

progetto cofinanziato da



Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi



# IL DISAGIO ABITATIVO DEI MIGRANTI IN ITALIA

*Best practices per una  
società migliore*

Marcello De Maria,  
Raffaele Lagravinese



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI DI BARI  
ALDO MORO

Realizzato nell'ambito del Progetto FEI – 2013 – Azione 10, "Migrovillage: dal ghetto all'integrazione"  
(PROG-105892) (Dipartimento di Scienze Economiche e Metodi Matematici)



**UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI DI BARI  
ALDO MORO**

Stampato nel giugno 2015

Dipartimento di Scienze Economiche e Metodi Matematici

1. INTRODUZIONE .....	3
2. IL DISAGIO ABITATIVO IN ITALIA: LE CIFRE E LE CARATTERISTICHE .....	4
2.1. Il Disagio Abitativo dei Migranti in Italia	
3. IL QUADRO NORMATIVO E LE POLITICHE .....	10
3.1. Dall'Edilizia Residenziale Pubblica al Social Housing	
3.2. Tutte le sfumature dell'Housing Sociale	
4. LE BUONE PRASSI: UNA RACCOLTA DI BUONI ESEMPI .....	16
4.1. Pianificazione urbana partecipata e integrata: "Social City" (Germania)	
4.2. Residenze collettive, Autorecupero e Autocostruzione per i migranti	
4.3. L'approccio basato sui servizi: prima assistenza e intermediazione abitativa	
5. CONCLUSIONI .....	25
Bibliografia .....	27

## 1. INTRODUZIONE

La Commissione Europea<sup>1</sup> con la *Strategia Europa 2020* mira a far uscire dalla povertà e dall'esclusione sociale almeno venti milioni di persone nell'UE. A questo proposito, viene sottolineato come **gli individui senza accesso ad un alloggio dignitoso siano particolarmente vulnerabili a forme di povertà estrema, di deprivazione e di marginalità sociale.**

Il numero di persone che versano in situazione di forte disagio abitativo è aumentato negli ultimi anni, specialmente durante la crisi, che ha aggravato le situazioni di disagio esistenti oltre a produrre una serie di *"nuovi poveri"*: *giovani disoccupati, working poor e hidden homeless* sono sempre più numerosi. Le grandi aree metropolitane sono quelle in cui si concentrano i problemi di disagio abitativo, ma anche le aree rurali non sono esenti da fenomeni di esclusione sociale, ghettizzazione e emergenza abitativa. Nell'arco di un decennio, dal 2001 al 2010, **il numero di individui in forte disagio abitativo è triplicato nel nostro paese**, nonostante il 72% circa della popolazione nazionale sia proprietaria della casa in cui vive e nonostante il numero di abitazioni esistenti sia superiore al numero totale di famiglie ufficialmente residenti in Italia.

Il disagio abitativo è particolarmente forte per la popolazione migrante e per le **minoranze etniche** in generale. In questo caso, infatti, **oltre a problemi di carattere economico-finanziario**, l'accesso alla casa viene spesso ostacolato anche da **forme di discriminazione più o meno evidenti sul mercato immobiliare** (Asal, 2001).

L'estrema frammentazione della domanda, l'emergere di nuove fasce di popolazione a rischio di esclusione sociale (giovani disoccupati, lavoratori precari, pensionati, immigrati...) e la diminuzione generalizzata della spesa pubblica per la casa, hanno fatto emergere tanto nuove forme di disagio quanto nuovi strumenti per contrastarle (SHGP, 2013). **Accanto alla più tradizionale "Edilizia Popolare" è emerso il "Social Housing", un insieme vasto e variegato di strumenti per rispondere al disagio abitativo.**

---

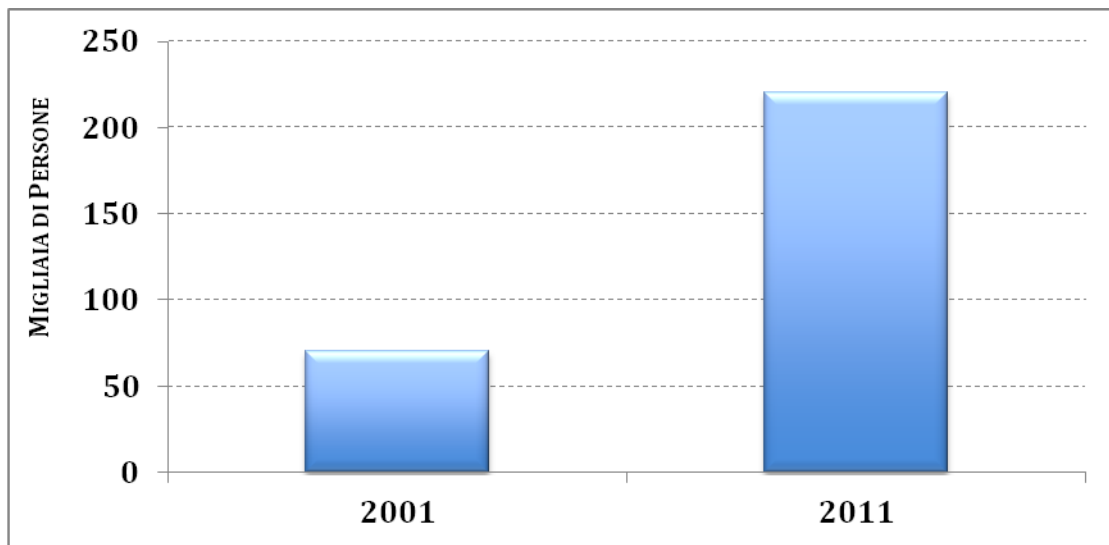
<sup>1</sup> In particolare si veda *COM (2010) 758 def.*, oltre a Commissione Europea (2011).

Nonostante un quadro normativo nazionale che spesso fatica a stare al passo con i tempi, si sono diffuse negli ultimi anni diverse esperienze a livello locale che meritano di essere incluse nel novero delle **“buone prassi” per la riduzione del disagio abitativo**. Alcune delle iniziative più interessanti ed efficaci sono state raccolte e descritte nella parte finale di questo lavoro. Qui l’accento è posto sulle esperienze rivolte in particolar modo ai migranti, ai rifugiati, ai richiedenti asilo e alle minoranze etniche

## 2. IL DISAGIO ABITATIVO IN ITALIA: CIFRE E CARATTERISTICHE

Ad un primo sguardo, le cifre aggregate sembrerebbero descrivere una situazione abitativa nel complesso positiva per il nostro paese, dove poco meno di 25 milioni di nuclei familiari censiti al 31 Dicembre del 2009 – composti da 2,4 persone in media – avrebbero a disposizione quasi 32,5 milioni di unità abitative, con una superficie media di 114 mq (Nomisma, 2010). Tuttavia, **il quadro del disagio abitativo in Italia è tutt’altro che confortante**. Infatti, sono **oltre 220.000 gli individui che vivono in condizione di forte disagio abitativo, una cifra più che triplicata rispetto al 2001**, quando questa situazione riguardava circa 71.000 persone (*Figura 1*). Questi numeri, calcolati sulla base dei dati del *Censimento Generale della Popolazione* del 2001 (dati definitivi) e del 2011 (dati provvisori), tengono conto della popolazione *ufficialmente residente* nel nostro paese alla data della rilevazione censuaria. In altre parole, restano esclusi gli immigrati irregolari – una delle fasce di popolazione maggiormente esposte al disagio abitativo – e questo elemento contribuisce a rendere la situazione del disagio abitativo più grave di quanto non emerga dalle stime ufficiali redatte per il nostro Paese.

