (1991) per sottolineare il ruolo attivo dell'abitante nella produzione del proprio ambito abitativo.

L'adozione di un punto di vista interno agli abitanti, nonché il riconoscimento dell'importanza delle pratiche spontanee contribuiscono pertanto a ridefinire le politiche abitative entro logiche di sostegno e di facilitazione: occorrono provvedimenti che producano processi appropriati, a misura delle azioni attraverso cui gli abitanti elaborano i loro bisogni (o i loro disagi) abitativi (Tosi, 1994b: 117). Coerentemente, per quanto riguarda le componenti immigrate, si tratta, per esempio, di offrire soluzioni articolate, rispondenti ai bisogni abitativi propri dei diversi stati del percorso migratorio o di operare forme di facilitazione del processo di ripopolamento e di riuso dei nuclei storici, rilevanti ambiti di insediamento degli immigrati (Fondazione Cariplo I.S.MU., 2000).

Oltre a migliorare la congruenza tra bisogni e soluzioni alloggiative e favorire effetti di reinserimento sociale, il principio metodologico del coinvolgimento, implicando, contrariamente alle politiche abitative convenzionali, l'orientamento alla dimensione locale, sollecita l'elaborazione di progetti integrati e l'attivazione di risorse progettuali. L'azione locale si qualifica infatti per la globalità dell'intervento (combinazione di obiettivi abitativi e sociali), la forma concertativa e contrattuale delle decisioni, il riferimento ad un contesto urbano e sociale specifico (Tosi, 1993: 121).

Introdurre la categoria della dimensione locale, per gli effetti di vicinanza e di radicamento che l'insediarsi comporta, implica inoltre affrontare la questione della convivenza. Un approccio promozionale alla dimensione territoriale non può ridursi semplicemente a pratiche di controllo in risposta alle diverse insicurezze suscitate dalla presenza di nuove figure in un determinato tessuto sociale, ma deve permettere, in un'ottica temporale permanente, la valorizzazione degli elementi del quotidiano che si iscrivono nei luoghi di vicinato e possono rappresentare significative occasioni di incontro e integrazione.

L'inversione di prospettiva (tab. 1) legata alla costruzione di azioni locali partecipative, ispirate al principio metodologico del coinvolgimento, rappresenta almeno potenzialmente la condizione essenziale per l'elaborazione di più adeguate politiche abitative nei confronti dei soggetti immigrati. Gli elementi di forza del modello del coinvolgimento - centralità dell'abitante e orientamento locale delle politiche - richiedendo il superamento di una percezione stereotipata del soggetto a cui sono rivolte le strategie, implicano di fatto una non facile revisione dei modelli culturali sottostanti.

Tab. 1: *Modelli di politiche abitative e loro rispettivi caratteri*

	<b>Modello dell'estromissione</b>	<b>Modello del coinvolgimento</b>
<b>approccio al problema</b>	azioni emergenziali	strategia della comprensione
<b>ruolo dell'immigrato</b>	destinatario	soggetto "competente"
<b>tipologia dell'intervento</b>	gestire "posti letto"	sostenere i processi abitativi
<b>orientamento</b>	standardizzato	selettivo e mirato
<b>gestione degli interventi</b>	centralizzata	locale
<b>metodo di intervento</b>	dirigistico	concertativo
<b>dimensione temporale</b>	orientata al contingente	orientata al permanente
<b>rapporto con il territorio</b>	in termini difensivi	in termini promozionali

Fonte: nostra elaborazione

## 6. Alcune esperienze

L'orientamento delle politiche abitative verso il "modello del coinvolgimento" è rinvenibile, seppur con modalità e intensità diverse, in alcune esperienze che hanno cercato di allargare lo spettro delle possibili risposte ai bisogni abitativi delle componenti immigrate.

Per l'approfondimento degli elementi di innovazione, riproducibilità e criticità di queste iniziative, intendendo privilegiare la dimensione della profondità rispetto a quella dell'estensione e della rappresentatività statistica, è stata utilizzata la metodologia degli studi di caso. Individuati a partire dal patrimonio conoscitivo di alcuni testimoni privilegiati (Lanzani, Ambrosini, C.N.E.L.) e dal reperimento di materiale informativo (siti internet, rapporti di ricerca, ecc.) vengono di seguito presentati alcuni casi che possono essere ritenuti esemplari: l'esperienza di Casa Amica, un'agenzia sociale impegnata nell'acquisizione di immobili da destinare in locazione agli immigrati e nella gestione di alloggi collettivi provvisori; il caso del Coordinamento Veneto Accoglienza, un'associazione regionale a cui aderiscono organizzazioni *nonprofit* attive nella sperimentazione di percorsi di seconda accoglienza e orientate alla definizione di linee programmatiche unitarie; il progetto RE.A.MI. (Realizzazione di Alloggi per Migranti) presentato dal Comune di Modena alla Commissione Europea ma non ammesso al finanziamento per l'annullamento della linea di budget; il caso dell'I.S.I. (Istituzione dei Servizi per l'Immigrazione) di Bologna, significativo per la sua capacità di coniugare ricerca, interventi concertativi ed informazione.

## 6.1. Un'agenzia di supporto: l'Associazione Casa Amica - Bergamo

L'Associazione Casa Amica, promossa dalla Consulta provinciale dell'immigrazione<sup>4</sup> di Bergamo al fine di “favorire l'accesso ad una abitazione dignitosa a cittadini italiani e a immigrati che per motivi socio-economici, familiari, psico-fisici, si trovano in situazione di bisogno e di disagio”<sup>5</sup>, viene fondata nel luglio 1993, ad opera di istituzioni pubbliche, organismi privati, associazioni di stranieri. Nello specifico, tra i soci fondatori è possibile annoverare la Provincia di Bergamo, i Comuni di Bergamo, Albino, Albano S. Alessandro, Costa Volpino, Dalmine, Lovere, Osio Sotto, l'Opera Pia Misericordia Maggiore – Bergamo, la Società Mutuo Soccorso tra Senegalesi a Bergamo, le associazioni Burkinabè, Ivoriani a Bergamo, Senegalesi Bergamaschi, Costruttori edili Bergamo, Diakonia della Caritas Diocesana, NordSud di CGIL, CISL, UIL Bergamo.

Attualmente, sono soci di Casa Amica, riconosciuta dalla Regione Lombardia in data 4 gennaio 1994 (delib. n. 47238), venticinque organismi collettivi e trentacinque persone fisiche che prestano il loro aiuto a titolo volontario. La superiorità numerica delle persone fisiche, nonché l'assenza di fini di lucro, consentono inoltre l'iscrizione al Registro regionale generale del volontariato (Decreto 1860 del 17 aprile 1996).

Casa Amica, pur agendo a favore di cittadini italiani ed immigrati in stato di bisogno e di necessità, non ha carattere assistenziale ma si configura quale “*agenzia di supporto*” per l'individuazione di soluzioni abitative. Gli ambiti operativi in cui si articola l'azione di Casa Amica riguardano infatti l'intermediazione immobiliare, la gestione diretta degli immobili, la consulenza tecnico-finanziaria, la promozione di iniziative socio culturali per favorire l'integrazione dei soggetti migranti.

In particolare, Casa Amica si occupa di:

- acquisire e assegnare abitazioni in affitto o in affitto con patti di futura vendita;
- subaffittare abitazioni prese in affitto dall'Associazione;
- affittare abitazioni concesse in convenzione dal Comune di Bergamo;

---

<sup>4</sup> L'attività della Consulta Provinciale sull'Immigrazione, istituita nel 1991 ad opera del Comune e della Provincia di Bergamo sulla base delle pressioni esercitate da Caritas, Sindacati e Associazioni varie, si svolge inizialmente in seno a 4 *Gruppi di lavoro* (Accoglienza e problemi abitativi, Istruzione e scuola; Lavoro e formazione professionale, Sensibilizzazione e azioni culturali) finalizzati all'elaborazione di riflessioni e proposte di intervento in tema di immigrazione, competenze successivamente assunte dal *Gruppo di Presidenza*, costituito presso l'Assessorato ai Servizi Sociali della Provincia. Le vicende amministrative del '95 (insediamento di una giunta provinciale a maggioranza leghista) ne ostacolano tuttavia lo sviluppo.

<sup>5</sup> Tratto dallo Statuto dell'Associazione Casa Amica.

- gestire alloggi collettivi provvisori con una capienza media di dieci persone da assegnare per un periodo di media durata, in attesa dell'individuazione di una soluzione autonoma.;
- prestare garanzia fideiussoria per l'accensione di mutui da parte degli immigrati.

Accanto a interventi *diretti* (messa a disposizione di strutture abitative) e *di facilitazione* (iniziative di garanzia e di mediazione), Casa Amica fornisce inoltre a Comuni e Parrocchie consulenze tecnico-finanziarie per l'utilizzo del F.R.I.S.L. (Fondo Regionale per Interventi Strutturali), l'accesso ai contributi previsti dalla legge Martelli, la progettazione di interventi a favore di ceti con sofferenza abitativa.

Dal punto di vista quantitativo, Casa Amica gestisce circa 75 alloggi in affitto (due i casi di cittadini italiani), amministra 18 alloggi collettivi provvisori, di cui 12 di proprietà del Comune di Bergamo e sei dell'Associazione, e si è fatta carico di 5 garanzie fideiussorie.

Per quanto riguarda le risorse finanziarie impiegate, i suddetti interventi sono stati realizzati attraverso:

1. investimento iniziale da parte dei soci fondatori (150 milioni: Comune di Bergamo; 150 milioni: Provincia di Bergamo; 50 milioni: altri Comuni; 50 milioni: Associazioni; contributo di centomila lire per le persone fisiche);
2. finanziamenti F.R.I.S.L. - Fondo Regionale per Interventi Strutturali Locali – (mutuo decennale di 700 milioni);
3. contributo della Legge Martelli (1 miliardo);
4. mutui a tasso agevolato presso Istituti di credito (750 milioni);
5. contributo annuale delle Associazioni (un milione);
6. contributi di sostenitori di Casa Amica.

Grazie inoltre a una gestione puntigliosa degli affitti, la cui mancata riscossione per casi di ritardato pagamento minerebbe l'efficienza e l'efficacia dell'Associazione, il bilancio di Casa Amica chiude, per la parte corrente, in pareggio.

Casa Amica, oltre a una delega impropria da parte dell'ente pubblico per la soluzione delle problematiche abitative degli immigrati, registra ulteriori elementi di problematicità: da un lato, un "ritardo" nell'intervento delle istituzioni ("*non decollano le politiche abitative differenziate e articolate*") e del volontariato ("*si muove in una logica assistenzialistica dettata dall'emergenza*") e, dall'altro, una sostanziale chiusura del mercato immobiliare dovuta sia a pregiudizi che a reali difficoltà di gestione del cliente immigrato (*solvibilità dei pagamenti, sovraffollamento, rumori, difficoltà ad affittare appartamenti agli autoctoni se tra gli affittuari sono presenti degli immigrati*).

Tra le prospettive di sviluppo di Casa Amica è possibile infine annoverare sia la pionieristica collaborazione con le cooperative edilizie (in particolare con Acli Casa) per favorire i ceti con sofferenza abitativa, sia la sottoscrizione di un protocollo d'intesa con il Comune di Bergamo, l'Associazione Imprenditori, il Sindacato Inquilini e comuni vari per la costituzione di un Fondo di Garanzia.

Plurimi risultano pertanto gli elementi innovativi che rendono Casa Amica un interessante laboratorio di sperimentazione a sostegno dell'offerta abitativa per le componenti immigrate: dai soggetti promotori (*partnership* tra enti pubblici, organismi *nonprofit*, associazioni di immigrati) alla natura giuridica (associazione di volontariato), dalla tipologia dell'intervento (gestione del patrimonio pubblico e intermediazione immobiliare) alle risorse finanziarie impiegate (differenziazione delle fonti di finanziamento). In particolare, l'esperienza di Casa Amica consente di evidenziare la pertinenza della funzione di mediazione e di garanzia propria di un'agenzia di supporto: da un lato, contribuisce a ristabilire relazioni fiduciarie sul mercato immobiliare, dall'altro, richiedendo il sostegno di politiche pubbliche locali, favorisce forme di *partnership* tra amministrazioni pubbliche e organizzazioni *nonprofit*. La costruzione diretta di alloggi da parte dell'agenzia sociale stessa, considerando il rapporto tra risorse impiegate, tempi di realizzazione e bisogni soddisfatti, appare infatti la meno praticabile (Fondazione Cariplo I.S.MU., 2000).

