

**UN MODELLO VENETO
DI ACCOGLIENZA ABITATIVA
DEGLI IMMIGRATI**

**IL PERCORSO DEL COORDINAMENTO VENETO ACCOGLIENZA
RIFLESSIONI, PROPOSTE**

IL MODELLO VENETO ACCOGLIENZA

PERCHÉ UN MODELLO VENETO DI ACCOGLIENZA?

PARTE I: ANALISI DELLE REALTÀ COINVOLTE

1. IL COORDINAMENTO VENETO ACCOGLIENZA

- 1.1. La casa per gli extracomunitari
- 1.2. S.O.S. Casa
- 1.3. Una casa per l'uomo
- 1.4. Nuovo Villaggio
- 1.5. Unica Terra
- 1.6. A.I.Z.O.
- 1.7. Scalabrini Società Cooperativa Edilizia
- 1.8. Casa a Colori
- 1.9. Il Villaggio
- 1.10. Coordinamento Veneto Accoglienza

2. PERCORSI COMUNI

- 2.1. Nascita dal mondo del volontariato
- 2.2. Lavoro di sensibilizzazione di reti territoriali per l'accoglienza
- 2.3. Percorsi e attivazione di seconda accoglienza
- 2.4. I molti ruoli del volontariato per la casa
- 2.5. Analisi economica
- 2.6. Altri aspetti comuni

3. ALTRI SOGGETTI

- 3.1. Enti locali
- 3.2. Diocesi, Caritas, Enti Religiosi
- 3.3. Volontariato

PARTE II: QUESTIONI RELATIVE ALL'ACCOGLIENZA

1. CENTRI PRIMA ACCOGLIENZA
2. APPARTAMENTI
3. IL RUOLO DEL NON PROFIT NELL'ACCESSO ALLA CASA: L'ESPERIENZA DEL CVA
4. ENTI LOCALI: LA MANCANZA DI POLITICHE SOCIALI PER LE FASCE DEBOLI
5. ASSOCIAZIONI DI IMMIGRATI: UN MANCATO COINVOLGIMENTO
6. MERCATO IMMOBILIARE
7. FONDI E FINANZIAMENTI
8. QUESTIONI LEGALI
9. ACCOGLIENZA ZINGARI

PARTE III: IL MODELLO VENETO DI ACCOGLIENZA

1. ART. 38 L. 40/98
2. FONDAZIONE: UN NUOVO SOGGETTO PER LA CASA
3. LE AGENZIE PER L'ALLOGGIO SOCIALE
 - 3.1. CICSENE
 - 3.2. IL PROGETTO ARIETE
4. L'ATER SOGGETTO PRIMARIO PER L'ACCOGLIENZA
5. CONCLUSIONI

Si ringrazia quanti hanno contribuito alla realizzazione e redazione di questo rapporto:

avv. L. Pillon
dott. Durante
dott. C. Melegari
dott.ssa E. Bertazzo
dott. E. Cenghiaro
dott. R. Ferraro
M. Trabuio
R. Salviato
p. C. Gnesotto
L. Feltrin
O. Prati
dott. C. Castiglioni
E. Bisello
O. Bisetto

PERCHÉ UN MODELLO VENETO DI ACCOGLIENZA?

Negli ultimi anni il Veneto povero e rurale si è trasformato in uno dei principali motori economici d'Italia. Quella che una volta era terra di emigranti ha iniziato ad attirare quote sempre maggiori di lavoratori stranieri, impiegati in una serie di attività dequalificate che la manodopera locale non garantisce più, avendo elevato i propri standard socioculturali.

Ad un preciso interesse economico degli imprenditori di alcuni settori particolarmente forti in regione, che risentono più degli altri di questa carenza di forza lavoro (e che, ad esempio, nel 1999 hanno denunciato una carenza di manodopera e l'insufficienza delle quote di immigrati che potranno regolarizzare la loro posizione), si contrappone però il difficile problema dell'inserimento abitativo e sociale dei lavoratori stranieri. In Veneto persistono infatti ancora forme estreme di disagio e di esclusione sociale: l'assenza di possibilità abitative, che riguarda alcune migliaia di persone che fanno parte delle fasce deboli e minoritarie della popolazione, ne è l'aspetto più evidente. Gli immigrati di "prima generazione", vale a dire di recente arrivo in territorio straniero, appartengono per definizione a queste fasce deboli e minoritarie e quando vivono in situazioni di grave disagio abitativo sono di fatto esposti al rischio di andare ad ingrossare le fila degli emarginati. Chi non trova risposta al bisogno di alloggio nel mercato immobiliare e nelle politiche sociali della casa, è ovviamente costretto a cercare ed accettare soluzioni del tutto inadeguate e che ben conosciamo (rifugi di fortuna, edifici abbandonati, locali vecchi e malsani, ritagli di spazio nella strada)¹.

Molto spesso lo straniero che non può permettersi di acquistare una casa, o di impegnare nella soluzione del suo "problema casa" almeno metà del proprio reddito da lavoro, si ritrova nella condizione tout court di senza-casa, oltre ad essere privo degli ammortizzatori sociali sul territorio a cui fanno ricorso gli autoctoni di pari condizione (le alternative abitative di ripiego, costituite dal rimanere in famiglia o provvisoriamente in appartamenti vuoti di parenti e conoscenti).

I problemi abitativi tornano dunque, oggi come negli anni '50, a legarsi con

quelli sociali. Questo è il vero punto critico, di fronte al quale è sempre più evidente l'inadeguatezza delle attuali politiche della casa, che il fenomeno dell'immigrazione nel nostro paese ha contribuito ad evidenziare, e la sproporzione tra il bisogno di alloggio sociale e l'attuale risposta, pubblica e privata. Il settore dell'affitto sociale, ad esempio, è stato da troppo tempo trascurato. Questo ha così creato i presupposti per l'esclusione dal bene "casa", diritto primario e fondamentale di ogni essere umano, di non irrilevanti componenti delle categorie sociali più deboli, tra le quali, appunto gli immigrati².

Occorrono pertanto nuove misure politiche in favore della locazione sociale, tenendo effettivamente conto degli specifici bisogni dei destinatari. L'assurdità di certi criteri adottati per l'assegnazione delle case, la distanza tra la situazione degli esclusi e i requisiti per l'accesso all'edilizia popolare, infatti, in molti casi ha finito per privilegiare quote di popolazione diversa da quelle per le quali le stesse misure erano state varate. L'irrazionalità delle politiche "poco sociali"³ (o sociali dagli effetti perversi) rinvia anche alla necessità di ripensare gli interventi sul disagio, poiché la dualità del fenomeno (problema abitativo e marginalità) richiede percorsi più globali e flessibili.

Ecco perché è utile andare verso la proposta di un "modello veneto di accoglienza", facendo riferimento a quanto in questi anni (dal '90 ad oggi) è stato realizzato, non solo pensato, da associazioni di volontariato e cooperative che sono sorte per dare delle risposte nuove e inedite - nuove e inedite, perché non comprese e forse non comprensibili negli ambiti della "irrazionalità delle politiche poco sociali (o sociali dagli effetti perversi)" - a chi vive in situazioni di disagio abitativo nella nostra regione, soprattutto lavoratori e famiglie di immigrati.

Questo può sembrare un progetto pretenzioso. Forse lo è. Ma, a giudizio di chi ha voluto provare a stendere questo rapporto (e sono tutte persone impegnate nell'operatività di quelle risposte nuove e inedite), è solo a partire dalle esperienze fatte e valutate nei loro aspetti positivi e negativi che oggi si può tentare, attraverso il confronto con istituzioni ed enti privati, di proporre un "modello veneto di accoglienza" come "complesso delle soluzioni che la società civile veneta, nelle sue

¹ Ricordiamo ad esempio come sono affollate gli argini dei fiumi, le baraccopoli di nailon e cartoni costruite lungo i binari della ferrovia, le situazioni di vita in case malsane abbandonate.

² L'idea sociale e culturale di "casa" ha infatti connotazioni e valori diversi rispetto alla molteplicità di persone che vivono in situazioni di disagio abitativo.

³ Cfr. Tosi, Abitanti, ed. Il Mulino.

varie articolazioni, ha saputo dare e/o ritiene di doversi dare agli specifici bisogni abitativi richiesti dalla presenza tra le fasce deboli della popolazione di una nuova e particolarissima fascia debole, ancorché produttiva e niente affatto priva di reddito, che è quella degli immigrati”.

Questo tentativo di proposta, e quindi questo rapporto, è il risultato di un percorso iniziato nel maggio del 1998 e volutamente realizzato con la metodologia condivisa della Ricerca-Azione Partecipata. Coerentemente con i principi del volontariato e del movimento cooperativo, da cui tutte le organizzazioni che hanno collaborato alla ricerca provengono, si è tentato infatti di coinvolgere al massimo livello di responsabilità tutti i soggetti aderenti al Coordinamento Veneto Accoglienza (CVA). Questo è di fatto avvenuto con una serie di:

- a) incontri in cui ogni realtà cooperativa ed associativa ha avuto modo di illustrare le proprie esperienze su aspetti di volta in volta diversi relativi al reperimento, allestimento e gestione di posti alloggio per immigrati regolari in difficoltà dal punto di vista abitativo;
- b) incontri dedicati al confronto sui problemi avuti, sulle soluzioni trovate e sulle questioni ancora non risolte;
- c) incontri con esperti legali e amministrativi, per un confronto e una consulenza sulle questioni emerse e rimaste aperte;
- d) incontri con realtà pubbliche e private (ATER provinciali, C.C.I.A.A., Enti locali: Comuni, Province, Regione) per sondare la disponibilità ad operazioni funzionali alle proposte emerse;
- e) partecipazioni a Convegni a carattere nazionale e locale sulle problematiche dell'alloggio, dove ci fosse un confronto con altre esperienze e altre proposte;
- f) incontri per la raccolta e la valutazione di materiale e documentazione per la stesura del rapporto;
- g) incontri per la stesura delle varie parti del rapporto e/o la verifica del consenso generale sui suoi contenuti.

La consegna di questo rapporto non è un atto meramente formale, ma un'azione politica. Le persone che hanno concorso a stenderlo non sono dei ricercatori accademici, ma degli operatori sociali che si sono confrontati per un anno per dare corpo ad una documentata e argomentata istanza di politica sociale dell'accoglienza, che non è semplicemente costruita a tavolino ma che viene da quel procedere per tentativi ed errori che è proprio di chi, con modestia e allo stesso tempo con determinazione, agisce sul territorio affrontando ogni giorno difficoltà e sperimentando nuovi approcci ai problemi e tentativi di risolverli.

Il presente rapporto viene dunque consegnato alle autorità competenti della Regione per diventare una proposta operativa in relazione a decisioni che politicamente devono essere prese, perché quello che si è prefigurato come un "modello veneto di accoglienza" nelle esperienze di società civile di questi anni si configuri effettivamente come tale, trovando adeguata collocazione nei programmi regionali, sia in termini normativi che economici.

PARTE I

ANALISI DELLE REALTA' COINVOLTE

1. IL COORDINAMENTO VENETO ACCOGLIENZA

Il primo capitolo di questo rapporto intende ripercorrere la storia di ogni singola realtà che compone il Coordinamento Veneto Accoglienza (per ogni organismo è stata redatta una scheda descrittiva; sono inoltre riportati i bilanci sociali delle cooperative aderenti) e la nascita dello stesso, con un'attenzione maggiore alle particolarità che risaltano dal confronto tra le diverse realtà e agli aspetti che invece risultano comuni.

1.1 LA CASA PER GLI EXTRACOMUNITARI - Cooperativa mista

Nei primi mesi del 1990, durante la sanatoria Martelli, una indagine del Cestim rilevava in provincia di Verona almeno 400 immigrati che, pur avendo un normale reddito da lavoro, risultavano senza fissa dimora ed erano costretti a ricercare ospitalità occasionali e in situazioni precarie. Un improvvisato Centro di Accoglienza, istituito dal Comune di Verona presso gli ex Magazzini generali (struttura pressoché al degrado), arrivò nei mesi seguenti ad ospitarne in emergenza circa 200. Non furono pochi quindi a rimanere comunque esclusi anche da questa possibilità di alloggio temporaneo e precario, trovandosi costretti in situazioni ancora peggiori (pernottamento ai giardini pubblici, sottopassaggi, in stazione).

In questo contesto si diede vita nel 1991 ad un *Gruppo di iniziativa per la casa agli immigrati che lavorano a Verona* con lo scopo di dare un fattivo contributo al problema abitativo che questi ponevano. Il gruppo di iniziativa risultava promosso da:

- un comitato ad hoc composto da noti professionisti, operatori sociali e culturali veronesi;
- dal CESTIM (Centro Studi Immigrazione), impegnato nella progettazione di interventi a favore dell'integrazione sociale dei lavoratori stranieri e delle loro famiglie, e che aveva realizzato il Rapporto 1990 sulla condizione abitativa degli immigrati terzomondiali a Verona;
- dalla Cooperativa MAG SERVIZI, che svolgeva da anni attività di promozione e consulenza a favore di Cooperative o Associazioni di auto gestione nel settore del lavoro e della solidarietà sociale.

Scopo del gruppo di iniziativa era di affrontare in maniera decisa e concreta il problema abitativo degli immigrati, prospettando soluzioni tecniche praticabili in un contesto di mercato in cui la risorsa casa non è affatto scarsa ma semplicemente non "disponibile". Le modalità per raggiungere questo scopo furono individuate nella costituzione di una "Società di Servizi Immobiliari per la gestione di Foresterie" e nel coinvolgimento diretto delle associazioni degli extracomunitari, per favorire la costituzione di piccoli gruppi di convivenza omogenei e tali da favorire relazioni

sociali integranti. Ma il principale strumento operativo fu la creazione della Cooperativa “La casa per gli extracomunitari”, costituita ufficialmente il 6 agosto 1991 e subito iscritta nella sezione edilizia del registro prefettizio delle cooperative.

Il fine della Cooperativa, retta dai principi della mutualità e senza fini di lucro, era l’acquisto di appartamenti da assegnare ai soci extracomunitari in proprietà individuale o in affitto. In particolare l’obiettivo iniziale era l’acquisto, possibilmente entro lo stesso anno 1991, di 20 appartamenti da utilizzare come foresteria per immigrati senza tetto. Per raggiungere l’obiettivo si lanciò una campagna per la raccolta di un miliardo in piccoli prestiti da uno -due milioni di lire, diventando soci della Cooperativa. Questo avrebbe poi permesso di contrarre con le Banche un mutuo di pari entità. Il tutto, dal punto di vista delle garanzie per la restituzione dei prestiti e il pagamento del mutuo, si sarebbe retto sulla previsione delle entrate dei canoni di locazione. Di fatto, la Cooperativa ha operato sia cercando di acquistare immobili sia stipulando contratti di locazione.

Fin dall’inizio un elemento caratterizzante dell’attività della Cooperativa è stata la volontà di coinvolgere nella gestione le associazioni degli immigrati. Già all’interno del primo Consiglio di Amministrazione gli immigrati erano visibilmente rappresentati da uno di loro con la carica di vice presidente e da un altro come consigliere. Due immigrati erano anche nel Collegio Sindacale. Anche nei successivi Consigli di amministrazione si è continuato a mettere in evidenza il ruolo che gli immigrati dovevano avere nelle attività della Cooperativa. Bisogna dire però con franchezza che, per una serie di ragioni riconducibili alla precarietà dell’associazionismo degli immigrati, fin da subito ci sono stati grossi problemi di affidabilità, per cui in molti casi si è dovuto poi ricorrere a modalità di gestione meno partecipative.

Dei 20 appartamenti previsti inizialmente, la Cooperativa è riuscita ad acquistarne effettivamente 14. Ma furono accompagnati dall’acquisizione in locazione di altri 37 appartamenti tra il 1991 e il 1998. Complessivamente gli immigrati che hanno fruito in questi anni di un posto alloggio per periodi più o meno lunghi negli appartamenti messi a disposizione dalla Cooperativa sono stati 462. Al 30.06.98 la Cooperativa, che nel frattempo ha sentito i contraccolpi dell’assenza di adeguate politiche dell’accoglienza, si ritrova a gestire 30 appartamenti (dei 47 cui era arrivata in contemporanea) di cui 9 di proprietà, 3 in comodato o usufrutto e 18 in

locazione per 131 posti alloggio⁴. Ma gli ospiti sono 135 (4 in più), di cui 86 maschi, 21 donne e 28 minori. Un'esperienza innovativa è quella che la Cooperativa sta per attuare ora in collaborazione con l'Ater di Verona, cui ha venduto un alloggio di proprietà con l'accordo di riceverlo in gestione a un prezzo "sociale", dopo che l'Ater stesso avrà provveduto alla sua ristrutturazione.

Ultima annotazione: dall'inizio del 1997, dopo un'ispezione dell'Ispettorato del Lavoro, la Cooperativa ha dovuto iscriversi alla Sezione Mista del Registro Prefettizio delle Cooperative in quanto la qualifica di "edilizia", dal momento che non costruisce, è stata giudicata inappropriata.

⁴ Il numero posti occupati è superiore al numero dei posti alloggio effettivi in quanto in alcuni appartamenti vivono famiglie con bambini nati da poco.

1.2 SOS CASA - Cooperativa Sociale

La Cooperativa sociale S.O.S. Casa è stata costituita alla fine del 1990 per dare una risposta alla situazione di alcuni ospiti che, dopo un periodo trascorso nella Comunità Emmaus, cercavano una possibilità di inserimento a Villafranca con un proprio lavoro ed una sistemazione abitativa autonoma. Il fattore alloggiativo si era rivelato il più problematico: oltre all'alto costo dei canoni di locazione queste persone si dovevano scontrare con la diffidenza dei proprietari immobiliari ad affittare l'abitazione a chi non si trovava in una situazione "normale", in quanto disadattato, emarginato, extracomunitario. Appurata la difficoltà di ottenere appartamenti in affitto per i propri ospiti, nonostante la disponibilità a prestare la propria garanzia, la Comunità di Emmaus concluse che l'unica strada percorribile fosse quella di diventare essa stessa proprietaria di alloggi.

Il progetto iniziale della Cooperativa S.O.S.Casa era quello di dare una casa a chi non era in grado di permettersela o di accedervi, fosse esso italiano o straniero. Tuttavia la tipologia della richiesta, in prevalenza immigrata, e la favorevole concomitanza della disponibilità di una legge pubblica di agevolazione all'edilizia per gli immigrati, la legge Martelli 39/90, portò la Cooperativa a indirizzarsi soprattutto verso questo settore, che appariva anche quello che presentava situazioni di maggiore disagio.

La prima operazione effettuata dalla Cooperativa fu l'acquisto di uno stabile da ristrutturare nei pressi di Villafranca. I primi 5 appartamenti offerti agli immigrati ad un canone decisamente inferiore a quello di mercato, furono inaugurati e occupati dagli ospiti nell'ottobre 1992. Un secondo intervento fu la ristrutturazione di un edificio concesso in comodato ventennale dal Comune di Villafranca da cui furono ricavati 5 appartamenti. Essi furono inaugurati nel novembre 1993. Dei 500 milioni impegnati nelle ristrutturazioni di questi due stabili 2/5 sono stati coperti da contributo pubblico, altrettanti da donazioni private, il resto da un prestito bancario. La ricerca di soci finanziatori e di donazioni è stata una delle attività importanti della vita della Cooperativa. Infatti per i soci è scopo primario delle organizzazioni sociali mobilitare risorse umane e finanziarie per raggiungere gli scopi di solidarietà sociali previsti dallo statuto.

Alla rilevazione del 30/6/98 la Cooperativa S.O.S. Casa risulta gestire 16

alloggi, 11 dei quali di proprietà e 5 in comodato gratuito. I posti alloggio al 30.06.98 erano 42, mentre tra gli ospiti figuravano 21 maschi, 10 donne e 6 minori, per un totale di 37 ospiti. Attualmente i soci della Cooperativa S.O.S. Casa sono una trentina, tra cui alcuni enti locali (Comune di Villafranca) con cui essa si è convenzionata, in un virtù di un servizio che torna utile anche all'ente pubblico. Tra i soci vi sono anche associazioni come ACLI e San Vincenzo, la Fondazione Emmaus Internazionale e alcune parrocchie.

1.3 UNA CASA PER L'UOMO - Cooperativa edilizia

Nel corso del mese di novembre 1991 si sono ritrovate, in una sorta di comitato, tutte le associazioni ed i gruppi di Montebelluna operanti nel sociale al fine di creare un coordinamento di tutte le iniziative esistenti nel settore immigrati. In esso sono confluiti gruppi di diversa ispirazione ideologica e religiosa, in modo trasversale ed innovativo. Fu redatta una bozza di programma mirante alla realizzazione di un progetto per dare alloggio e favorire l'inserimento degli stranieri, che contemplava i seguenti punti:

Coordinamento delle iniziative per evitare frantumazione del volontariato e convergenze di idee pur mantenendo le differenze ideologiche ed operative (evitando l'assistenzialismo puro);

Far conoscere all'opinione pubblica che ci sono alternative a soluzioni marginali e degradanti e che la convivenza con persone diverse è possibile;

Collegamento e lavoro di rete;

Coinvolgimento e partecipazione degli stranieri a livello decisionale e progettuale.

Sull'esempio di Verona anche a Montebelluna il gruppo si attiva nella realizzazione di un'iniziativa simile per l'accoglienza, l'alloggio e l'integrazione: viene così promossa la nascita di una Cooperativa. Il suo logo è una volpe rannicchiata nella sua tana per dire a tutti, parafrasando il Nuovo Testamento, che "come le volpi hanno una tana anche il figlio dell'uomo ha diritto di trovare un luogo ove poter riposare".

La Cooperativa Una Casa per l'Uomo nasce il 4 febbraio 1992 come cooperativa edilizia per l'alloggio e l'inserimento degli stranieri. Obiettivo finale, da raggiungere attraverso gli strumenti del prestito sociale, il coinvolgimento di soci sia italiani che stranieri, è la costituzione di un patrimonio immobiliare da destinare in un primo tempo in locazione agli immigrati e da cedere eventualmente in seguito, dietro corresponsione di quote mensili a tasso equo, agli stessi inquilini.

La casa, insieme al lavoro, sono gli ambiti principali per iniziare un processo di integrazione nel territorio; proprio per facilitare un percorso di integrazione nel tessuto sociale la cooperativa ha avviato, oltre al recupero di alloggi, altre attività: iniziative culturali, il servizio di segretariato sociale, corsi di formazione per mediatori/trici culturali stranieri.

Il servizio di segretariato sociale, meglio conosciuto con il nome di “Sportello Informazioni Immigrati” offre un servizio di consulenza sulle questioni del lavoro, della salute, dell’ingresso e soggiorno in Italia, sulle norme che regolano la locazione ed il mercato immobiliare in genere; consulenza ad enti pubblici e privati sulla legge dell’immigrazione. Lo sportello è ufficialmente partito nel marzo 1997 per un periodo provvisorio di 6 mesi in convenzione con il Comune di Montebelluna, poi prorogato. Attualmente il servizio è aperto nei comuni di Montebelluna, Vedelago, Loria e Crespano. Opera in collaborazione con la Questura, con la Direzione Provinciale del Lavoro e con l’USL. All’interno collaborano medici per l’assistenza sanitaria ad irregolari ed un avvocato per fornire assistenza legale, in particolare per problemi legati all’alloggio (contratti di locazione non regolari, sfratti, etc.).