**Figura 1 - Popolazione residente in Italia in situazione di forte disagio abitativo**



Fonte: *Elaborazione dell'Autore su dati ISTAT riportati da Cittalia (2013).*

Il quadro del disagio abitativo si fa ancora più grave se si considerano le **famiglie in sovraccarico per i costi dell'abitazione**, ossia quelle che spendono più del 40% del reddito in spese per la casa: si tratta di **quasi 2,4 milioni di famiglie**, pari circa al 10% del totale delle famiglie italiane (Nomisma, 2010). Negli ultimi anni, per effetto della crisi, sono aumentate le famiglie in arretrato con i canoni di affitto e con i pagamenti del mutuo. Ad esempio nel 2008, le richieste di esecuzione di sfratto presentate all'ufficiale giudiziario hanno raggiunto la cifra record di 138.443, la più alta mai raggiunta nel periodo 1983-2008 (Nomisma, 2010, p.88). Inoltre, si calcola che i nuclei familiari in affitto da considerare all'interno dell'area di disagio, vale a dire quelli per cui l'affitto pesa almeno il 30% del reddito complessivo, siano passati in trent'anni dal 3% circa al 26% nel 2008 (*Tabella 1*).

**Tabella 1 - Famiglie in affitto in base al rapporto affitto/reddito**

	1977-83	2000-06	2008	REDDITO MEDIO PER CLASSE NEL 2008 (VALORI CORRENTI, IN EURO)
< 0,05	23,33	7,99	5,18	25.261
0,05-0,10	37,65	15,66	11,03	23.064
0,10-0,15	20,82	16,04	15,45	30.354
0,15-0,20	9,48	16,41	15,34	22.919
0,20-0,25	4,04	12,41	14,99	19.409
0,25-0,30	1,71	10,03	12,03	16.881
0,30-0,35	1,13	7,33	7,28	15.218
0,35-0,40	0,55	5,62	6,77	13.905
0,40-0,45	0,41	2,71	3,80	13.177
0,45-0,50	0,20	1,75	2,59	11.271
> 0,50	0,67	4,06	5,55	9.106
Totale	100,00	100,00	100,00	20.344
<b>Area del disagio (&gt;30%)</b>	<b>2,96</b>	<b>21,47</b>	<b>25,99</b>	<b>12.879</b>

F

onte: *Elaborazione Nomisma su dati Banca d'Italia (Nomisma, 2010, p.65).*

Secondo la Commissione Europea (2011, p.9) sono due le fasce di popolazione particolarmente vulnerabili a problemi di esclusione sociale a causa delle difficoltà nell'accesso a una situazione abitativa stabile e dignitosa: da un lato i **migranti**, non solo *extracomunitari*, ma anche *i cittadini comunitari* che si spostano all'interno dei confini dell'Unione Europea; dall'altro le **famiglie della classe media** che hanno risentito in maniera pesante degli effetti negativi della crisi. Si registrano **inoltre** difficoltà nell'accesso ad un alloggio dignitoso per alcune **categorie di nuovi poveri a rischio di esclusione sociale**: i **giovani disoccupati**, gli **anziani in pensione** e i cosiddetti "*working poors*", il cui profilo spesso coincide con quello di giovani lavoratori precari con contratti atipici. Per tali soggetti, l'accesso al mercato immobiliare privato è particolarmente difficile, poiché non possiedono le garanzie economiche e non rispettano i criteri di solvibilità tipicamente richiesti dagli istituti di credito, dalle agenzie immobiliari e dai proprietari che offrono abitazioni in locazione a titolo privato.

## 2.1. Il disagio abitativo dei migranti In Italia

Gli stranieri ufficialmente residenti in Italia al 1° Gennaio del 2013 sono oltre 4,3 milioni e sono aumentati di oltre otto punti percentuale rispetto all'anno precedente<sup>2</sup>, arrivando a costituire il 7,4% circa della popolazione complessivamente residente nel Paese. **Gli stranieri sono una delle fasce di popolazione maggiormente esposte al rischio di forte disagio abitativo.** In particolare, secondo quanto riportato nell'indagine di Cittalia (2013, p.10): *"uno straniero su due [...] vive situazioni di disagio abitativo: difficoltà a pagare il mutuo o l'affitto, sovraffollamento, promiscuità"*. Tuttavia, la domanda di alloggi sul mercato immobiliare da parte degli stranieri è oggi assai più vasta e variegata di un tempo e riflette l'aumento del numero di migranti che risiedono stabilmente nel territorio nazionale, oltre che la composizione etnica più ricca.

Si possono distinguere almeno **due grandi categorie di stranieri in condizione di forte disagio abitativo: gli stranieri in situazioni di emergenza e quelli alla ricerca di una condizione residenziale più stabile e dignitosa.** Da un lato, infatti, ci sono le situazioni *"tradizionali"* di emergenza abitativa dei richiedenti asilo, dei rifugiati e degli immigrati irregolari – persone che versano in condizione di povertà estrema, che vivono in una condizione di forte isolamento nel nostro Paese e che spesso devono affrontare le conseguenze psicologiche di gravi traumi. Dall'altro, invece, ci sono quei nuclei familiari di stranieri ormai stabilmente inseriti nel territorio nazionale, che pur avendo una situazione economica e lavorativa stabile, non riescono ad accedere a un'abitazione dignitosa o al mercato dei mutui a causa di pregiudizi e diffidenza, comportamenti ancora troppo radicati nella popolazione, nella cultura e nell'opinione pubblica del nostro Paese (Asal, 2001).