## **6.2. Un network di organizzazioni nonprofit: il Coordinamento Veneto Accoglienza (C.V.A.)<sup>6</sup>**

Gli antecedenti del Coordinamento Veneto Accoglienza, costituito formalmente in associazione il 1° febbraio 1997, sono riconducibili al 1996, anno in cui, grazie alla concomitanza di alcuni importanti appuntamenti (l'incontro tra gli aderenti alla Rete d'Iniziativa per l'Alloggio Sociale – R.I.A.S, il convegno “La Casa” promosso a Bologna dalla Caritas, l'incontro sul tema “Una rete delle comunità locali per l'immigrazione”, organizzato a Modena dal Comitato Nazionale Economia e Lavoro – C.N.E.L.), emerge con forza da parte della Cooperativa “Una casa per l'Uomo” e della Cooperativa “Nuovo Villaggio” l'esigenza di valutare le possibili forme di collaborazione continuativa tra le diverse organizzazioni del

---

<sup>6</sup> Cfr: L'esperienza di questo soggetto è ampiamente documentata nel rapporto di ricerca “*Un modello veneto di accoglienza abitativa degli immigrati. Il percorso del Coordinamento Veneto Accoglienza. Riflessioni, Proposte.*”, a cura di C.V.A., 1998.

privato sociale impegnate a vario titolo nella ricerca di soluzioni abitative a favore degli immigrati del Veneto.

Dei 26 organismi *nonprofit* che erogano servizi abitativi esclusivamente a favore di cittadini stranieri o anche a beneficio di fasce deboli (donne, minori, detenuti in semilibertà) della popolazione autoctona (AA.VV., 1998: 81-134), partecipano all'iniziativa 6 cooperative e 3 associazioni di volontariato<sup>7</sup>. Molteplici gli aspetti che accomunano queste esperienze e che, tra l'altro, ne giustificano l'adesione a un progetto comune:

- le *origini* legate sia all'inadeguatezza delle politiche sociali rivolte all'alloggio per le fasce deboli, sia all'attualità della problematica abitativa degli immigrati;
- la *tipologia di intervento* centrato sulla sperimentazione di percorsi di "seconda accoglienza" (gestione di alloggi collettivi<sup>8</sup> e appartamenti, interventi di garanzia e mediazione, accompagnamento al processo di inserimento);
- il ricorso a *modalità di acquisizione* degli immobili differenziate (contratti di acquisto, di locazione, di comodato, di usufrutto) ad esclusione della costruzione diretta che, considerati i tempi di realizzazione, le risorse impiegate, le competenze tecniche richieste, appare la meno idonea ad aumentare in maniera efficiente l'offerta abitativa per le fasce deboli;
- il mancato coinvolgimento delle *associazioni di immigrati* nella gestione degli alloggi. Al riconoscimento, in sede progettuale, della rilevanza strategica degli immigrati nella definizione/gestione del progetto abitativo, non corrisponde infatti un'assunzione di responsabilità da parte degli immigrati stessi;
- una *situazione economica e patrimoniale* simile a quella di "società di servizi ad alto capitale immobilizzato" (la principale fonte di finanziamento è costituita da fondi privati) con un "margine operativo lordo" non sempre positivo;

---

<sup>7</sup> Gli organismi che costituiscono il Comitato Veneto Accoglienza sono i seguenti:

1. Cooperativa Il Villaggio – Conegliano, Treviso;
2. Cooperativa Nuovo Villaggio – Padova;
3. Cooperativa Scalabrini – Bassano, Vicenza;
4. Cooperativa S.O.S. Casa – Villafranca, Verona;
5. Cooperativa Una casa per gli extracomunitari, Verona;
6. Cooperativa Una casa per l'uomo, Montebelluna – Treviso;
7. Associazione Italiana Zingari Oggi (A.I.Z.O) – Padova;
8. Associazione Casa Colori – Bassano del Grappa, Vicenza;
9. Associazione Unica Terra – Padova.

<sup>8</sup> <Gli stranieri regolari possono accedere ad alloggi sociali, collettivi o privati, organizzati prevalentemente in forma di pensionati a pagamento (secondo quote calmierate) aperti ad italiani e stranieri, in attesa di reperimento di un alloggio ordinario in via definitiva>. (legge n.40/1998, art. 38, c.4).



- un rapporto con *il mercato immobiliare* esperito in termini conflittuali: la casa è una risorsa “non disponibile” per gli immigrati a meno che non siano possibili manovre speculative;
- un sistema di relazioni con gli *enti pubblici* finalizzato a sollecitarne l’intervento in termini non emergenziali, né sussidiari. Di rilievo, per garantire una collaborazione efficace e non occasionale, risulta la stipula di convenzioni.

Alla convergenza su un progetto di azione sistematica e strutturata si accompagna tuttavia il dibattito sulla forma giuridica del nuovo organismo (associazione o consorzio) e sulle funzioni ad esso attribuite (organo politico o di gestione). Duplici le esigenze emerse: da un lato, costituire tra strutture non omogenee una forma di coordinamento “snella” e senza aggravio di costi; dall’altro, configurare un soggetto politico in grado di porsi quale elemento di mediazione “credibile” e “visibile” rispetto ai soggetti istituzionali pubblici e privati. Il Coordinamento Veneto Accoglienza, costituitosi in associazione, adempie in tal senso a funzioni “politiche”, di rappresentanza unitaria nei confronti delle istituzioni pubbliche e private e, in particolare, della Regione Veneto.

Di rilievo, per quanto riguarda i rapporti inter-istituzionali, risulta la collaborazione instaurata tra il Coordinamento Veneto Accoglienza e le Aziende territoriali per l’edilizia residenziale (Ater)<sup>9</sup>. Plurimi gli ambiti di intervento individuati: dall’acquisto da parte delle cooperative degli alloggi rimasti invenduti nelle aste Ater all’acquisizione e ristrutturazione di alloggi da parte dell’Ater, da affidare successivamente in gestione alle cooperative stesse.

Significativo appare anche l’apporto assicurato in fase progettuale alla cooperativa “Una Casa per l’Uomo”, impegnata nella costituzione di un’Agenzia di Servizi Immobiliari Integrati per Migranti operante nell’area del trevigiano. Il progetto denominato ARIETE, cofinanziato dall’Unione Europea e dalla Regione Veneto, è finalizzato in particolare ad agevolare l’accesso degli immigrati al mercato delle locazioni. Gli ambiti di intervento previsti riguardano la diffusione di informazioni relative il rapporto di locazione, la formazione di ‘mediatori culturali’, il reperimento di alloggi accompagnato dalla costituzione di un Fondo di garanzia.

Duplici, infine, risultano le direttrici di sviluppo del Coordinamento Veneto Accoglienza: da un lato, l’implementazione dell’integrazione interna (creazione di una rete informatica, adozione di modulistica comune, perseguimento di forme di collaborazione maggiormente

---

<sup>9</sup> Le Aziende territoriali per l’edilizia residenziale (Ater), sostitutive degli Istituti autonomi case popolari (I.A.C.P.), istituite con la legge regionale n. 10 del 1995, operano nel campo delle politiche abitative territoriali, in particolare a favore delle fasce sociali deboli, costruendo, affittando e vendendo alloggi a condizioni e costi agevolati.

vincolanti...), dall'altro, la definizione di un "modello veneto di accoglienza" centrato sulla differenziazione delle soluzioni abitative in relazione ai diversi stadi del percorso migratorio, sulla valorizzazione delle risorse del Terzo Settore e sulla partecipazione inter - istituzionale. Per quanto riguarda gli aspetti organizzativi e gestionali del "modello veneto di accoglienza", si ipotizza:

- il consolidamento del Coordinamento Veneto Accoglienza con funzioni di rappresentanza unitaria delle organizzazioni regionali maggiormente impegnate sul fronte dell'accoglienza;
- la creazione, a livello provinciale, di fondazioni quali enti *nonprofit* deputati alla gestione e all'incremento del patrimonio immobiliare da utilizzare per finalità sociali;
- la valorizzazione delle cooperative e delle associazioni di volontariato quali soggetti titolari delle convenzioni stipulate con le amministrazioni comunali e responsabili dei rapporti locativi in corso.

A fronte dell'inadeguatezza delle politiche abitative tradizionali, il caso del Coordinamento Veneto Accoglienza consente dunque di evidenziare l'esigenza delle organizzazioni *nonprofit* di disporre di soggetti di secondo livello in grado valorizzare le economie di rete e di garantire una presenza unitaria nelle sedi istituzionali. Affinché la sperimentazione di percorsi di seconda accoglienza non sia puramente testimoniale, una strada praticabile risulta pertanto il rafforzamento della solidarietà organizzata accompagnata dalla costruzione di sinergie con i soggetti istituzionali investiti a vario titolo dalla questione abitativa degli immigrati.

### **6.3. L'incidenza della variabile finanziaria: il progetto "Realizzazione Alloggi Migranti" (RE.A.MI)<sup>10</sup> di Modena**

Il progetto RE.A.MI. (Realizzazione di Alloggi per Migranti), elaborato nel 1998 dal Comune di Modena con la *partnership* di cooperative edilizie (Abitcoop; Unioncasa), dell'organismo di rappresentanza ufficiale degli immigrati (Consulta dei cittadini Stranieri ed Apolidi residenti a Modena), della Regione Emilia Romagna (Assessorato Programmi d'area. Qualità edilizia) e di associazioni europee impegnate nella promozione di iniziative per l'integrazione

---

<sup>10</sup> Il progetto RE.A.MI. è ampiamente documentato in <Comune di Modena/Settore Casa ed Insediamenti "Progetto RE.A.MI. Realizzazione di Alloggi per Migranti. Concorso per linea budgetaria B3-4110 della DGV dell'Unione Europea". Working paper, novembre 1999>.

sociale degli immigrati (Cecop R & D, Reves: Belgio; Novas – Ouvertures Group: UK)<sup>11</sup>, prevede la realizzazione di trentadue alloggi da destinare secondo la formula dell'affitto con patto di futura vendita a cittadini italiani e stranieri residenti nel comune emiliano.

La promozione di un intervento di seconda accoglienza è legata alla necessità, di cui si sono fatti portavoce il Settore Casa del Comune di Modena, in collaborazione con il Settore Servizi Sociali, di affrontare il nodo della piena integrazione degli immigrati: a fronte del tendenziale processo di ricomposizione e consolidamento dei nuclei familiari di prima immigrazione il mercato immobiliare locale non offre, se non in misura limitata, abitazioni a prezzo contenuto. Se la carenza di alloggi interessa trasversalmente le fasce più deboli della popolazione, compromettendone la piena cittadinanza sociale, per quanto riguarda gli immigrati si aggiungono ulteriori elementi di criticità: dispongono di risorse economiche limitate, incontrano ostacoli di origine sociale e razziale, registrano la non corrispondenza degli standard abitativi rispetto ai loro bisogni sociali e familiari. Sull'acquisto di case da parte degli immigrati di prima generazione, che hanno ormai consolidato la loro posizione lavorativa e familiare e mostrano l'intenzione di radicarsi nell'area modenese, oltre alla indisponibilità finanziaria, sembra incidere infatti anche la dimensione degli alloggi, la disposizione degli ambienti interni, la carenza di spazi condominiali comuni.