Il corso di formazione per mediatori culturali stranieri è iniziato a gennaio 1998 e prevede una parte propedeutica ed una pratica con 250 ore di tirocinio da svolgersi in servizi educativi (scuole) e socio sanitari (consultori familiari, ospedali, Serat e Sert). Ha l’obiettivo di formare alcuni cittadini stranieri al ruolo professionale di mediatori culturali, cioè di soggetti “ponte” tra due culture, che facilitino l’accesso degli stranieri ai servizi pubblici. Lo consideriamo come un punto fondamentale per facilitare l’integrazione tra culture all’interno di una società multietnica.

Il principio su cui si basa il lavoro della Cooperativa è quello di essere dalla parte di chi, italiano o straniero, dimostra di agire e impegnarsi seriamente nel sociale, per costruire una “Città colorata” e multirazziale in un’ottica di promozione e non di assistenza.

Oltre all’impegno personale degli immigrati la cooperativa auspicava una collaborazione attiva con le associazioni di stranieri che avrebbero dovuto gestire direttamente gli alloggi. Questo è avvenuto in un primo tempo, quando la Cooperativa si fece promotrice della costituzione di alcune associazioni di stranieri che però, dopo poco tempo, o si sono sciolte perché realtà imposte o hanno cambiato gli obiettivi statutari.

L’attività di accoglienza della Cooperativa iniziò con l’acquisto e la ristrutturazione, nel 1992, di una casa che si trova a Caerano di San Marco; un secondo edificio venne ceduto in usufrutto da alcuni soci della cooperativa per 15 anni. Al 31.03.1993 la Cooperativa disponeva di 10 alloggi, di cui 4 di proprietà, 6 in affitto per un totale di 61 posti letto. A questi va aggiunta la gestione di un centro di

prima accoglienza a Castelfranco Veneto per 24 posti letto.

Al 31.12.1998 la Cooperativa disponeva di un totale di 23 alloggi, di cui 6 in proprietà, 2 in comodato o usufrutto e 15 in affitto per un totale di 139 ospiti, di cui n. 107 maschi, n. 14 donne e n. 18 minori. Complessivamente gli immigrati che hanno fruito in questi anni di un posto alloggio per periodi più o meno lunghi negli appartamenti messi a disposizione dalla Cooperativa sono stati 270 con oltre 7600 mesi di locazione offerti.

Nel 1997 la Cooperativa Una Casa per l'Uomo ha ottenuto dall'Unione Europea un finanziamento per la realizzazione del progetto Ariete – Agenzia Immobiliare di Servizi Integrati per Migranti. Il progetto, cofinanziato dalla Regione Veneto e realizzato in collaborazione con il Coordinamento Veneto Accoglienza e con il Coordinamento Fratelli d'Italia, ha lo scopo di facilitare l'accesso alla casa degli immigrati tramite iniziative di formazione di operatori e mediatori, locatari e inquilini, e la creazione di una rete per l'accesso alla casa.

Nel 1998, a seguito della variazione di alcuni punti dello Statuto Sociale, da Cooperativa Edilizia è passata a Cooperativa Sociale; l'attività di recupero e gestione alloggi per cittadini, italiani e stranieri in situazione di bisogno, rimane prevalente all'interno dell'oggetto sociale.

1.4 NUOVO VILLAGGIO - Cooperativa mista

La Cooperativa Nuovo Villaggio è sorta nel 1993 per impulso di: ACLI (Associazioni cristiane dei lavoratori italiani sez. provinciale di Padova), MOVI (Movimento del Volontariato Italiano – Federazione provinciale di Padova), Ass. Unica Terra e Ass. Popoli Insieme (associazioni di volontariato locale). Obiettivo dichiarato e condiviso era dare una risposta efficace al problema abitativo dei molti immigrati che non riuscivano a trovare casa nei pochi centri di accoglienza del territorio. Nonostante gli aspetti sociali degli scopi statutari, la Cooperativa è stata iscritta alla sezione mista del Registro Prefettizio delle Cooperative e non nella sezione delle Cooperative Sociali, come aveva richiesto.

Il principale ambito di azione di nuovo villaggio è quello dell'immigrazione extracomunitaria: dal disagio abitativo all'aggregazione etnica e culturale, dall'informazione all'inserimento lavorativo, dalla formazione alla sensibilizzazione interculturale della popolazione autoctona.

A tutt'oggi la Cooperativa gestisce 215 posti letto così suddivisi: un centro di prima accoglienza per donne con minori a Selvazzano (PD); 2 centri di prima accoglienza per famiglie, a Padova e S.Giustina in Colle (PD); 41 alloggi per la seconda accoglienza, di cui 6 di proprietà, sparsi nel territorio della provincia di Padova, ma anche di Vicenza e Venezia. Gli ospiti sono soprattutto cittadini immigrati e loro famiglie.

Tra i servizi offerti dalla Cooperativa vi sono:

- ricerca, contrattazione ed assegnazione di nuovi alloggi ai soci in lista di attesa (attualmente sono in attesa di una casa 80 famiglie e 60 singoli);
- accompagnamento ai servizi del territorio, educazione alla cittadinanza e formazione all'autonomia abitativa dei soci alloggiati;
- amministrazione e manutenzione degli alloggi in disponibilità della Cooperativa.

Fin dall'inizio la Cooperativa ha sperimentato che il problema casa riguarda non solo gli immigrati ma anche tanti altri gruppi di persone, che vivono un disagio uguale o a volte superiore: alcolisti, tossicodipendenti, malati mentali, handicap adulto, gruppi di auto aiuto per senza fissa dimora. Una lunga serie di persone, più o meno assistite, per le quali la soluzione del problema casa diventa lo strumento per continuare nel percorso di autonomia e di piena integrazione. Una parte dei posti

alloggio da essa gestiti sono perciò stati affidati a italiani che rientrano nella tipologia dello svantaggio: il loro numero è ancora piccolo, ma l'intenzione della Cooperativa è di riservare loro maggiore spazio nel futuro.

Un altro progetto in fase di attuazione è il Progetto Miriam, rivolto alla promozione e all'assistenza di donne immigrate vittime dello sfruttamento sessuale. L'intervento mira alla promozione globale della persona (accoglienza, lavoro, formazione professionale, orientamento, tutela della salute, assistenza giuridica) e si è incentrato su due strutture di accoglienza. La prima, destinata alla prima accoglienza, è in fase di completamento; la seconda struttura, luogo di passaggio per le donne che hanno già fatto una parte del percorso di reinserimento, è invece già attiva da oltre due anni. Ha ospitato, a giugno 1998, oltre 60 donne e circa 20 minori. Il progetto vede la partecipazione di un numeroso gruppo di volontari, di alcune religiose, delle istituzioni locali e di alcuni uffici pastorali della diocesi: si tratta di un progetto integrato, che si misura con i bisogni e sa modificare la sua natura in base alle persone che si trova di fronte.

Attualmente Nuovo villaggio conta circa 450 soci, di cui 165 italiani e 242 immigrati. Sono 44 invece gli organismi (enti locali, associazioni, parrocchie) che vi hanno aderito.

1.6 SCALABRINI SOCIETÀ COOPERATIVA EDILIZIA

La cooperativa Scalabrini e l'associazione Casa a colori (v. prossima scheda) hanno preso avvio dall'esperienza di accoglienza degli immigrati promossa dai Missionari Scalabriniani con il Centro accoglienza Scalabrini di Bassano. Perciò, prima di presentare le due realtà aderenti al Cva, ci soffermiamo ad analizzare il percorso di questo Centro, ancor oggi attivo.

Il Centro Accoglienza Scalabrini è sorto nel 1990 a Bassano del Grappa (VI) ad opera dei Missionari Scalabriniani, aiutati dalla collaborazione di alcuni volontari, a ciò interpellati dalla sempre più consistente presenza di immigrati nel comprensorio bassanese.

Infatti, durante alcuni incontri pubblici sul fenomeno migratorio era emersa chiaramente la necessità di creare una struttura dove i migranti potessero trovare aiuti, informazioni ed accoglienza necessari per attivare un graduale, anche se lento, cammino di integrazione.

Il Centro Accoglienza ha fatto proprie queste necessità e in breve tempo ha dato vita ad uno sportello informazioni, un servizio docce e lavanderia, un ambulatorio medico, un servizio di distribuzione indumenti e mobili, l'organizzazione di corsi di italiano e di igiene. Contemporaneamente veniva reperita, all'interno dell'Istituto Scalabrini, un'area dove poter sistemare roulotte (20 posti letto) per dare una prima accoglienza a chi, pur possedendo tutti i requisiti previsti dalla normativa vigente, non trovava alcuna sistemazione alloggiativa.

Nel 1991 ci si rese conto che la prima accoglienza, così come era stata concepita, era inadeguata; infatti i migranti, nonostante l'impegno nella ricerca, non riuscivano a reperire alloggi e, quindi, ad uscire in maniera autonoma dalla fase di prima e/o seconda accoglienza.

Per continuare il cammino di integrazione sognato si diede pertanto vita alla Scalabrini Società Cooperativa Edilizia a.r.l. con l'intento di affittare, acquistare, ristrutturare alloggi da dare in uso ai soci stessi.

Nel 1992, nel tentativo di dare comunque una risposta alla crescente domanda alloggiativa, si formò l'Associazione Casa a Colori con lo scopo di realizzare centri

di seconda accoglienza inseriti nel territorio locale e, contemporaneamente, di sensibilizzare l'opinione pubblica sul fenomeno migratorio.

Nel 1993 si decideva di eliminare la sistemazione alloggiativa nelle roulotte recuperando 24 posti letto all'interno della struttura dell'Istituto e realizzando 61 posti letto con la costruzione di alcuni prefabbricati.

Nel 1996 si riteneva opportuno realizzare altri posti letto con la costruzione di due nuovi prefabbricati che sono stati resi inutilizzabili per contrasti con la pubblica amministrazione locale.

Al 30 giugno del 1998 presso il Centro Accoglienza Scalabrini trovano alloggio 85 immigrati di cui 58 maschi, 14 donne, 13 minori; continua l'attività di informazione e di consulenza attraverso lo sportello immigrati, così come continuano il servizio di distribuzione indumenti e mobili e l'organizzazione di corsi di italiano. Sono stati chiusi, invece, il servizio medico e docce/lavanderia in quanto si ritiene che l'immigrato possa trovare adeguata risposta utilizzando le strutture pubbliche.

La Scalabrini Società Cooperativa Edilizia a.r.l. è stata fondata nel 1991 con l'intento di affittare, acquistare, ristrutturare alloggi da dare in uso ai soci stessi che, per statuto, possono essere di qualsiasi nazionalità (anche italiani) e religione. Requisito fondamentale è la condizione di ricerca di alloggio.

Queste sono le principali tappe dell'attività della Cooperativa dalla sua costituzione:

- * 1991 - acquisto di 6 alloggi presso il Comune di San Nazario e 3 nel Comune di Solagna;
- * 1992 - uso in comodato di 3 appartamenti a San Nazario e 3 a Bassano del Grappa; affitto e ristrutturazione dell'ex albergo "La nave" a Bassano del Grappa, che viene dato in gestione all'Associazione Casa a Colori per realizzarvi un centro di seconda accoglienza;
- * 1993 - acquisto di uno stabile da ristrutturare nel comune di San Nazario che, per sopravvenute difficoltà economiche, è rimasto da risistemare;
- * 1995 - affitto di uno stabile a Tezze sul Brenta, dove si ricavano tre alloggi (previsto nel futuro l'acquisto);
- * 1996 - affitto di un altro appartamento nel comune di Valstagna.

- * aprile 1998 - la Cooperativa si fa promotrice di una proposta che potrebbe, in sinergia con gli enti locali e le Associazioni di categoria dare una risposta concreta al problema alloggiativo.
- * luglio 1998 - la Cooperativa sigla una bozza di convenzione⁵ con l'Associazione OSCAR di Bassano del Grappa, che prevede la realizzazione di un processo unitario di formazione professionale, soluzione alloggiativa in loco, inserimento nel tessuto sociale locale e/o possibile ritorno in patria dell'immigrato.

Al 30-06-1998 la Cooperativa disponeva di 19 alloggi dove trovavano ospitalità 68 persone, di cui 19 uomini, 19 donne e 30 minori.

⁵ In allegato *Progetto Formazione e Alloggi*

1.7 Associazione CASA A COLORI

L'Associazione di volontariato Casa a Colori è sorta nel 1992 per dare risposta al bisogno di posti letto degli immigrati e per sensibilizzare l'opinione pubblica sul fenomeno migratorio.

Nel 1992 l'Associazione aprì il centro di seconda accoglienza "La Nave" a Bassano del Grappa presso un ex albergo affittato e ristrutturato dalla Scalabrini Società Cooperativa Edilizia a.r.l.. Nel 1993 viene aperto il centro Annunziata a Mussolente in un edificio ricevuto in comodato da un privato, nel 1996 si inaugura a Rosà un centro in un immobile dell'amministrazione comunale e infine nel 1997 si apre un centro a Romano d'Ezzelino presso un immobile dato in comodato da privati.

Al 30 giugno 1998 presso i centri gestiti dall'Associazione si trovano 83 persone di cui 80 uomini, 1 donna e due minori.

Nel 1997 l'Associazione ha aderito all'accordo⁶ siglato tra Prefettura, Comuni, Associazioni di categoria e Associazioni di volontariato che tenta una risposta concertata alla richiesta di alloggi. Accanto a questo servizio alloggiativo, l'Associazione si impegna nella sensibilizzazione dell'opinione pubblica organizzando dibattiti e partecipando a momenti formativi presso scuole e parrocchie. Nel 1998 buoni risultati ha ottenuto l'organizzazione di una serie di film, in collaborazione con il locale Assessorato alla Cultura, sul tema migratorio con la proiezione di film in diverse lingue.

Dal 1997 l'Associazione opera sul campo della formazione professionale dei migranti con la realizzazione di corsi, finanziati dalla Regione con il Fondo Sociale Europeo: nel 1997 si sono tenuti due corsi di formazione per saldatori, uno rivolto ad immigrati disoccupati e uno ad immigrati già occupati in aziende del settore. Nel 1998 si sono realizzati tre corsi di formazione rivolti ad immigrati disoccupati per poter essere inseriti in aziende locali come saldatori, attrezzisti meccanici e falegnami.

⁶ In allegato *Accordo fra Istituzioni in merito al problema alloggiativo*

1.8 Associazione UNICA TERRA

L'associazione Unica Terra è stata ufficialmente costituita il 2 maggio 1990 ad opera di una cinquantina di soci fondatori, molti dei quali avevano già iniziato a operare, come gruppo di volontari impegnati in aiuto agli immigrati extracomunitari, nell'autunno dell'anno precedente.

A favorire la nascita dell'associazione era stato l'incontro tra alcuni giovani impegnati a sostegno delle attività missionarie dei Missionari Comboniani di Padova (gruppo Giovani impegno missionario) e altri volontari esterni sensibili al fenomeno dell'immigrazione se non addirittura già direttamente impegnati. Si trattava soprattutto di laici, alcuni insegnanti di scuole dell'obbligo o superiori, e in particolare di Maria Pase, operatrice della Caritas diocesana di Padova.

La provenienza per la maggior parte cattolica dei soci fondatori venne messa in secondo piano nello statuto, che configura l'associazione come "pluriconfessionale" per sottolineare il carattere laico dell'organizzazione (ma non estraneo alla religione, cosa che avrebbe potuto essere implicita nell'espressione "non confessionale") e per avere un approccio più aperto con lo straniero di altra religione.

La prima attività del gruppo di volontari, poi continuata dall'associazione e funzionante ancora nel 1998, fu l'apertura per alcuni pomeriggi alla settimana di un ufficio di ascolto, con lo scopo di incontrare gli stranieri e essere per loro un punto di riferimento di accoglienza alla persona. Ben presto l'ufficio, complice anche la sanatoria legata alla legge Martelli (L. 39/90), inizia a fungere da ufficio informazione, consulenze sulle pratiche burocratiche, indirizzo e talvolta accompagnamento diretto ai vari uffici e sportelli (questura, ulss, uffici comunali, etc.).

Una seconda attività fu iniziata dai volontari dopo poche settimane: i corsi di lingua italiana per stranieri. Si trattava di corsi, soprattutto serali e completamente gratuiti, che volevano rispondere all'esigenza primaria di apprendere lo strumento principale di comunicazione, la lingua del paese ospitante. In molti casi si trattava di offrire alle persone addirittura una prima alfabetizzazione, o comunque una conoscenza dell'alfabeto occidentale. Furono molti gli insegnanti che, in assenza di corsi pubblici organizzati dal provveditorato (che iniziarono qualche anno dopo), accettarono la sfida del volontariato.

Lo statuto di Unica Terra venne approvato il giorno della sua costituzione in associazione nel maggio 1990. In esso l'associazione, non partitica e pluriconfessionale, figura di avere la finalità prioritaria di “operare e cooperare con” gli immigrati extracomunitari, avendo come *obiettivo* “lo sviluppo della società civile e il conseguimento del pubblico interesse”, e di attivarsi perché vengano favorite pari opportunità di vita, lavoro e assistenza sociale, la reciproca conoscenza nel rispetto delle differenze culturali, sociali e religiose, il coordinamento tra le realtà operanti nel settore. In sintesi, l'associazione fin da subito ha delineato il proprio ruolo non di “difensore” dell'immigrazione ma di promotore di un incontro positivo, rispettoso e arricchente tra culture diverse e persone di differente provenienza.

Nell'autunno 1991 Unica terra inaugura il centro di accoglienza maschile per lavoratori immigrati “Casa di Abramo”, sito a Bosco di Rubano, una località a circa 10 km. dal centro di Padova. Il centro è ancora oggi attivo e può ospitare fino a 17 persone. La tipologia di accoglienza presso il centro può essere suddivisa in due fasi, separate dalla ristrutturazione avvenuta nella primavera/estate del 1995: nella prima fase il centro era considerato come una prima accoglienza, con una permanenza massima prevista delle persone di sei mesi, rinnovabili una volta, e la presenza di un volontariato notturno con compiti di controllo. Tuttavia si trattava di una forma di prima accoglienza orientata verso la seconda, in quanto tutti gli ospiti erano in possesso di chiavi di casa, il centro era aperto anche in assenza del volontario, c'era la disponibilità di una cucina, le pulizie erano autogestite e non affidate all'esterno. L'ospitalità era prioritariamente riservata a immigrati regolarmente lavoratori, con casi eccezionali di accoglienza di studenti o persone in cerca di lavoro. Tutti gli ospiti erano infine tenuti a contribuire alle spese di gestione della casa con un contributo mensile rimasto quasi invariato per i primi anni. Nella seconda fase è stato accentuato l'aspetto di seconda accoglienza, con un maggiore spazio lasciato all'autogestione, l'eliminazione del volontariato notturno sostituito da un pool di responsabili volontari incaricati di tenere i rapporti tra associazione e ospiti e di effettuare visite regolari alla struttura, l'eliminazione del limite massimo di accoglienza. Infatti, è stato deciso di rivolgere la casa non alle situazioni di prima accoglienza ma a persone con esigenze abitative ma con situazioni professionali stabili e un progetto migratorio definito: persone per cui l'alloggio a Casa di Abramo potesse essere non tanto un ripiego d'emergenza quanto una scelta.

L'accoglienza alloggiativa per Unica terra si è tradotta anche in altre due iniziative, attualmente terminate. La prima è stata la gestione diretta di alcuni appartamenti, circa 10, subaffittati a immigrati, tra il 1991 e il 1993: i contratti per questi appartamenti sono stati terminati e non più rinnovati o, in qualche caso, passati alla gestione diretta della Cooperativa Nuovo Villaggio. Unica Terra ha infatti ritenuto che una Cooperativa potesse adempiere meglio al compito di gestione che per il volontariato presentava non poche difficoltà. Una seconda iniziativa è stata la gestione, tra il 1992 e il 1995, di un centro di prima accoglienza per donne immigrate ed eventuali figli minori a carico (12 posti letto), Casa di Rut, chiuso il 31 marzo 1995 per mancato rinnovo della locazione dello stabile.

Ultima e originale esperienza dell'associazione è la gestione, per il periodo estivo (luglio e agosto), di una casa di vacanze per famiglie immigrate: l'iniziativa, in crescita di popolarità fra gli stranieri, si chiama Vacanze insieme e si è svolta a Malamocco (Lido di Venezia) dal 1994 al '97 presso una casa dell'Istituto delle Suore Canossiane, e a Bibbione (Venezia) nel 1998, presso una struttura del Centro italiano femminile, sezione di Venezia.

1.9 ASSOCIAZIONE ITALIANA ZINGARI OGGI

L'Associazione Italiana Zingari Oggi (A.I.Z.O.) è un'organizzazione di volontariato che da alcuni anni lavora nel Veneto con il Popolo Zingaro. L'A.I.Z.O. è nata a Torino nel 1971 da zingari e gagè (non zingari). L' A.I.Z.O. cerca di rimuovere le cause dell' emarginazione verso il Popolo Zingaro condividendone gli strumenti indispensabili perché questo Popolo possa partecipare attivamente alla vita sociale e politica della nostra nazione. Inoltre lavora affinché una maggiore presa di coscienza permetta agli Zingari di essere presenti quando si decide del loro futuro, e possano con l' autodeterminazione ottenere gli spazi sociali ai quali hanno diritto.

Nel 1992 viene costituita a Padova una sezione dell'A.I.Z.O.. All'inizio i volontari si sono impegnati in progetti di scolarizzazione e in percorsi di doposcuola. Dall'agosto 1994 al marzo 1997 con un Pool di altre associazioni e Cooperative Sociali ha gestito i campi sosta comunali in un progetto per la città di Padova in cui i campi sosta erano visti come "condomini a cielo aperto" e chi ci viveva erano inquilini normali che avevano bisogno di informazioni e percorsi particolari. Pertanto il progetto si era sviluppato in quattro sotto progetti che rispondevano alle reali necessità espresse dagli "inquilini": un Progetto Scuola, un Progetto Lavoro, un Progetto Sanità ed un Progetto Territorio. Dall'aprile 1996 l'A.I.Z.O. sta portando avanti in Convenzione con il Comune di Padova e in collaborazione con il Provveditorato agli Studi un progetto di scolarizzazione e inserimento scolastico per minori zingari. Nell'estate del 1997 ha gestito con la Cooperativa Nuovo Villaggio ed altre Cooperative sociali per conto della Prefettura di Padova il campo profughi di Vigonza (Pd) cercando alternative al campo per le famiglie che ci vivevano.

La Sezione inoltre è presente in tutto il territorio regionale e collabora con varie amministrazioni comunali. Abbiamo attivato dalla primavera 1996, in collaborazione con i Comuni dell'Alto Polesine, U.S.L. 18 Distretto n° 2 di Badia Polesine, Provincia di Rovigo e Provveditorato agli Studi di Rovigo, un Progetto Nomadi che si sta sviluppando in varie fasi:

- * corso di formazione per operatori sociali, amministratori, forze dell'ordine ed insegnanti sulla cultura zingara inverno 1997
- * progetti di sostegno scolastico ed extrascolastico per minori zingari in età di obbligo scolastico a.s. 1996/1997 - 1997/1998 in alcuni Comuni dell'Alto Polesine.

* percorsi per politica corretta d'informazione e formazione alla tolleranza.

La politica nazionale che l'A.I.Z.O. sta portando avanti riguarda il riconoscimento come minoranza del Popolo Sinto e Rom che vive in Italia o è in transito nel nostro territorio. Per questo uno dei punti più importanti riguarda l'accesso alla casa anche per questa minoranza visto che molti gruppi tendono sempre più (obbligati anche dalle stesse amministrazioni locali) ad abbandonare il nomadismo e quindi a trovare un radicamento nel territorio in cui stanziano ed aspirano ad avere una casa ed un lavoro stabile. E' necessario però realizzare forme insediative del villaggio in modo da favorire la conservazione dell'identità culturale del gruppo ed evitare la dispersione delle famiglie estese che formano nuclei culturali e sociali coesi ed evitare ghetti in palazzoni in cui "il cielo non può entrare dentro". Importante lo sviluppo di politiche di educazione e convivenza in un determinato quartiere. Sempre più ci accorgiamo che appena una famiglia Rom o Sinta ottiene un alloggio pubblico, dopo aver superato graduatorie difficili, si scatena da parte degli altri inquilini non zingari una lotta violenta per cacciare i nuovi venuti non sempre preparati a vivere con le regole del condominio.