Un discorso a parte va fatto per le **popolazioni nomadi.** Quella dei "Rom" è una minoranza tra le più numerose in Italia. Le stime variano da 130 a 170 mila individui residenti, di cui almeno 70 mila di nazionalità Italiana, appartenenti quindi a comunità di antico insediamento sul nostro territorio (Cittalia, 2010). Nonostante questo, la questione abitativa dei nomadi è stata sempre affrontata con un approccio di tipo emergenziale. Di recente il sistema dei campi nomadi, che ha costituito la strategia prevalente in Italia dagli anni '80 ad oggi, è

---

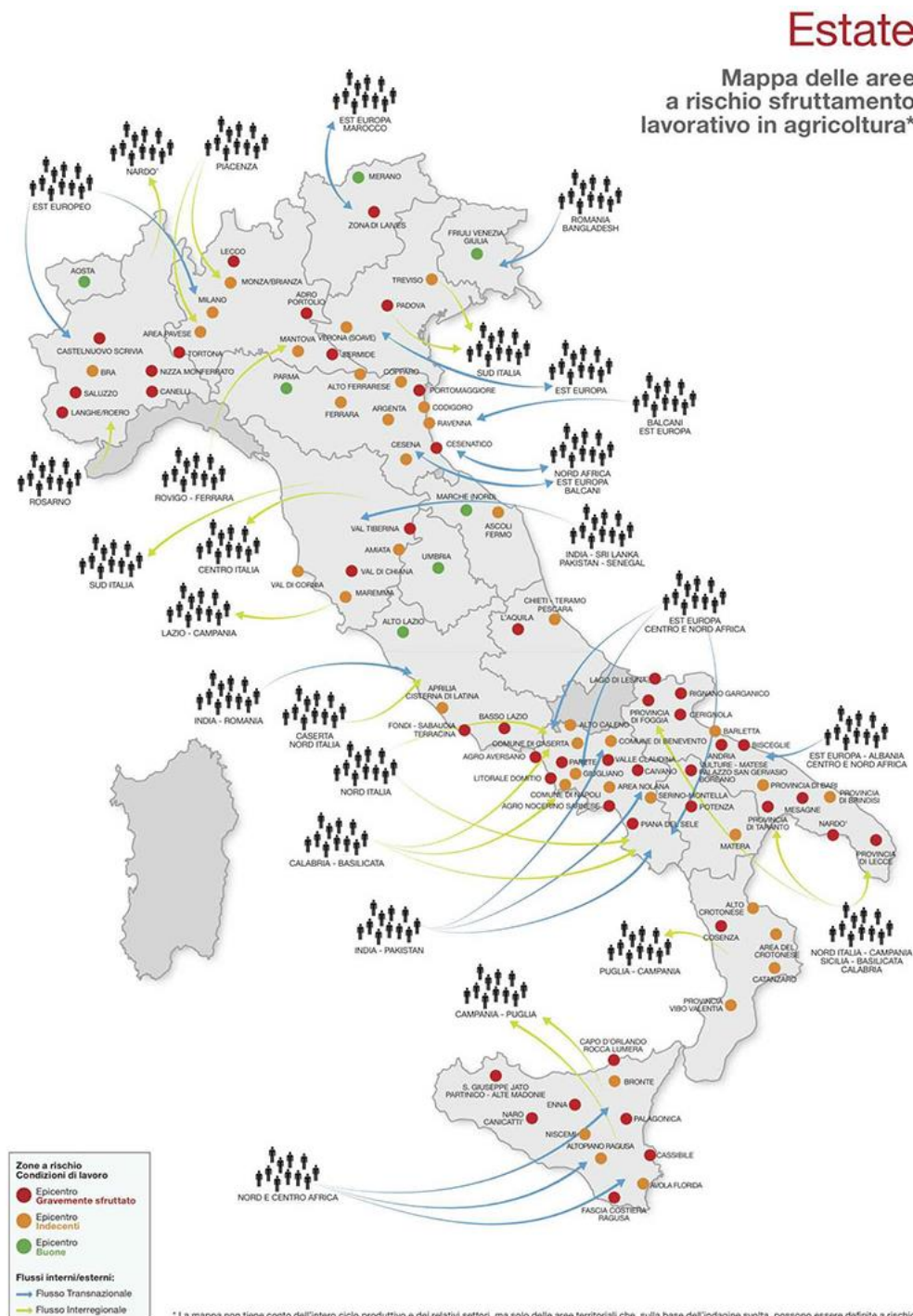
<sup>2</sup> Fonte ISTAT, consultabile on-line: <http://www.istat.it/it/archivio/96694> (Ultimo accesso: 12/6/2015).



stato messo in discussione da più parti. Un punto di svolta importante si è avuto nel 2012, con la "*Strategia nazionale 2012-2020 d'Inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Camminanti*", un piano interministeriale intrapreso in attuazione della Comunicazione 173/2011 della Commissione Europea per l'elaborazione di strategie nazionali di inclusione dei Rom. Nello specifico la *Strategia Nazionale* propone un approccio d'integrazione di lungo periodo, basato su interventi multidimensionali e coordinati non solo in ambito abitativo, ma anche sanitario, occupazionale e educativo. Tuttavia, il tema dei Rom è pregno di significato politico da diversi anni, e l'applicazione concreta della *Strategia Nazionale* risente del clima di instabilità istituzionale e politica che ha caratterizzato il Paese negli ultimi anni.

Un'altra situazione che di recente ha ricevuto copertura sulle cronache sia locali che nazionali è quella dei **ghetti di migranti**, costituiti perlopiù da clandestini impiegati in agricoltura nelle attività stagionali di lavorazione e di raccolta.

Figura 2 – Mappa delle zone a rischio sfruttamento in Agricoltura nel periodo estivo



Fonte: *Agromafie e Caporalato, Secondo Rapporto (FLAI-CGIL, 2014)*.

Si tratta di un fenomeno parzialmente in controtendenza poiché riguarda principalmente aree rurali e peri-urbane, mentre la gran parte dei casi di disagio abitativo grave tende solitamente a concentrarsi in contesti metropolitani. I numeri che emergono dalla scheda di sintesi del *Secondo Rapporto su Agromafie e Caporalato (FLAI-CGIL, 2014)* sono preoccupanti:

*"Secondo le nostre stime sono circa 400.000 i lavoratori che potenzialmente trovano un impiego tramite i caporali, di cui circa 100.000 presentano forme di grave assoggettamento dovuto a condizioni abitative e ambientali considerate para-schiavistiche, anche se negli ultimi anni le denunce sono sensibilmente cresciute".* Dalla cartina riproposta in *Figura 2* e contenuta sempre all'interno del *Secondo Rapporto su Agromafie e Caporalato (ibid.)*, emerge come il rischio di sfruttamento in agricoltura sia diffuso, sebbene con caratteristiche ed entità diverse a seconda dei luoghi e delle stagioni, praticamente su tutto il territorio nazionale. Oltre a condizioni abitative estremamente precarie, si stima che il 60% dei lavoratori agricoli sotto caporale – principalmente migranti extracomunitari senza regolare permesso di soggiorno, ma anche una quota non trascurabile di immigrati regolari provenienti da paesi membri dell'Unione Europea – non abbia accesso ad acqua corrente e servizi igienici.

In generale, da quanto riportato in questa breve sezione emerge come la situazione che caratterizza il disagio abitativo dei migranti nel nostro paese sia in evoluzione verso forme più complesse e variegate. L'orientamento di intervento da auspicare in questo contesto *"non è più solo quello della prima accoglienza e dell'intervento sull'emergenza - quindi a breve termine - ma diventa quello di una revisione strutturale delle politiche abitative nel loro complesso che rappresenti una risposta non più solo quantitativa ma anche qualitativa alla domanda differenziata degli immigrati ormai da considerare a tutti gli effetti come nuovi cittadini"* (Asal, 2001, p.6).