Muovendo da questa analisi del fenomeno migratorio in rapporto alla sostanziale chiusura del mercato immobiliare locale, nonché dalla possibilità di ricevere un contributo dalla Commissione Europea (Direzione Generale V – Occupazione, Relazioni Industriali e Affari Sociali) per la realizzazione di azioni comunitarie tese a favorire il processo di integrazione degli immigrati (voce di bilancio n° B3/4110, DG V, anno 1998 – “Libera circolazione dei lavoratori e azioni a favore degli immigrati, compresi gli immigrati provenienti dai paesi terzi”), l'Amministrazione Comunale di Modena raccoglie il sostegno di *partner* locali e europei per la presentazione di un progetto pilota finalizzato alla costruzione di tre edifici costituiti complessivamente da trentadue alloggi (due strutture residenziali da dodici appartamenti e una da otto) da assegnare a condizioni agevolate a famiglie italiane e straniere.

---

<sup>11</sup> La dimensione transnazionale del progetto RE.A.MI è assicurata dalla partecipazione dei seguenti *partner* :

- Cecop R&D (Bruxelles): cooperativa a finalità sociale che svolge attività di ricerca e sviluppo su scala europea. Da tempo svolge un ruolo attivo nel settore degli alloggi sociali. Ha già partecipato a progetti europei nei settori della creazione di alloggi per soggetti emarginati e dell' “autocostruzione”;
- Novas Ouvertures Group (Londra): network europeo di organizzazioni attive nei settori della creazione di alloggi e dell'economia sociale. Ha sviluppato esperienze di progettazione congiunta con migranti, coinvolti sia nella fase di progettazione, sia nella fase di costruzione degli stessi alloggi;
- Reves (Belgio): network europeo di enti locali e organizzazioni attive nel settore dell'economia sociale. Crea e sostiene partenariati e collaborazioni con le autorità locali per una programmazione comune delle politiche di sviluppo sociale, con particolare attenzione alla creazione di nuovi posti di lavoro e alla lotta all'emarginazione sociale.

Tra i criteri di selezione, oltre alla qualità della *partnership* e alle potenzialità di sviluppare un valore aggiunto europeo, in virtù del quale il progetto RE.A.MI. contempla sia la realizzazione di pubblicazioni sulla metodologia utilizzata e sui risultati conseguiti che l'organizzazione di un convegno, la Commissione Europea valuta la natura innovativa dell'intervento, il coinvolgimento del gruppo bersaglio pertinente, la coerenza e il realismo della descrizione del progetto e della previsione di bilancio. L'applicazione dei requisiti richiesti all'esigenza di realizzare alloggi a prezzi accessibili e conformi alle esigenze socio – culturali delle famiglie immigrate, si traduce nell'elaborazione di un progetto di azione, da realizzarsi nell'arco di due anni, che presenta alcuni elementi qualificanti, riconducibili ai seguenti aspetti:

- la realizzazione di un'indagine conoscitiva sui bisogni abitativi degli immigrati stranieri residenti nell'area modenese;
- la sperimentazione di una modalità di progettazione partecipata: in fase di definizione delle tipologie di alloggio, al fine di far emergere le esigenze funzionali e strutturali di gruppi etnici coinvolti, è previsto il coinvolgimento attivo delle organizzazioni degli immigrati e in particolare della Consulta dei Cittadini Stranieri e Apolidi di Modena;
- l'impiego, durante la fase di definizione del progetto e di avvio della convivenza, di un operatore sociale specializzato in comunicazione interetnica, che favorisca la mediazione linguistica e culturale. La presenza dell'operatore è finalizzata, in particolare, a facilitare la soluzione di problemi legati alla convivenza collettiva, a prevenire conflitti a base razziale, a favorire il processo di socializzazione degli inquilini coinvolgendo, con azioni di animazione, anche i cittadini del quartiere;
- la localizzazione degli edifici in aree di completamento di quartieri PEEP (Piano di edilizia economico popolare), fornite di servizi commerciali e socio–assistenziali;
- l'assegnazione degli alloggi secondo la formula dell'affitto con patto di futura vendita: per i cittadini stranieri, selezionati a seguito della pubblicazione di un bando ufficiale per l'assegnazione di alloggi da parte del Comune di Modena, è prevista l'applicazione di un canone di locazione contenuto (pari al 50% del prezzo degli affitti richiesto sul mercato immobiliare) e la possibilità, dopo otto anni, di riscattare l'immobile al costo iniziale, rivalutato secondo i parametri fissati dalla legislazione nazionale.

Per quanto riguarda, invece, il piano finanziario, considerando che il contributo della Commissione Europea non supera di norma il 60% dei costi complessivi di bilancio e non sono ammesse richieste di finanziamento a copertura dei costi di investimento, si prevede che le spese di realizzazione del progetto (costi del personale, valutazione e diffusione dei

risultati, amministrazione, ricerche e pubblicazioni) siano coperte per il 40% grazie al cofinanziamento dei *partner* italiani e europei, mentre l'investimento per la costruzione degli edifici sia garantito, in base ad una specifica normativa per l'edilizia economica e popolare, dalla Regione Emilia Romagna, che si impegna ad inserire contributi a questo titolo nella futura programmazione finanziaria. La disponibilità monetaria, necessaria all'avvio in tempi congrui della fase di realizzazione degli alloggi, è assicurata, a titolo di anticipazione del contributo regionale, dalle cooperative edilizie coinvolte nel progetto.

L'importanza delle fonti di finanziamento e l'incidenza della sovvenzioni europee nel determinare la fattibilità di un progetto pilota in materia di interventi di seconda accoglienza emerge tuttavia allorché il progetto RE.A.MI., così come altre iniziative presentate per sostenere la "libera circolazione dei lavoratori e azioni a favore dei migranti, compresi gli immigrati provenienti dai paesi terzi" (B3/41110 – anno 1998), non è ammesso al finanziamento a seguito dell'annullamento della linea di budget da parte dell'Autorità di bilancio comunitaria, indotto da ragioni di natura giuridica. Il progetto RE.A.MI., a meno che nella Programmazione Finanziaria dello Stato e della Regione Emilia non si recuperino fonti di sovvenzionamento alternative, rischia infatti di rimanere una dichiarazione di intenti dell'Amministrazione Comunale di Modena.

Se, dunque, questa esperienza, da un lato, presenta utili indicazioni progettuali (coinvolgimento degli immigrati nella definizione degli interventi edilizi, assegnazione di appartamenti in proprietà differita, sostegno all'avvio della fase di convivenza) riconducibili al riconoscimento della centralità del soggetto abitante e alla necessità di sostenerne il processo di inserimento abitativo, dall'altro, evidenzia, pur a fronte di azioni concertate, l'incidenza della variabile finanziaria quale elemento ostativo della volontà politica tesa a favorire l'integrazione delle componenti immigrate. In tal senso, risulta significativa, nonostante l'esito negativo, la ricerca di fonti di finanziamento alternative, gestite a livello europeo.

#### **6.4. Azione, informazione e ricerca per il problema abitativo: Istituzione dei Servizi per l'Immigrazione (I.S.I.) di Bologna**

L'I.S.I. è un ente creato dal Comune di Bologna nel 1996, ai sensi della Legge 142/90, allo scopo di promuovere politiche e azioni nei confronti della accresciuta presenza migratoria

nell'area bolognese. Si tratta di un'organizzazione che dispone di organi propri, un bilancio autonomo, un Consiglio di amministrazione (5 membri tra cui il presidente), un direttore nominato dal Sindaco, e ricorre alla collaborazione di molti operatori stranieri, nonché la collaborazione di esperti qualificati. Può inoltre estendere il proprio raggio d'azione anche oltre i confini comunali, stabilendo rapporti convenzionali con altre amministrazioni dell'area metropolitana bolognese. L'istituzione ha il compito di promuovere una convivenza positiva, rispettosa dei diritti e delle differenze, tra tutte le fasce di popolazione straniera immigrata e il contesto locale<sup>12</sup>.

L'opera dell'I.S.I. si articola in numerose attività: innanzi tutto un servizio di segretariato sociale, che fornisce informazioni a vario titolo e consulenza legale in merito ai problemi più urgenti per i cittadini non-comunitari (emergenza abitativa, inserimento lavorativo, asilo politico), informando riguardo l'aspetto normativo, i diritti e i servizi disponibili sul territorio. Ospita un centro servizi per le associazioni di immigrati, utilizzato dagli aderenti al Forum metropolitano delle associazioni di cittadini non-comunitari. Collabora con il progetto "Bologna Sicura" per la prevenzione dei conflitti territoriali. Ha istituito inoltre un Osservatorio Comunale delle migrazioni, con compiti di ricerca, che effettua raccolta ed elaborazione di dati riportati dalle diverse fonti statistiche, pubblicando un bollettino e fornendo servizio informativo a studenti e ricercatori. Possiede un sito web, che rappresenta un importante strumento di diffusione delle informazioni e di feedback con i soggetti interessati al tema dell'immigrazione. Gestisce infine alcuni servizi a carattere permanente, che comprendono centri di prima accoglienza, corsi di alfabetizzazione linguistica ed attività educativa per minori, nonché alcuni progetti speciali di intervento, tra cui di nostro particolare interesse, quello relativo alla prima accoglienza abitativa e la casa.

Tale iniziativa si concretizza attualmente nella disponibilità di strutture di prima accoglienza che ospitano quasi 900 persone, in centri per uomini singoli, di grandi (7) e piccole dimensioni (3), in un centro per donne sole o con bambini e in alcuni centri per famiglie. Naturalmente tale offerta non è per nulla adeguata rispetto all'eterogeneità delle necessità abitative della popolazione immigrata nel territorio bolognese, che necessiterebbe di interventi anche in merito alla seconda accoglienza. Infatti, se le strutture di prima accoglienza previste come temporanee fossero utilizzate propriamente, sarebbero teoricamente sufficienti sul piano quantitativo, ma, poiché spesso sono trasformate in permanenze stabili per assenza di

---

<sup>12</sup> Sono esclusi dalle competenze dell'istituzione i profughi e i nomadi, per i quali esiste un ufficio presso l'Assessorato alla Sanità, alle Politiche Sociali e alla Sicurezza.

alternative, finiscono col non poter assolvere alla loro funzione originaria di risposta all'emergenza alloggiativa dei nuovi arrivati.

Di fronte a tale dinamica, l'I.S.I. ha operato tentando innanzitutto di conoscere meglio le dimensioni del problema casa, sia approntando un sistema di rilevazione in rete, tramite i referenti dei servizi sociali e l'insieme dei centri di ascolto del volontariato, per disporre di una banca dati sistematicamente aggiornata sulle famiglie e sulle donne singole in grave disagio abitativo; sia svolgendo un'indagine che prevede il confronto tra la situazione bolognese e quella milanese, in collaborazione con la Fondazione Cariplo I.S.MU. di Milano, sulle condizioni abitative degli immigrati nella città e nella provincia di Bologna<sup>13</sup>. Questo ha permesso di venire a conoscenza di alcuni tratti peculiari del problema abitativo degli immigrati bolognesi: per esempio, in merito ai caratteri delle reazioni all'emergenza casa da parte delle diverse comunità.<sup>14</sup>

Inoltre, per ampliare e differenziare la risposta a tale difficoltà, che solo in piccola parte può essere incanalata verso l'ottenimento di un alloggio pubblico, l'I.S.I. ha avviato una sperimentazione di intermediazione nell'affitto per il reperimento di alloggi da privati, assegnati a gruppi di singoli o a nuclei familiari in convivenza. Attualmente, l'ente dispone di una ventina di appartamenti reperiti sul mercato ed è convenzionata con l'Associazione Arc-en-ciel, che gestisce un'iniziativa analoga.

Infine, l'I.S.I. collabora con l'Amministrazione comunale per lo sviluppo di un sistema-modello di alloggi sociali da destinare a immigrati, lavoratori fuori sede e fasce deboli di popolazione, attraverso un piano triennale di investimenti, che prevede un forte apporto del privato.

Gli elementi di riproducibilità e innovazione che emergono da questo insieme di iniziative sviluppate da tale istituzione ci sembra possano far riferimento a tre aspetti: in primo luogo, la capacità di individuare un ente coordinatore capace di agire in termini concertativi ma nello stesso tempo in grado di permettere interventi organici e unitari; in secondo luogo, l'aver coniugato l'azione a dei progetti di ricerca e di conoscenza approfondita, sia in termini quantitativi che qualitativi, delle dimensioni del fenomeno; infine, l'aver elaborato un buon

---

<sup>13</sup> L'inchiesta ha compreso 253 questionari, di cui 157 nella città di Bologna e 96 nei Comuni della provincia. Per una visione del rapporto di sintesi vedi A. Bernardotti, M. Michielli (a cura di), *“Indagine sulle condizioni abitative degli immigrati nella città e nella provincia di Bologna”*, in Osservatorio Newsletter, n.3, 1998.