1.10 IL VILLAGGIO - Cooperativa edilizia

La Cooperativa IL VILLAGGIO è stata costituita il 28 luglio 1992 su iniziativa di un gruppo di volontari provenienti da differenti mondi culturali e religiosi – tra di essi vi erano laici, cattolici, musulmani - con la precisa finalità di creare opportunità abitative per lavoratori immigrati. Al primo Consiglio di amministrazione appartenevano anche due immigrati, il vicepresidente e un consigliere, per sottolineare la volontà di operare in stretta collaborazione con le realtà straniere. Tuttavia la loro partecipazione durò poco visto che, essendosi dovuti trasferire in altre zone, non potevano dare garanzia di continuità. Da allora il Consiglio di amministrazione è rimasto composto solo da italiani, nonostante numerosi siano i soci immigrati.

Dal verbale di ispezione annuale del Ministero e della Previdenza Sociale risulta che: *“la Cooperativa, pur classificata tra quelle del settore edilizia, nel suo Statuto prevede interventi di carattere sociale con preminenza nel favorire l’integrazione sul territorio dei soggetti extra comunitari; trattasi di un ente che per i programmi sociali contenuti nello statuto è meritevole di attenzione, anche perché ad una carenza di strutture pubbliche cerca di dare risposte concrete a soggetti in condizioni precarie che sperano, pur lasciando dolorosamente il proprio paese di origine, di crearsi un futuro migliore”*.

Tra le finalità c’è anche quella di porsi come garante nei confronti di enti pubblici e privati cittadini che intendono favorire opportunità di alloggio agli immigrati. La Cooperativa ha sviluppato una grossa campagna di informazione e sensibilizzazione presso gli amministratori degli enti locali del trevigiano, soprattutto nella fase di avvio. Purtroppo si è trovata a fare i conti con i pregiudizi e con un clima politico poco propenso a venire incontro alle esigenze degli immigrati.

La Cooperativa ha comunque potuto operare per la disponibilità del Comune di Villorba, che ha messo a disposizione un’abitazione che la Cooperativa si è incaricata di ristrutturare e rendere abitabile. Il contributo del Comune si è però limitato a 20 milioni di lire di prestito, oggi in parte restituito, e altri 10 milioni a fondo perduto per la gestione dell’avvio dell’accoglienza. La casa è stata aperta come Centro di Accoglienza il 15 gennaio 1994, ha una disponibilità di 6 posti letto e ha finora ospitato 18 immigrati di 8 diverse nazionalità.

Da rilevare che per la stessa operazione il Comune aveva ottenuto dalla Regione Veneto un finanziamento di 32 milioni (ai sensi della L. 39/90) che, quindi, non sono stati finora interamente spesi. Tuttavia recentemente una delibera comunale ha impegnato altri 20 milioni a favore di interventi di ulteriore ristrutturazione dell'edificio, dietro sottoscrizione di ulteriori vincoli e garanzie. Finora la Cooperativa si è fatta carico di tutti i costi di gestione della casa, affrontando situazioni anche gravose causate dalla mancata partecipazione alle spese da parte di alcuni ospiti. Questo è uno dei motivi per cui non è ancora stato interamente restituito il prestito concesso dal Comune di Villorba.

1.11 COORDINAMENTO VENETO ACCOGLIENZA

L'esistenza di un coordinamento veneto tra associazioni e cooperative impegnate sul fronte dell'accoglienza, in particolare di immigrati, non é un fatto casuale, né improvvisato. Al contrario il coordinamento é il risultato di un percorso relativamente lungo, che ha portato diverse realtà presenti nel territorio ad una conoscenza reciproca, e ha fatto intravedere la possibilità e, per certi aspetti, la necessità della creazione di una rete di relazioni che andasse oltre al semplice incontro occasionale.

Se nei primissimi anni '90 la preoccupazione principale di ogni organizzazione era quella di avviare la propria attività, già a partire dal '93-'94 si é cominciato a guardare anche alle altre realtà, intuendo le potenzialità insite nell' incontro e nel confronto. Sono stati fondamentali gli incontri promossi dai Missionari Scalabriniani a Bassano del Grappa, ai quali hanno partecipato numerosi organismi del Triveneto, cui ha fatto seguito la produzione di alcuni documenti di riflessione sulla normativa in tema di prima accoglienza. Questi incontri del “Coordinamento delle accoglienze e dei servizi per l'immigrazione nel Nord-Est Italia”, nei quali era stato coinvolto anche l'allora assessore regionale agli Interventi sociali Margherita Miotto, così come altri incontri di livello interregionale (in particolare quelli della Rete d'Iniziativa per l'Alloggio Sociale R.I.A.S., svoltisi a Milano e a Genova nel 1994), hanno costituito momenti importanti di riflessione, nei quali é emerso che non solo nel Veneto, ma in tutto il resto d'Italia, ci si stava attivando per rispondere alla domanda abitativa degli immigrati.

Nonostante tutto questo fermento, per avere l'input decisivo che ha portato poi alla costituzione effettiva di un coordinamento veneto si è dovuto attendere la nuova opportunità d' incontro offerta dalla concomitanza di una serie di importanti convegni, svoltisi tra il maggio e il giugno del 1996: l'incontro tra gli aderenti al R.I.A.S. nell'ambito della prima manifestazione fieristica “Civitas”; il convegno “La Casa” promosso dalla Caritas Emilia Romagna a Bologna; il convegno promosso dal CNEL sul tema “Una rete delle comunità locali per l'immigrazione”, a Modena. Questi ulteriori momenti di confronto hanno spinto Otello Bisetto, della Cooperativa Una casa per l'uomo, e Maurizio Trabuoio, della Cooperativa Nuovo villaggio, a fare sintesi di una volontà comune e ad attivarsi per cercare di concretizzare possibili

forme di collaborazione tra le organizzazioni che stavano operando nel Veneto. Un primo incontro per verificare la reale volontà di lavorare assieme fu organizzato per l'inizio di luglio dello stesso 1996: l'invito fu rivolto a tutte le principali cooperative venete operanti nel settore dell'alloggio sociale e che riservassero particolare attenzione agli immigrati⁷.

Per avere un indicatore di tipo quantitativo sull'attività svolta dalle organizzazioni coinvolte, si calcolò il numero di immigrati ospitati in alloggi di proprietà o in gestione delle cooperative, che risultò essere abbastanza consistente in termini assoluti (circa 600), ma sicuramente limitato rispetto al bisogno della regione, anche solo ipotizzando una minima percentuale di forte disagio nel numero totale degli immigrati nel Veneto (70.000 nel 1996). Il confronto delle diverse esperienze evidenziò così fin da subito come le cooperative avessero di fatto assunto un ruolo di "supplenza" del pubblico, un effetto considerato negativo. Non mancavano però gli aspetti positivi, quali i numerosi tentativi di sperimentazione di modelli di accoglienza alternativi ai centri di accoglienza. Il problema della copertura dei costi di gestione, invece, si dimostrò un problema comune a tutte le esperienze.

Confermata la volontà di collaborare in modo coordinato, emersero anche le diverse esigenze delle cooperative, che furono al centro del dibattito di un secondo incontro, nel settembre dello stesso anno. Se tutti condividevano la necessità di un coordinamento tra le organizzazioni⁸, infatti, esistevano pareri diversi sugli scopi dello stesso, che poteva essere lo strumento per esercitare una semplice rappresentanza "politica" ma anche divenire un organo con compiti gestionali. Anche sulla forma che avrebbe dovuto assumere, semplice associazione o consorzio tra organizzazioni, le opinioni differivano. Le difficoltà legate alla creazione di un consorzio tra strutture non omogenee, e l'impegno che questo avrebbe richiesto dal

⁷ Hanno partecipato all'incontro i rappresentanti di:

coop. Nuovo villaggio - Pd
coop. Una casa per l'uomo - Montebelluna Tv
coop. Scalabrini - Bassano Vi
coop. Una casa per gli extracomunitari - Vr
coop. Il villaggio - Conegliano Tv
coop. S.O.S. Casa - Villafranca Vr (per delega)
coop. La zattera blu - Schio Vi
associazione Unica Terra - Pd

⁸ Solo la coop. Zattera Blu non ha sentito l'esigenza di far parte di questo nuovo organismo, poiché aderiva già ad un consorzio e la sua esperienza differiva sostanzialmente da quella delle altre realtà presenti, in quanto operava solo in convenzione con la Pubblica Amministrazione con totale copertura dei costi.

punto di vista economico, hanno reso preferibile la scelta di creare un coordinamento con funzioni in primo luogo “politiche”, di rappresentanza unitaria presso le Istituzioni pubbliche e private, e principalmente la Regione Veneto. Il punto di forza del coordinamento é infatti la capacità relazionale, sia al suo interno nel rapporto tra le cooperative e le associazioni che lo compongono, ma ancor più verso l’esterno, nei cui confronti si pone come elemento di mediazione “visibile” e con una credibilità maggiore di quanto possano avere le realtà prese singolarmente.

Il primo passo verso la costituzione anche formale del coordinamento é stata la proposta di collaborazione inviata nell' ottobre del 1996 alla Regione Veneto, con la richiesta di finanziamento per uno studio ricerca (il presente), poi accordato, col quale si intendeva approfondire questioni relative all’immigrazione, all’accoglienza e all’inserimento alloggiativo delle fasce più deboli della popolazione.

Il 1° febbraio 1997 il Coordinamento Veneto Accoglienza (Cva) si è costituito formalmente in associazione. Al 1° settembre del 1999 vi aderiscono sei cooperative e tre associazioni di volontariato⁹, tra cui anche l' Associazione Italiana Zingari Oggi (A.I.Z.O.): una presenza che può apparire meno legata alle altre, visto che si occupa non di immigrati tout court ma di zingari. Tuttavia, proprio perché mostra le problematiche del mondo zingaro, aiuta ad avere una visione più completa delle situazioni di grave disagio abitativo e al tempo stesso di marginalità sociale presenti nel territorio.

Gli incontri del Cva consentono un continuo scambio di esperienze e di informazioni, in un clima di vera collaborazione: la “trasparenza” con la quale tutti vengono resi partecipi del proprio operato, nonché del proprio bilancio, manifesta lo spirito che caratterizza questi incontri. La messa a punto di un modello veneto comune ne diventa, quindi, una conseguenza “logica”.

⁹ I soci del C. V. A. sono:
coop. Nuovo villaggio - Pd
coop. Una casa per l’uomo - Montebelluna Tv
coop. Scalabrini - Bassano Vi
coop. Una casa per gli extracomunitari - Vr
coop. Il villaggio - Conegliano Tv
coop. S.O.S. Casa - Villafranca Vr
ass. Unica Terra - Pd
ass. Casa a colori - Bassano del Grappa Vi
A.I.Z.O. - Pd

Il Cva si pone inoltre come elemento di connessione privilegiato con altri enti pubblici e privati. Un importante passo in questa direzione é stato fatto nell'ottobre del 1998, grazie all' incontro con il presidente e il direttore dell' Ater di Treviso, che si sono mostrati disponibili a valutare diverse opportunità di collaborazione con il Cva e a farne partecipi anche le altre Ater regionali (v. capitolo finale).

L'interlocutore privilegiato del Cva resta comunque la Regione Veneto, la cui collaborazione é fondamentale per garantire l'efficacia delle azioni intraprese e per consentire al coordinamento di operare in modo più efficiente. Tra i progetti futuri vi é la creazione di una rete informatica, con programmi uniformi per tutti i soci, l'utilizzo di una modulistica comune, la realizzazione di forme di collaborazione più strette e vincolanti tra i soci, e il coinvolgimento di altre realtà del territorio che operano nello stesso settore.

2. PERCORSI COMUNI

Ripercorrendo, anche se brevemente, le storie delle realtà associative e cooperative aderenti al Coordinamento Veneto Accoglienza, appare subito chiaro come le loro esperienze abbiano molteplici aspetti in comune. Gli ambienti in cui sono sorte, la tipologia delle soluzioni ricercate, i fallimenti o i successi comuni, sono solo alcune delle analogie per cui, alla fine, non appare casuale che proprio queste organizzazioni abbiano sentito l'esigenza di dare vita a un coordinamento di carattere regionale sul tema dell'alloggio. Un coordinamento che potrebbe aprirsi anche a nuove adesioni e a nuove esperienze.

La presenza di forti analogie non significa, però, mancanza di differenze: la sperimentazione continua di nuove strade, che è la tipica frenesia di tutto il terzo settore e ne costituisce, al di là dell'esito positivo o meno delle iniziative, uno dei principali valori, ha portato le realtà del Cva a una sorta di mappatura delle possibilità di intervento nel settore dell'alloggio sociale nel Veneto. Una mappatura costruita sul campo, con iniziative realizzate in un luogo, spesso riprodotte in un altro con modalità e risultati differenti, altre volte rimaste esperienze uniche e originali. Talvolta rimaste a metà, più spesso portate a termine con esiti alterni. Lette alla luce del nostro studio, le conclusioni diventano relative: l'importante è che, grazie al volontariato, è stato realizzato un grande laboratorio, che ha coinvolto quasi per intero il territorio regionale e, come laboratorio, ha funzionato.

2.1. Nascita dal mondo del volontariato

Tutte le storie delle realtà associative o cooperative aderenti al Coordinamento Veneto Accoglienza iniziano quando alcune persone, normalmente già impegnate in associazioni di volontariato e nel settore sociale, percepiscono la presenza sul territorio di un problema legato al fenomeno dell'immigrazione: la difficoltà di accedere a un alloggio, sia per permanenze di emergenza e di prima accoglienza, sia per permanenze di lunga durata. La consapevolezza di questo bisogno si scontra con la realtà di una risposta insufficiente e talvolta del tutto assente, sia da parte dell'ente pubblico che del mondo della solidarietà, entrambi impreparati a intervenire nel settore dell'immigrazione e a maggior ragione in quello dell' alloggio per i lavoratori stranieri.

È interessante notare come tutte queste iniziative siano nate da una mobilitazione di differenti realtà del privato sociale, già impegnate in diversi ambiti sociali e culturali, spesso di differente estrazione politica e religiosa, anche se prevalentemente di un'area più vicina al centrosinistra. Non si trattava, quindi, di organizzazioni con esperienza nel settore immigrazione, ma di realtà "impegnate" che, proprio per questo, avevano maturato sensibilità per accorgersi del sorgere di un nuovo fenomeno e per suggerire strumenti nuovi e inediti con cui affrontarlo.

L'iniziativa assunta dal terzo settore per l'alloggio agli immigrati può essere sintetizzata approssimativamente in questo modo, che evidenzia una situazione tutto sommato nuova: il volontariato, in un preciso momento storico (la fine degli anni ' 80), si accorge di un problema nuovo (l'immigrazione e la non disponibilità di alloggi) e delega una parte di sé a farsene carico. Non è perciò il percorso classico, che si riscontra ad esempio nei settori dell'handicap e della tossicodipendenza, di un gruppo di pionieri che lottano per fare sorgere la consapevolezza dell'esistenza di un problema. Alla fine, tuttavia, il risultato è lo stesso: la nascita di un nuovo tipo di volontari che affrontano questioni nuove e che, non trovando adeguate risposte negli strumenti classici del volontariato, cerca strumenti nuovi con cui intervenire. L'associazionismo non è adatto per gestire alloggi; le cooperative sono strumenti inadatti per gestire la locazione di immobili; la legislazione è carente, sia quella

relativa all'immigrato sia quella relativa alle locazioni, e lo spazio d'incontro tra le due normative appare (ancora oggi) complesso.

Il percorso di questo nuovo tipo di associazionismo e di impresa sociale, in seguito, ripercorre le tappe consuete per le realtà del terzo settore: l'assunzione di un ruolo sempre maggiore e importante nell'affrontare e proporre soluzioni concrete, in particolare per il problema alloggio; la sensibilizzazione del territorio e il coinvolgimento di altri gruppi ed associazioni; la sperimentazione e apertura di nuove tipologie di soluzioni e percorsi di solidarietà; l'acquisizione di consapevolezza e peso politici e culturali. Infine, la riunione in coordinamenti provinciali (ad esempio il coordinamento Fratelli d'Italia di Treviso) o regionali (come il Cva) per affrontare su più ampia scala problematiche che sono comuni a un vasto territorio.

2.2. Lavoro di sensibilizzazione di reti territoriali per l'accoglienza

Tra le attività che appaiono fondamentali alle neonate associazioni di volontariato e cooperative che si occupano di alloggio per gli immigrati, l'impegno di sensibilizzazione del territorio è forse quella principale. Perché sensibilizzare vuole dire, sul piano pratico, mettere in moto un processo di divulgazione di notizie e idee che può arrivare anche a proprietari di alloggi disponibili a "rischiare" e a concedere case ad affitti ragionevoli; e perché il diretto risultato della sensibilizzazione, che sul lungo periodo punta a produrre cambiamenti culturali di portata anche vasta, sul breve può produrre effetti altrettanto importanti: l'acquisizione di capitali monetari, sotto forma di quote o prestiti sociali, da investire a loro volta in case e in ristrutturazioni di immobili.

La sensibilizzazione si rivolge pertanto soprattutto ai privati cittadini, invitati a mettere a disposizione eventuali immobili sfitti tanto agli immigrati quanto alle cooperative e associazioni, che si pongono come intermediarie nel contratto di locazione, e invitati anche a farsi soci della Cooperativa concretizzando la solidarietà con investimenti in quote e in capitale sociale.

E' interessante notare come tra le prime a rispondere all'invito di queste organizzazioni furono altre organizzazioni, enti fondazioni associazioni o altre cooperative, alcune parrocchie e enti religiosi tipo Caritas, e infine anche alcuni enti locali. Segno che, a livello di persone impegnate nella gestione di enti pubblici o privati, l'importanza del problema sollevato e la bontà della soluzione proposta dal volontariato veniva colto. Più in generale, la consapevolezza che l'immigrazione è il grande tema del prossimo futuro e l'integrazione la sfida principale da affrontare, iniziava a farsi strada concretamente. Tuttavia, a livello più generale, nonostante ripetuti interventi pubblici, nelle assemblee, nelle parrocchie, sui giornali, i risultati continuavano a essere scarsi: gli alloggi messi a disposizione dai proprietari non aumentavano significativamente e non tenevano dietro al parallelo aumentare della popolazione immigrata; i soci che decidevano di investire quote elevate nelle cooperative, dopo un primo inizio promettente, avevano lasciato il posto a una fila di aspiranti soci immigrati che versavano la quota minima di ingresso per potere poi iscriversi nelle liste di attesa.

Un problema non secondario è anche quello del coinvolgimento degli immigrati e delle loro organizzazioni nelle politiche attive per l'integrazione, e in particolare nel settore alloggio: si tratta di una questione sempre più di attualità, cui si è già accennato sopra, e che finisce per allargare notevolmente la tematica. Naturalmente la questione dell' approccio consapevole della società italiana e degli immigrati stessi alla società multietnica, che si sta costituendo, è ampia e va molto al di là del problema della carenza di alloggi di cui stiamo trattando. D'altra parte anche la problematica delle locazioni, che in Italia non è nuova e costituisce un nodo irrisolto, viene evidenziata dalla presenza di una richiesta aggiuntiva e pressante, quella degli immigrati. Il fatto che le organizzazioni di volontariato siano riuscite a coinvolgere nelle problematiche relative all'immigrazione una consistente parte del privato sociale è indice che una strada è stata imboccata. La speranza è che una strategia globale e lungimirante sia attuata al più presto da tutte le parti, soggetti pubblici e privati, che vi possono giocare un ruolo attivo.

2.3 Percorsi e attivazione di seconda accoglienza

La prima risposta del volontariato al problema abitativo è strettamente legata all'emergenza della prima accoglienza di persone immigrate, lavoratori o meno, senza tetto. A questa emergenza viene inizialmente fatto fronte con la predisposizione di centri di prima accoglienza, in genere in strutture di grandi dimensioni.

Una delle intuizioni immediate delle organizzazioni di volontariato, bene esemplificate dalle esperienze del Coordinamento Veneto Accoglienza, è lo stretto legame tra alloggio e integrazione, che non si può risolvere con strutture di prima accoglienza e di emergenza. Sia perché la disponibilità e la titolarità di una casa propria significa, in particolare per un immigrato, il riconoscimento come soggetto "presente" e come parte della società, sia perché costituisce condizione necessaria per il formarsi e lo stanziarsi di nuove famiglie, fondamentale passo verso l'integrazione.

Proprio a partire da questa intuizione viene naturale il passaggio a un impegno per garantire all'immigrato un alloggio migliore del posto letto in un centro di accoglienza, dove la persona è solo un ospite, che si sente straniero in una società che a sua volta lo considera estraneo. La nascita di un volontariato e di strumenti di cooperazione sociale totalmente dedicati alla questione alloggio, subito all'indomani dell'approvazione della legge Martelli nel 1990, fu perciò una conseguenza immediata e inevitabile.

Le associazioni di volontariato e le cooperative si accorsero così che, per affrontare un'ospitalità che puntava a diventare seconda accoglienza, servivano strumenti nuovi. Si venne definendo, attraverso tentativi e esperienze molteplici, una sorta di percorso di inserimento alloggiativo tipo per l'immigrato, che prevede diverse risposte a diverse tappe nel processo di inserimento socioculturale. Da una fase di emergenza e di prima accoglienza si passa a una più stabile e dignitosa fase definita di "seconda accoglienza". Con questo termine si intendono le situazioni di alloggio collettivo in case o appartamenti, offerti a piccoli nuclei di immigrati, economicamente autosufficienti e in grado di pagare una retta, senza precisi limiti temporali. Si tratta, in realtà, della stessa soluzione adottata dagli immigrati stessi quando, per limitare le spese, finiscono per condividere con altri (in genere connazionali) gli appartamenti che riescono a reperire sul mercato, anche se piccoli.

L'impegno del volontariato ha il vantaggio di agevolare gli immigrati

nell'accesso agli appartamenti, potendo offrire ai proprietari garanzie economiche e di controllo e agli inquilini alloggi a costi più bassi di quelli di mercato, generalmente in condizioni decorose (a volte grazie a ristrutturazioni effettuate dagli stessi volontari). Inoltre, il volontariato si impegna in una sorta di accompagnamento e tutoraggio alla vita da inquilino, ad esempio indirizzando ai servizi di base o fornendo consulenze per problemi pratici quali il pagamento delle bollette o le richieste di interventi di manutenzione.

Quali tipologie di contratto siano state sperimentate è tema trattato in altro punto della ricerca, perciò qui basta rilevare come le strade seguite siano state ovunque le stesse: attivazione di convenzioni con enti locali o con enti religiosi; stipula di contratti di locazione con privati cittadini; contratti di comodato o usufrutto a lunga scadenza, accompagnati spesso da una ristrutturazione degli immobili come contropartita; acquisizione diretta di immobili con i fondi delle organizzazioni o con la stipula di mutui da restituire grazie alle entrate degli affitti e contributi straordinari, pubblici e privati.

2.4. I molti ruoli del volontariato per la casa

Nelle varie situazioni incontrate le cooperative e associazioni che operano nel settore dell'accoglienza hanno finora rivestito il ruolo, più che di padroni di casa, di veri e propri assistenti sociali. E inoltre, di volta in volta, quelli di ufficio di collocamento, di consulenti legali, o semplicemente di amici con cui consultarsi e sfogarsi.