### 3. IL QUADRO NORMATIVO E LE POLITICHE PER LA CASA

Negli ultimi anni, accanto alle politiche tradizionali per la casa legate all'Edilizia Residenziale Pubblica (ERP), si sono fatte strada nuove formule ibride, che vedono la partecipazione dei soggetti istituzionali accanto a quella degli agenti privati del mercato immobiliare, degli istituti di credito e delle organizzazioni senza scopo di lucro. Questo nuovo approccio alle questione della casa può essere definito come **Edilizia Residenziale Sociale (ERS) di Mercato** o **"Social Housing" (SH)**. L'iter normativo per il riconoscimento di queste nuove forme di abitare sociale sta seguendo un percorso lento e tortuoso, ma ha vissuto un momento di cruciale importanza con il Decreto Ministeriale (DM) del 22 Aprile 2008. IL DM definisce per la

prima volta l'*alloggio sociale*, ne stabilisce le caratteristiche e individua i requisiti di accesso, ponendo di fatto le basi per il riconoscimento ufficiale del SH nel nostro ordinamento giuridico.

Un'altra tappa importante sul piano normativo è il *Piano Nazionale di Edilizia Abitativa* approvato con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri nel Luglio del 2009, che si prefigge l'ambizioso obiettivo di garantire il raggiungimento di livelli minimi essenziali di fabbisogno abitativo per il pieno sviluppo della persona umana in tutto il Paese.

Nonostante questi importanti progressi dal punto di vista legislativo, il disagio abitativo è ancora un problema diffuso in Italia, e non mancano le critiche al paradigma di intervento promosso dalle istituzioni Italiane. In un documento<sup>3</sup> preparato congiuntamente dall'ANCI, dalla Conferenza delle Regioni, da Federcasa, CGIL, CISL e UIL, vengono riassunte le opinioni di una fetta crescente degli attori impegnati nel settore dell'ERS: *"Il nostro Paese, da troppo tempo, è privo di una politica nel comparto abitativo in grado di prospettare soluzioni credibili che abbiano l'obiettivo, superando la logica dei frammenti occasionali e sporadici degli interventi normativi emergenziali, di prospettare misure strutturali per i tanti nodi irrisolti che condizionano negativamente il settore"*.

Accanto alle critiche, tuttavia, non mancano le proposte e le iniziative che hanno ottenuto risultati positivi. È dunque possibile stilare un elenco di buone prassi (*Capitolo 4*), ovvero di esempi concreti con la partecipazione congiunta di soggetti istituzionali, privati e del terzo settore che hanno funzionato e che possono essere riadattati a diversi e nuovi contesti.

### 3.1. Dall'Edilizia Residenziale Pubblica Al Social Housing

L'ERP viene istituita con la legge n. 167 del 1962 e subisce una riforma sostanziale con il Decreto Legge n. 112/1998, che lascia allo Stato funzioni di indirizzo generale, mentre attribuisce di fatto alle Regioni le competenze specifiche dell'intero settore. Nella maggior parte dei casi, le Regioni hanno trasferito ai Comuni la proprietà degli alloggi di residenza pubblica (principalmente ex-IACP). In questo modo, le Amministrazioni Comunali oggi gestiscono gli appartamenti – spesso tramite il ricorso a soggetti terzi di diritto privato o a cooperative con

---

<sup>3</sup> Consultabile on-line: <http://www.cisl.it/Documenti/Proposta-disagio-abitativo.pdf> (Ultimo Accesso 10/6/2015).

finalità sociale – e stabiliscono i criteri e le procedure di assegnazione delle case. Di fatto quindi, il quadro normativo attribuisce un ruolo centrale ai Comuni, cui spetta nella pratica sia il compito di accertare le dimensioni del disagio abitativo sia quello di promuovere e mettere in atto le risposte concrete al problema (Nomisma, 2010).

Data la scarsità di risorse pubbliche erogate per la casa negli ultimi anni (Hickman & Robinson, 2006; Nomisma, 2010), accanto alla tradizionale offerta di ERP sono emersi una serie di strumenti innovativi a disposizione delle Amministrazioni Locali, capaci di adattarsi a contesti socio-economici e territoriali specifici e di rispondere meglio anche alle esigenze *qualitative* legate all'abitare. L'insieme vasto e variegato di questi strumenti innovativi può essere indicato con il nome generico di *Social Housing* (SH).

Secondo il CECODHAS (*Comitato di Coordinamento Europeo per l'Abitare Sociale*), SH può essere definito come: *"L'insieme delle attività atte a fornire alloggi adeguati, attraverso regole certe di assegnazione, a famiglie che hanno difficoltà nel trovare un alloggio alle condizioni di mercato poiché incapaci di ottenere credito o perché colpite da problemi particolari"* (SHGP, 2013, p.2).

In Italia, invece, l'*alloggio sociale* è stato definito per la prima volta dal DM del 22 Aprile 2008 come: *"l'unità immobiliare adibita ad uso residenziale, in locazione permanente, che svolge la funzione di interesse generale di ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, ovvero non in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato"*.

### 3.2. Tutte le Sfumature del Social Housing

Il SH si caratterizza per una grande diversità di soluzioni, che spesso prevedono la collaborazione di una platea variegata di soggetti: enti locali, soggetti di diritto privato del mercato immobiliare, istituti di credito, professionisti e consulenti di varia natura, cooperative sociali, organizzazioni senza finalità di lucro, associazioni e in molti casi – seguendo un approccio di tipo partecipativo – anche gli stessi beneficiari degli interventi.

Il progetto *Social Housing Good Practices*<sup>4</sup>, cofinanziato dal Ministero degli Interni e dal Fondo Europeo per L'Integrazione dei paesi Terzi, individua sei modelli distinti di SH che sono stati in grado di produrre buone prassi in Italia ed in Europa. Ad ogni modello, inoltre vengono associate delle esperienze concrete positive (*Figura 3*).