<sup>14</sup> “Alcune comunità confidano sempre meno nelle proprie forze e delegano la soluzione della questione abitativa al sistema assistenziale (marocchini, per certi versi i pakistani). Altre trovano nel datore di lavoro il veicolo privilegiato di accesso al mercato (filippini). Chi si affida di più ai propri sforzi mostra segnali allarmanti di

sistema informativo sia su un piano micro (servizi di sportello), che su un piano di diffusione globale (pagina web)<sup>15</sup>.

## **7. Brescia: un'integrazione possibile**

Lo svolgimento della riflessione sulla questione abitativa degli immigrati, evidenziando i nodi critici e le prospettive di sviluppo delle politiche di intervento, offre alcune utili chiavi di lettura per cogliere le contraddizioni e i tratti salienti del processo di accoglienza e di inserimento abitativo degli immigrati nel contesto bresciano.

A tal fine, partendo da alcuni cenni sulle caratteristiche dell'immigrazione a Brescia, il presente contributo si sviluppa lungo tre assi principali: l'analisi delle dinamiche del mercato immobiliare, l'illustrazione dello "stato dell'arte" degli interventi di prima e seconda accoglienza promossi dall'ente pubblico e dal terzo settore, l'individuazione delle potenziali risorse di cui Brescia dispone per favorire l'integrazione sociale degli immigrati.

### **7.1. Immigrati a Brescia: tra cittadinanza economica e disagio abitativo**

La città di Brescia, interessata nell'ultimo decennio da un consistente movimento migratorio che la porta ad essere in Lombardia il secondo polo di attrazione dopo Milano, al 31 dicembre 1998 registra la presenza di 9.185 residenti stranieri, pari a circa il 4% della popolazione. Secondo i dati forniti dall'Unità di Staff statistica del Comune di Brescia, il gruppo etnico più numeroso risulta essere quello ghanese (9,5%) seguito da quello jugoslavo (9,4%), e pakistano (9,3%). Nonostante cresca il numero dei nuclei familiari (+ 42% rispetto al 1996), e si registri un aumento dei bambini stranieri che frequentano le scuole locali, l'analisi delle caratteristiche socio-anagrafiche evidenzia la prevalenza di maschi (64%) di età compresa tra i 20 e i 39 anni (cfr. Cominelli, 1999).

E' su questa componente immigrata in età lavorativa che il sistema economico produttivo bresciano esercita un'attrattiva. Plurime risultano le opportunità di impiego: dal distretto industriale della Val Trompia alle industrie siderurgiche dell'asse pedemontano, dalle piccole

---

isolamento (tunisini, albanesi). Altre comunità, per ultimo, tendono ad appoggiarsi quasi esclusivamente alla rete di appartenenza etnica (cinesi, senegalesi, pakistani)." - Bernardotti A., Michielli M. (a cura di), 1998: 4.

<sup>15</sup> Anche chi scrive ha potuto accedere a tutte le informazioni sul caso bolognese esclusivamente via internet ([www.comune.bologna.it/iperbole/immigra](http://www.comune.bologna.it/iperbole/immigra)).



fabbriche della bassa pianura alle aziende agricole<sup>16</sup>. Gli immigrati, infatti, svolgendo i compiti più umili e faticosi e accettando turni di lavoro notturno e prestazioni straordinarie, rappresentano per l'economia locale una fonte ormai imprescindibile di manodopera flessibile e inquadrabile ai livelli più bassi.

Questo riconoscimento dell'utilità degli immigrati come lavoratori si scontra però con l'indesiderabilità della loro presenza sociale (Zolberg, 1997): episodi di razzismo latente, difficoltà nel reperimento dell'abitazione e conseguenti situazioni di sovraffollamento e di degrado edilizio sono una dimostrazione della discrepanza tra cittadinanza economica e cittadinanza sociale.

Significativa cartina di tornasole della difficile accettazione degli immigrati come membri della società risulta la sostanziale "chiusura" del mercato immobiliare. Se, da un lato, infatti, si rileva il *mismatch* tra domanda e offerta (la casa è un bene scarso), dall'altro lato, si registra il rifiuto di gran parte dei proprietari ad affittare immobili a cittadini stranieri (la casa è un bene non disponibile).

Considerata la prevalente funzione di intermediazione, nonché la regolarità con cui gli immigrati vi accedono, le agenzie immobiliari rappresentano in tal senso un punto di osservazione privilegiato. Al fine di cogliere le logiche del mercato immobiliare e, in particolare, l'incidenza dei "fattori culturali" sul grado di esclusione abitativa degli immigrati, si è provveduto pertanto ad intervistare telefonicamente un campione, non probabilistico<sup>17</sup>, di agenti immobiliari operanti in Brescia.

Significative, sul versante dell'offerta, le questioni emerse. Innanzitutto, i proprietari che affidano il proprio immobile all'agenzia generalmente non gradiscono inquilini immigrati. Questa esplicita indicazione data all'agente immobiliare, spesso legata ad esperienze indirette, trova molteplici giustificazioni nei rischi di morosità, di danneggiamento, di sovraffollamento, di lamentele dei vicini e nelle differenti abitudini di gestione quotidiana dei locali.

In secondo luogo, i proprietari che affittano a immigrati, al singolo preferiscono la coppia o il nucleo familiare. Duplice le ragioni: da un lato, la presenza di una figura femminile

---

<sup>16</sup> Il tema dell'inserimento lavorativo degli immigrati nel settore agricolo è affrontato in : Cominelli C., Ziliani A. (a cura di), *"La presenza degli immigrati nel settore primario: un contributo all'economia bresciana"*, Quaderni dell'Osservatorio Provinciale dell'Immigrazione, n. 2, gennaio 2000.

<sup>17</sup> La scelta di un campionamento non probabilistico si giustifica con il carattere esplorativo dell'indagine: la preoccupazione non è stata quella di pervenire ad una rigorosa rappresentatività statistica delle agenzie immobiliari ma di rilevarne le linee salienti e le tendenze in atto. Nello specifico delle circa 250 agenzie immobiliari presenti nella città di Brescia, si sono contattati telefonicamente 50 titolari. L'intervista non strutturata a loro rivolta ha permesso la raccolta di dati relativamente a: tipologia dell'attività (compravendita e/o

garantisce una migliore tenuta dell'alloggio e allontana il rischio del sovraffollamento e, dall'altro, la stabilizzazione del progetto migratorio associata al ricongiungimento familiare consente l'intestazione del contratto di affitto al capofamiglia. Nel caso di appartamenti condivisi da singoli, frequenti risultano infatti i problemi di identificazione del titolare del contratto di affitto dato che spesso l'immigrato intestatario si è trasferito senza variare la titolarità del contratto, ha subaffittato...

Infine, per affittare alloggi a immigrati non è necessario ricorrere all'intermediazione immobiliare dell'agenzia, è sufficiente divulgare l'offerta ai "crocicchi delle strade" e affidarsi al tam-tam della comunicazione informale delle reti etnico-nazionali<sup>18</sup>. In un mercato abitativo deregolato, l'efficacia di questo canale di ricerca si scontra spesso con gli alti costi della transazione: i locatari, consapevoli che l'immigrato è disposto a pagare cifre rilevanti pur di trovare un tetto, condiviso generalmente con altri connazionali, offrono ambienti fatiscenti, rifiutati anche dagli italiani di bassa condizione economica, a prezzi elevati.

Per quanto riguarda, invece, il versante della domanda, accanto alla forte richiesta da parte di ghanesi e nord africani di appartamenti in affitto, gli agenti immobiliari registrano, in particolare tra i pakistani, la recente tendenza ad orientarsi all'acquisto di immobili. Nell'ultimo anno, infatti, si sono verificati casi di pakistani che, per fronteggiare gli elevati costi di un appartamento, generalmente un quadrilocale senza rifiniture accurate, hanno messo in comune i risparmi di lavoro per disporre del capitale necessario ad accendere un mutuo con o senza ipoteca. Tra gli elementi ostativi di questa modalità di accesso alla casa va tuttavia annoverato l'atteggiamento prudentiale degli istituti bancari.

I notevoli squilibri tra domanda e offerta legati, come si è visto, sia a problemi strutturali (carenza di abitazioni popolari) sia a fattori culturali (resistenze della società locale) hanno favorito la costituzione di un mercato immobiliare illecito, difficilmente controllabile. Nel quartiere del Carmine, per esempio, corrispondente al settore nord-occidentale della nona circoscrizione<sup>19</sup>, caratterizzato da precedenti processi di degrado edilizio e sociale, le abitazioni semi abbandonate, strutturalmente inadeguate e con gravi carenze igieniche, sono state progressivamente occupate da quote consistenti di popolazione straniera. L'analisi

---

affitto), target dell'utenza, orientamento del mercato immobiliare verso la componente immigrata, motivi di inclusione/esclusione degli immigrati.

<sup>18</sup> Per un approfondimento in merito all'importanza dei legami sociali quali veicolo di informazione per l'inserimento lavorativo e abitativo degli immigrati vedi : Granovetter M., *"The strength of weak ties"*, in *"America Journal of Sociology"*, vol. 78, n. 6, may 1973, pp. 1360-1380.

<sup>19</sup> Il territorio del Comune di Brescia si articola in circoscrizioni e quartieri, la nona circoscrizione è suddivisa a sua volta in quartieri denominati "Brescia Antica", "Centro Storico Nord" e "Centro Storico Sud".

dettagliata della residenza per vie (tabella 2) evidenzia infatti che, al 31.12.97, il 29% (circa 500 persone) degli abitanti stranieri del quartiere Centro Storico Nord si concentra in quattro strade del rione del Carmine, mentre il 36% si distribuisce in altre nove vie. Il 65% degli stranieri residenti nel quartiere Centro Storico Nord alloggia pertanto in vecchie abitazioni che si affacciano su 13 vie. (Unità di Staff Statistica – Comune di Brescia, 1998).

Tab. 2: *Stranieri residenti a Brescia al 31.12.97 nelle vie del Centro Storico*

<b>Numero vie</b>	<b>% vie</b>	<b>Numero stranieri</b>	<b>% stranieri</b>
Le prime 4 vie per numerosità	6,7	466	29.0
Le successive 9 vie per numerosità	15,0	576	36.0
<b>TOTALE PARZIALE</b>	<b>21,7</b>	<b>1042</b>	<b>65.0</b>
Le altre vie	78,3	562	35.0
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>100,0</b>	<b>1604</b>	<b>100.0</b>

Fonte: Comune di Brescia – Unità di Staff Statistica

Nonostante la presenza di cittadini stranieri sia rilevante ed evidente, non è possibile riconoscere rioni o quartieri etnicamente connotati: le diverse popolazioni tendono a disperdersi e a mescolarsi tanto che è difficile definire zone di appartenenza esclusiva, fatta eccezione per una piccola comunità di cinesi che ha progressivamente occupato una parte del borgo di Sant’Eufemia (Munarin, Tosi, 1999). Se infatti si mette a confronto (tabella 3) la distribuzione dei cittadini stranieri nelle quattro strade del rione del Carmine, con quelle dell’intero quartiere Centro Storico Nord e del Comune di Brescia risulta impossibile definire porzioni di città etnicamente connotate. In altre parole, anche nelle zone ad alta concentrazione di immigrati si registra una compresenza di nazionalità (Unità di Staff Statistica – Comune di Brescia, 1998).

Zona residenziale multietnica, il quartiere Centro Storico Nord è interessato nondimeno da processi minimali di sviluppo di esercizi commerciali e pubblici gestiti da immigrati e dal riuso di spazi pubblici anche da parte di “utilizzatori/consumatori” immigrati residenti altrove (cfr. Fondazione Cariplo I.S.MU., 2000: 107-118).