L'accesso degli immigrati a una casa propria, mediato da un'organizzazione o un ente locale oppure diretto attraverso il mercato immobiliare, ha di per sé spesso comportato alcuni problemi di adattamento da parte degli immigrati e di accettazione da parte dei vicini. Una volta consegnate le chiavi degli alloggi agli inquilini, perciò, comincia tutta un'altra serie di problemi e piccole questioni che riguardano la gestione spicciola degli alloggi (incasso degli affitti e delle altre spese, la manutenzione generale, la riparazione degli inevitabili guasti) e la normale vita di affittuari e, in sintesi di cittadini. Con una serie di obblighi e divieti da rispettare che per un immigrato non sono sempre naturali e comprensibili. Senza contare l'approccio alle problematiche burocratiche e a prassi spesso del tutto sconosciute all'immigrato: dagli allacciamenti ai pagamenti delle bollette, dal comprendere il significato delle "spese condominiali" alla riparazione degli impianti, vi è tutto un campionario degli inconvenienti cui sono andati incontro i nuovi inquilini.

Il metodo di lavoro delle organizzazioni e cooperative, perciò, non ha potuto fermarsi al semplice ricercare e mettere a disposizione un alloggio alle persone immigrate che lo richiedevano. L'idea era ed è quella di condurre gli inquilini, attraverso questa locazione, attraverso un percorso formativo e progressivo di educazione all'autogestione, e infine a una completa autonomia di inquilini e di cittadini. Attraverso visite domiciliari più o meno frequenti, vengono stimulate infatti sia la corretta tenuta dell'alloggio, coinvolgendo gli artigiani di cui fosse necessario l'intervento (idraulico, elettricista, ecc.), sia una normale vita di relazione con il vicinato o con le istituzioni del territorio: l'asilo, i servizi sociali del quartiere, la parrocchia, i gruppi di volontariato locale. Nella strategia comune di queste realtà, molto raramente vengono risolti direttamente i problemi specifici, prediligendo invece la consulenza e l'indirizzo autonomo delle persone ai soggetti istituzionalmente competenti a fornire la soluzione più efficace.

2.5. Analisi economica¹⁰

Per valutare la complessa realtà delle cooperative e delle associazioni che si occupano di alloggi per immigrati nel Veneto, è opportuno considerare anche gli aspetti strettamente economici e patrimoniali. Si deve tuttavia tenere presente che nel bilancio trovano riflesso solo le attività economicamente rilevanti, mentre sfuggono completamente quelle di puro “volontariato” senza corrispettivo, che costituiscono invece la parte più significativa del servizio prestato agli ospiti e che impegnano non poco i promotori delle iniziative.

Un’ulteriore premessa è che la valutazione di efficienza delle cooperative non può essere fatta con la tradizionale analisi di bilancio applicata alle imprese. L’efficienza deve essere valutata come capacità di mettere a disposizione senza discriminazione, alloggi a prezzi possibilmente inferiori a quelli che pretenderebbe un privato, mosso da logica economica, per lo stesso servizio. La logica sociale delle cooperative, che coniuga compatibilità dell’affitto con il reddito della persona, deve anche essere coniugata con la necessità di equilibrio patrimoniale, perché le attività di sola assistenza senza un contributo dell’ospite possono reggersi solo con finanziamenti a perdere pena il fallimento dell’iniziativa.

Sono stati raccolti gli ultimi bilanci chiusi (31.12.98) delle Cooperative aderenti al CVA: queste, a differenza delle associazioni, presentano caratteri economici ben definiti e sottostanno a precisi obblighi contabili e fiscali, per i quali è prevista la stesura del bilancio e in un formato (IV Direttiva CEE) che li rende confrontabili tra loro. Ciò non toglie l’emergere di diversità anche consistenti nella appostazione dei dati, dovute sia alle diverse classificazioni delle Cooperative sia a scelte contabili “tradizionali” che non riflettono la natura effettiva dei fenomeni rilevati. Ad esempio l’appostazione degli immobili nel “magazzino”, tipico delle Cooperative Edili, o dei contributi in conto capitale nei “risconti passivi”, voce classificata nel “passivo a breve termine”, laddove invece trattasi di contributi a fondo perduto da classificare nelle riserve patrimoniali. Qualche fatto andrebbe approfondito: ad esempio la percentuale annua di ammortamento dei beni immateriali (di solito ristrutturazioni sostenute dalla Cooperativa su beni di proprietà di terzi) non ammortizzate per la loro effettiva utilità (ragionevolmente stimata in 20 anni) ma

¹⁰ L’analisi dei bilanci presentata in questo paragrafo è stata fatta dal dott. Renato Ferraro, funzionario della

secondo una quota fiscale standard del 20%, con rilevanti effetti sulla riduzione del reddito dichiarato.

I bilanci sono stati singolarmente “riassunti” in modo semplificato, sia nello stato patrimoniale che nel conto economico, sommandoli in un aggregato che dà delle indicazioni di media.

Dopo la rielaborazione così effettuata un analista, nel tentativo di classificare questi bilanci, si troverebbe disorientato: si tratta di imprese immobiliari, edili o di servizi? Se si può coniare una definizione si tratta di “società di servizi ad alto capitale immobilizzato”, nè potrebbe essere diversamente, visto che l’attività principale è quella di fornire servizi abitativi.

Balza subito all’occhio la consistenza degli immobilizzi: quasi 700 milioni in media pari al 79% del capitale investito.

L’equilibrio strutturale impone quindi di valutare, a fronte di tali immobilizzi, quali sono i capitali permanenti delle cooperative: il patrimonio netto rappresenta in media il 45,5 % dell’investito (quota di tutto rilievo, difficilmente riscontrabile tra le aziende private: ma in questo una cooperativa è sicuramente avvantaggiata rispetto all’iniziativa privata perché può far leva sulla sensibilità dei donatori, e, nel caso del veneto, sulla Legge 9/90 che è stata ampiamente utilizzata). Se a questo si aggiungono le fonti di finanziamento di medio o lungo termine, pari al 39,3 %, i mezzi permanenti arrivano complessivamente all’84,8 del capitale investito, coprendo adeguatamente gli immobilizzi.

Bisogna dire che nel passivo a lungo termine, proprio per la natura no-profit, le cooperative annoverano anche finanziamenti infruttiferi di soci e altri sovventori: difatti gli oneri finanziari lordi sostenuti nel 1998 (85,9 milioni totali) rappresenterebbero, rispetto ai debiti oltre i 12 mesi (1685,2 milioni), un tasso d’interesse del 5,1 % al di sotto dei valori di mercato del 1998.

Come dato indicativo, sempre per gli immobilizzi netti esclusi quelli finanziari, è stata calcolata la percentuale degli ammortamenti del ’98: si va dal 4,2 all’11 % con una media del 7,8 % (una media probabilmente superiore all’utilità temporale dei beni).

Punto problematico dello stato patrimoniale è la presenza di crediti verso soci per affitti non incassati (difficoltà nel recupero dei crediti).

Il conto economico delle cooperative è stato riclassificato per valutare l'efficienza della gestione ordinaria, tenendo quindi separati gli ammortamenti, la gestione finanziaria e gli eventi straordinari.

Il “margine operativo lordo” non sempre è positivo: segno che il pareggio medio finale di conto economico è raggiunto con contributi straordinari (o almeno classificati tali) essenziali per la cooperativa, che dovrebbero essere ordinari per il riconoscimento della funzione sociale svolta. Purtroppo la carenza di fondi pubblici può assottigliare questa entrata, imponendo per il futuro un ripensamento del “pricing” dei servizi offerti se si vuole che le iniziative abbiano continuità.

La quantificazione degli affitti è una delle valutazioni che le cooperative devono fare molto attentamente: in calce agli schemi di bilancio è stato calcolato il ricavo medio ordinario per posto letto, quello che dovrebbe garantire il pareggio economico. Si va dalle 124 alle 197 mila lire mensili: è sintomatico che la cooperativa con valore minimo registri una perdita finale.

Un bilancio a sé meriterebbe la gestione degli alloggi subaffittati (tra i costi generali distinti con la voce “godimento di beni di terzi”, mentre i ricavi sono indistinti con gli alloggi di proprietà): probabilmente questa gestione risulta in perdita, gravando sull'attivo che deriva dalla proprietà.

In definitiva, di fronte a questi bilanci, si può sostenere che si tratta di iniziative solide e ben patrimonializzate, quasi tutte in crescita, sicuramente con qualche margine di miglioramento nell'efficienza economica, ma anche vitali che, alla luce delle risorse fin qui reperite e che sono sicuramente in grado di mobilitare, meritano ampia considerazione da parte degli enti pubblici e degli altri attori preposti ad affrontare l'emergenza abitativa degli immigrati nella nostra regione.

importi in migliaia di lire

STATO PATRIMONIALE

	Nuovo Villaggio		La Casa per gli Extracomunitari		Sos Casa		Una Casa per l'uomo		Scalabrini		BILANCIO AGGREGATO	
	valori	%	valori	%	valori	%	valori	%	valori	%	valori	%
IMMOBILIZZAZIONI NETTE	660674	69,5	623517	74,7	749621	87,0	596777	70,8	757049	94,8	3.387.638	79,0
<i>Immateriali</i>	94.066		136.310		142.692		15.223		184.820		573.111	
<i>Materiali</i>	520.603		487.207		606.819		575.474		570.729		2.760.832	
<i>Finanziarie</i>	46.005				110		6.080		1.500		53.695	
ATTIVO CIRCOLANTE	289380	30,4	211.589	25,3	112.341	13,0	246570	29,2	40299	5,0	900179	21,0
<i>Crediti diversi</i>	120.008		210.561		10.981		75.114		26.603		443.267	
<i>Crediti verso ospiti</i>	120.000									120.000	
<i>Disponibilità liquide</i>	49.372		1.028		101.360		171.456		13.695		336.911	
RATEE RISCONTI	147		0		0		0		1.231		1.378	
TOTALE INVESTITO	950.353	100	835.106	100	861.964	100	843.347	100	798.580	100	4.289.350	100
PATRIMONIO NETTO	454220	47,8	298224	35,7	551.545	64,0	273989	32,5	375339	47,0	1.953.317	45,5
<i>Capitale</i>	200.080		244.980		5.165		81.455		12.550		544.230	
<i>Riserve</i>	258.828		52.054		525.885		190.045		381.929		1.408.741	
<i>Utile esercizio</i>	(4.688)		1.190		20.495		2.489		(19.140)		346	
DEBITI	488326	51,4	535705	64,1	282906	32,8	540391	64,1	418891	52,5	2.266.219	52,8
<i>Oltre 12 mesi</i>	346.532	36,5	521.542	62,5	274.623	31,9	293.755	34,8	248.830	31,2	1.685.282	39,3
<i>Entro 12 mesi</i>	141.794		14.163		8.283		246.636		170.061		580.937	
FONDI, RATEE E RISCONTI	7.807		1.177		27.512		28.968		4.350		69.814	
TOTALE PASSIVO	950.353	100	835.106	100	861.964	100	843.347	100	798.580	100	4.289.350	100

CONTO ECONOMICO

Entrate ordinarie (canoni e prest.)	+	432.764	170.436	81.200	246.430	93.990	1.024.820
Altri ricavi	+	18.102	38.208	0	50.706	7.004	114.020
Contributi c/ esercizio	+	57.400	0	4.521			61.921
RICAVI DI GESTIONE	=	508.266	208.644	85.721	297.136	100.994	1.200.761
							100
Costi merci e servizi	-	55.308	72.689	11.412	63.971	46.186	249.566
Godimento beni di terzi	-	369.155	112.864	0	165.921	47.073	695.013
Personale	-	74.723	19.877	0	55.258		149.858
Oneri diversi di gestione	-	19.736	26.079	1.752	13.717	4.295	65.579
MARGINE OPERATIVO LORDO		(10.656)	(22.865)	72.557	(1.731)	3.440	40.745
AMMORTAMENTI	-	54.552	33.284	31.354	57.720	83.251	260.161
<i>Immateriali</i>		34.895	15.693	9.820	57.154	80.547	198.109
<i>Materiali</i>		18.896	17.287	21.534	566	2.703	60.986
<i>Svalutazione crediti</i>		761	304	0	0	0	1.065
ONERI FINANZIARI	-	15.240	20.018	21.072	15.651	8.230	80.211
<i>Proventi</i>	+	2.673	76	2.297	0	631	5.677
<i>Oneri</i>	-	17.913	20.094	23.369	15.651	8.930	85.957
PROVENTI E ONERI STR.		75.762	14,9	3,371	84,636	68,995	310,123
<i>Plusvalenze/realizzi</i>	+	83.319	83.546	3.936	103.820	68.995	343.616
<i>Minusvalenze</i>	-	7.557	6.187	565	19.184		33.493
IMPOSTE	-	0	0	3.007	7.073	25	10.105
UTILE DI ESERCIZIO	+	(4.688)	0,6	20.495	2.489	(19.140)	346
							0,0
%Ammortamenti su immobilizzi		8,8	5,3	4,2	9,8	11,0	7,8
%Inter. su debiti Medio-Lungo		5,2	3,9	8,5	5,3	3,6	5,1
N. Posti letto al 30/6/98		215	131	42	178	68	634
Capit. investito tot. posto letto		4.420	6.375	20.523	4.738	11.744	6.766
Ricavi annui per posto letto		2.364	1.593	2.041	1.669	1.485	1.894
" mensili per posto letto		197	133	170	139	124	158

2.6. Altri aspetti comuni

Difficoltà nelle relazioni e nel coinvolgimento di immigrati

Il volontariato prevedeva e auspicava una collaborazione attiva e un coinvolgimento diretto degli immigrati, a titolo personale o associati in gruppi e comunità. In particolare le associazioni di stranieri, che già iniziavano a costituirsi nei primi anni '90 avrebbero potuto divenire i gestori diretti di alloggi procurati, in un primo tempo, dalle organizzazioni italiane. Successivamente, esse stesse avrebbero dovuto essere in grado di gestire autonomamente la situazione. Questo passaggio però non è mai realmente avvenuto, nonostante in un primo tempo alcune Cooperative e associazioni abbiano posto la loro fiducia verso le organizzazioni di immigrati, talvolta facendosi addirittura promotrici della costituzione di nuove realtà. Queste ultime, però, dopo poco tempo si sono sciolte perché realtà imposte o hanno cambiato gli obiettivi statuari. Questo tema verrà approfondito nel prossimo capitolo della ricerca

Rapporto conflittuale con il mercato immobiliare

Il censimento del 1991 ha confermato che nelle province venete vi sono numerosi alloggi sfitti e inutilizzati. I proprietari di immobili, non sentendosi sufficientemente garantiti, preferiscono lasciare i propri appartamenti vuoti. D'altra parte il "blocco" del mercato degli alloggi è andato creando una massa sempre più numerosa di senzatetto e di sfrattati. Questa situazione ha prodotto manovre speculative da parte dei proprietari o intermediari, che hanno innalzato i prezzi (e indotto perciò al sovraffollamento) e offerto a chi era in stato di necessità abitativa alloggi fatiscenti.

Contro questa situazione hanno preso posizione le associazioni e le cooperative, sia denunciandola pubblicamente, sia tentando di intervenire ponendosi come intermediari tra il mercato e la domanda.

Le difficoltà incontrate nel rapporto con le agenzie e con gli stessi proprietari immobiliari hanno però fatto propendere le cooperative verso altre soluzioni, quali l'acquisto di immobili da gestire direttamente, convenzioni e comodati gratuiti con organizzazioni, enti locali, istituti religiosi ecc.

Anche di questi argomenti si tratterà in misura maggiore in seguito.

3. ALT RI SOGG ETT I

Il rapporto presentato ha lo scopo di ripercorrere la storia e le esperienze delle organizzazioni aderenti al Coordinamento Veneto Accoglienza e del Coordinamento stesso. Tuttavia l'esperienza di queste organizzazioni, per quanto significativa e indicativa, non esaurisce quanto è stato realizzato nel territorio nel settore dell'alloggio agli immigrati. A completare il quadro concorrono infatti le iniziative predisposte direttamente dagli enti locali, dalle diocesi e dagli ordini religiosi, dalle altre associazioni e organismi.

Tenteremo di tracciare un veloce quadro, che non pretende di essere completo ed esauriente: per informazioni più approfondite rimandiamo alla ricerca dell'Osservatorio regionale immigrazione Veneto (Oriv) del 1998

3.1. Enti locali

Come già accennato nei paragrafi precedenti, in molte zone del Veneto alcuni Comuni si sono impegnati per trovare una soluzione al bisogno abitativo, anche se spesso solo all'emergenza più pressante, dei migranti presenti nel proprio territorio o impiegati nelle aziende. Non si può dire che vi siano state tipologie univoche con cui gli enti locali hanno affrontato il problema, ma sostanzialmente si possono così sintetizzare:

- accesso anche degli immigrati agli alloggi di edilizia residenziale pubblica: si tratta però di una possibilità che è divenuta concreta solo negli ultimissimi anni, quando molte famiglie straniere, anche grazie ai numerosi ricongiungimenti, hanno potuto iscriversi nelle graduatorie pubbliche e ottenere risposte positive. I numeri in termini assoluti, benché in aumento, sono ridotti: tuttavia la percentuale delle domande accolte è proporzionata al numero di domande totali presentate (in alcuni comuni si è arrivati anche al 20/30% del totale delle assegnazioni). Si deve tenere presente inoltre che gli immigrati sono spesso sfavoriti dai criteri adottati per la compilazione delle graduatorie (ad esempio, è un titolo di priorità la condizione di sfratto, che può avere solo chi ha già un alloggio in locazione) e talvolta non fanno la richiesta perché non sono a conoscenza di questa possibilità;
- predisposizione di centri di prima accoglienza, dati poi in gestione a organismi privati tramite convenzione. Questa strada è stata seguita più spesso dai comuni di

rilevante dimensione (anche più di un centro nei capoluoghi) o di più numerosa concentrazione straniera. Se ha confermato la necessità di una prima risposta alloggiativa (non definitiva) per gli immigrati, ne ha evidenziato però i limiti connessi a difficoltà gestionali per l'allungarsi delle permanenze, gli elevati costi di mantenimento, l'inadeguatezza di molte strutture all'ospitalità di lungo periodo (v. cap. 2);

- contributi finanziari a iniziative promosse da privati, in particolare da associazioni, cooperative e altri organismi, per la gestione acquisizione e ristrutturazione di alloggi e di centri di accoglienza.

Tuttavia è da rilevare come la risposta politica di una grande parte dei comuni di fronte a queste primarie necessità degli immigrati sia stata l'indifferenza e la completa chiusura; molte amministrazioni comunali hanno chiuso gli occhi di fronte a situazioni illegali e sanitariamente irregolari, di cui pure erano a conoscenza, come nel caso delle occupazioni di casolari abbandonati e alloggi sfitti. Talvolta agli occupanti di abitazioni di questo tipo sono stati concessi per motivi umanitari, ma in via non ufficiale e "segreta", servizi primari come gli allacciamenti all'acqua e alla luce elettrica: si è trattato solo di un modo di rinviare nel tempo la risposta a un problema, spesso nella speranza che si risolvesse da solo (trasferimento delle persone, intervento dei proprietari dell'immobile o di enti di volontariato e parrocchie).

3.2. Diocesi, Caritas, enti religiosi

Le diocesi del Veneto non hanno tardato, sul finire degli anni '80 ad accorgersi del problema abitativo degli immigrati. Di pari passo e forse anche prima degli enti locali, hanno tentato alcune risposte, di nuovo molto diverse per tipologie e risultati. Questa notevole varietà è stata favorita dal fatto che la presenza della Chiesa nel territorio è di per sé molto composita: oltre ad intervenire direttamente tramite i propri uffici diocesani, soprattutto le Caritas, le diocesi hanno operato attraverso realtà locali come le parrocchie, che hanno godono di ampia autonomia di intervento. Vi sono inoltre stati molte iniziative promosse dagli ordini religiosi. Infine, buona

parte del volontariato che si è occupato di immigrazione è di ispirazione religiosa cattolica e spesso legato e sostenuto più o meno direttamente da enti, parrocchie o congregazioni religiose. Non risultano invece nel territorio regionale esperienze particolarmente significative realizzate dalle altre confessioni religiose, oltre quella cattolica nel campo dell'alloggio agli immigrati.

Le Caritas hanno operato su più livelli: creando centri di prima accoglienza gestiti in proprio o tramite associazioni, dando alloggio a immigrati in appartamenti di proprietà o cercando di sensibilizzare la popolazione a una maggiore disponibilità verso gli stranieri. Importante è stato il ruolo di riferimento che le Caritas hanno assunto anche per le iniziative di alloggio realizzate da parrocchie, associazioni e privati, soprattutto nelle situazioni in cui gli enti locali non davano prova di particolare solidarietà in proposito.

Già dalla fine degli anni '80 le Caritas avevano iniziato a sensibilizzare le parrocchie sulla necessità di accogliere e offrire supporto agli immigrati, indipendentemente dall'appartenenza religiosa. Alcuni parroci o gruppi parrocchiali già stavano impegnandosi autonomamente, altri vennero coinvolti dal problema dopo gli appelli o le campagne apertamente lanciate a livello diocesano: un esempio furono i ripetuti appelli per l'accoglienza di immigrati nelle foresterie parrocchiali. Si trattava per lo più dell'ospitalità per periodi di qualche mese data ai piccoli numeri di immigrati, in genere lavoratori singoli impiegati in ditte della zona. Talvolta era invece ospitata qualche famiglia completa, in attesa del reperimento di un'abitazione meno provvisoria. Non si può perciò parlare di veri e propri centri di accoglienza, ma quasi dell'adozione di alcune persone, che spesso diventavano partecipi a tutti gli effetti della vita della comunità parrocchiale creando attorno a sé un clima di grande solidarietà.

Altre forme di accoglienza e inserimento vennero comunque sperimentate dalle parrocchie, autonomamente o in diretto accordo con le Caritas: è il caso della realizzazione di veri e propri centri di accoglienza, soprattutto nei centri minori, o della messa a disposizione di prefabbricati e roulotte posizionati, spesso, nei pressi dei centri sportivi.

Non è da trascurare inoltre il ruolo di sensibilizzazione del territorio svolto

dalle comunità parrocchiali e l'opera di mediazione nella ricerca di una casa per gli immigrati: molti degli ospiti delle foresterie parrocchiali, ad esempio, hanno finito per trovare soluzioni alternative proprio grazie al diretto intervento di parrochiani presso i quali, grazie al periodo di ospitalità, avevano potuto farsi conoscere come persone affidabili.

Nonostante le iniziative delle parrocchie non siano state uniformi nel territorio e siano state concentrate soprattutto nei primi anni di esplosione del disagio abitativo degli immigrati (alcune iniziative intraprese nei primi anni '90 continuano ancora oggi), si deve ammettere che l'intervento di parroci e volontari legati alle comunità parrocchiali ha spesso fornito una prima importante risposta a un problema nuovo, molto spesso anticipando l'ente locale o colmandone i vuoti di iniziativa.

Oltre all'attività promossa dalle diocesi, un ruolo importante nell'accoglienza degli immigrati nel territorio è sempre stato rivestito dagli enti e ordini religiosi. Tra i motivi per cui molte prime risposte sono venute da queste congregazioni, possiamo individuare un paio:

- molti ordini religiosi sono anche missionari, e più delle strutture diocesane ed delle parrocchie già disponevano di una sensibilità pronta ad accogliere persone provenienti da altri paesi e di altre religioni, e avevano personale rientrato dalle missioni disposto a occuparsi degli immigrati;
- molti ordini, a causa della crisi delle vocazioni, dispongono oggi di immobili del tutto o parzialmente inutilizzati, per lo più ex seminari o collegi, che ben si prestavano a essere riconvertiti in strutture di prima ospitalità per immigrati.