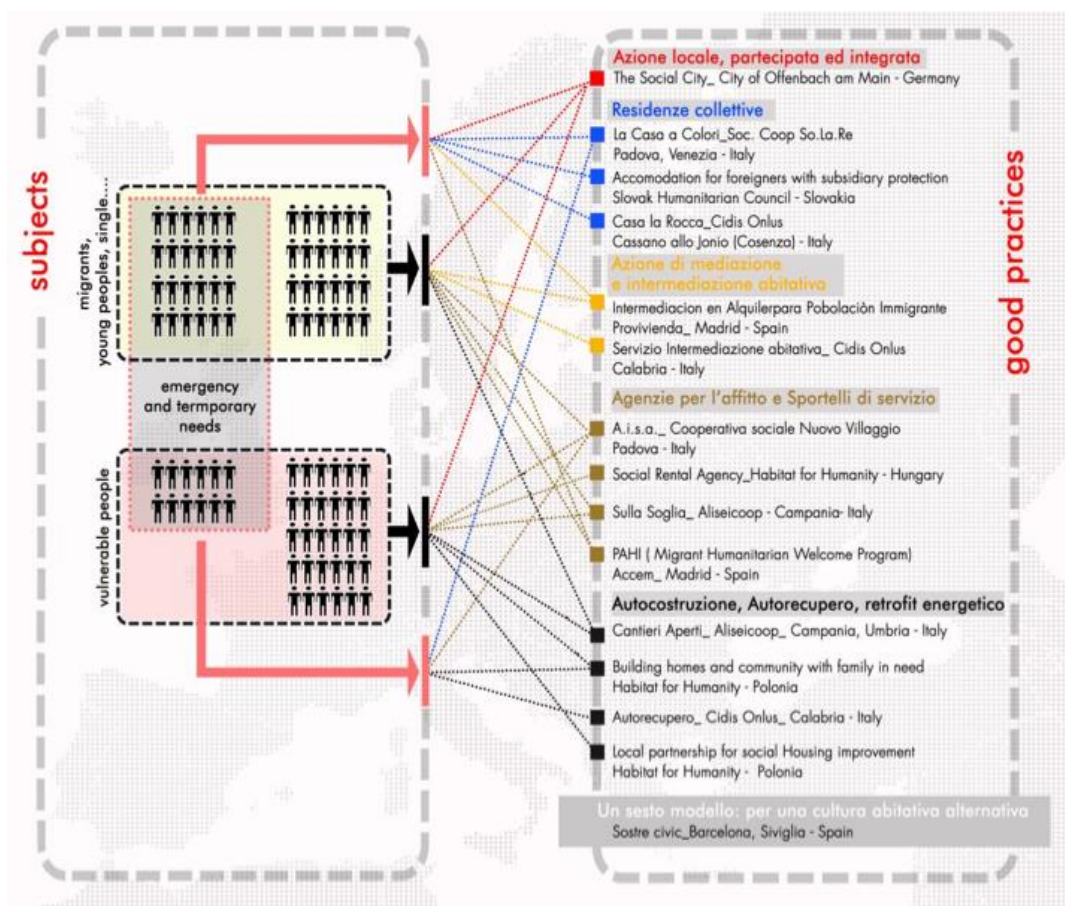
I sei modelli, che tuttavia nella pratica possono sovrapporsi parzialmente o assumere diverse sfumature, possono essere così distinti:

- 1) **Azione Locale, Partecipata e Integrata.** Si tratta di un approccio che agisce contemporaneamente su diversi aspetti (tessuto economico e sociale, disagio abitativo, urbanistica, qualità della vita, isolamento residenziale, multiculturalità...) al fine di riqualificare specifiche zone del tessuto urbano particolarmente degradate. La partecipazione diretta dei beneficiari lungo l'intero ciclo di vita dei progetti è una caratteristica fondamentale di questa impostazione.
- 2) **Residenze Collettive.** Sono pensate per offrire risposte rapide ma di breve periodo per quelle persone che versano in condizione di grave disagio abitativo (rifugiati, senzatetto, tossicodipendenti...). Oltre ad un riparo, tali strutture erogano in loco un'ampia gamma di servizi rivolti non solo agli ospiti, ma spesso anche alla cittadinanza residente nella zona.

---

<sup>4</sup> I materiali del progetto sono consultabili on-line: <http://socialhousing-gp.eu/?lang=it> (Ultimo accesso 9/6/2015).

Figura 3 - I Principali Modelli di Social Housing



Fonte: *Social Housing Good Practices (SHGP)*, on line: <http://socialhousing-gp.eu/buone-prassi/?lang=it>.

- 3) **Azione di Mediazione e Intermediazione Abitativa.** Si tratta di una serie di servizi di mediazione, consulenza e supporto che mirano a facilitare l'accesso alla casa per la popolazione a rischio di esclusione sociale. In questo caso il disagio abitativo viene risolto non solo predisponendo strumenti finanziari e di supporto per facilitare l'accesso al mercato privato dell'abitazione, ma anche promuovendo forme di integrazione e di mediazione culturale.
- 4) **Agenzie per l'Affitto e Sportelli di Servizio.** Si tratta di organismi che offrono una serie variegata di strumenti flessibili, che si rivolgono spesso ai cosiddetti "nuovi poveri". Il mix di offerta solitamente abbraccia misure di accompagnamento sociale, sistemi di garanzia patrimoniale e soluzioni finanziarie innovative, pensate appositamente per un target specifico di soggetti con difficoltà di accesso al mercato immobiliare e del credito.

- 5) **Autocostruzione e Autorecupero.** Offre soluzioni abitative a basso costo grazie al utilizzo del lavoro manuale degli stessi beneficiari (Autocostruzione) e/o alla riqualificazione di strutture in disuso (Autorecupero). Spesso si coniugano assieme alle esigenze abitative, obiettivi di edilizia sostenibile e di risparmio energetico.
- 6) **Cultura Abitativa Alternativa.** Riunisce il vasto mondo di interventi che promuovono una cultura innovativa e diversa dell'abitare (ad esempio il *Co-housing* o gli *ecovillaggi*) e che non rientrano esplicitamente all'interno di nessuno dei cinque modelli sopra descritti.



## 4. LE BUONE PRASSI: UNA RACCOLTA DI ESEMPI PRATICI

Gli esempi di buone pratiche in materia di SH sono ormai molti e sono diffusi sull'intero territorio dell'UE. Tuttavia, il carattere spiccatamente locale di molti progetti, rende complicata un'operazione di semplice "esportazione" di tali pratiche in contesti differenti da quello di origine (SHGP, 2014). In altre parole, per riprodurre altrove le esperienze provenienti dalle buone prassi che di seguito sono state selezionate, occorre ridefinire e ricalibrare gli interventi sulla base delle esigenze e delle caratteristiche specifiche del contesto in cui si agisce.

Data la natura di questa ricerca, nella selezione delle buone prassi sono state privilegiate le esperienze legate ai migranti, ai richiedenti asilo, ai rifugiati, alle minoranze etniche ed alle popolazioni straniere in genere. L'individuazione delle buone prassi è avvenuta attraverso un'indagine *ad hoc*, ma si basa anche sul contributo di pubblicazioni e rapporti precedenti legati al mondo del SH (Nomisma, 2010; Ponzio, 2010; SHGP, 2013; SHGP, 2014; Cittalia, 2013).

In totale, sono 5 i progetti individuati e descritti nel dettaglio anche con l'ausilio di specifici Box di approfondimento inseriti nel corpo del testo. Oltre ai 5 progetti in questione, tuttavia, non manca il riferimento ad esperienze simili ma con connotati particolari, con l'obiettivo di ampliare il ventaglio delle soluzioni possibili per ridurre il disagio abitativo della popolazione residente di origine straniera. I caratteri delle buone pratiche selezionate sono spesso trasversali rispetto ai modelli di SH descritti in precedenza. Uniscono, cioè, in modo sinergico contaminazioni e influenze provenienti da diversi modelli e dimostrando come la grande forza di questi progetti risieda nella flessibilità degli strumenti innovativi del SH che migliorano le capacità di adattabilità degli interventi agli specifici contesti locali.