Tab. 3: *Stranieri delle prime dieci nazionalità per numerosità in quattro vie del Carmine, del Centro Nord e in tutta la città*

CARMINE (vie a rischio)		CENTRO STORICO NORD		CITTA'	
Egitto	72	Egitto	285	Jugoslavia	834
Ghana	71	Pakistan	197	Ghana	788
Pakistan	58	Ghana	130	Pakistan	687
Bangladesh	43	Marocco	128	Egitto	585
India	31	Bangladesh	91	Cina	536
Senegal	31	Jugoslavia	83	Marocco	500
Marocco	25	Senegal	74	Senegal	385
Jugoslavia	22	Cina	73	Filippine	345
Sri Lanka	17	Filippine	68	Albania	276
Cina	14	India	59	Tunisia	217
totale	384	totale	1188	totale	2828
TOTALE	466	TOTALE	1604	TOTALE	7981

Fonte: Comune di Brescia – Unità di Staff Statistica

E' opportuno infine rilevare che, se l'utilizzo della parte del patrimonio abitativo più fatiscente e degradato del tessuto urbano, accompagnato da locazioni sproporzionate rispetto alla qualità dell'alloggio, sopportabili a prezzo di un certo sovraffollamento, da un lato sposta l'emergenza abitativa sul piano della riqualificazione dello spazio urbano e sul controllo e repressione delle pratiche illegali, dall'altro amplifica le difficoltà di accettazione dell'insediamento degli immigrati sul territorio, rischiando di retroagire anche sul riconoscimento della positività economica della loro presenza. La stessa efficacia delle prestazioni della manodopera immigrata rischia di essere condizionata dalle difficoltà della vita extra-lavorativa: la difficoltà a trovare alloggio, la precarietà delle condizioni igienico-sanitarie, le assenze o i ritardi per prestare assistenza ai connazionali, la distanza dell'abitazione dal luogo di lavoro sono cause ricorrenti di dimissioni, di licenziamenti, di deterioramento del rapporto di lavoro (Colasanto, Ambrosini, 1993).

## **7.2. Interventi di prima e di seconda accoglienza.**

Nella consapevolezza che la criticità della situazione insediativa appena segnalata richiede lo sviluppo di politiche abitative e urbanistiche appropriate, nonché l'adozione di un approccio di tipo promozionale, teso cioè all'emancipazione e all'inserimento sociale delle componenti immigrate, le pagine seguenti approfondiscono le dimensioni e le caratteristiche degli

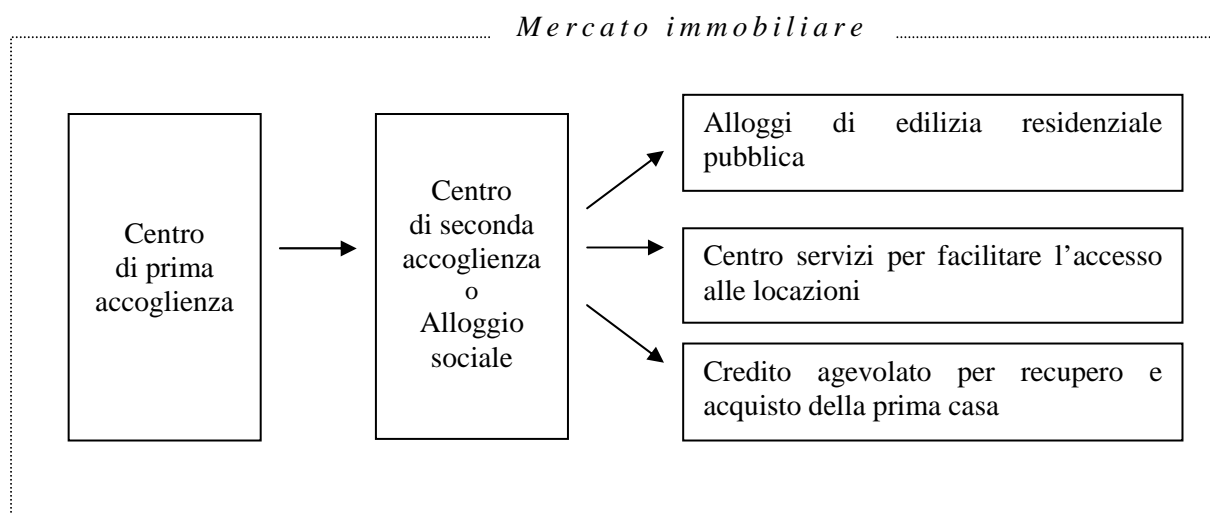
interventi di prima e seconda accoglienza realizzati sia dagli enti locali (Regione, Provincia, Comune di Brescia), sia dalle organizzazioni *nonprofit* (associazioni e cooperative, in particolare) operanti in Brescia e Provincia.

*Le iniziative dell'ente pubblico.*

L'art. 38 della Legge n. 40 del 6 marzo 1998<sup>20</sup>, tracciando un percorso di inserimento abitativo che tenga conto delle diverse esigenze e dei differenti stadi del percorso migratorio, offre un utile quadro di riferimento per l'individuazione degli ambiti di intervento di Regioni, Province, Comuni, nonché degli spazi di collaborazione con associazioni e organizzazioni di volontariato.

Il modello di accoglienza delineato prevede infatti accanto a "centri di prima accoglienza", finalizzati a provvedere alle immediate esigenze alloggiative e alimentari degli stranieri e a favorire l'autonomia e l'inserimento sociale degli stessi, "centri di seconda accoglienza" o alloggi sociali, organizzati prevalentemente in forma di pensionato, aperti a italiani e stranieri, economicamente autonomi e in attesa di reperire un alloggio ordinario attraverso l'esercizio del diritto di accedere agli alloggi di edilizia residenziale pubblica, ai centri di servizio per le locazioni, al credito agevolato.

Fig. 2: *Il percorso di accoglienza delineato dall'art. 38 legge n. 40 del 6 marzo 1998*



Fonte: nostra elaborazione

<sup>20</sup> Legge 6 marzo 1998, n. 40 - Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero – pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale, n. 59 del 12 marzo 1998 - serie generale.

Il dettato normativo, muovendo dalla temporanea impossibilità degli immigrati a provvedere autonomamente ai bisogni di vitto e alloggio, nonché dalle difficoltà di accesso al mercato immobiliare, traccia pertanto un percorso di inserimento (fig. 2) articolato in interventi emergenziali (accoglienza primaria di breve durata), di transizione (accoglienza secondaria di medio – lunga durata), di sistemazione abitativa (assegnazione di un alloggio di edilizia economico popolare, accesso a locazioni e crediti agevolati).

Pur nella consapevolezza che il percorso di inserimento abitativo non è univoco e lineare e che la consistenza del fenomeno migratorio rende problematica l'adozione di un approccio di tipo promozionale, il modello di accoglienza ipotizzato rappresenta un utile termine di confronto per evidenziare lo “stato dell'arte” delle politiche di intervento realizzate nell'area bresciana da parte degli enti pubblici (Regione, Provincia, Comune di Brescia).

Sul versante della prima accoglienza, si registra a Brescia città la presenza di sei centri: quattro sono destinati a cittadini stranieri maschi, uno ospita coppie con figli e l'altro donne sole o con figli. Promossi dall'Assessorato ai Servizi Sociali del Comune di Brescia, coordinati dall'Ufficio stranieri e nomadi e gestiti da organizzazioni *nonprofit*, questi centri di accoglienza presentano difficoltà gestionali legate principalmente al protrarsi del periodo di permanenza degli ospiti e al conseguente rallentamento del turnover.

Tra i fattori che contribuiscono a spiegare la tendenza degli immigrati a stabilizzarsi nei centri di prima accoglienza, snaturandone il carattere di risposta abitativa provvisoria, oltre alla sostanziale chiusura del mercato immobiliare bresciano, è possibile annoverare anche la scarsità di alternative alloggiative predisposte dagli enti pubblici: accanto alle sei residenze collettive multiple, non si rilevano strutture di seconda accoglienza, quali soluzioni intermedie tra la prima accoglienza e l'inserimento abitativo. La necessità di sperimentare percorsi di seconda accoglienza ha condotto tuttavia l'Amministrazione Comunale ad avviare un tavolo di lavoro, che vede la partecipazione anche di organizzazioni *nonprofit*, per la realizzazione di un pensionato/casa albergo aperto a immigrati e a cittadini italiani che necessitano, spesso per ragioni di lavoro, di una residenza provvisoria nella città di Brescia.

L'orientamento soprattutto verso politiche abitative emergenziali è rilevabile anche nella distribuzione dei 179 progetti, e relative richieste di contributo, trasmessi dagli enti locali (50 comuni e 6 province) alla Giunta Regionale nell'ambito del “Programma pluriennale degli interventi concernenti l'immigrazione per il biennio 1999/2000”: pur essendo state ampliate a quattordici le tipologie di progetti finanziabili<sup>21</sup>(nel 1998 gli interventi ammessi al

---

<sup>21</sup> Il “Programma pluriennale degli interventi concernenti l'immigrazione per il biennio 1999–2000” (DGR n. 1280 del 7 luglio 1999), intendendo sostenere la realizzazione di progetti connessi alle attività di integrazione

finanziamento riguardavano la sola realizzazione di una rete infrastrutturale di centri di accoglienza), 35 progetti riguardano la prima accoglienza per un importo complessivo pari al 59% del totale dei contributi richiesti (16.428.387.000), nettamente superiori, tra l'altro, alle risorse disponibili (12.279.000.000), derivanti dalla quota del Fondo Nazionale per l'Immigrazione assegnata alla Regione Lombardia e dalla quota obbligatoria di cofinanziamento regionale (Di Pietra, 1999: 12-13).

Se le strutture di seconda accoglienza rappresentano l'anello mancante delle politiche abitative pubbliche, nei settori dell'edilizia sociale e della locazione si registra il protagonismo delle Aziende Lombarde Edilizia Residenziale (Aler)<sup>22</sup>. Enti pubblici a carattere provinciale, dotati di personalità giuridica e di autonomia imprenditoriale ed organizzativa, le Aler attuando interventi di recupero, costruzione, acquisizione di immobili da destinare ad edilizia pubblica, rafforzano infatti la disponibilità di alloggi per le fasce deboli e svolgono una funzione calmieratrice sul fronte delle locazioni. Significativa risulta in tal senso la consistenza degli alloggi di edilizia residenziale pubblica in locazione assegnati agli immigrati: al 31/12/1999, dei circa 8.000 appartamenti gestiti dall'Aler di Brescia, 688 sono occupati da cittadini stranieri. L'alta aspettativa verso questo canale di inserimento abitativo è rilevabile inoltre dall'analisi delle graduatorie per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica in locazione: al 31/12/99, delle 3523 domande presentate agli sportelli dell'Aler di Brescia, 697 sono state sottoscritte da immigrati. L'elevato numero di richieste si scontra tuttavia con il rischio di non conformità delle stesse: l'accesso a questo mercato immobiliare tutelato è infatti subordinato al possesso di alcuni requisiti (residenza, lavoro stabile, limiti di reddito) e alla presentazione della documentazione obbligatoria.

Non contemplati dal modello di accoglienza (fig.2), ma specifici della situazione bresciana, risultano invece gli interventi di recupero edilizio e di manutenzione dello spazio urbano previsti dall'Amministrazione Comunale. Al fine di avviare la riqualificazione del centro storico e in particolare della contrada del Carmine, permeabile alle esigenze alloggiative degli extracomunitari, a Palazzo Loggia si è recentemente insediato il "Tavolo di ascolto e di concertazione per il Carmine". Plurimi gli intendimenti espressi dall'Amministrazione

---

degli immigrati, prevede le seguenti tipologie progettuali: attivazione di centri di accoglienza, promozione di azioni di intermediazione e garanzia, sostegno all'integrità dei nuclei familiari, casa accoglienza per vittime della tratta, casa accoglienza per donne sole con bambini, mediatrici culturali in sanità e maternità, diffusione conoscenza lingua e cultura, qualificazione dei servizi culturali in funzione dell'integrazione e della multietnicità, progetti per l'apprendimento e la conservazione della lingua d'origine, sportello unico per immigrati a livello locale, sostegno alle rappresentanze della comunità, 1999 – Anno dei nuovi cittadini, primi riferimenti istituzionali per i nuovi arrivati, strumenti di rilevazione dell'immigrazione e delle condizioni di integrazione.