Si è assistito così a un progressivo fiorire di iniziative di accoglienza, talvolta come semplici ospitalità presso le proprie sedi (così come in passato venivano ospitati gli studenti stranieri), altre come vera e propria predisposizione di centri di accoglienza, all'interno di strutture di proprietà, con gestione diretta da parte dell'ordine (come nel caso dei Missionari Scalabriniani a Bassano o dei Padri Mercedari a Padova) o da parte di organismi di volontariato. Interventi di quest'ultimo tipo, ad esempio, sono stati realizzati dall'associazione Popoli insieme presso l'Istituto Padri Rogazionisti di Padova. Un caso particolare è quello dell'associazione Unica Terra, che ha ottenuto dalle Suore Terziarie Francescane

Elisabettine di Padova, in comodato d'uso gratuito, una porzione di un rustico, poi ristrutturato e adibito a centro d'accoglienza per 17 immigrati.

3.3. Il volontariato

Il mondo del volontariato non ha tardato ad accorgersi di come il problema della casa sia, per l'integrazione dell'immigrato, altrettanto importante di quello del lavoro. Nella realtà Veneta, in particolare, questo problema è anche di più difficile soluzione. I percorsi di molte associazioni sono stati simili a quelli delle organizzazioni aderenti al Coordinamento Veneto Accoglienza, sopra esposti.

La mobilitazione delle associazioni si è rivolta quasi subito alla ricerca di soluzioni abitative per fare fronte all'emergenza, sia attivando in proprio forme di accoglienza (centri, prefabbricati, roulotte), sia operando per sensibilizzare gli enti locali e le istituzioni religiose ad occuparsi del problema, sia tentando di reperire direttamente alloggi sul mercato odi porsi come mediatori e garanti nella stipula dei contratti.

Il volontariato, sia quello di ispirazione cattolica che laica, ha assunto un ruolo fondamentale sia come promotore e gestore di iniziative concretamente realizzate, sia come ideatore di iniziative innovative poi proseguite o realizzate da altri soggetti. Tra tutte, possiamo citare l'esempio delle numerose cooperative sorte come realtà autonome sulla base o in prosecuzione di esperienze iniziate dal volontariato; oppure vi è l'esempio di esperienze promosse dal volontariato e poi riconosciute e sostenute dagli enti locali.

Va detto che la carica innovativa del volontariato non si è limitata al reperire un tetto per gli immigrati: fin da subito le molteplici esigenze abitative e le diverse situazioni hanno portato le associazioni a percorrere numerose strade e a proporre ipotesi originali. Alla base di questo operato vi è la consapevolezza che la prima accoglienza non serve molto se resta disgiunta da un piano globale di inserimento, che preveda anche una seconda accoglienza. Non si deve dimenticare inoltre che alcuni problemi specifici, come l'esigenza di centri di accoglienza femminili o per minorenni e di foresterie per l'accoglienza di convalescenti, sono stati posti e affrontati concretamente prima dal volontariato che dalle istituzioni.

A favore degli immigrati si è attivato anche un volontariato che ha operato per lo più in forma autonoma ed è differente rispetto a quello di cui si è parlato finora. Si tratta di un volontariato maggiormente politicizzato, che ha trovato il proprio

riferimento soprattutto presso gli ambienti dei centri sociali. Pur agendo in modo slegato e talvolta contrario a quanto facevano le altre realtà, ad esso va riconosciuto il fatto di avere contribuito a portare l'attenzione dell'opinione pubblica e delle istituzioni sul problema casa. Non è stato invece altrettanto innovativo il contributo da esso portato alla ricerca di soluzioni concrete e condivise, al di là di occupazioni abusive e mobilitazioni di massa per manifestazioni.

Merita un cenno a parte l'esperienza della Cooperativa Coralli¹¹, costituita nel 1991. Si tratta di una struttura che si definisce interetnica e che associa persone in cerca di casa, siano essi di nazionalità italiana o immigrati, unite dallo scopo comune di volere recuperare in diverse forme immobili da destinare ad uso residenziale. La Coralli, in particolare, promuove l'autorecupero e l'autocostruzione di immobili, stabilendo convenzioni con gli enti pubblici, unendo la promozione delle pari opportunità abitative ai principi della multiculturalità e dell'ecologia.

Sulla base di questi principi l'idea della Cooperativa è quella di proporre agli enti locali la stipula di convenzioni attraverso le quali ottenere in affidamento abitazioni vuote, degradate o soggette ad esproprio, che dovrebbero poi essere recuperate grazie al contributo in lavoro e, parzialmente, in denaro, degli stessi soci. I miglioramenti così apportati verrebbero contabilizzati e successivamente dedotti dai fitti. La proprietà resterebbe pubblica e al termine del periodo previsto dalla convenzione per ammortizzare le spese sostenute dalla Cooperativa, i soci interessati potrebbero divenire normali assegnatari di case popolari.

Procedendo in questo modo la Cooperativa si propone di ottenere molteplici risultati:

- offrire una risposta concreta ai senzatetto;
- fornire un'occasione di lavoro e di formazione professionale ai disoccupati;
- valorizzare un patrimonio degradato e inutilizzato;
- realizzare tipologie costruttive e abitative appropriate in relazione alle esigenze degli assegnatari;
- contrastare la discriminazione razziale attivando dei progetti capaci di mostrare che è possibile la convivenza tra persone, al di là delle differenze geografiche e culturali;
- attuare un partenariato tra ente locale e Cooperativa su di un piano di parità;
- verificare la possibilità di politiche abitative alternative.

¹¹ Trattata da "Progetto Coralli" di Cesare Ottolini, Padova 1997

Tra la fine del 1993 e l'inizio del 1994 il Comune di Padova ha coinvolto la Cooperativa nel progetto di realizzare un quartiere multietnico in un'area PEEP. La Cooperativa Coralli vi ha costruito 18 alloggi, che verranno destinati alla locazione di immigrati ed autoctoni, oltre ad un paio di laboratori artigianali e ad un centro sociale di quartiere multiculturale. Il costo dell'opera, circa 2,5 miliardi di lire, è stato finanziato parzialmente con fondi statali.

Non tutto ciò che il volontariato ha realizzato, naturalmente, ha avuto effetti positivi. La mancanza di competenze, una certa dose di imprudenza, qualche lacuna organizzativa hanno condotto alcune iniziative a chiudersi precocemente o negativamente; in altri casi, la mancanza di continuità nell'azione non ha prodotto i benefici attesi. Tuttavia il merito di avere posto i problemi e di averli portati all'attenzione e discussione delle autorità competenti finisce per fare pendere l'ago della bilancia in senso notevolmente positivo.

PARTE II

QUESTIONI RELATIVE ALL'ACCOGLIENZA

1. CENTRI DI PRIMA ACCOGLIENZA

La prima soluzione al bisogno abitativo degli immigrati fu individuata quasi ovunque, in Italia, nella predisposizione di centri di prima accoglienza.

Con il termine prima accoglienza si identifica in genere una tipologia di alloggio, a carattere provvisorio e a prezzi per lo più simbolici, concesso agli immigrati di recente arrivo in attesa di una sistemazione autonoma. In genere la durata massima delle opportunità di prima accoglienza offerte da enti pubblici e privati non superava i sei mesi. Qualora fosse risultato impossibile reperire soluzioni alternative o sostenere le spese di un alloggio autonomo (ad esempio per la perdita del lavoro), alla conclusione del semestre si sarebbero potute accordare eventuali proroghe allo scadere delle quali la dimissione dell'ospite sarebbe stata inevitabile.

L'idea che sta alla base di questo tipo di risposta al disagio abitativo è che l'immigrato diventi protagonista, oltre che del proprio progetto migratorio, anche del proprio inserimento nel territorio, e che quindi sfrutti la disponibilità provvisoria di un tetto, per quanto (e proprio perché) di livello basso, per attivarsi in prima persona per il reperimento di un alloggio indipendente. I gestori del centro stesso, le organizzazioni di volontariato e l'ente pubblico avrebbero supportato questa ricerca con un servizio di ausilio e informazioni o il diretto accompagnamento di una figura, meglio se interna all'équipe di gestione del centro di prima accoglienza, specificatamente incaricata della ricerca di casa e lavoro.

La spinta alla realizzazione di strutture di questo tipo, generalmente presso edifici scolastici, alberghi o collegi in disuso, venne sostenuta con forza dalle organizzazioni del volontariato, di varia estrazione, che premevano per l'adozione di iniziative abitative da parte degli enti locali. Spesso queste organizzazioni arrivarono a intraprendere per proprio conto centri di prima accoglienza; altre volte accettarono di concorrere alla gestione, da sole o in rete, di centri sia privati che pubblici. Una simile tipologia di gestione, una struttura di accoglienza pubblica affidata in gestione al volontariato o ad enti non profit, è stata adottata anche per la gestione di alcuni campi nomadi autorizzati.

I centri di prima accoglienza sono stati fondamentali nella risposta ai bisogni abitativi degli immigrati, ma la scarsità di alternative alloggiative hanno in genere impedito il pieno svolgersi della loro funzione. Non hanno infatti contribuito

significativamente a fare passare gli immigrati da una fase di provvisorietà abitativa e temporanea nei centri - a cui il singolo poteva anche adattarsi - a quella stabilità di cui necessita la persona per arrivare ad un reale inserimento.

La risposta della prima accoglienza, come detto, dovrebbe coprire solo una prima fase di emergenza abitativa, aprendo teoricamente all'immigrato la possibilità di rivolgersi a più canali: le strutture pubbliche, il mercato privato o le soluzioni proposte dal privato sociale. Di fatto, per l'immobilità nel settore pubblico, derivata sia dal timore di provocare ulteriori tensioni tra popolazione autoctona e straniera sia dalla mancanza di finanziamenti, l'immigrato è costretto, al pari delle famiglie italiane più sprovviste di risorse economiche, relazionali e culturali, ad orientarsi verso il solo mercato privato e ad accettare le sue regole. Inoltre, i centri di prima accoglienza divengono un punto di riferimento, spesso il principale, anche per le fasce più problematiche della popolazione immigrata, costituita da soggetti esclusi dal mercato del lavoro e talvolta portatori di molteplici disagi (dipendenze, patologie fisiche e psichiche, problemi con la giustizia): si tratta di persone per cui questo tipo di soluzione abitativa tende ad diventare stabile e per cui non è facile trovare risposte alternative (mancanza di risorse economiche, carenza di strutture pubbliche per il recupero dei casi più problematici, ecc). A Padova, ad esempio, una ricerca sul disagio abitativo degli immigrati ha evidenziato come, specie nella prima fase (anni 90/92) la popolazione ospite dei centri di prima accoglienza si componesse in parte di persone in stato di disagio psicofisico per il fallimento del proprio progetto migratorio e di soggetti coinvolti in diversa misura in attività illegali. Lo stesso tipo di problematiche sono state segnalate dalla Cooperativa Una Casa per l'uomo relativamente agli ospiti del Centro di Accoglienza di Castelfranco Veneto.

La difficoltà di reperire soluzioni abitative alternative e la mancanza di risposte reali al problema al giorno ha finito per costringere molti immigrati, di per sé esenti da problematiche di emarginazione e spesso anche in possesso di un ottimo impiego e di risorse personali e culturali notevoli, ad accettare una risposta abitativa non appropriata. In molti casi si è assistito a una rinuncia alla ricerca per mancanza di prospettive sul buon esito della stessa. In altri casi la promiscuità di lunga durata tra soggetti con problematiche e progetti migratori differenti ha finito per livellare verso il basso comportamenti e aspirazioni, come per una sorta di "contagio da frequentazione". A tutto ciò vanno aggiunte problematiche psichiche e depressive

scatenate proprio dall'apparente o reale mancanza di prospettive. Di fatto, quali che siano le ragioni sottese, un po' ovunque si è assistito a permanenze sempre più lunghe, spesso pluriennali, e quindi a una mancanza di rotazione degli ospiti dei centri e, talvolta, a situazioni di sovraffollamento nelle già poche strutture esistenti

A complicare questa situazione si aggiunge il fatto che gli enti gestori, pubblici come privati, si sono ritrovati senza i necessari strumenti di legge per far applicare i termini di permanenza previsti dai regolamenti di accoglienza. Non sono rari i casi in cui l'invito a lasciare libero il posto alloggio per le motivazioni previste esottoscritte nei contratti di accoglienza (scadenza del periodo previsto, infrazioni anche gravi ai regolamenti, ecc) non abbia avuto seguito per mancato intervento della forza pubblica o per il ricorso, talvolta con esito positivo, della persona ospitata all'autorità giudiziaria. Si è creata, di fatto, la paradossale situazione dell'impossibilità di realizzare quella struttura provvisoria prevista dalla legge Martelli perché, secondo le leggi nazionali sulla locazione, anche l'accoglienza umanitaria è chiaramente provvisoria (gli ospiti dei centri firmano sempre una carta in cui affermano di essere consapevoli di ciò), finiva per essere considerata una locazione, soggetta a ben altri vincoli e durate. A Bassano e Castelfranco Veneto, ad esempio, l'intervento della forza pubblica richiesto dagli enti gestori non è stato concesso, a Cittadella è stato concesso da parte del Pretore la permanenza di alcuni immigrati nel Centro di prima accoglienza, come se fosse un contratto di locazione. A Verona, nonostante questo, la Cooperativa Una casa per gli extracomunitari ha firmato una convenzione con il Comune in cui si prevede l'intervento da parte della forza pubblica per fare rispettare i regolamenti di accoglienza.

Nel momento in cui si scardina alla base il meccanismo della prima accoglienza, anche se con la pretesa di difendere gli interessi di alcuni immigrati, si rischia di avere l'effetto opposto e negativo per l'immigrato stesso: alcuni centri di accoglienza, a seguito di questi fatti, sono stati chiusi (vedi Cittadella), la disponibilità anche del volontariato ha iniziato a ridursi e ha preferito rivolgersi ad altri problemi (integrazione femminile, minori, ecc), trascurando quello abitativo.

Un'ultima considerazione sui centri di prima accoglienza riguarda l'inserimento e i rapporti con il territorio: la situazione di transitorietà tipica di questi centri non favorisce l'inserimento nel quartiere in cui è ubicata la struttura. Gli ospiti spesso non

usufruiscono di nessuno dei servizi che quel quartiere offre, e il rapporto con gli abitanti della zona è sovente di sopportazione se non di indifferenza reciproca. Il volontariato che gestisce questi centri di accoglienza ha sempre posto come elemento essenziale l'attenzione al territorio attivando iniziative di sensibilizzazione e reciproca conoscenza tra ospiti e autoctoni.

2 APPAR TAMENTI

Nel modello ipotetico di un percorso di accoglienza abitativa per gli immigrati, alla fase di prima accoglienza già presa in considerazione ne seguono almeno altre due, normalmente chiamate "seconda accoglienza" e "inserimento (o "terza accoglienza"). Una quarta e ultima fase si potrebbe infine fare corrispondere al raggiungimento di una completa autonomia anche in campo abitativo. Vediamo più in dettaglio a cosa corrispondono queste definizioni:

- seconda accoglienza: con questa definizione si intendono le situazioni di alloggio collettivo offerte ai immigrati economicamente autosufficienti e quindi in grado di pagarsi una retta. Si tratta di una fase che non prevede brevi limiti temporali di accoglienza e si caratterizza per la convivenza di persone, con o senza famiglia, che non hanno ancora definito l'approdo finale del loro percorso migratorio (stabilizzazione in Italia, ricongiungimento familiare, rientro in patria). Rari sono stati nel Veneto i casi di strutture pubbliche di questo tipo, per cui è accaduto di frequente che la risposta sia venuta da privati o dagli stessi immigrati: la locazione di spazi sufficientemente grandi, in coabitazione tra un piccolo gruppo di persone (generalmente appartenenti allo stesso gruppo etnico o alla stessa famiglia, ma talvolta anche più famiglie diverse), in un alloggio gestito esternamente da un'organizzazione o dall'intestatario del contratto, non è altro che una risposta di seconda accoglienza abitativa;
- inserimento¹²: è la fase che generalmente inizia nel momento in cui cessa la dipendenza diretta dal gruppo etnico o da altra struttura di supporto per quanto riguarda la sistemazione abitativa, benché rimanga un legame stretto e spesso fondamentale. Questo passaggio corrisponde infatti, in genere, all'avvenuta decisione di stabilirsi a lungo termine sul territorio; di frequente coincide con un ricongiungimento familiare, oppure quando l'immigrato contrae matrimonio. Alle esigenze che nascono all'instaurarsi di queste situazioni, e in particolare alla necessità di abitazioni singole per singoli nuclei familiari (o gruppi stabili e ridotti di immigrati, in genere legati da parentela), hanno spesso fornito supporto organizzazioni di volontariato e cooperative, che sono riuscite a reperire alloggi sul mercato o presso enti pubblici e privati assumendo il ruolo di sub-locatori. In

¹² Optiamo per il termine inserimento in quanto meno carico di significati ed implicazioni sociologiche, storiche e

questo caso, rispetto alla seconda accoglienza, si assiste a contratti per permanenze di lunga durata o addirittura definitivi.

Il ruolo delle organizzazioni e degli enti nella situazione di "inserimento" è plurimo: da un lato agevolano l'accesso a un'abitazione indipendente, in genere a canone ridotto, assumendosi il compito di "educare" l'immigrato alla gestione dell'alloggio, dall'altro mantengono ancora un certo controllo/protezione sugli inquilini e realizzano un filtro negli inserimenti. In molti casi l'inquilino, durante o dopo un periodo di "inserimento", è diventato diretto intestatario del contratto svincolandosi totalmente dall'organizzazione intermediaria.

- L'accesso al mercato della casa è la principale tappa finale del percorso abitativo dell'immigrato, consiste nella stipula di un contratto di locazione diretto con il proprietario, o addirittura nell'acquisto di un immobile: ente locale, organizzazioni non profit, privati cittadini non vi prendono parte diretta in quanto enti di aiuto o protezione, anche se spesso finiscono per essere intermediari o addirittura prestatori di garanzie e fidejussioni.

Anche l'ente pubblico può fungere da diretto locatore per gli immigrati attraverso la concessione di alloggi di edilizia residenziale pubblica o popolari.

Infine le cooperative, edilizie e non, in quanto proprietarie di case possono essere i locatari diretti dell'immigrato che si facesse loro socio.

La situazione degli appartamenti di seconda accoglienza e inserimento, nel Veneto, non è stata certo rosea. La risposta del settore pubblico, infatti, si è per lo più fermata alla prima accoglienza, salvo l'assegnazione di alloggi popolari a qualche immigrato o la concessione alle organizzazioni non profit di sporadici aiuti economici, per la verità molto modesti rispetto alla dimensione del problema e alle esigenze. Basta un'occhiata al bilancio della Regione Veneto per l'immigrazione negli anni 1996 e '97, una volta cioè esauriti i fondi che la legge Martelli aveva destinato a scopo abitativo: la cifra disponibile è scesa rispettivamente a 780 (1996) e a 400 milioni (1997), cifra che sarebbe stata sufficiente appena per l'ipotetico acquisto di 2 appartamenti da 4 posti ciascuno. Questo, però, se fosse stata destinata interamente alle problematiche abitative, senza comprendere le altrettanto importanti

esigenze culturali di finanziare studi, iniziative, manifestazioni! Per dare un ulteriore esempio, il solo Comune di Padova per gestire il suo centro di prima accoglienza ha dovuto spendere molto di più.

Il ruolo delle associazioni, delle cooperative ed di qualche altro ente privato (in genere religioso), nelle fasi di accoglienza successive alla prima, è stato molto più consistente. Si è già accennato all'opera di intermediazione tra immigrati e proprietari, così come al reperimento e gestione diretta di alloggi da locare o sublocare. I dati relativi all'attività delle organizzazioni aderenti al Coordinamento Veneto Accoglienza (si veda il capitolo precedente) rappresentano solo una parte, per quanto significativa, dell'iniziativa privata veneta per rispondere a un'esigenza che da subito è stata sentita come basilare per permettere una proficua e positiva integrazione dei cittadini immigrati.

Un ruolo non secondario in questo settore è stato svolto anche dai singoli imprenditori (e in misura molto minore dalle organizzazioni di categoria), consci dell'importanza che i propri operai disponessero di un alloggio e spesso disposti a porsi da intermediari e garanti con i proprietari immobiliari o addirittura acquistare immobili per locarli a loro volta. La questione degli imprenditori che acquistano e locano gli alloggi agli immigrati, che non trovano agevolazioni di legge, che non sono tutelati quando, alla fine del contratto di lavoro, richiedono il posto alloggio per darlo a un altro lavoratore, esulano dai compiti di questo rapporto. Sarebbe però interessante un nuovo studio finalizzato a mettere a confronto altre esperienze europee in tema di alloggio agli immigrati, verificando quale parte abbia avuto in esse la mobilitazione degli imprenditori, sostenuti dallo stato (si veda l'esempio Germania), nella risoluzione di questo problema che in Italia è stato lasciato invece più all'iniziativa dei privati e del privato sociale.

3. IL RUOLO DEL ***NONPROFIT*** NELL 'ACCESSO ALLA CASA: L'ESPERIENZA DEL CVA

Nell'esperienza delle organizzazioni aderenti al Coordinamento Veneto Accoglienza la volontà di rispondere ad una domanda abitativa sempre più consistente, soprattutto di immigrati non in grado di accedere autonomamente alla casa, ha trovato riscontro nella sperimentazione di forme diverse, spesso innovative, di rapporti tra i soggetti coinvolti.

Il principio generale seguito da tutti gli enti è stato quello di instaurare rapporti tra le parti della domanda e dell' offerta, che consentissero di utilizzare nel modo più efficace le poche risorse disponibili. Si è scelto, inoltre, di orientare l'offerta verso soluzioni a medio termine (tipicamente collocate tra la prima accoglienza e l'accesso diretto al mercato o all'ERP). Associazioni e cooperative hanno assunto generalmente il ruolo di promotori nella costruzione di rapporti con gli enti pubblici, privati o i singoli cittadini, da un lato, e con gli immigrati dall'altro, costituendo il perno nel funzionamento e nel mantenimento delle relazioni stesse.

L'intento di aumentare l'offerta abitativa per le fasce deboli si è concretizzata, per quanto possibile, attraverso l'acquisto di alloggi da parte delle cooperative stesse; la costruzione diretta di alloggi per i soci è apparsa, invece, meno idonea agli obiettivi prefissati, soprattutto nel rapporto tra risorse impegnate, tempi di realizzazione e bisogni soddisfatti.

Contemporaneamente si sono ricercati modi diversi per creare nuove opportunità di accesso alla casa: associazioni e cooperative si sono poste concretamente come intermediari, individuando alloggi disponibili sul mercato e trattando con i proprietari (sia pubblici che privati) per le condizioni di utilizzo degli immobili. Nei casi più favorevoli si sono stipulati con i proprietari contratti di comodato o, raramente, si è ottenuto l'usufrutto; in alternativa si è fatto ricorso alla locazione, cercando comunque soluzioni sostenibili per gli inquilini, indipendentemente dalla forma del contratto.