### 4.1. Pianificazione urbana partecipata e integrata: "Social City" (Germania)

Il progetto tedesco *Masterplan Soziale Stadt* – in inglese *The Social City* – ha riguardato un'ampia serie di interventi coordinati e partecipati in diverse città del paese. L'esempio che qui si discute è stato implementato nel quartiere Mathildenviertel della città di Offenbach, nei pressi di Francoforte in Germania. Il quartiere, con oltre metà della popolazione di origine straniera,

era caratterizzato da elevati tassi di povertà e disoccupazione oltre che da condizioni abitative ben al di sotto degli standard medi vigenti nel Paese.

### Buona Prassi 1 – *The Social City*

Nome: **Masterplan Soziale Stadt – The Social City**

Luogo: *Offenbach Am Main (Germania)*

Periodo di intervento: *1999-2011 (12 anni)*

Finanziamento: *Misto (Pubblico e Privato)*

Promotore/Capofila: *Amministrazione Locale*

Obiettivo: *Integrazione sociale, riqualificazione abitativa e sviluppo economico del quartiere.*

Descrizione: *Attraverso il "Piano Sociale Urbano", concepito con un approccio altamente partecipativo, sono stati avviati una serie di interventi diversificati ma integrati tra loro, per migliorare le aree pubbliche e gli spazi verdi, per facilitare l'insediamento di nuove imprese e ridurre i livelli del conflitto interculturale.*

Risultati: *Riduzione dei livelli di disoccupazione, povertà e segregazione urbana. Miglioramento della condizione abitativa e della qualità della vita in generale.*

Punti di forza: *Approccio integrato; Coinvolgimento di un insieme vario di soggetti (Istituzioni, proprietari, costruttori, residenti, aziende...)*

Criticità: *Non è facile fare in modo che l'approccio partecipativo funzioni correttamente; Risorse pubbliche limitate.*

Fonte: SHGP, 2014 (<http://socialhousing-gp.eu>) e [http://www.laab.lv/jolaab/files/statusbericht-kurzfassung\\_en.pdf](http://www.laab.lv/jolaab/files/statusbericht-kurzfassung_en.pdf)

In un lasso di tempo lungo 12 anni, si sono susseguiti interventi di varia natura: riqualificazione e ricostruzione delle aree verdi e degli spazi pubblici, realizzazione di un incubatore di imprese, razionalizzazione dei cortili interni, incentivi per i proprietari ed i

costruttori privati per il miglioramento delle strutture residenziali e per l'efficientamento energetico delle stesse.

La strategia basata sull'integrazione di interventi economici, sociali, urbanistici e per l'integrazione etnica, assieme alla partecipazione dei residenti lungo l'intero ciclo di vita degli interventi ha permesso di ridurre i livelli di povertà e disoccupazione ed ha portato alla mediazione di molte delle frizioni sociali legate alla presenza di un nutrito mix di culture differenti.

#### 4.2. Residenze collettive, Autorecupero e Autocostruzione per i migranti

Il progetto *La Casa a Colori* rientra a pieno titolo nel modello di SH basato sulle residenze collettive. La formula ibrida di accoglienza, dove accanto ai tradizionali clienti privati (turisti, studenti, ricercatori, lavoratori in viaggio...) si erogano servizi per persone o famiglie in situazione di emergenza abitativa, è uno dei punti di forza e innovazione del progetto, che si autofinanzia interamente grazie all'accoglienza privata e non necessita pertanto del ricorso al capitale pubblico.

#### Buona Prassi 2 – *La Casa a Colori*

Nome: **Casa a Colori**

Luogo: *Padova/Venezia*

Periodo di intervento: *dal 1999 (in corso)*

Finanziamento: *Privato*

Promotore/Capofila: *Soc. Coop. Città So.La.Re*

Obiettivo: *Offrire soluzioni a breve e medio termini per individui in forte disagio abitativo, con particolare riferimento alle emergenze umanitarie.*

Descrizione: *Offre servizi di accoglienza di buona qualità ed a basso costo. Si tratta di una struttura di ricezione ibrida, dove le entrate di cassa provenienti dai clienti privati*

*(studenti, lavoratori in trasferta, turisti) coprono i costi del servizio di Social Housing offerto nella stessa struttura a individui e famiglie in emergenza abitativa.*

Risultati: *La casa ha accolto popolazioni colpite da emergenze umanitarie. Oggi esistono 4 Case a Colori tra Padova e Venezia, con una capacità di oltre 220 posti letto. L'80% degli ospiti è costituito da clienti di privati, mentre il 20% riceve servizi di accoglienza sociale.*

Punti di forza: *Autosufficienza economica*

Criticità: *Conciliare le esigenze e far convivere diverse tipologie di ospiti.*

Fonte: Ponso (2010) e SHGP, 2014 (<http://socialhousing-gp.eu>)

Nel corso degli anni, il progetto della Società Cooperativa "*Città So.La.Re.*" ha avuto un ruolo particolarmente importante nell'accoglienza dei profughi costretti a fuggire da guerre civili e emergenze umanitarie (Kosovo, Afghanistan e più di recente Libia) I risultati ottenuti sono positivi: oggi, infatti, esistono 4 Case a Colori dislocate tra Padova e Venezia, con una capacità che complessivamente si aggira intorno ai 220 posti letto.

Un'esperienza sempre rivolta ai rifugiati è "*Accommodation for Foreigners with Subsidiary Protection*" promossa da un'associazione di volontariato<sup>5</sup> in Slovacchia. La struttura, oltre alle residenze sociali, offre una serie di servizi di orientamento al lavoro, di mediazione culturale e di apprendimento linguistico. Al momento non viene percepito alcun tipo di contributo statale e la struttura non ha una capacità adeguata al soddisfacimento della domanda abitativa che riceve.

Alcuni progetti per la riduzione del disagio abitativo dei migranti, uniscono con successo elementi del modello di SH basato sulle *residenze collettive* e del modello di *Autocostruzione e Autorecupero*. Ad esempio *Casa la Rocca*, che sorge nel centro storico di *Cassano allo Jonio* in Calabria, è una casa-albergo per i braccianti agricoli immigrati ed è stata ristrutturata con il ricorso a tecniche di autorecupero.

---

<sup>5</sup> L'associazione di volontariato prende il nome di *Slovak Humanitarian Council*.

### Buona Prassi 3 – *Casa La Rocca*

Nome: *"Casa La Rocca"*

Luogo: *Comune di Cassano allo Jonio (Cosenza)*

Periodo di intervento: *dal 2009 (in corso)*

Promotore/Capofila: *CIDIS onlus*

Finanziamento:

Descrizione: *Si tratta di una struttura di accoglienza temporanea per lavoratori immigrati impiegati come braccianti agricoli nella Sibaritide.*

Risultati: *Oltre a 30 posti letto, servizi igienici, cucina e spazi comuni, Casa La Rocca offre servizi di assistenza e di orientamento in ambito sanitario, lavorativo e residenziale.*

Punti di forza: *Integrazione dell'offerta di alloggi con l'erogazione di servizi per gli ospiti; interazione degli ospiti con la popolazione locale.*

Criticità: *Ritardi ed inefficienze delle Pubbliche Amministrazioni Locali; resistenze della popolazione locale di origine italiana.*

Fonte: SHGP, 2014 (<http://socialhousing-gp.eu>)

Un'esperienza simile a quella di casa La Rocca – pur partendo da premesse diverse – è quella di *Borghi In Rete*<sup>6</sup> (BIR), che promuove la valorizzazione ed il recupero delle strutture architettoniche dismesse nelle aree rurali della Puglia. Nell'area della Capitanata (Foggia), l'autorecupero delle numerose case coloniche abbandonate si configura anche come una delle possibili risposte alle condizioni abitative estreme dei nuovi soggetti che abitano il territorio, vale a dire i braccianti agricoli extracomunitari la cui permanenza sul territorio è strettamente legata alla stagionalità delle operazioni agricole.