Comunale: predisporre un piano di intervento per il risanamento degli immobili degradati o fatiscenti, promuovere il recupero di spazi pubblici ad uso collettivo, sostenere lo sviluppo di esercizi commerciali e di botteghe artigiane, ampliare la dotazione di servizi. L'insediamento degli immigrati nel centro storico se, dunque, da un lato, ha amplificato i processi di degrado edilizio e sociale, dall'altro, richiedendo lo sviluppo di politiche abitative e urbanistiche appropriate, ha sollecitato l'adozione di un progetto locale integrato.

### *Il contributo del nonprofit*

Una recente ricerca (Ambrosini, 1999a) tesa a sviluppare un'analisi propriamente sociologica delle organizzazioni *nonprofit* lombarde, considerando tra le caratteristiche organizzative anche i beneficiari dell'intervento, evidenzia come su un campione rappresentativo di 500 organismi ascrivibili al terzo settore, accanto a servizi erogati a minori e adolescenti (36,6%), disabili (35%), anziani (26%), il 10,8% dei destinatari sia rappresentato da immigrati.

Muovendo da questa acquisizione, nonché dall'esigenza di scandagliare l'arcipelago delle organizzazioni *nonprofit* che, in Brescia e provincia, realizzano iniziative a sostegno dell'accoglienza e del inserimento abitativo degli immigrati, si è attinto alla mappatura presentata in un recente lavoro di ricerca sulle attività a favore delle componenti immigrate promossa dalle associazioni di volontariato e dalle cooperative bresciane. (Zanardini, 2000).

Tab. 3: *Organizzazioni bresciane operanti a favore degli immigrati, suddivise in base alla natura giuridica*

<b>Natura giuridica</b>	Organizzazioni di volontariato		Cooperative sociali e miste	<i>Totale</i>
	Non iscritte all'Albo regionale	Iscritte all'Albo regionale		
v.a.	38	7	5	50

Fonte: Zanardini, 2000, p. 22

Come si evince dalla tabella 3, le realtà organizzative rilevate, distinte secondo la natura giuridica, sono pari a 50. Da sottolineare, pur a fronte della complessità e della variabilità del contesto indagato, l'interesse verso la popolazione immigrata da parte delle organizzazioni informali di volontariato: 38 i casi segnalati. Oggettivo, invece, in ragione dell'iscrizione

<sup>22</sup> Le Aziende Lombarde di Edilizia Residenziale sono state introdotte dalla legge regionale n. 13 del 10 giugno



rispettivamente all'Albo regionale (legge n. 266/91) e al Registro Prefettizio delle Cooperative (legge n. 381/91), il numero delle organizzazioni formali: 7 associazioni di volontariato e 5 cooperative sociali e miste.

Considerando, nello specifico della nostra analisi, la gamma dei servizi offerti (prima e seconda accoglienza, difesa dei diritti, promozione culturale, integrazione sociale) emerge che sono 33 le organizzazioni impegnate a vario titolo nella ricerca di soluzioni abitative per gli immigrati. Pur nella consapevolezza che la realtà è più ricca e sfumata delle tipizzazioni disegnate in sede interpretativa, le tipologie di intervento individuate appaiono riconducibili a tre funzioni prevalenti: l'*ascolto*, l'*accoglienza*, l'*inserimento*.

Alla prima categoria sono ascrivibili quei servizi (centri di ascolto), promossi prevalentemente da organizzazioni informali di matrice religiosa, accomunati dal tentativo di fornire una risposta ai molteplici bisogni degli immigrati: dalla richiesta di viveri, vestiti, mobili alla compilazione di pratiche burocratiche, dalla ricerca di un lavoro all'orientamento ai servizi del territorio. La multidimensionalità dell'intervento si scontra tuttavia con la complessità di alcune questioni, la ricerca della casa ne è un esempio. Al riguardo, unico ambito di azione dei centri di ascolto, oltre alla segnalazione delle opportunità abitative offerte dal settore pubblico e da quello *nonprofit*, che tra l'altro si rivelano insufficienti, risulta l'attivazione di contatti con locatari o agenzie immobiliari, senza però assumere il ruolo di garanti.

L'accoglienza connota invece una tipologia di alloggio collettivo (il numero dei posti letto varia a seconda dei contesti e delle necessità locali) a carattere provvisorio e a prezzi simbolici, in cui gli immigrati di recente arrivo vengono ospitati in attesa di una sistemazione autonoma. Oltre a provvedere alle immediate esigenze alloggiative, questi centri di prima accoglienza, al fine di favorire l'autonomia e l'inserimento sociale degli ospiti, si attivano sia erogando i servizi propri del centro di ascolto, sia gestendo altre forme di offerta e di accompagnamento abitativo. Le potenzialità di questa tipologia di intervento si scontrano tuttavia con la scarsità di alternative alloggiative, cui fa seguito una sorta di rinuncia alla ricerca da parte degli immigrati stessi. La provvisorietà del vivere in (*house*), elemento precipuo della prima accoglienza, rischia pertanto di essere sostituita, snaturando la funzione di questi centri, con la stabilità dell'abitare (*home*). Nel caso dei dormitori si registra inoltre un problema di "dequalificazione" del lavoratore immigrato: nonostante l'inserimento nel mercato del lavoro, per poter beneficiare di un posto letto viene assimilato ai senza fissa dimora italiani, alimentando l'equazione dell'immigrato come miserabile.

L'attività di inserimento, infine, spesso legata alla decisione degli immigrati di stabilirsi a lungo termine sul territorio, è propria di quelle organizzazioni *nonprofit*, che, gestendo appartamenti in proprietà o in affitto e svolgendo il ruolo di garanti nei contratti di locazione, creano nuove opportunità di accesso alla casa per le fasce deboli. La mancanza di unità abitative, l'insufficienza dei finanziamenti, la problematicità del rapporto locatore–locatario immigrato se, da un lato, giustificano il carattere pionieristico di questi interventi, dall'altro, consentono di evidenziare l'intraprendenza del tessuto sociale bresciano: le cinque cooperative che erogano servizi a favore degli immigrati operano infatti nel settore abitativo<sup>23</sup>. L'elaborazione della presente tipologia, funzionale a focalizzare gli ambiti di intervento in cui si articola la risposta delle organizzazioni *nonprofit* alla questione abitativa degli immigrati, implicando un'analisi dei tratti salienti delle esperienze individuate, pone tuttavia la questione della distribuzione quantitativa delle esperienze stesse. La presenza tra i casi individuati di *soluzioni miste*, che presentano cioè, accanto a una configurazione prevalente, elementi riconducibili ad altri tipi, pur non consentendo una classificazione oggettiva, permette, da un lato, di rilevarne la flessibilità operativa e, dall'altro, di sottolineare la prevalenza di servizi orientati all'ascolto e alla prima accoglienza.

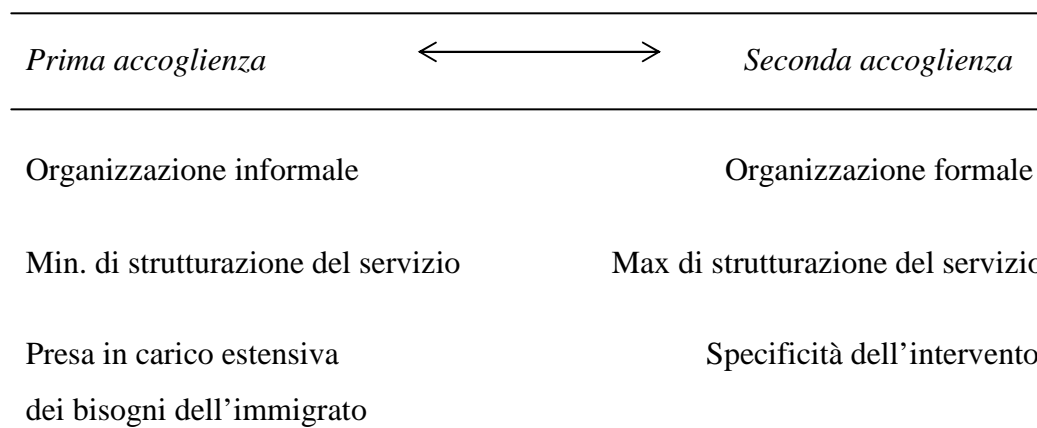
L'analisi della struttura organizzativa delle associazioni *nonprofit*, evidenziando il ruolo attivo del volontariato nel promuovere e gestire centri di ascolto e di prima accoglienza, offre un ulteriore ambito di approfondimento concernente la *relazione tra la configurazione organizzativa e la tipologia e consistenza degli interventi*: le organizzazioni informali, permeate dallo spirito caritativo e partecipativo dei volontari, si occupano prevalentemente di assicurare una risposta ai bisogni materiali e primari tipici del periodo di arrivo (offerta di viveri, vestiti, posto letto, lavoro) mentre le organizzazioni formali, in maggioranza cooperative, aumentano l'offerta abitativa per le fasce deboli, gestendo alloggi in proprietà o in affitto e assumendo il ruolo di mediazione/accompagnamento/garanzia. La fase della "seconda accoglienza", richiedendo la sperimentazione di forme di intervento innovative, strutturate, specifiche favorisce pertanto la mobilitazione delle risorse organizzate del terzo settore.

Muovendo da queste considerazioni, è possibile allora collocare le realtà organizzate di terzo settore, impegnate nella gestione della questione abitativa degli immigrati, lungo un *continuum* che si snoda tra interventi di prima e seconda accoglienza (fig. 3).

---

<sup>23</sup> L'elenco delle cooperative operanti in Brescia e Provincia nell'ambito dell'inserimento abitativo di cittadini stranieri include: Accoglienza Migranti – Brescia; Karibu – Sarezzo; Il Mosaico – Lumezzane, Scalabrini Bonomelli – Brescia, Servire – Brescia (Confcooperative Brescia, 1999).

Fig. 3: Collocazione dei soggetti organizzati del terzo settore tra interventi di prima e seconda accoglienza



Fonte: nostra elaborazione a partire da schema concettuale in Ambrosini, 1994: 35.

Nel variegato panorama delle realtà organizzative prese in considerazione, al fine di evidenziare il potenziale contributo alla gestione di interventi nel settore abitativo da parte degli immigrati stessi, è opportuno segnalare, da un lato, l'esperienza di *Sud – Nord*, unica associazione “di immigrati e per immigrati” presente sul territorio bresciano, che, accanto ad attività culturali e ricreative, gestisce un centro di accoglienza di proprietà dell'amministrazione comunale cittadina e, dall'altro, la singolarità della cooperativa *Scalabrini – Bonomelli*, nei cui organi sociali, ad eccezione del collegio sindacale, si registra la presenza di immigrati, che opera nel settore edilizio recuperando o costruendo alloggi popolari da assegnare ai soci immigrati in proprietà divisa e indivisa, in locazione, in godimento anche con patto di futura vendita o riscatto. Ad eccezione di queste specifiche iniziative, riconducibili a un associazionismo di tipo *imprenditivo* (Ambrosini, 1999b), la soluzione della questione abitativa, così come l'accesso al lavoro, risulta invece legata all'efficacia delle reti informali a base etnico-nazionale. L'attivazione di associazioni formali di immigrati, spesso rilevate solo a livello nominativo, appare infatti dettata alla necessità di preservare e riaffermare gli elementi principali dell'identità culturale e sociale del paese di origine.

Da ultimo, è opportuno rilevare la funzione di *consulenza e tutela* svolta dalle organizzazioni sindacali, in particolare CISL e CGIL, che, attraverso appositi uffici, rispettivamente SICET Inquilini e SUNIA Inquilini, si occupano delle questioni legali relative all'alloggio. Aperti anche a coloro che non sono iscritti al sindacato, questi sportelli registrano una significativa presenza di immigrati. Duplici risultano gli ambiti di intervento a cui ricondurre le molteplici

le richieste: da un lato, il supporto nella compilazione della domanda per l'assegnazione di un alloggio di edilizia economico popolare (vedi bandi Aler) e, dall'altro, la soluzione di controversie legate in particolare alla sottoscrizione e alla cessazione del contratto di affitto (canoni di locazione sproporzionati, inadempienze nei pagamenti, casi di sfratto e di subaffitto, ecc.).