Di rilievo è la realizzazione di convenzioni con gli enti pubblici, primo passo per attuare una collaborazione efficace e non occasionale tra settore pubblico e *nonprofit*. Per gli elementi di "tipicità" che presenta, è significativo il caso della struttura di accoglienza *Casa di Abramo* a Padova (struttura sostanzialmente di seconda accoglienza). La Regione ha concesso all'associazione *Unica Terra*, gestore della struttura, un contributo di 90 milioni per la ristrutturazione dell'immobile, che rimane in tal modo soggetto ad un vincolo di destinazione decennale ad ospitalità

temporanea di immigrati (in applicazione alla L.R.9/90). La legge prevede che il vincolo si attui “attraverso la stipula di apposita convenzione”: per la struttura in questione è stata infatti realizzata una convenzione tra l’associazione *Unica Terra*, l’istituto *Suore Terziarie Elisabettine*, proprietario dell’immobile, e il comune di Rubano, che in questo modo riconosce l’importanza dell’attività e si impegna a collaborare con le parti per il migliore esito della gestione. Sempre nei rapporti instaurati con gli enti pubblici, é emblematica la convenzione stipulata tra il comune di Istrana (TV), la immobiliare VIDIA SAS, proprietaria dei quattro appartamenti oggetto della convenzione, e la Cooperativa *Una casa per l’uomo* di Montebelluna:

- l’immobiliare si impegna a sottoscrivere i contratti di locazione degli appartamenti direttamente ai cittadini extracomunitari (in precedenza erano stati concessi in locazione alla Cooperativa che fungeva da intermediario);
- la Cooperativa si impegna a collaborare nella gestione degli appartamenti (nelle questioni relative alle condizione di ammissione degli ospiti, all’andamento della struttura, agli interventi di manutenzione,...);

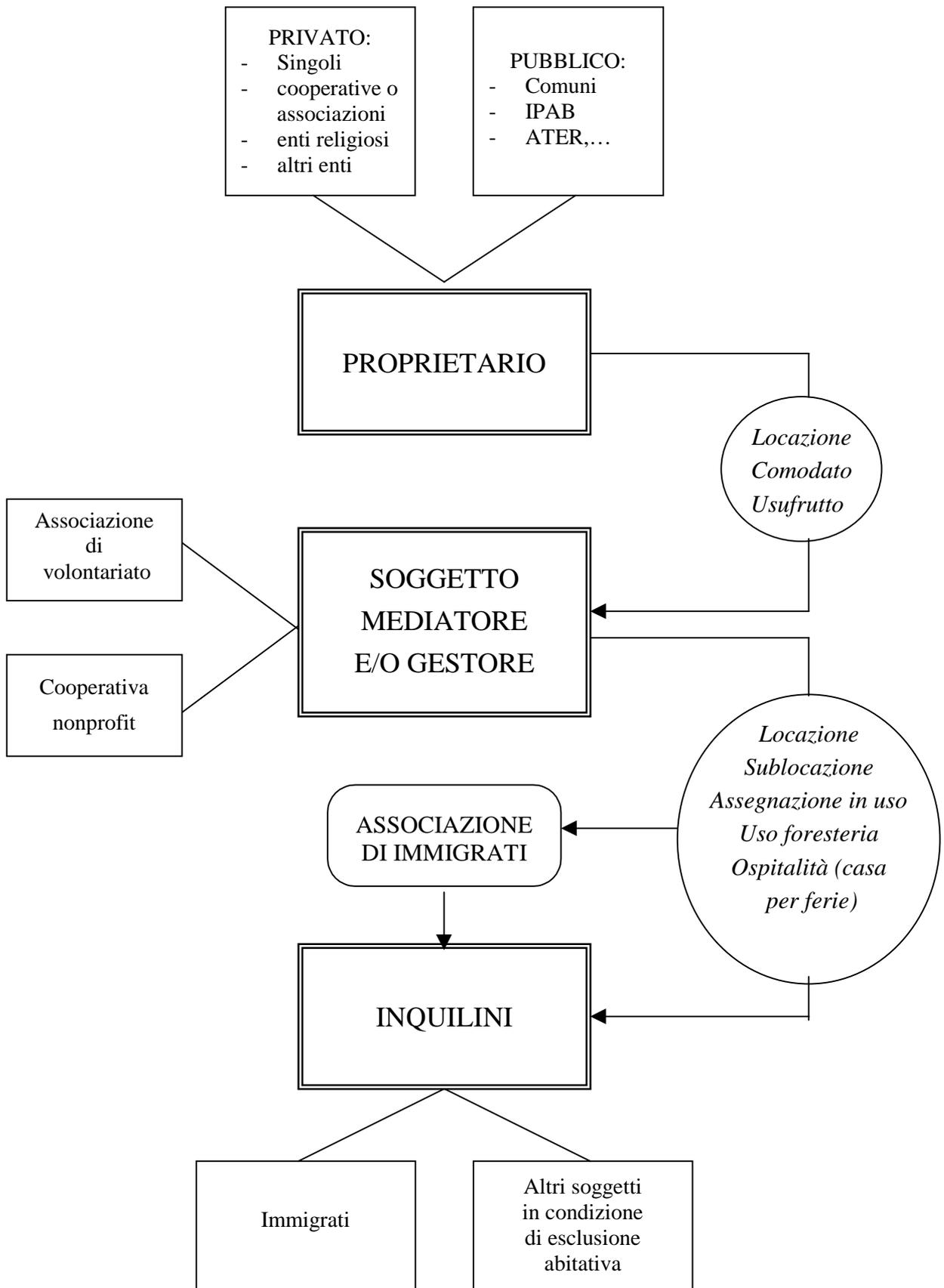
il comune si impegna ad assistere le altre parti, intervenendo in caso di necessità (problemi di ordine pubblico, osservanza delle normative, ...).

Le cooperative assegnano gli alloggi ai propri soci sulla base di una lista d’attesa nella quale viene inserito chi ne fa richiesta. Per accedere a un alloggio gestito da un’ associazione di volontariato, invece, non è sempre necessario esserne socio. Appositi regolamenti, in entrambi i casi, indicano puntualmente le modalità per l’accesso e l’uso degli alloggi. I contratti stipulati con i futuri inquilini possono essere di semplice locazione, per gli immobili di proprietà, o di sublocazione quando la locataria dell’immobile è la Cooperativa stessa. Più di frequente si utilizza una forma contrattuale innovativa, rappresentata dall’assegnazione in uso di appartamenti o posti letto. Questa tipologia di rapporto che si stabilisce con i soci è stata definita ad hoc, in base allo statuto sociale, prendendo come riferimento le norme tradizionali che regolano le cooperative edilizie di costruzione. In alcuni casi è previsto che l’alloggio venga adibito ad uso foresteria per i soci della Cooperativa. La Cooperativa La casa per gli extracomunitari ha sperimentato anche uno schema di relazioni più complesso, in cui la Cooperativa concedeva in locazione un appartamento (di cui era essa stessa locataria) ad una associazione di immigrati socia della Cooperativa;

l'associazione a sua volta doveva adibire l'appartamento ad uso foresteria per l'alloggio di propri soci. La Cooperativa, in questo modo, non era in contatto diretto con gli inquilini, ma solo con l'associazione che era quindi l'unico referente per qualsiasi questione di natura economica, compreso ovviamente il pagamento del canone di locazione. Infine, una possibilità sperimentata di recente dalla Cooperativa Nuovo villaggio è la tipologia della "Casa per ferie". Questa formula contrattuale è utilizzata per la gestione della casa di accoglienza Casablanca a Vigonza, per la quale si è ottenuta la necessaria autorizzazione del comune nel febbraio '98. La struttura è tenuta all'osservanza dei regolamenti vigenti in materia (L.R.37/1988, artt.16-22); in particolare, deve rispettare determinate caratteristiche tipologiche (accesso indipendente, dotazione di cucina, sala da pranzo, locale di soggiorno) e requisiti igienico-sanitari (per i quali viene indicata la dotazione minima).

L'utilizzo di contratti che dal punto di vista normativo sono impropri per l'attività da svolgere, come nel caso della foresteria, evidenzia la necessità di una revisione della legislazione sia del settore abitativo nel suo complesso, sia – cosa che appare più urgente – rispetto al ruolo della cooperazione (in particolare quella volta all'acquisizione di immobili per la locazione).

Schema generale dei rapporti contrattuali tra i soggetti:



Si ritiene ora opportuno indicare i riferimenti legislativi e le caratteristiche principali dei rapporti contrattuali più utilizzati.

Locazione

La locazione è un contratto con il quale una parte (il locatore) concede in godimento ad un'altra parte (conduttore o locatario) un immobile per un periodo di tempo determinato, a fronte del pagamento di un corrispettivo (canone).

La normativa generale sulle locazioni è stata recentemente modificata in modo sostanziale con la nuova legge sulle locazioni abitative approvata il 9 dicembre 1998 (L.n.431). Per i contratti stipulati con le precedenti leggi valgono le relative regole fino alla scadenza dei contratti in corso.

Le indicazioni generali sulla locazione sono contenute nel Codice civile, dove sono individuati anche i limiti e le condizioni particolari; la durata massima stabilita della locazione è di trent'anni.

La normativa di riferimento, fino all'approvazione della nuova legge, era la legge n.392 del 1978 recante la "Disciplina delle locazioni di immobili urbani", con la quale veniva regolamentato il prezzo d'uso delle abitazioni (definendo le modalità per il calcolo di un canone "equo"), allo scopo di consentirne l'accessibilità alla popolazione a più basso reddito. Successivamente, con l'articolo 11 della L.359/1992 era stata prevista la possibilità di stipulare accordi in deroga alle norme sull'equo canone¹³. La normativa, quindi, prevedeva due categorie principali di locazioni (se si considerano a parte le locazioni di abitazioni a canoni sociali):

- locazioni *a equo canone*, regolate dalla L.392/1978¹⁴;
- locazioni con *canone libero*: la forma più utilizzata era quella dei cosiddetti "patti in deroga", per i quali esisteva un'ampia gamma di ipotesi contrattuali dipendenti dalla quantità di deroghe alla L.392/1978 convenuta tra le parti. Il canone libero era previsto anche per locazioni transitorie o di breve periodo, e per locazioni a società, ad uso foresteria.

¹³ Il meccanismo di determinazione dell'equo canone si era rivelato troppo rigido e, in generale, non remunerativo per il proprietario dell'alloggio; l'indisponibilità dei proprietari ad affittare alloggi a equo canone e il mantenimento di alloggi vuoti sfitti, hanno determinato conseguenze negative nel mercato dell'affitto, riducendo sensibilmente l'offerta di abitazioni.

¹⁴ In particolare, l'art.12 stabiliva che il canone di locazione non poteva superare il 3,85% del valore locativo dell'immobile locato (costituito dal prodotto della superficie convenzionale dell'immobile per il costo unitario di produzione); nell'art.13 venivano poi specificati gli elementi che concorrevano alla determinazione della superficie convenzionale.

La legge 359/1992 prevedeva criteri differenti in relazione al diverso regime nel quale le costruzioni erano state realizzate:

- per gli immobili di costruzione precedente all'entrata in vigore della legge, il canone era libero a fronte della durata predeterminata di quattro anni;
- per gli immobili di nuova costruzione i contraenti potevano convenire l'applicazione della L.392/1978 per quanto riguardava la durata (quadriennale) restando libero il canone; oppure l'applicazione della L.359/1992 se intendevano modificare altre disposizioni della legge sull'equo canone.

Per avere un quadro completo dei regimi locativi esistenti, è necessario ricordare la presenza di una quota non trascurabile di contratti "in regime informale"¹⁵, riferiti a forme contrattuali disomogenee e non tutte pienamente coerenti con la normativa vigente al momento dell'accordo.

Quanto detto costituisce il quadro di riferimento per i rapporti di locazione instaurati prima della nuova legge sulle locazioni abitative (L.431/1998). La nuova legge prevede due tipologie principali di contratti:

- "*contratti liberi*", con una durata minima di quattro anni più quattro: il canone di locazione, così come le clausole contrattuali, sono liberi, ovvero direttamente contrattati dalle parti;
- "*contratti convenzionati*", con una durata minima di tre anni (rinnovabile di altri due in caso di mancato accordo per il rinnovo dopo i primi tre anni): il canone di locazione e le clausole contrattuali sono stabilite da accordi a livello nazionale e comunale tra sindacati degli inquilini e associazioni della proprietà.

Altri tipi di contratti (contratti di locazione stipulati dai comuni per emergenze abitative o altre finalità, locazioni transitorie, uso foresteria, ...) saranno disciplinati da un apposito Decreto Ministeriale.

Comodato

Il comodato é un contratto con cui una parte concede ad altra parte di usare un immobile (o un bene mobile) gratuitamente.

Il rapporto di comodato é regolato dal Codice civile (artt.1803-1812): la nozione di comodato, espressa dall'articolo 1803, indica l'utilizzo del bene per un

¹⁵ In base alle stime della Banca d'Italia nel1995 questi contratti corrispondevano a circa 1,3 milioni di unità, il 36% dell'offerta locativa profit (costituita complessivamente da circa 3,6 milioni di abitazioni, a cui si aggiunge quasi un milione di abitazioni in affitto sociale).

tempo o per un uso determinato, con l'obbligo di restituzione da parte del comodatario. Quest'ultimo é tenuto a custodire il bene, servendosene esclusivamente per l'uso determinato dal contratto o dalla natura del bene stesso. Quando la durata del comodato non é determinata, il comodatario é tenuto alla immediata restituzione a richiesta del comodante.

Il carattere di gratuità del comodato, non viene meno per un modesto contributo pecuniario corrisposto spontaneamente dal comodatario, ma cessa quando il vantaggio fornito al comodante si pone come corrispettivo del godimento del bene (Cass.9694/1994). In questo caso il rapporto diventa di locazione.

Dal punto di vista fiscale, il comodatario, non essendo titolare di un diritto reale, non é tenuto al pagamento di alcuna imposta relativa all'immobile.

Usufrutto

L'usufrutto é un diritto reale di godimento (artt.978-1020 Cod. civ.), per il quale un soggetto (usufruttuario) gode gratuitamente un bene appartenente ad altro soggetto (nudo proprietario), per il tempo previsto dal contratto o vita natural durante¹⁶.

L'usufruttuario può godere del bene come se fosse di sua proprietà, con l'unico limite di doverne rispettare la destinazione economica.

Nei rapporti fiscali, le imposte sul reddito dell'immobile sono a carico dell'usufruttuario; nei rapporti tra le parti, l'usufruttuario paga le spese di custodia, amministrazione e manutenzione ordinaria, mentre le spese straordinarie sono a carico del nudo proprietario. Questi ha la facoltà di compierle e l'usufruttuario é tenuto a corrispondergli gli interessi sulla somma spesa; se il nudo proprietario rifiuta di eseguire le riparazioni poste a suo carico, oppure le ritarda senza un motivo giustificato, l'usufruttuario può eseguire le riparazioni a proprie spese, avendo diritto al rimborso alla fine dell'usufrutto.

¹⁶ Solo per le persone fisiche; per le persone giuridiche il limite massimo dell'usufrutto é trent'anni.

4. ENTI LOCALI: LA MANCANZA DI POLITICHE SOCIALI PER LE FASCE DEBOLI

Se le organizzazioni non profit si sono impegnate ad avviare iniziative nel settore dell'accoglienza e dell'alloggio per gli immigrati extracomunitari, questo ha avuto come origine una valutazione comune: l'insufficienza dell'intervento pubblico in questo settore. Più correttamente, bisognerebbe parlare (come poi è risultato chiaro alle stesse organizzazioni) di inadeguatezza generale delle politiche sociali rivolte all'alloggio per le fasce deboli. Gli immigrati, in questo quadro, si situano solamente come gli ultimi arrivati: la loro è una domanda aggiuntiva che rende ancora più evidente la necessità di una revisione globale delle politiche abitative.

In realtà l'immigrato, soprattutto all'inizio del processo migratorio, è un individuo che ha in sé le risorse per provvedere da solo alla risoluzione dei propri problemi ed esigenze. Però si trova a scontrarsi con una serie di difficoltà implicite nella condizione di migrante e sinteticamente riassumibili in:

- mancata preparazione ad affrontare una cultura diversa (non conoscenza leggi, lingua, usi e costumi);
- mancanza di una rete di sostegno (amici, parenti);
- vuoti e carenze legislative (permessi di soggiorno, accesso al lavoro e alla casa).

Tra i bisogni primari della persona, l'esigenza casa è quella che in Italia ha trovato le maggiori difficoltà ad essere soddisfatta. Il mercato, infatti, avrebbe dovuto essere la risposta naturale anche per gli immigrati, ma si è dimostrato da subito chiuso e mal disposto alla locazione. La situazione legislativa carente e discussa, in particolare, ha contribuito ad alimentare la già presente diffidenza dei proprietari nei confronti degli stranieri. Dall'altra parte l'intervento pubblico, come già sopra ricordato, non è stato sufficientemente appropriato in termini quantitativi e, spesso, qualitativi: in ogni caso ha finito per privilegiare la prima accoglienza come risposta all'emergenza. L'associazionismo e in seguito l'impresa sociale hanno inizialmente affrontato il problema alloggio con una certa impreparazione e inesperienza, tentando soluzioni che a volte si sono rivelate efficaci ma altre fallimentari; inoltre si è ben presto accorto che il problema casa richiedeva una formazione specifica, una gestione professionale e la messa in gioco di risorse, sia umane che di tempo a disposizione, che andavano al di là delle possibilità di un puro e semplice volontariato. Non a caso i primi esempi di imprese sociali ad occuparsi del problema casa sono sorte poco dopo l'entrata in vigore della legge Martelli, che in qualche modo riconosceva l'esistenza

di un problema casa per l'immigrato, stanziando per interventi nel settore delle politiche dell'integrazione, compresa quella abitativa, circa novanta miliardi per il periodo '90 - '93 per tutto il territorio nazionale.

Quanti Comuni hanno fatto richiesta di contributi per interventi alloggiativi da destinare agli immigrati? Negli allegati si riportano delle schede riassuntive sui progetti presentati alla Regione Veneto da enti locali e privato sociale per realizzare o ristrutturare alloggi beneficiando di un contributo dalle L. 39/90 e L. R. 9/90 fino al 1995. Dopo tale anno, infatti, possiamo considerare esauriti i fondi della legge Martelli, mentre il bilancio della L. 9/90 iniziava a divenire così povero da non permettere ulteriori significativi interventi nel settore alloggiativo.

In questa situazione è stato importante il ruolo del settore privato sociale, che ha intrapreso interventi di gestione diretta oppure ha operato per spingere le amministrazioni locali a intraprendere iniziative, in particolare l'apertura di centri di prima accoglienza. Non si può peraltro nascondere come proprio l'iniziativa privata sia stata, per molte amministrazioni, un alibi per giustificare il proprio immobilismo (dettato, come si è visto, più da motivazioni di opportunità politica che da effettiva carenza di risorse). L'esistenza di un centro di accoglienza promosso e gestito dal privato sociale è stata spesso un pretesto per non realizzarne un altro, soprattutto se esso aveva dato adito a problemi, che in genere non sono però risultati rilevanti.

Le stesse amministrazioni hanno preferito affidarsi al volontariato o all'impresa sociale per la gestione di questi centri: una scelta dettata da motivazioni economiche, ma anche da valutazioni sulle capacità relazionali e sulla qualità del servizio che poteva garantire un'organizzazione nonprofit con esperienza nel settore immigrazione.

5. ASSOCIAZIONI DI IMMIGRATI: MANCATO COINVOLGIMENTO

Come abbiamo visto nei precedenti capitoli, fin dall'inizio delle loro esperienze le organizzazioni che hanno tentato di dare risposte alle esigenze abitative degli immigrati non sono riuscite, paradossalmente, a instaurare rapporti di collaborazione reali con le organizzazioni rappresentative degli stessi. Si trattava per lo più di associazioni a carattere etnico o di coordinamenti, promossi da immigrati più intraprendenti e spesso da studenti o ex studenti, che non avevano in sé le necessarie conoscenze e competenze per affrontare un problema di tale complessità, e talvolta neppure la volontà. Il progetto delle organizzazioni, che erano per la maggior parte composte da italiani, prevedeva di utilizzare le risorse del “volontariato tra immigrati” e della “solidarietà tra membri dello stesso gruppo etnico” per la gestione degli alloggi reperiti grazie al volontariato. In un primo tempo, queste realtà formate da immigrati, gruppi informali o regolarmente costituiti, avrebbero dovuto collaborare con le organizzazioni italiane; in un secondo tempo, invece, sarebbero diventate protagoniste dell'intero progetto abitativo, gestendo e reperendo case per i propri connazionali.

Si può dire che l'idea, in fondo, era quella di applicare gli schemi utilizzati dai migranti italiani all'estero anche agli immigrati presenti oggi in Italia. Lo schema, però, non funzionò: sfruttare la risorsa delle organizzazioni immigrate si è rivelata ben presto un'utopia, irrealizzabile almeno in quel preciso momento storico. Alla base di questo fallimento si possono elencare una serie di motivazioni:

- una mancata conoscenza da parte dell'immigrato dell'ambiente e delle modalità di operare del volontariato italiano, con la conseguente difficoltà a capire motivazioni e ragioni dell'agire, fonte spesso di equivoci e incomprensioni;
- differenze culturali che ponevano una non univocità di vedute sui fini delle attività da intraprendere;
- difficoltà da parte di molti immigrati ad assicurare una costanza negli impegni presi, sia per la situazione spesso non stabile dal punto di vista lavorativo e alloggiativo, sia per l'incertezza di molti progetti migratori ancora non definiti;
- molte associazioni furono in realtà promosse da italiani, che avevano contatti con alcuni immigrati e che cercarono di farli aderire a progetti che non partivano da loro, e diedero alle associazioni statuti e norme nella pratica poi ignorati o rifiutati in quanto lontani dalle prassi e esperienze delle culture d'origine;

- non corrispondenza tra leader delle associazioni e i leader riconosciuti del gruppo etnico.

Se queste furono delle difficoltà che impedirono di svolgere un progetto ben delineato sulla carta e apparentemente molto ragionevole, anche altre furono le ragioni di un fallimento annunciato. In primo luogo le associazioni sottovalutarono come l'idea di volontariato, nelle culture di origine degli immigrati, non è la medesima che in Italia. Le differenze culturali a livello di motivazioni, di prassi, di finalità, la lontananza tra le esperienze, erano troppo grandi perché fossero superate in pochi mesi: si pensi, ad esempio, al ruolo della religione cattolica nella promozione e definizione dell'operato del volontariato italiano; oppure al concetto di gratuità; o, infine, alla solidarietà tra parenti (ad esempio nell'accoglienza abitativa), che non è paragonabile al "volontariato" come viene inteso nei paesi europei.

In qualche caso, tuttavia, la gestione degli appartamenti fu realmente affidata a immigrati "leader" o ad associazioni loro rappresentanti. I risultati hanno confermato le medesime difficoltà: i proprietari e gli stessi inquilini finivano per riconoscere più l'autorità dell'organizzazione italiana che quella delle associazioni di immigrati nella risoluzione dei problemi, legati alla quotidianità della conduzione dei locali o alla gestione degli appartamenti con criteri "non occidentali". Non è il caso di nascondere che i pagamenti degli affitti riscossi da un intermediario immigrato non di rado hanno finito per prendere altre strade e qualche associazione ancora oggi attende il rimborso di affitti pagati dagli inquilini ma che non sono mai arrivati a destinazione. Naturalmente non si possono generalizzare quei pochi casi che però, frutto di poche esperienze (e quindi elevati in percentuale), hanno comunque fatto subito ritornare le organizzazioni italiane sui propri passi. La decisione di non rischiare e di rinviare la gestione mista ad altri tempi fu presa, separatamente, dalla totalità delle organizzazioni oggi aderenti al Coordinamento Veneto Accoglienza, e lo stesso fecero anche la maggioranza delle realtà venete promosse da italiani. A tutt'oggi questo resta ancora valido.

Di pari passo con la crescita di consapevolezza delle organizzazioni immigrate e con la loro richiesta di un ruolo maggiore a livello di decisione e di gestione delle politiche migratorie, si può prevedere che il coinvolgimento degli immigrati anche nel settore alloggio aumenterà.