Anche le Amministrazioni Pubbliche Locali ricorrono sempre più spesso a programmi di autocostruzione e autorecupero per rispondere al disagio abitativo di una parte crescente della

---

<sup>6</sup> Per ulteriori informazioni: <http://www.xscape.it/index.php?/projects/bir-borghi-della-capitanata-2011/> (Ultimo Accesso 8/6/15).

popolazione. Alcuni esempi di nota riguardano il progetto *Sharing* promosso dal Comune di Torino per la realizzazione di una casa-albergo per soggetti socialmente fragili in situazione di disagio abitativo temporaneo (Madri single, giovani coppie, immigrati, studenti...), il *Programma di Riqualificazione Immobili Agricoli* (PRIA) del Comune di Roma e il progetto di autocostruzione ed autorecupero che riguarda 43 alloggi in 9 stabili di proprietà del Comune di Bologna (Nomisma, 2010). Un'altra realtà degna di nota è quella del *Villaggio della Speranza* di Padova (Cittalia, 2013), dove grazie alla collaborazione tra il Comune e l'Opera Nomadi di Padova Onlus, sono stati realizzati 12 appartamenti in autocostruzione dalla comunità di Sinti che abitava il campo nomadi precedentemente presente in quello stesso sito. Oltre alla riqualificazione dell'area ed alla regolarizzazione delle utenze e dei canoni di locazione, il progetto ha promosso strategie di scolarizzazione, di integrazione e di avviamento al lavoro per i membri della comunità di Sinti.

#### **4.3. L'approccio basato sui servizi: prima assistenza e intermediazione abitativa**

Oltre a risposte di tipo residenziale, autocostruzione e autorecupero, sono sempre più diffusi nell'ambito del Social Housing organismi che erogano una vasta gamma di servizi di assistenza e intermediazione abitativa. Tali servizi – che comprendono principalmente forme di assistenza legale, consulenza finanziaria e interventi di mediazione culturale – consentono di fatto l'accesso al mercato immobiliare privato anche a quei soggetti che non possiedono le garanzie di solvibilità comunemente richieste.

Il *Servizio di Intermediazione Abitativa* fornito da CIDIS onlus in quattro Comuni della Calabria si rivolge principalmente agli immigrati, la cui presenza sul territorio è strettamente collegata alle attività di lavorazione e di raccolta in agricoltura.

Oltre ai compiti che svolgono normalmente gli operatori (Monitoraggio della domanda e dell'offerta reale di alloggi, servizi di consulenza e di informazione legati al mercato immobiliari, assistenza legale, attività di sensibilizzazione della popolazione italiana...), il progetto ha introdotto il *Tutor Contrattuale*, una figura di garanzia che favorisce l'intermediazione tra proprietari e locatari, contribuisce alla riduzione dei comportamenti discriminanti e incoraggia

l'abbandono dei pregiudizi di carattere culturale che influenzano la stipula dei contratti di locazione tra cittadini italiani e stranieri.

#### Buona Prassi 4 – *Vicini di Casa*

Nome: **Vicini di Casa - Servizi di Orientamento, Intermediazione e Accompagnamento all'Abitare**

Luogo: *Comuni di Cassano allo Ionio, Castrovillari, Villapiana, Corigliano Calabro*

Periodo di intervento: *dal 2011 (in corso)*

Finanziamento: *Fondo Europeo per l'Integrazione dei Cittadini dei Paesi Terzi e Ministero dell'Interno.*

Promotore/Capofila: *CIDIS onlus*

Obiettivo: *Favorire l'accesso ad alloggi dignitosi da parte dei lavoratori immigrati che versano in una situazione di disagio abitativo, con particolare riferimento a quelli del settore agricolo.*

Descrizione: *Il progetto eroga vari servizi di intermediazione abitativa, fornisce un Tutor Contrattuale, effettua accoglienza nelle situazioni di emergenza abitativa estrema, offre assistenza a profughi, rifugiati e richiedenti asilo e promuove campagne di sensibilizzazione dell'opinione pubblica locale.*

Risultati: *Il progetto ha favorito l'emersione graduale dei contratti in nero ed ha contribuito a potenziare l'offerta abitativa per i cittadini extracomunitari.*

Punti di forza: *Il progetto offre una serie integrata e varia di servizi per l'abitare che include anche operazioni di sensibilizzazione della popolazione locale.*

Criticità: *Il contesto locale è molto difficile (corruzione, inefficienza delle istituzioni e delle amministrazioni, pregiudizi e comportamenti discriminatori ben radicati).*

Fonte: SHGP, 2014 (<http://socialhousing-gp.eu>)

Per trovare un'altra esperienza degna di essere segnalata tra le buone prassi ci dobbiamo spostare in Spagna, dove L'organizzazione non governativa ACCEM promuove dal 2005 il *Programa de Atención Humanitaria a Inmigrantes* (PAHI). Il progetto PAHI si rivolge principalmente agli immigrati clandestini provenienti dall'Africa, e mira a soddisfare una serie di bisogni impellenti che vengono ancora prima disagio abitativo. Senza la regolarizzazione della posizione giuridica, il soddisfacimento di necessità igienico-sanitarie di base e un adeguato sostegno psicologico, questi individui non possono neanche aspirare ad una condizione abitativa dignitosa.

### Buona Prassi 5 – *Il PAHI in Spagna*

**Nome:** PAHI - Programa de Atención Humanitaria a Inmigrantes

**Luogo:** *Spagna (Siviglia, Malaga, Murcia, Madrid, Valencia, Barcellona, Cadice, Valladolid, Burgos, Asturia, Guadalajara).*

**Periodo di intervento:** *dal 2005*

**Finanziamento:** *Principalmente Pubblico (Ministeri del Lavoro, dell'Immigrazione e della Previdenza Sociale).*

**Promotore/Capofila:** *Accem*

**Obiettivo:** *Sostegno e accoglienza per i migranti che vivono nei centri di permanenza temporanea per immigrati (CETI) in Spagna.*

**Descrizione:** *Offre prima assistenza e servizi di natura legale (ottenimento documenti di identità, permesso di soggiorno...), per l'inserimento al lavoro, per l'inclusione sociale e l'assistenza psicologica, principalmente rivolti alla popolazione di immigrati africani che attraversano clandestinamente i confini di Ceuta e Melilla.*

**Risultati:** *Facilita la regolarizzazione degli immigrati irregolari e ne favorisce l'inclusione nel tessuto economico, sociale e culturale del Paese ospitante,*

**Punti di forza:** *Approccio integrato di servizi che mettono al centro la persona umana*



Criticità: *Perenne situazione emergenziale dell'intervento; tempi burocratici molto dilatati per la regolarizzazione delle posizioni giuridico-amministrative dei migranti da parte delle Autorità competenti.*

Fonte: ACCEM (<http://www.accem.es/es/programa-de-atencirn-humanitaria-a-inmigrantes-pahi-p85>) e SHGP (<http://socialhousing-gp.eu>).