### **7.3. Brescia: città dalle potenziali risorse**

Dall'analisi trasversale delle politiche di accoglienza e di inserimento abitativo realizzate dall'ente pubblico e dalle organizzazioni *nonprofit* se, da un lato, emergono il carattere emergenziale degli interventi e la mancanza di iniziative di seconda accoglienza, dall'altro, alcune tendenze in atto consentono di evidenziare le potenziali risorse di cui Brescia dispone per favorire il riconoscimento della cittadinanza economica e sociale degli immigrati.

Plurimi risultano in tal senso i punti di forza dell'esperienza bresciana:

- l'orientamento dell'Amministrazione Comunale a sperimentare percorsi di seconda accoglienza (pensionato/casa albergo) e a realizzare interventi di riqualificazione dello spazio urbano (Progetto Carmine);
- il contributo dell'Azienda Lombarda di Edilizia Residenziale nel calmierare il mercato immobiliare della locazione, rafforzando la disponibilità di alloggi di edilizia economico popolare;
- l'attivismo delle risorse organizzate del terzo settore nella creazione di nuove forme di intervento (gestione di appartamenti in proprietà o in affitto, iniziative di garanzia e di mediazione nei contratti di locazione);
- le sinergie tra risorse pubbliche e private nell'organizzare la prima accoglienza e nell'individuare possibili linee di intervento per favorire l'inserimento abitativo degli immigrati;
- la presenza degli stessi immigrati tra i promotori di interventi nel settore abitativo (Associazione Sud Nord, Cooperativa Scalabrini Bonomelli).

Nella definizione di politiche abitative differenziate, rispondenti cioè alla varietà delle esperienze migratorie, Brescia può inoltre registrare la presenza di una categoria imprenditoriale interessata a contribuire alla soluzione delle difficoltà extra-lavorative degli immigrati. A fronte della preoccupazione di veder compromessa la continuità e l'efficacia del rapporto di lavoro, si registrano infatti casi di singoli imprenditori che, per garantire un

alloggio ai propri lavoratori immigrati, svolgono il ruolo di intermediari o di garanti con i proprietari immobiliari, acquistano o ristrutturano immobili per locarli a loro volta. La stessa Associazione degli industriali bresciani (Aib) ha raggiunto un'intesa preliminare con l'Azienda Lombarda di Edilizia Residenziale (Aler) di Brescia e il Comune capoluogo per la realizzazione, nel quartiere di San Polo, di alloggi da adibire a prima e temporanea dimora di lavoratori non residenti (immigrati, meridionali, stagionali) e dipendenti di aziende associate. Il progetto prevede la costruzione di un nucleo sperimentale di venti unità abitative semplici e razionali, dotate di arredo e in grado di ospitare, per un tempo pari alla durata del rapporto di lavoro, una o due persone. Il pagamento all'Aler del canone mensile di affitto (350.000 per un monolocale di 36 mq; 500.000 per un bilocale di 48 mq) compete all'imprenditore che ne trattiene l'importo dalla busta paga del dipendente.

Un ulteriore fattore di sviluppo delle politiche abitative a favore delle componenti immigrati è rinvenibile anche nella vitalità delle cooperative edilizie tradizionalmente impegnate in ambito bresciano nella costruzione di alloggi di edilizia sociale: le cooperative cattoliche "La Famiglia", per esempio, negli anni '50 - '70, muovendo dall'intuizione del prete-ingegnere Ottorino Marcolini di costruire case economiche in proprietà di tipo estensivo (abitazioni bifamiliari o a schiera), hanno realizzato, su aree esterne al centro abitato cittadino, quattro insediamenti ad alta concentrazione abitativa (Villaggio Violino: 595 alloggi, Villaggio Badia: 967 alloggi, Villaggio Prealpino: 1.277, Villaggio Sereno: 2.075) (Boroni, 1993). Considerando la scarsa propensione degli immigrati verso l'acquisizione di un appartamento in proprietà, legata sia a difficoltà economiche (indisponibilità di capitale iniziale) sia al mito del ritorno (identità dislocata), è opportuno segnalare tra gli ambiti di possibile intervento delle cooperative edilizie, accanto alla realizzazione di "case povere", l'assistenza tecnica e il supporto operativo assicurabile nella sperimentazione di soluzioni abitative concertate.

Da ultimo, è corretto menzionare l'operato del gruppo di lavoro interistituzionale "Politiche per la casa" istituito in seno alla Consulta Provinciale per l'Immigrazione<sup>24</sup>, anche se non più operativo dopo l'insediamento della nuova Giunta Provinciale. Tra le azioni intraprese si evidenziano la rilevazione quantitativa degli alloggi pubblici assegnati agli immigrati dalle Amministrazioni locali, la collaborazione con l'Aler di Brescia per contenere i tempi di espletamento dei bandi per l'assegnazione degli alloggi, la definizione di formule di garanzia

---

<sup>24</sup> La Consulta svolge funzioni di analisi, valutazione, impulso, promozione, raccordo e coordinamento tra istituzioni, enti ed organismi pubblici, privati e privato-sociali, che, a vario titolo intervengono sulle questioni dell'immigrazione straniera. Esprime altresì pareri, raccomandazioni, proposte in ordine all'adozione di iniziative ed interventi in materia (Art. 2, c. 1 dello Statuto). Funzionale al perseguimento di tali finalità risulta la costituzione di tre gruppi di lavoro interistituzionali: formazione ed intercultura, politiche per la casa, accesso ai servizi.

per agevolare l'accesso degli immigrati al mercato dell'affitto e l'elaborazione di un progetto di riqualificazione del Residence di Bovezzo, occupato, in condizioni di sovraffollamento, da una comunità di senegalesi (Ambrosini, 1997b).

## **8. Considerazioni conclusive**

In sede conclusiva, appare utile innanzitutto richiamare gli elementi di ostacolo e di potenzialità presenti negli ambiti del mercato immobiliare, del settore pubblico e del privato sociale, in riferimento al problema abitativo degli immigrati.

Il mercato immobiliare, funzionando secondo il principio economico della massimalizzazione del guadagno e essendo caratterizzato dalla scarsità strutturale di alloggi, richiede agli immigrati affitti sproporzionati per locali spesso degradati e fatiscenti, rifiutati anche dalle fasce deboli della popolazione autoctona. Da ciò derivano due tipi di conseguenze: situazioni di sovraffollamento causate dall'esigenza degli immigrati di abbassare il carico individuale dei costi abitativi; formazione di sacche di mercato nero. A completare il quadro di debolezza del mercato immobiliare si aggiunge la mancanza di offerte abitative differenziate: per esempio, risultano del tutto inesistenti gli alloggi temporanei, che dovrebbero fare da supporto alla accresciuta mobilità del mercato del lavoro.

Problematica anche l'offerta abitativa del settore pubblico, che, essendo costretta ad agire in una logica contenitiva-emergenziale, tesa a fornire risposte a questioni particolarmente urgenti e a sedare possibili conflitti sociali, ha attivato prevalentemente soluzioni di prima accoglienza. Da un punto di vista quantitativo, questi interventi, promossi a fronte di una consistente presenza migratoria, potrebbero risultare sufficienti; tuttavia, poiché, mancano alternative alloggiative, vengono assunti a luoghi di abitazione prolungata, perdendo la loro originaria funzione. Anche la possibilità di accesso degli immigrati agli alloggi sociali risulta limitata dalla selettività dei criteri di accesso, dal ristretto numero di alloggi disponibili e dalle difficoltà burocratiche. La stessa portata degli interventi promossi dalle amministrazioni locali rischia di subire, nonostante la volontà politica, sostanziali limitazioni: da un lato, le ristrettezze di bilancio spingono a privilegiare altri tipi di intervento a favore della popolazione autoctona, dall'altro il reperimento di fonti di finanziamento alternative si scontra con lungaggini di natura burocratica, anche se va sottolineato che la realizzazione di centri di prima accoglienza di fatto richiede l'investimento di ingenti capitali.

Meno investite dalle pressioni dell'opinione pubblica, le organizzazioni del terzo settore hanno invece la possibilità di offrire risposte abitative più vicine alle necessità della seconda

accoglienza. Ostacoli di natura finanziaria, che accomunano questi enti al settore pubblico, impediscono tuttavia l'espansione di questo genere di iniziative. Le espressioni più informali del privato sociale, quantitativamente più numerose, perseguono invece un modello di intervento di tipo assistenziale, correndo tuttavia il rischio di una delega implicita da parte dell'ente pubblico per servizi difficilmente gestibili e target di utenti problematici. D'altro lato, la scarsità di risorse a disposizione del terzo settore impedisce un'attività esclusivamente autonoma, pena l'esercizio di una funzione meramente testimoniale. Pertanto, questo tipo di enti meglio si presta ad attività di mediazione tra gli attori e a processi di coagulazione di risorse.

Anche l'analisi trasversale delle esperienze extra bresciane considerate (par. 6), pur rappresentando dei *leading case*, oltre a confermare alcuni degli elementi sopra citati (mancanza di offerta abitativa differenziata, incidenza della variabile finanziaria, impedimenti di natura burocratica), consente di evidenziare ulteriori aspetti di criticità. Si riscontra, innanzitutto, una difficile traduzione operativa delle dichiarazioni di intento: si costituiscono tavoli concertativi che faticano a portare a compimento progetti di ampia portata. Emerge, in secondo luogo, una diffusa difficoltà nel realizzare modalità di progettazione partecipate da parte degli immigrati. Risulta, infine, problematico il rapporto con il mercato immobiliare, animato da logiche inconciliabili con la promozione dell'inserimento abitativo degli immigrati. D'altro canto, l'approfondimento empirico permette il riconoscimento di alcune modalità progettuali, orientate a sostenere percorsi di seconda accoglienza. Tra gli elementi innovativi è possibile annoverare: il tentativo di comprendere il fenomeno migratorio e le esigenze abitative degli immigrati quale presupposto all'intervento (metodo della ricerca - azione), il perseguimento di forme di *partnership* tra i diversi attori istituzionali coinvolti (metodo concertativo), la sperimentazione di soluzioni alloggiative alternative (strategia della diversificazione), la creazione di strutture deputate o strumenti ad hoc (logica della specializzazione).

A titolo esplicativo, i tratti essenziali delle risposte alla questione abitativa degli immigrati possono essere riassunti nei seguenti modelli che evidenziano i diversi approcci a tale problematica (tab. 4).

Tab. 4: *Modelli di approccio al problema abitativo degli immigrati*

<i>Approcci</i>	<b>Pessimista</b>	<b>Difensivo</b>	<b>Realistico</b>	<b>Ottimista</b>
<i>Visione dell'immigrato</i>	inabile	pericoloso	Soggetto debole sul mercato abitativo	risorsa
<i>Modello politico di riferimento</i>	assistenziale	segregativo	facilitativo	partecipativo
<i>Intervento privilegiato</i>	prima accoglienza (posto letto; viveri; abbigliamento)	occultamento del visibile (ghetti purché lontani; vicini purché separati)	seconda accoglienza (alloggi sociali, appartamenti in affitto)	“terza” accoglienza (abitazioni autonome, eventualmente in cooperativa o in proprietà)

Fonte: nostra elaborazione a partire da modelli teorici in Colasanto, Ambrosini, 1993: 226.

Gli approcci pessimista e difensivo, pur dettati da naturali dinamiche di salvaguardia rispetto all' "altro", percepito come bisognoso o come fonte di minaccia, sono l'espressione di visioni parziali e riduttive della complessità della realtà dell'immigrato. Gli stessi interventi che ne conseguono risultano inefficaci: da un lato, alimentano situazioni di dipendenza, cedono di fronte ai grandi numeri, non sostengono strategie processuali di inserimento abitativo; dall'altro, pongono le basi per più gravi conflitti sociali, alimentano situazioni di degrado urbano, impediscono forme di integrazione. L'infruttuosità di tali modelli di azione impone pertanto una non facile inversione di prospettiva, a partire dalla considerazione delle reali difficoltà e delle concrete risorse proprie della condizione di immigrato, in modo da favorire la promozione di interventi tesi a sostenerne il processo di inserimento abitativo.