6. MERCATO IMMOBILIARE

Il mercato immobiliare è di fatto il segmento che fornisce la risposta più significativa, in termini numerici, al bisogno abitativo degli immigrati, nonostante la chiusura da parte della maggior parte dei proprietari verso gli immigrati, il disinteresse degli agenti immobiliari per questa fascia di potenziali clienti, i prezzi in genere molto elevati degli affitti¹⁷.

Tuttavia, il mercato immobiliare non è caratterizzato da uniformità ma si presenta piuttosto come un universo costituito da molti soggetti diversi (privati cittadini, aziende, investitori) e condizionato da vincoli numerosi e di diversa natura, fiscale, amministrativa, legale, finanziaria, ecc..

La Cooperativa Nuovo Villaggio ha tentato, nel 1997, una prima ricerca in questo settore per venire a conoscenza dell'entità del patrimonio immobiliare potenzialmente locabile a Padova: l'esito è stato quasi totalmente fallimentare, per indisponibilità a rispondere degli enti cui erano state inoltrate le richieste. In particolare, erano state inviate richieste di informazioni alle oltre 15 compagnie di assicurazione presenti a Padova (che per legge sono obbligate a investire parte del loro patrimonio in edilizia abitativa). Nessuna di loro ha mai risposto. Ugualmente era stato chiesto al Consiglio notarile di Padova il numero dei contratti di compravendita che avevano riguardato immigrati negli anni 1995 e 1996. Il Consiglio ha risposto di non potere fornire i dati. Anche alle IPAB (Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza) presenti in provincia, molte delle quali proprietarie di patrimonio immobiliare, è stato chiesto se avessero alloggi da affittare ad immigrati: l'unica ad avere risposto ha dichiarato di non essere proprietaria di immobili ad uso abitativo.

Solo l'Uppi (Unione dei Piccoli Proprietari Immobiliari) ha reso noto che nel 1996, su 120 contratti stipulati, 10 sono stati sottoscritti da immigrati. L'Uppi ha inoltre constatato che negli anni tra il 1994 e il 1996 si è verificata una maggiore disponibilità da parte dei locatori autoctoni a stipulare dei contratti di locazione con immigrati.

Un secondo tentativo di sondare il mercato immobiliare, sempre realizzato dalla Cooperativa Nuovo villaggio a più riprese (ricerca "Il disagio abitativo degli

¹⁷ I costi medi degli alloggi rilevati a Padova dalla Cooperativa Nuovo Villaggio, alla fine del 1997, erano: monolocale (ca. 30 mq. con bagno spesso non finestrato, pochi sul mercato): £. 600.000/800.000; bilocale (da 40 a 60/65 mq. una camera da letto, soggiorno/cucina e bagno) £. 700.000/1.000.000; appartamento (oltre 70 mq. due o più camere da letto, cucina, soggiorno, bagno) £. 700.000/1.500.000.

immigrati”, 1997, e ricerca “Apri la casa”, 1998), si è svolto contattando direttamente gli agenti immobiliari titolari di agenzie. I seguenti punti cercano di sintetizzare il risultato dei colloqui realizzati, tenendo presente che non si tratta di dati assoluti e scientificamente provati, ma sono ugualmente significativi e aprono prospettive interessanti per la comprensione del fenomeno:

- gli immigrati frequentano con regolarità le agenzie immobiliari, in particolare quelle ubicate nei comuni capoluogo e nei grossi centri abitati;
- la fiducia degli immigrati di poter trovare risposta alle loro esigenze presso le agenzie è in diminuzione: si attendono già una risposta negativa e talvolta sfogano in agenzia i propri malumori o problemi;
- i proprietari che affidano il proprio immobile all’agenzia non gradiscono inquilini immigrati e questa è un’esplicita indicazione data all’agente immobiliare a riguardo dell’inquilino “modello”: chi è disposto ad accogliere immigrati non necessita di passare per l’agenzia perché è sufficiente divulgarlo ai “crocicchi delle strade”;
- i canali più efficaci degli immigrati per trovare la casa sono, in ordine di importanza: gli amici italiani o stranieri; le realtà associative, ecclesiali e di solidarietà; i datori di lavoro; i giornali di annunci economici;
- i motivi principali per cui un proprietario immobiliare non affitta ad immigrati sono: la paura del diverso e non conosciuto; esperienze talvolta dirette, più spesso indirette o per sentito dire, di morosità, di danneggiamenti anche gravi all’ immobile, di lamentele dei vicini di casa per disturbi e disagi provocati da sovraffollamento dei locali, visite di amici/parenti, differenti abitudini di comportamento in tutti gli aspetti della vita quotidiana. Inoltre, nel caso di appartamenti condivisi da singoli, è stata riscontrata la difficoltà di reperire il responsabile della conduzione, nel caso di problemi o vertenze, perché spesso se ne è andato senza trasferire il contratto, oppure ha subaffittato e così via;
- gli agenti immobiliari, anche se animati da buona volontà, si sentono impotenti di fronte alla difficoltà di locare alloggi a immigrati, non sanno come comportarsi di fronte al dovere opporre un rifiuto anche a persone che danno garanzie di serietà, hanno un lavoro e magari la famiglia a carico. Per questi motivi sentono come un peso l’ingresso di un immigrato in agenzia;

- alcuni agenti immobiliari, di per sé già poco propensi al mercato della locazione (meno proficuo dell'intermediazione alla vendita), preferiscono non assumersi gli oneri e i possibili rischi di stipulare contratti con immigrati a fronte di un guadagno che nel complesso è modesto (un paio di mensilità);
- la fiducia di proprietari e immigrati che il mercato delle locazioni si apra anche a favore degli immigrati è molto bassa: viene indicata come imprescindibile una riforma delle locazioni in senso più garantista per il proprietario, mentre eventuali intermediazioni tipo garanzie pubbliche o private, fideiussioni, intermediazioni di cooperative sono considerate soluzioni poco appetibili, che non eliminano i rischi in misura sufficiente, e comunque restano non definitive;
- solo ora, ma ancora raramente, l'immigrato inizia ad affacciarsi sul mercato in veste di acquirente, e non solo di affittuario, di immobili ad uso abitativo o commerciale.

Oltre allo scoglio economico, tuttavia, gli immigrati (specie gli appartenenti ad alcuni gruppi etnici) debbono spesso affrontare i pregiudizi che i proprietari di case hanno nei loro confronti. Questo li mette in condizioni di oggettiva discriminazione, tanto che si è talvolta pensato all' istituzione anche nella Regione Veneto, come già avvenuto con positivi risultati in Piemonte, di un **fondo di garanzia per l'accesso alla casa in locazione** da parte dei migranti. In breve, il progetto piemontese è costituito da un fondo, in parte immobilizzato in parte speso (in premi assicurativi, in compensazione di perdite causate da morosità e spese legali, nonché in gestione corrente del fondo stesso), per fornire al locatore garanzie supplementari a quelle esistenti per legge su tutti i contratti di locazione.

Poiché il pagamento di danni e morosità, ancorché allettante, può non risultare sufficiente a convincere il proprietario, di norma, in un primo periodo della durata indicativa di 18 mesi, il contratto viene intestato ad un organismo sociale di mediazione, che a sua volta subaffitta all'inquilino immigrato. Superata questa prima fase senza problemi, si spera che il proprietario si persuada dell'affidabilità dello straniero. Come si può notare, il canone di locazione resta interamente a carico di quest'ultimo: non si tratta, quindi, di una misura di assistenza sociale in senso tradizionale, ma piuttosto di una misura transitoria di carattere "culturale", volta a

vincere le diffidenze che un proprietario, talvolta non senza ragione, può provare nei confronti di un soggetto sconosciuto.

Iniziative come il fondo di garanzia o l'intermediazione di privati, però, non si sono rivelate sufficienti, da sole, per aprire significativamente il mercato immobiliare all'accesso agli stranieri. Solo all'interno di una riforma complessiva e concreta della normativa italiana in tema di locazioni potrebbero portare a risultati efficaci.

7. FONDI E FINANZIAMENTI

La principale fonte di finanziamento per le attività degli enti non profit del Veneto, nel settore dell'accoglienza abitativa, è costituita dai fondi privati. Il quadro risulta chiaro se si analizzano i dati riportati nelle schede delle singole cooperative aderenti al Cva (v. sopra), dove la percentuale maggiore dei costi di gestione e degli investimenti è coperta da fondi non pubblici. In misura minore concorrono alla realizzazione delle iniziative i fondi messi a disposizione dalla legge Martelli 39/90 e gestiti direttamente dalla Regione Veneto. Ancora inferiori sono stati i fondi regionali. Le province non hanno dirette competenze in materia; i comuni, quando hanno avuto disponibilità di risorse (spesso a loro volta ottenute dalla legge Martelli) le hanno utilizzate per lo più per la risistemazione e gestione di centri di prima accoglienza.

Fondi privati

Una delle prime attività delle organizzazioni impegnate sul fronte dell'alloggio è stata la ricerca di fondi per ristrutturare, ed eventualmente acquistare, abitazioni e appartamenti. Il fine dichiarato della cooperativa Una casa per gli extracomunitari di Verona, ad esempio, era quello di raccogliere la somma di un miliardo di lire attraverso un migliaio di prestiti da 1-2 milioni, per potere acquisire un capitale che permettesse di ottenere altri finanziamenti: il fine era l'acquisto, in breve tempo, di 20 appartamenti. La Cooperativa Nuovo Villaggio di Padova, invece, fino dai primi mesi dalla sua fondazione ha iniziato a ricercare fondi per acquistare e ristrutturare un condominio composto di 9 appartamenti (valore stimato, 900/1000 milioni). Nessuno dei due obiettivi, al momento in cui è svolta questa ricerca, è stato raggiunto pienamente: gli appartamenti acquistati sono stati pochi, ma molti di più sono stati quelli ottenuti in locazione o in comodato.

La fonte privilegiata di finanziamento per le cooperative del Cva è stata, all'inizio delle attività intraprese e poi lungo tutto il corso delle stesse, quella privata. Le quote sociali, e soprattutto il prestito sociale, hanno sempre costituito una base sufficientemente consistente e sicura per potere affrontare le attività di gestione ordinaria e i primi investimenti. I contributi pubblici, per lo più "a progetto" e sotto forma di quota parte, hanno invece svolto in molti casi un ruolo complementare, e hanno permesso sia di avviare attività su cui convogliare altre risorse (donazioni, entrate varie) sia di accedere ad altri canali di finanziamento (mutui e prestiti).

Altre entrate, provenienti dai soci, sono venute dagli affitti degli inquilini. Tuttavia questa entrata, il più delle volte proveniente da stabili in sublocazione, in genere ha coperto a malapena i costi dell'affitto versato dalla Cooperativa ai proprietari e i costi di gestione. A queste spese va aggiunta la quota rilevante di "perdite" dovute ad affitti non riscossi, finora a fatica coperte grazie a donazioni, entrate aggiuntive, fondi di garanzia. C'è da notare come gli affitti non riscossi comportino una minore disponibilità di fondi da destinare agli investimenti.

Nel caso di alloggi di proprietà della Cooperativa, invece, il ricavato degli affitti è servito a coprire, oltre ai costi di gestione, anche e soprattutto quelli di ristrutturazione e le rate dei mutui bancari stipulati per l'acquisto dell'immobile stesso.

Per quanto riguarda le associazioni di volontariato, che per lo più si sono trovate a gestire limitati numeri di alloggi e centri di accoglienza, c'è da considerare il grande contributo dato dall'impegno gratuito dei soci che pur non essendo una risorsa monetaria, è monetizzabile. Il volontariato contribuisce enormemente ad abbassare i costi di gestione e per la realizzazione di attività. E questo anche nelle cooperative del Cva. Tuttavia il ruolo principale del volontariato rimane quello di promotore di rapporti sociali, di accompagnamento nel corretto uso e gestione degli alloggi, di figura di riferimento per un positivo inserimento nella società dell'immigrato.

Sia cooperative che associazioni hanno inoltre potuto contare, sia pure in misura diversa, come fonti di finanziamento, su contributi sotto forma di donazioni effettuate da privati cittadini, fondazioni, parrocchie.

Infine, c'è da considerare la possibilità per ogni organizzazione di accedere ai normali canali del credito.

Fondi pubblici

Il principale sostegno pubblico agli organismi che si occupano di alloggio per gli immigrati è venuto, fino all'esaurimento dei fondi previsti, dalla legge Martelli 39/90. Il meccanismo della legge prevedeva che i fondi fossero gestiti direttamente dalla regioni, che avrebbero dovuto rispondere della spesa all'amministrazione centrale. Beneficiari dei fondi erano enti sia pubblici che privati, ma anche privati cittadini, che disponessero di alloggi da ristrutturare e mettere a disposizione degli

immigrati. La garanzia richiesta a tutti era un vincolo di destinazione decennale dell'immobile ad uso abitativo per immigrati.

Nessuna delle cooperative aderenti al Cva ha ottenuto invece finanziamenti a tasso agevolato dal settore pubblico: i prestiti per le ristrutturazioni e gli acquisti, in qualche caso anche con agevolazioni finanziarie, le cooperative (non le associazioni) hanno potuto riceverli solo rivolgendosi al credito privato (banche, enti finanziari non profit come le Mag).

Un caso particolare è stato quello della Cooperativa il Villaggio, che ha ottenuto dal Comune di Villorba, oltre a un finanziamento a fondo perduto, anche un più consistente prestito da restituire entro pochi anni. Tuttavia, questo è un caso unico nel suo genere, non fa riferimento a leggi sull'immigrazione.

TAB. 1: FONDI PUBBLICI PER L'IMMIGRAZIONE NEL VENETO
(ANNI 1990-1998)

	Normativa	INTERVENTI ALLOGGIATIVI		
		Contributo struttura	Contributo gestione	TOTALE
BELLUNO	L.R.	6.000.000	0	6.000.000
	L.	186.000.000	2.200.000	188.200.000
PADOVA	L.R.	111.155.000	43.150.000	154.305.000
	L.	1.019.208.242	331.556.185	1.350.764.427
ROVIGO	L.R.	0	0	0
	L.	16.800.000	11.000.000	27.800.000
TREVISO	L.R.	207.424.000	82.200.000	289.624.000
	L.	810.650.000	70.000.000	880.650.000
VENEZIA	L.R.	0	0	0
	L.	1.194.000.000	68.000.000	1.262.000.000
VERONA	L.R.	245.365.000	300.000.000	545.365.000
	L.	617.543.815	688.500.000	1.306.043.815
VICENZA	L.R.	119.513.000	3.850.000	123.363.000
	L.	1.339.893.370	509.713.000	1.849.606.370
VENETO	L.R.	689.457.000	429.200.000	1.118.657.000
	L.	5.184.095.427	1.680.969.185	6.865.064.612
	L.R. + L.	5.873.552.427	2.110.169.185	7.983.721.612

Nella tabella sono considerati i contributi regionali e statali stanziati per interventi alloggiativi rispettivamente in base alla Legge Regionale 9/90 (indicata con L.R.), alla Legge 39/90 e all'Ord. Prot. Civ. 2058/90 (indicate con L.).

Altre iniziative in materia di immigrazione (centri interetnici, corsi di lingua, corsi di formazione, associazionismo, ricerche, convegni, attività socioculturali, ORIV):

contributo totale Veneto (L.R. 9/90)

£ 3.751.857.470

8. QUESTIONI LEGALI

Il lavoro di auto analisi compiuto dagli aderenti al Cva ha fatto emergere alcune questioni non risolte: uno degli aspetti più interessanti da approfondire è sicuramente quello relativo alle questioni legali che le organizzazioni hanno dovuto affrontare.

Premessa a questa analisi è il dettato normativo: la L. 39/90 e il successivo decreto attuativo 244/90 figuravano la prima accoglienza assimilandola in termini di normativa a quella degli ostelli: non si porrebbero quindi particolari questioni relative all'ingresso e alle dimissioni degli ospiti, rifacendosi alle normative alberghiere.

La realtà ha imposto invece delle soluzioni diverse: quale quartiere avrebbe accettato di buon grado un insediamento di prima accoglienza delle dimensioni di un ostello (che ha normalmente almeno 70/80 posti letto) per stranieri? Serve davvero agli stranieri un ostello nel quale non possono eleggere la residenza (che è un requisito indispensabile per iniziare qualsiasi percorso di integrazione e per accedere all'assistenza sanitaria, al lavoro...)?

Le soluzioni di prima accoglienza adottate si sono discostate da quanto previsto nella normativa. Sono prevalse le strutture di dimensioni medio piccole. I Comuni generalmente hanno concesso più facilmente la residenza agli immigrati ospitati in immobili di proprietà, perché ciò costituiva garanzia di un maggior controllo su ingressi e uscite degli ospiti dal centro, e sulle conseguenti iscrizioni e cancellazioni anagrafiche. Quando invece l'immobile è di proprietà di altri, sono state riscontrate maggiori difficoltà a concedere la residenza, prendendo a pretesto proprio il carattere di temporaneità delle accoglienze previsto normalmente nei regolamenti di accesso.

Per configurare la tipologia del rapporto che si instaura tra immigrato e proprietario/gestore di un centro di accoglienza è necessario per prima cosa definire la natura del rapporto stesso: l'accoglienza si qualifica come un servizio prestato a fronte di un corrispettivo, oppure è la concessione in uso di un bene a fronte del pagamento di un canone? La risposta a questa domanda aiuta a risolvere alcuni problemi, non solo di natura fiscale, ma anche di natura contrattuale. Per garantire l'efficacia del servizio di accoglienza, infatti, uno dei punti cruciali è determinare le modalità di allontanamento degli ospiti in caso di inosservanza dei regolamenti, di mancato pagamento della quota mensile, di scadenza del periodo accordato. Risulta

evidente che questa modalità cambia al mutare della tipologia del rapporto instaurato. L'esperienza degli aderenti al Cva orienta verso la prima tipologia indicata: vale a dire che l'accoglienza deve configurarsi come un servizio a fronte di un corrispettivo. In questo modo non sarà possibile contestare l'allontanamento di chi non si attiene alle regole stabilite. Il rovescio della medaglia è il maggiore costo: l'immigrato, o la persona in disagio che cerca un posto dove vivere, anche se temporaneamente, normalmente non ha la capacità di spesa sufficiente a pagare il servizio, per cui deve esserci un terzo soggetto in grado di coprire la quota non coperta dall'ospite (ente locale, servizi sociali).

L'alternativa è il ripiego sull'altra formula: la concessione in uso di un bene (posto letto, alloggio) a fronte di un canone. In questo caso interviene una seconda serie di problemi che vedremo di analizzare iniziando a parlare delle forme di cosiddetta seconda accoglienza.

Poniamo il caso di un proprietario di immobili che concede in locazione un alloggio ad una persona giuridica (cooperativa, associazione, fondazione). Questa, a sua volta, gira l'uso del bene ad un terzo soggetto: il rapporto preferibilmente usato in questo caso finora è consistito non nella sub-locazione dell'alloggio ma bensì nella concessione in uso del solo posto letto (generalmente a una persona socia dell'organizzazione). Non si è usata la forma della sub-locazione per i limiti che questa aveva sui tempi e sul canone

La concessione in uso a socio di un posto letto o di un alloggio è mutuata quasi interamente dal rapporto intercorrente fra le cooperative edilizie a proprietà indivisa e i loro soci, dove prevale il rapporto societario al rapporto locativo. Questo consentiva all'organismo gestore (Cooperativa o Associazione) di superare i limiti gravi che la vecchia normativa sull'equo canone imponeva, incompatibile con le aspettative dei proprietari che mettevano a disposizione un alloggio (prevedeva, infatti, una durata minima di quattro anni, un canone di affitto inferiore alle imposte di legge, tempi lunghissimi per la restituzione dell'alloggio).

Il rapporto societario prevalente è supportato anche da una serie di servizi aggiuntivi rispetto al solo uso dell'immobile: la cooperativa ricerca l'alloggio, gestisce una lista di attesa, stipula i contratti di locazione e gestisce i rapporti con il proprietario e in molti casi con il vicinato, riceve ed elabora le note delle spese condominiali, fornisce supporti informativi per l'accesso ad altri servizi alla persona

(orientamento al lavoro, corsi di lingua, sostegno scolastico per i minori, ...).

Due esempi sono illuminanti delle problematiche che insorgono per la mancanza di forme di rapporti contrattuali adeguati:

1) la cooperativa la Casa per gli extracomunitari di Verona ricorre ex art. 700 c.p.c. per ottenere la restituzione dell'immobile concesso in uso a tre cittadini ghanesi. Il pretore rigetta il ricorso: a) perché non ravvisa il danno grave ed irreparabile in quanto “non vi sono elementi per poter ritenere il loro sistematico ricorso a minacce e l'esistenza di una effettiva pericolosità per gli altri condomini” come pregiudizio imminente e irreparabile; b) perché riconducendo il rapporto societario alla nozione di locazione, anche ammettendo l'esclusione dalla normativa vincolistica, rinvia allo sfratto per morosità art. 658 c.p.c. che presenta gli stessi requisiti di celerità. (In allegato ricorso e ordinanza)

2) la cooperativa Nuovo Villaggio di Padova ricorre ex art. 700 c.p.c. per ottenere il rilascio dell'immobile concesso in uso a tre cittadini marocchini. Il pretore accoglie il ricorso perché gli occupanti dell'alloggio, non pagando nulla alla cooperativa e continuando ad occupare l'alloggio, procurano un grave danno economico alla cooperativa¹⁸.

Naturalmente ogni rapporto giuridico fa caso a sé e difficilmente è comparabile con altri, ma questo non toglie la loro valenza emblematica ai fini di una valutazione complessiva.

¹⁸ In un secondo caso che ha visto coinvolta la cooperativa Nuovo Villaggio, si è avuto un ricorso promosso da alcuni ex soci contro la delibera di esclusione dalla cooperativa. Il Tribunale, circa l'ipotesi di interposizione fittizia di persona, rileva che i “reclamanti non hanno fornito alcun elemento per ritenere che essi siano i veri titolari del contratto di locazione stipulato dalla Cooperativa con il proprietario” e ribadisce la libertà del proprietario di locare a una persona giuridica a scopo mutualistico anziché a privati riscuotendo così un canone più elevato di quello previsto dalla legislazione sull'equo canone.

9. ACCOGLIENZA PROFUGHI E ZINGARI

La Regione Veneto è stata la prima Regione italiana a promulgare una legge a riconoscimento della cultura dei Rom e dei Sinti (Legge del 1984 modificata poi con la Legge del 22.12.89 n° 54). Attraverso di essa la Regione dovrebbe finanziare e sostenere Comuni che intendono attrezzare aree per il transito e la sosta degli zingari. La legge contiene infatti indicazioni sui criteri di localizzazione e allestimento dei campi sosta, reperimento ed acquisto di alloggi, attivazione di percorsi formativi di recupero delle attività artigianali, interventi per scolarizzazione.

Tuttavia questa legge, come quelle promulgate in seguito dalle altre regioni a tutela della cultura zingara, ha solo una valenza di indirizzo. Come conseguenza la legge, di fatto, non è stata molto utilizzata, se non per pochi casi e soprattutto per interventi di scolarizzazione. Sono pochi i Comuni del Veneto che ne hanno utilizzato i fondi per realizzare campi sosta (alcuni comuni dell'Alto vicentino, Scorzé - dove è stato realizzato l'unico campo di transito del Veneto - Legnago, Padova). Molto spesso, infatti, anche Comuni che registrano presenze più o meno stabili di Rom e Sinti, hanno scelto di non richiedere finanziamenti per attrezzare dei campi, preferendo tollerare presenze stabili e predisponendo minimi interventi; in altri comuni i Rom e Sinti sono a tutt'oggi cittadini "invisibili" e la loro presenza è governata solo con strumenti di ordine pubblico.