In questo caso, un elemento di cruciale importanza per la riuscita degli interventi è la centralità della persona umana, che costituisce il filo conduttore di tutti gli interventi e di tutti i servizi erogati dal progetto.

## 5. CONCLUSIONI

La popolazione in condizione di forte disagio abitativo in Italia è in aumento ed è composta da nuove categorie di individui a forte rischio di esclusione sociale ed economica. Il problema dell'accesso a un alloggio dignitoso è particolarmente grave per la **popolazione straniera**, che oltre ai vincoli di carattere economico si trova dover fronteggiare ostacoli di natura sociale, legati a pregiudizi infondati e comportamenti discriminanti di varia natura.

La mancanza di un quadro giuridico-legale completo e al passo con i tempi, oltre che l'assenza prolungata di interventi strutturali e di un indirizzo condiviso delle politiche per la casa, hanno rallentato in Italia la **transizione da un paradigma basato sull'edilizia popolare pubblica a uno di più ampio respiro, legato al concetto di *housing sociale*.**

Tuttavia, un variegato insieme di soggetti spesso in collaborazione tra loro (Amministrazioni Pubbliche, Soggetti del Terzo Settore, agenti del mercato immobiliare privato, istituti di credito, membri della società civile...), ha saputo mettere in pratica soluzioni efficaci, flessibili e innovative per fronteggiare il disagio abitativo.

Un **elenco di buone prassi per la riduzione del disagio abitativo dei migranti, dei rifugiati, dei richiedenti asilo, delle minoranze e più in generale delle popolazione di origine straniera** occupa il quarto capitolo di questo lavoro. **Sebbene la replicabilità delle buone prassi proposte non sia un processo automatico e nonostante la grande varietà di contesti e soluzioni proposte, è possibile individuare alcuni elementi chiave che ricorrono più spesso nei progetti e nelle politiche di successo.** Tali elementi possono essere così riassunti:

- **La flessibilità e adattabilità degli interventi *ai contesti locali ed alle esigenze specifiche del target di popolazione selezionato.***
- **La natura integrata delle azioni, *che oltre al semplice disagio abitativo in sé per sé, insistono sull'inserimento dei migranti nel tessuto sociale, economico e lavorativo del***

*territorio in questione. In generale, si interviene sulla qualità della vita e dell'abitare, piuttosto che seguire un approccio meramente quantitativo basato sui posti letto.*

- *La sostenibilità economica dei progetti, che sempre più spesso trovano forme ibride di finanziamento con capitali in parte pubblici e in parte privati.*
  
- *Il coinvolgimento di soggetti di natura diversa provenienti dalle pubbliche amministrazioni, dal mondo del terzo settore e dal mercato privato, che consente di ampliare il ventaglio possibile di soluzioni (Servizi di consulenza tecnico-legale, garanzie per l'accesso al credito, intermediazione culturale...)*
  
- *La partecipazione attiva dei beneficiari in tutte le fasi che vanno dalla progettazione alla realizzazione degli interventi.*

## Bibliografia

ASAL (2001): *Affittasi a tutti? Inchiesta sul disagio abitativo degli immigrati in Italia*. In collaborazione con Cooperativa La Casa, ICS e Lunaria. Consultabile on line al seguente link:

Cittalia (2010): *La popolazione in forte disagio abitativo in Italia. La condizione dei richiedenti asilo, dei rifugiati e dei Rom*. A cura di G. Dalla Zuanna. Cittalia, ANCI, Comune di Padova (Settembre 2013).

Commissione Europea (2011): *La Piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale: un quadro europeo per la coesione sociale e territoriale*. Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea.

FLAI-CGIL (2014): *Agromafie e Caporalato. Secondo Rapporto*. A cura dell'Osservatorio Placido Rizzotto,

Hickman, P. & D., Robinson (2006): Transforming Social Housing: Taking Stock of New Complexities. *Housing Studies*, 21(2), pp. 157-170.

Nomisma (2010): *La condizione abitativa in Italia. Dalle esperienze di housing sociale alla risposta del Piano Nazionale di Edilizia Abitativa e del Piano Casa. 2° Rapporto Nomisma 2010*. Roma: A.G.R.A. srl.

Ponzo, I. (2010): *Il disagio abitativo degli immigrati: le risposte dell'housing sociale*. Rapporto di ricerca Fieri, novembre 2010. Consultabile on line al seguente link: <http://fieri.it/2010/11/23/il-disagio-abitativo-degli-immigrati-le-risposte-dellhousing-sociale/> (Ultimo accesso 14/6/2015).

SHGP (2013): *L'Housing Sociale in Europa. Social Housing Good Practices (SHGP)*, a cura di A., De Luca. Consultabile on-line al seguente link: <http://socialhousing-gp.eu/wp->

[content/uploads/2013/10/Report\\_contributi-partners.pdf](http://socialhousing-gp.eu/wp-content/uploads/2013/10/Report_contributi-partners.pdf) (Ultimo accesso 14/6/2015).

SHGP (2014): *Whther and how good practices could be transferable. Project partner contributors*. Report of Benchmarking. Consultabile on-line al link: [http://socialhousing-gp.eu/wp-content/uploads/2013/10/Report\\_contributi-partners.pdf](http://socialhousing-gp.eu/wp-content/uploads/2013/10/Report_contributi-partners.pdf) (Ultimo accesso: 14/6/2015).



## Migro-village: dal ghetto all'integrazione

---

*FEI 2013 – Azione 10  
Prog-105892*

---

**Nei ghetti muore l'integrazione.** Nei ghetti sparsi nelle aree a vocazione agricola del nostro paese muore anche l'ambizione di una società e di un'economia più giusta, equa ed inclusiva.

I ghetti sono il risultato di molteplici 'patologie' – illegalità diffusa e infiltrazioni criminali nelle filiere agroalimentari, pressioni migratorie che si scontrano con politiche migratorie inefficaci, basso valore aggiunto della produzione agricola, debole ruolo Istituzionale ecc..

Questa scheda è stata prodotta nell'ambito di un progetto dell'Università degli Studi di Bari "Aldo Moro" (Dipartimento di Scienze Economiche e Metodi Matematici) – in collaborazione con la Regione Puglia - finanziato dal Fondo Europeo per l'Integrazione di Cittadini di Paesi Terzi 2007-2013 (FEI) che nasce dall'esigenza di fronteggiare un'emergente criticità legata al fenomeno migratorio, la 'ghettizzazione' degli immigrati impiegati nel nostro paese come lavoratori agricoli.

Stampato nel mese di giugno 2015  
Università degli Studi di Bari "Aldo Moro"

---