La stesso sviluppo delle potenzialità di cui Brescia dispone non può prescindere dall'adottare una prospettiva realistico/ottimista. In tal senso, le possibili piste di intervento che consentano una riconfigurazione della prima accoglienza (dimensioni medio piccole delle strutture, regolamenti interni meno istituzionalizzati, collegamento con interventi di accompagnamento sociale) (Tosi, 1993: 78) e la tensione progettuale verso l'inserimento abitativo degli immigrati passano necessariamente per un investimento a lungo termine nella seconda accoglienza. Alcuni spazi di riflessione e intervento possibili, che consentano di valorizzare le specifiche competenze dei principali soggetti coinvolti – Comune, Provincia, Aler, imprenditori, organizzazioni di volontariato, fondazioni, cooperative sociali, edilizie e di



produzione-lavoro, istituti bancari– nonché le rispettive risorse spendibili rispetto al problema casa (risorse finanziarie, conoscenze tecniche, risorse umane), considerando anche quanto emerso rispetto alle esperienze extrabresciane osservate, possono riguardare:

- la realizzazione di strutture intermedie in grado di ospitare sia immigrati, sia italiani che necessitano di una residenza provvisoria nell'*hinterland* bresciano (pensionati, camere in affitto, accordi con proprietari di alberghi);
- l'assegnazione temporanea di immobili a canoni di affitto agevolati;
- la differenziazione dei tagli abitativi, predisponendo "case povere" o mini appartamenti, che permettano la stabilizzazione degli immigrati intenzionati a fermarsi nel nostro paese anche attuando il ricongiungimento familiare;
- il sostegno all'edilizia agevolata;
- il recupero del patrimonio edilizio degradato e fatiscente;
- le iniziative di intermediazione e garanzia rispetto al mercato immobiliare privato (costituzione di un Fondo sociale di garanzia);
- l'attivazione di servizi di informazione, accompagnamento e mediazione a sostegno della ricerca di soluzioni abitative;
- la promozione di una visione maggiormente attenta a cogliere i diversi aspetti (positivi e negativi) del fenomeno migratorio e a sfatare alcuni pregiudizi in merito alla convivenza tra autoctoni e immigrati.

Affinché tali linee propositive abbiano concrete possibilità di realizzazione, è opportuno che i soggetti istituzionali bresciani operino scelte di campo verso politiche concertate, di rete, localmente integrate. In tal senso, anche sulla scorta della tradizione associazionistica locale, si può ipotizzare, per esempio, la costituzione di un'agenzia a gestione mista con compiti di informazione, mediazione e garanzia che valorizzi le specificità di ciascun partner: flessibilità organizzativa, radicamento sul territorio e prossimità all'utente, per le organizzazioni *nonprofit*; competenza e disponibilità finanziaria, da parte degli istituti di credito; *know-how* nelle fasi di progettazione e costruzione, per le cooperative edilizie; conoscenza del quadro giuridico, competenza in materia urbanistica, risorse economiche, da parte dell'ente pubblico; predisposizione e interesse all'investimento degli imprenditori bresciani, motivati, da ragioni economiche a trovare una soluzione al problema abitativo degli immigrati.

Pur nella consapevolezza che sulla realizzazione di interventi a sostegno dell'inserimento abitativo degli immigrati pesano elementi di urgenza e di complessità, il filo conduttore di

questo approfondimento ci porta a constatare che le soluzioni in merito al problema abitativo possono emergere dalla combinazione di due fattori: la sinergia dei mondi vitali presenti nella società, che si impegnano a progettare in termini locali, facendosi carico di interventi promozionali e dinamici; l'investimento, da parte dell'immigrato stesso che, superato il "mito del ritorno", si attiva per realizzare processi personali di integrazione.

## Bibliografia

- AA.VV., *"Primo rapporto sull'immigrazione in Veneto"*, ORIV, COSES, Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, Venezia, 1998, pp. 81 – 134.
- AA.VV., *"La casa: diritto di tutti"*, in *"La porta"* – trimestrale di approfondimento e analisi della Caritas Diocesana di Bologna, luglio – settembre 1998.
- Ambrosini M. (a cura di), *"L'efficienza della solidarietà"*, Vita e Pensiero, Milano, 1994
- Ambrosini M., *"La difficile integrazione dei lavoratori stranieri"*, in *"Aggiornamenti Sociali"*, n. 1, 1997a, pp.51-62
- Ambrosini M. (a cura di), *"L'immigrazione straniera in provincia di Brescia – Rapporto 1997"*, fascicolo Provincia di Brescia–Assessorato ai servizi sociali ed educativi, dicembre 1997b
- Ambrosini M. (a cura di), *"Tra altruismo e professionalità. Terzo settore e cooperazione in Lombardia"*, Franco Angeli, Milano, 1999a.
- Ambrosini M., *"Utili invasori"*, Franco Angeli, Milano, 1999b.
- Blanc M., Garnier J. P., *"La question communautaire ou la cohabitation pluri-ethnique"*, in *"Espaces et sociétés"*, n. 45, 1984, pp.5-8.
- Boninelli M., Torrese E., *"Le forme dell'abitare"*, Comune di Bergamo/Associazione Casa Amica, Bergamo, 1998.
- Boroni C., *"I villaggi delle cooperative edilizie <La famiglia>: caratteri di una iniziativa bresciana"*, in *"Civiltà bresciana"* n. 1, 1993.
- Bragato S., *"Gli extracomunitari residenti nel Veneto. Sviluppi a quattro anni dalla prima rilevazione"*, Osservatorio Regionale Immigrazione Veneto - Regione Veneto, Assessorato Politiche Flussi Migratori, COSES, Quaderno di Ricerca n. 2, Venezia, 1996.
- Caritas di Roma, *"Dossier statistico 1996"*, Anterem, Roma, 1996, pp. 301 – 324.
- Caritas di Roma, *"Dossier statistico 1997"*, Anterem, Roma, 1997, pp. 189 – 191.
- Caritas di Roma, *"Dossier statistico 1998"*, Anterem, Roma, 1998, pp. 215 – 218.
- Caritas di Roma, *"Dossier statistico 1999"*, Anterem, Roma, 1999, pp. 176 - 178; pp. 346 – 348.
- Colasanto M., Ambrosini M., *"L'integrazione invisibile"*, Vita e Pensiero, Milano, 1993.
- Cominelli C., *"Immigrazione a Brescia – Rapporto Annuo 1998/99"*, Osservatorio sull'immigrazione in Provincia di Brescia/Università Cattolica di Brescia, Quaderno n. 1/giugno 1999.

- Cominelli C., Ziliani A., “*La presenza degli immigrati nel settore primario: un contributo all’economia bresciana*”, Osservatorio sull’immigrazione in Provincia di Brescia/Università Cattolica di Brescia, Quaderno n. 2/gennaio 2000.
- Comune di Modena/Settore Casa ed Insediamenti, “*Progetto RE.A.MI. Realizzazione di Alloggi per Migranti. Concorso per linea budgetaria B3-4110 della DGV dell’Unione Europea*”, Working paper, novembre 1999.
- Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati in Italia, “*Primo rapporto sull’integrazione degli immigrati in Italia*”, Roma, 30 novembre 1999.
- Confcooperative di Brescia (a cura di), “*Guida alla cooperazione bresciana 1999*”, ed. Confcooperative di Brescia, aprile 1999.
- Coordinamento Veneto Accoglienza (C.V.A.) (a cura di), “*Un modello Veneto di accoglienza abitativo degli immigrati. Il percorso del Coordinamento Veneto Accoglienza. Riflessioni e proposte*”, Working paper, 1998.
- Di Pietra L., “*Programma pluriennale degli interventi concernenti l’immigrazione per il biennio 1999/2000*”, in “*Politiche Sociali news*”, n. 3, novembre 1999.
- Donzelot J.(a cura di), “*Face à exclusion. Le modèle français*”, Edition Esprit, Paris, 1991.
- Douglas M., Pallotti G., “*La casa come comunità virtuale*”, in “*Rassegna Italiana di Sociologia*”, n.2, 1995.
- Fondazione Cariplo I.S.MU, “*Secondo rapporto sulle migrazioni 1996*”, Franco Angeli, 1997, pp. 145 – 159.
- Fondazione Cariplo I.S.MU, “*Terzo rapporto sulle migrazioni 1997*”, Franco Angeli, 1998, pp. 139 – 149.
- Fondazione Cariplo I.S.MU, “*Quarto rapporto sulle migrazioni 1998*”, Franco Angeli, 1999, pp. 133 – 144.
- Fondazione Cariplo I.S.MU, “*Quinto rapporto sulle migrazioni 1999*”, Franco Angeli, 2000, pp. 107 – 118.
- Granaglia E., Magnaghi M. (a cura di), “*Immigrazione: quali politiche pubbliche?*”, Franco Angeli, Milano, 1993.
- Gui L. (a cura di), “*L’utente che non c’è. Emarginazione grave, persone senza dimora e servizi sociali*”, Franco Angeli, Milano, 1995.
- Lanzani A., “*Modelli insediativi, forme di coabitazione e mutamento dei luoghi urbani*”, in Tosi a. (a cura di), 1998, pp.32-39.

- Munarin S., Tosi M.C., *“Brescia: precariato e dispersione”*, in *“Urbanistica”*, n. 111, dicembre 1998.
- Olangnero M., *“I muri e le barriere. Il disagio abitativo tra crisi del welfare, crisi del mercato e trasformazioni della famiglia”*, in *“Rassegna italiana di sociologia”*, n. 1, 1999.
- Palidda S., *“Immigrati e città postindustriale-globale: esclusione, criminalizzazione e inserimento”*, in Tosi A. (a cura di), 1998.
- Pepa L., *“Immigrati e comunità locali. Azioni, interventi e saperi dell'emergenza al progetto”*, Franco Angeli, Milano, 1996.
- Reggiani V., *“Politiche abitative e sociali per immigrati”*, working paper, CNEL / Gruppo di lavoro "Politiche per l'abitazione", 14 dicembre 1999.
- Regione Autonoma Friuli – Venezia Giulia – Ermi, *“La condizione abitativa degli immigrati nel Friuli – Venezia Giulia”*, Gorizia, 1999.
- Reyneri E., *“Le politiche per l'inserimento degli immigrati”*, in *“Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali”*, n. 54, 1992.
- Sayad A., *“L'immigration ou le paradoxe de l'alterité”*, Deboeck Wesmael, Bruxelles, 1990.
- Tosi A., *“Immigrati e casa”*, Franco Angeli, Milano, 1993.
- Tosi A. (a cura di), *“La casa: il rischio e l'esclusione. Rapporto IRS sul disagio abitativo in Italia”*, Franco Angeli, Milano, 1994a.
- Tosi A., *“Abitanti: Le nuove strategie dell'azione abitativa”*, Il Mulino, Bologna, 1994b.
- Tosi A. (a cura di), *“Lo spazio urbano dell'immigrazione”*, in *“Urbanistica”*, n. 111, dicembre 1998.
- Tosi A., *“Una problematica urbana”*, in Tosi A. (a cura di), 1998.
- Ufficio Statistica – Comune di Brescia, *“Sono gli stranieri che fanno aumentare la popolazione a Brescia”*, Ufficio Statistica Comune di Brescia, fascicolo 5/98.
- Ward C., *“When we build again”*, Londra, Pluto Press, 1985.
- Zanardini C., *“Organizzazioni di volontariato e cooperazione, di fronte all'immigrazione straniera, nella realtà bresciana”*, in *“Quaderni dell'Osservatorio Provinciale sull'Immigrazione”*, n. 3, aprile 2000.
- Zolberg A.R., *“Richiesti ma non benvenuti”*, in *“Rassegna Italiana di Sociologia”*, n. 1, gennaio - marzo 1997, pp. 19 – 39.