Quasi tutte le leggi regionali approvate in questi anni si proclamano a "tutela della cultura zingara", ma paradossalmente la legge stessa non tiene in debito conto la cultura stessa che vuole tutelare. Un esempio emblematico è la costruzione di campi attrezzati e super regolamentati che la legge prospetta: è lo stesso concetto di campo che non risponde agli elementi fondamentali della cultura zingara, che si sorregge sulla flessibilità delle relazioni e delle strutture. Un altro esempio sta alla base delle condizioni di degrado in cui versano molti campi, cosiddetti "autorizzati": la difficoltà ed i problemi che derivano dalla costrizione a condividere spazi collettivi e servizi comuni (nessuna famiglia è disponibile a "*pulire lo sporco dell'altro*") fra famiglie differenti e a volte appartenenti anche a gruppi diversi. Per lo stesso motivo, dal momento che quella di Rom e Sinti è una struttura sociale "senza capi"¹⁹, diventa difficile ogni forma di autocontrollo sul numero dei presenti in un campo: nessuno

¹⁹ La struttura sociale del Popolo Zingaro si basa sulla famiglia "allargata", che comprende in genere i nuclei familiari di più fratelli e la coppia di genitori anziani. all'interno del gruppo ognuno è tutt'uno con la sua famiglia, che solidarizza con parenti e tiene rapporti più o meno duraturi con altre famiglie. Normalmente il più anziano ha potere sul più giovane e l'uomo sulla donna, ma non esiste un "capo": "ognuno è capo della sua famiglia".

può negare ad un altro gruppo, che vanti parentela o amicizia con un altro gruppo presente nel campo, di accamparsi a sua volta.

Gli zingari oggi in fuga da fronti di guerra (come quelli della Jugoslavia) e da fronti di miseria e intolleranza (Romania, Ungheria, ex Cecoslovacchia) incontrano ovunque, in Europa e anche nel nostro paese, manifestazioni ostili alla loro presenza. Sempre più difficile appare per loro trovare aree in cui fermarsi e riuscire a stabilirsi.

Ma è stato di fronte alle baraccopoli sorte nelle discariche (S. Giuliano a Venezia, per esempio), sotto i piloni delle tangenziali, tra binari e strade di scorrimento veloce o lungo gli argini dei fiumi, che finalmente, dal 1993, iniziano a farsi strada progetti di accoglienza, quasi tutti delegati alle amministrazioni comunali (assessorati alle politiche sociali affiancati da improvvisati “Uffici immigrati e nomadi” o “Uffici nomadi e stranieri”). La risposta adottata in prevalenza è quella dei cosiddetti “campi attrezzati”. L’apertura di questi “campi” permette, da una parte di chiudere luoghi malsani e quindi di assicurare un minimo di igiene, dall’altra risponde al bisogno che le istituzioni hanno di controllo sociale, di limitare la dispersione nel territorio e di concentrare in luoghi circoscritti e spesso controllati da forze dell’ordine o guardiani.

Da una parte si ha l’impressione che finalmente si inizi a fare qualcosa. Dall’altra, però, si osserva la progressiva chiusura di tutti gli spazi liberi usati come “campi” piccoli, auto regolamentati, in cui vivono clan familiari sempre più sprovvisti di servizi e soggetti a frequenti sgomberi.

La realizzazione dei campi segue quasi sempre lo stesso copione: ricerca affannosa di aree disponibili, annuncio della località prescelta, rivolta degli abitanti, nuova ricerca di spazi. A questo compito normalmente rispondono solo le città più grandi in quanto spesso i comuni piccoli rifiutano di fare qualcosa.

Per realizzare i campi vengono utilizzati i fondi stanziati a favore degli sfollati di guerra della ex Jugoslavia dalla legge 390/92, che permette anche il rilascio di permessi di soggiorno e l’acquisizione di diritti a persone fino ad allora non prese in considerazione. Alcuni comuni, oltre che a questi finanziamenti, hanno fatto anche ricorso ai fondi della legge regionale sugli zingari (è, ad esempio, il caso di Padova).

I campi attrezzati appaiono però sempre più dei ghetti sovraffollati in cui non esiste privacy e in cui gruppi diversi di Rom, e spesso di Sinti, vengono stipati

forzatamente insieme. L'arrivo dei Rom della ex Jugoslavia, la presa di coscienza da parte di amministrazioni e associazioni di volontariato della necessità di fare qualcosa per questa gente, con un impegno nuovo e più forte di quello profuso nei confronti degli zingari italiani e di più antico insediamento, fanno sì questi ultimi vivano la situazione come minaccia alla propria immagine e alla propria dignità. Perciò cercano nuove strategie per poter vivere in un determinato territorio: chi tra loro ne ha la possibilità economica inizia ad acquistare piccoli appezzamenti di terreno in cui vivere con la propria famiglia, acquistare case anche diroccate nelle campagne, entrare nelle liste per ottenere alloggi popolari.

In conclusione, l'unico modo per fare vera accoglienza al popolo zingaro è quello di conoscerlo direttamente, costruire assieme ad esso percorsi di convivenza in cui gli zingari possano sentirsi realmente protagonisti delle proprie scelte abitative, senza imporre loro risposte dettate da paure, inquadrandoli in una stretta politica di controllo sociale.

PARTE III

IL MODELLO VENETO DI ACCOGLIENZA

1. ART. 38 DELLA LEGGE 40/98

L'art. 38 della Legge n. 40 del 6 marzo 1998 propone agli immigrati soluzioni abitative differenti secondo le diverse esigenze ed i diversi stadi del percorso migratorio. La normativa delinea così un percorso di inserimento abitativo con l'introduzione di un anello di congiunzione tra il primo arrivo e l'inserimento abitativo.

Lo stesso articolo 38 ripropone e permette l'attuazione di soluzioni già sperimentate nel Veneto da enti pubblici e privati e sottolinea il diritto dei cittadini stranieri di accedere alla casa in condizioni di parità con i cittadini italiani.

Vediamo ora sinteticamente cosa dicono i vari commi dell'art. 38:

<p>Gli stranieri titolari di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno rilasciato per motivi diverso dal turismo, che siano temporaneamente impossibilitati a provvedere autonomamente alle proprie esigenze alloggiative e di sussistenza possono essere ospitati in centri di accoglienza predisposti dalla Regione in collaborazione con le Province, i Comuni e le associazioni e organizzazioni di volontariato. Solo il Sindaco può predisporre l'alloggiamento di stranieri irregolari dopo aver individuato situazioni d'emergenza.</p>	<p>CO. 1: PREDISPOSIZIONE DEI CENTRI DI ACCOGLIENZA E CASI DI ACCESSO AI CENTRI DI STRANIERI IRREGOLARI.</p>
<p>Le finalità dei centri di accoglienza sono riassumibili nel:</p> <ul style="list-style-type: none"> – rendere autosufficienti per i bisogni di vitto e alloggio, gli ospiti nel più breve tempo possibile; – favorire l'autonomia e l'inserimento sociale degli ospiti attraverso servizi culturali e sociali. 	<p>CO. 2: FINALITÀ DEI CENTRI DI ACCOGLIENZA</p>
<p>Per centri di accoglienza si intendono strutture alloggiative che, anche gratuitamente, provvedono alle immediate esigenze alloggiative ed alimentari di stranieri in difficoltà, e dove possibile all'offerta di occasioni di apprendimento della lingua italiana, formazione professionale, scambi interculturali e assistenza sociosanitaria.</p>	<p>CO. 3: DEFINIZIONE DI CENTRO DI ACCOGLIENZA</p>
<p>Gli stranieri regolari possono accedere ad alloggi sociali, collettivi o privati, organizzati prevalentemente in forma di pensionati a</p>	<p>CO. 4: ACCESSO AGLI</p>

pagamento (secondo quote calmierate) aperti ad italiani e stranieri, in attesa di reperimento di un alloggio ordinario in via definitiva.	ALLOGGI SOCIALI O CENTRI DI II ACCOGLIENZA
Le Regioni concedono contributi a Comuni, Province, consorzi di comuni o enti morali pubblici o privati, per opere di risanamento igienico sanitario di alloggi di loro proprietà o di cui abbiano la disponibilità legale per almeno 15 anni da destinare ad abitazioni di stranieri titolari di carta di soggiorno per lavoro subordinato, lavoro autonomo, studio, motivi familiari, asilo politico o umanitario. I contributi regionali (a fondo perduto o in conto capitale) comportano l'imposizione per un determinato numero di anni di un vincolo sull'alloggio all'ospitalità temporanea o alla locazione a stranieri regolarmente soggiornanti.	CO. 5: CONTRIBUTI REGIONALI PER OPERE DI RISANAMENTO DI ALLOGGI
Gli stranieri titolari di carta di soggiorno, per lavoro subordinato, lavoro autonomo e quelli iscritti alle liste di collocamento in cerca di lavoro hanno diritto di accedere, in condizioni di parità con i cittadini italiani: a) agli alloggi di edilizia residenziale pubblica b) ai servizi di intermediazione delle agenzie sociali eventualmente predisposte dalla Regione o dagli enti locali per agevolare l'accesso alle locazioni abitative; c) al credito agevolato in materia edilizia, recupero, acquisto e locazione della prima casa di abitazione.	CO. 6: DIRITTO DI ACCESSO AGLI ALLOGGI DI EDILIZIA PUBBLICA E AL CREDITO AGEVOLATO

Le tappe di questo percorso di inserimento abitativo sono quindi "centri di accoglienza" e "alloggi sociali collettivi o privati", "nell'ambito di strutture alloggiative prevalentemente organizzate in forma di pensionato". Il modello vale come schema generale di riferimento: nella pratica richiederà (così come è successo fino ad ora) la massima leggerezza e flessibilità data l'estrema varietà delle situazioni ed esigenze degli stranieri presenti nel nostro territorio.

Un'interpretazione del dettato della legge potrebbe portare a un'organizzazione dell'accoglienza come di seguito esposta:

La prima tappa ideale è una struttura di prima accoglienza tradizionale: una residenza collettiva multipla (da 20 a 50 posti letto a seconda dei contesti e delle necessità locali) che può essere composta di stanze in cui convive un certo numero di singoli (da 4 a 6), dove la durata di permanenza è al massimo di 6 mesi, e dove gli ospiti pagano un canone sociale giornaliero. In questa struttura si dovrebbero trovare anche un centro di servizi sociali, culturali, orientamento/formazione/ricerca alloggio e lavoro. A questa struttura dovrebbero essere collegati alloggi distribuiti all'interno di un settore urbano definito. Queste unità residenziali potrebbero ospitare convivenze di singoli paganti un canone sociale. In questo modo si ridurrebbero le concentrazioni di stranieri in un unico edificio, che spesso vengono percepite come "ghettizzanti". La gestione di queste unità dipende comunque dall'ente sociale che le ha in carico.

La garanzia che tale sistemazione di accoglienza temporanea a breve termine non tenda a diventare definitiva, e che non alimenti meccanismi di dipendenza, dovrebbe essere data sia dal fatto che l'ente gestore del centro di prima accoglienza gestisce anche altre forme di offerta ed accompagnamento abitativo, sia dalla presenza attiva del centro di servizi, nonché dalla progressività del canone richiesto, a seconda della situazione socioeconomica e della durata della permanenza dello straniero nella struttura di accoglienza.

Quando gli ospiti della prima accoglienza si rendono autonomi economicamente²⁰ (entro un certo numero di mesi dall'assunzione o di avvio di attività di lavoro autonomo), automaticamente il canone sociale verrebbe rivisto e portato al livello del costo unitario di gestione del posto letto. Inoltre il gestore del Centro propone, per lasciare il più velocemente possibile il posto libero a nuovi ospiti, alcune soluzioni:

- "*seconda accoglienza*" in strutture collettive (albergo sociale) costituite da stanze per singoli o piccoli gruppi familiari, eventualmente con parti separate destinate a maschi soli, femmine sole, famiglie, dove la permanenza può essere indicativamente da 1 a 5 anni ed il canone pagato dagli ospiti sarà oggetto di una convenzione ente pubblico/ ente gestore;
- alloggi gestiti dall'ente sociale distribuiti sul territorio, destinati a famiglie o piccole convivenze, dove gli ospiti pagano un canone di mercato (a carico del

²⁰ Co 4 art. 38 L. 40/98.

pubblico resta la mediazione/garanzia/assistenza sociale svolta dall'ente);

- inserimento residenziale in alloggi privati, dove il contratto di locazione è direttamente intestato agli inquilini stranieri (che pagano il canone di mercato) e dove l'ente svolge solo un ruolo esterno di mediazione/accompagnamento/garanzia, oltre ad un forte lavoro culturale sul territorio.

2. FONDAZIONE: UN NUOVO SOGGETTO PER LA CASA

Una proposta innovativa per la gestione del patrimonio abitativo da utilizzare con finalità sociali è la creazione di *Fondazioni* a livello locale (comunale o intercomunale). Questo strumento “non profit”, previsto dal codice civile, ha la caratteristica di fare convergere i vantaggi del sistema cooperativo con quelli dell'associazionismo non profit: infatti, rende possibile unire la chiarezza e convenienza sul piano fiscale ed economico delle prime con l'utilizzo della risorsa del volontariato anche nel settore abitativo. Inoltre, è aperto all'adesione di Enti pubblici e privati e alle fondazioni bancarie.

Una fondazione dovrebbe essere in condizione di:

- gestire il patrimonio immobiliare di proprietà dei Comuni e di altri Enti pubblici e privati con destinazione vincolata, per un determinato numero di anni, alla locazione per gli immigrati e per chi, per diverse ragioni sociali, si trovi in condizioni di esclusione abitativa;
- incrementare il patrimonio iniziale attraverso investimenti da realizzare con risorse provenienti:
 - dalla gestione del patrimonio;
 - da contributi pubblici (Enti locali, Regione, Stato);
 - da donazioni e contributi volontari.

Una struttura come la fondazione potrebbe essere uno strumento d'interesse anche per gli imprenditori e i datori di lavoro che impiegano immigrati, e divenire perciò l'anello di congiunzione che finora è mancato, tra mondo profit e non profit che si occupa di immigrazione.

Un “rapporto tipo” di collaborazione tra fondazione e imprenditori potrebbe essere il seguente: il datore di lavoro, versando una determinata somma alla fondazione, acquisisce il diritto ad accedere all'uso di alloggi per i propri dipendenti, in ragione della quantità della somma versata e nell'ambito delle concrete possibilità esistenti in quel momento e/o sulla base dei tempi di realizzazione dei programmi in corso (occorre infatti prevedere che la perdita temporanea o il cambiamento del posto di lavoro non determinano automaticamente il rilascio immediato dell'alloggio). Per incentivare i datori di lavoro appare importante, fra l'altro, ottenere che il trattamento fiscale per questo tipo di investimento, a carattere “sociale”, sia uguale a quello stabilito per l'acquisto di beni strumentali per l'Azienda, o comunque tale da

consentire al datore di lavoro di recuperare in un congruo numero di anni, attraverso adeguate detrazioni fiscali, la somma o il contributo destinati allo scopo.

La fondazione, infine, è uno strumento che garantisce l'assenza di finalità speculative e non solidaristiche: appare perciò chiara l'opportunità di affidare ad essa i nuovi alloggi realizzati, con risorse pubbliche o private o acquisiti da associazioni e cooperative, per finalità sociali. La loro gestione potrebbe essere affidata alla fondazione tramite una convenzione, vincolando così l'immobile in modo permanente alle ragioni per le quali è stato realizzato, acquisito o donato. I Comuni, singoli o associati, potrebbero divenire i coordinatori di iniziative che utilizzino risorse provenienti dai datori di lavoro, dagli Enti pubblici e dal settore non profit, finalizzandole alla realizzazione di progetti abitativi innovativi e affidandone la gestione alla fondazione.

3. LE AGENZIE PER L'ALLOGGIO SOCIALE

Rigido, frammentato, esiguo. Con questi aggettivi il Cnel, nel 1997, definiva il mercato delle locazioni in Italia²¹, che è pari al 24 % del mercato immobiliare, appartiene per lo più a una numerosissima schiera di piccoli proprietari (il 67,4 % sono nuclei familiari), e ha una media delle permanenze molto lunga. Per contro, il settore dell'affitto sociale non arriva al 20 % del totale delle locazioni, vale a dire meno di un terzo della media europea. Come affrontare in maniera seria, a partire da queste basi, la problematica dell'alloggio sociale? Il quale, per forza di cose, riguarda la locazione e coinvolge non solamente gli immigrati, ma anche una consistente fetta della popolazione italiana, che non è in grado di acquistare una casa e nemmeno di sostenere gli esosi prezzi del mercato locativo?

Due progetti di intervento complessivo nel settore dell'alloggio sociale sono attualmente in fase di attuazione nel Veneto. Il primo è stato promosso dal Comune di Padova, che ne ha affidato lo studio preparatorio e di fattibilità al Cicsene (Centro italiano di collaborazione per lo sviluppo edilizio delle nazioni emergenti) di Torino, e riguarda la costituzione in città di un'Agenzia sociale per la locazione; il secondo, denominato *Progetto Ariete*, è un intervento promosso dalla Cooperativa Una casa per l'uomo per cercare di agevolare l'accesso degli immigrati al mercato delle locazioni. Il progetto è cofinanziato dall'Unione europea e coinvolge numerosi enti pubblici del territorio trevigiano.

²¹ CNEL - VI Commissione Politiche Settoriali, *Gli strumenti per una nuova politica del comparto delle abitazioni in locazione*, Roma CNEI 1997.

3.1 Agenzia sociale per la locazione - Comune di Padova

Nel dicembre 1997 il Comune di Padova ha affidato al Cicsene di Torino l'incarico per un'indagine di fattibilità, intesa a verificare la possibilità di istituire a Padova un centro di servizio per la locazione chiamato Agenzia sociale per la locazione. Non è difficile rendersi conto di quali siano le esigenze alla base di questa decisione. Basta infatti lo sguardo a pochi dati per rendersi conto di come la risposta pubblica alla "tensione abitativa" della città non sia più sufficiente: a fronte di una media di 109 alloggi assegnati ogni anno la domanda Erp è superiore alle 1000 unità. Come dire: meno del 10 per cento delle domande trovano risposta. Anche sul fronte Peep, l'altro strumento di intervento pubblico nel settore edilizio, la situazione non è molto più rosea: oltre al fatto di rivolgersi a una fascia di persone con un reddito tale da permettersi l'acquisto di una casa, i circa 2000 alloggi che l'amministrazione comunale stima vengano costruiti nel prossimo decennio sono poco più di un terzo dei 5000 di cui è stimato il fabbisogno.

Lo studio affidato al Cicsene aveva l'incarico di studiare nuove forme e strumenti di intervento dell'ente locale e in particolare la costituzione di un Agenzia per l'alloggio sociale che, oltre a dare risposte dirette nel settore abitativo, potesse dare vita a strategie globali di intervento. In particolare, lo studio doveva:

- verificare i soggetti da coinvolgere nell'iniziativa;
- verificare lo stato del mercato immobiliare locale relativo alla locazione;
- individuare i dati relativi al disagio abitativo territoriale, arrivando a individuare la quota di bisogno che avrebbe potuto trovare risposta sul mercato;
- proporre ipotesi di intervento e ipotizzare la struttura organizzativa di riferimento.

I risultati dello studio del Cicsene sono stati consegnati, dopo circa un anno di lavoro, alla fine del 1998. Essi sono stati sintetizzati come di seguito riportato. Tra gli allegati alla presente ricerca sono comunque riportati alcuni stralci significativi tratti dallo studio di fattibilità del Cicsene.

Popolazione: a fronte di una diminuzione della popolazione residente di circa 30 mila unità (ma il saldo comprendente i comuni della cintura urbana è in notevole attivo), nei 15 anni tra il 1981 e il 1996 il numero delle famiglie è aumentato di quasi 5 mila unità. Le previsioni future, anche in considerazione dell'aumento dei nuclei familiari

immigrati, non prevedono un cambio di tendenza. Ciò significa che non è diminuita la domanda di abitazioni, anche se i nuclei familiari hanno una composizione meno numerosa (in aumento in particolare quelli composti da 1 o 2 persone) e di conseguenza le case richieste hanno minori dimensioni.

Patrimonio abitativo: è cresciuto del 2 % tra l'81 e il '91 (+28,4 % nella cintura urbana). L'affitto copre circa il 33 % del totale, con punte fino al 49 % in alcune zone centrali. Nella sola città risultano sfitti e non utilizzati almeno 4000 alloggi²².

Mercato della locazione: poiché la percentuale del mercato dell'affitto che, tra domanda e offerta, viene a contatto con le agenzie immobiliari è stimato nell'ordine del 15-20 %, risulta chiara l'esistenza di un mercato sommerso della locazione (in buona parte rivolto al mondo studentesco universitario) e la conseguente difficoltà a realizzare analisi precise.

Di fatto, la domanda di locazione appare in tendenziale crescita, sia per la natura sempre più esigua delle famiglie che per la maggiore mobilità studentesca: ne consegue che sono massimamente richiesti gli alloggi di piccolo taglio, mentre più difficoltoso è l'assorbimento da parte del mercato di alloggi di più ampie dimensioni.

Gli studenti sono una fascia particolarmente ambita: garantiscono locazioni brevi, puntualità nei pagamenti, alti canoni di locazione. Nella media, il canone di affitto ha subito, negli ultimi due anni, un aumento del 30 %.

Analisi della domanda: dall'analisi delle richieste di assegnazione di un alloggio Erp, si può calcolare una domanda esplicita di alloggio sociale nell'area metropolitana di 1800/2000 unità. Le assegnazioni soddisfano al massimo il 12 % della domanda.

I richiedenti sono soprattutto famiglie composte da 1 o 2 persone, di cui la maggior parte soggetti anziani, che figurano anche come la parte della popolazione a reddito più basso. Gli sfrattati sono il 25 %.

²² dati ottenuti incrociando i dati forniti dall'ultimo censimento con i la verifica di utenze gas e acqua a consumi pari a zero

Ipotesi di intervento

Dall'analisi della realtà padovana, il Cicsene ritiene che, anche grazie all'entrata in vigore di una nuova legislazione in materia di affitto, l'intervento di un'Agenzia sociale per le locazioni possa dare risultati positivi e stimolare concretamente l'immissione sul mercato di parte degli alloggi sfitti. Il 25 % degli alloggi sfitti, se resi disponibili, risolverebbero da soli la totalità della domanda esplicita.

Tuttavia, il compito dell'Agenzia dovrebbe essere diretto in particolare modo a fare da tramite tra il mercato e la richiesta di alloggio sociale proveniente dalla fascia di mercato che non ha molte possibilità di accesso all'Erp.

Nel progetto andrebbero coinvolti una serie di soggetti, pubblici e privati, che hanno in parte già dato la loro disponibilità a collaborare e che permetterebbero di affrontare il problema alloggio sociale in termini complessivi: Provincia, Camera di Commercio, l'Ater, enti locali della cintura, le associazioni di categoria degli agenti immobiliari, le organizzazioni della proprietà, alcuni soggetti operanti nel sociale in veste di proprietari e/o conduttori.

Compiti dell'Agenzia sociale per le locazioni

Due sono i compiti principali cui dovrebbe assolvere l'Agenzia:

- a) incentivare l'immissione sul mercato di alloggi sfitti: per fare questo l'Agenzia richiederebbe ai proprietari la disponibilità ad offrire alloggi a canone "concertato" in cambio delle agevolazioni previste dalla L. 431/98 e di appropriate garanzie in ordine alla copertura di eventuali morosità e alla liberazione dell'alloggio alla scadenza;
- b) fornire informazioni e assistenza ai proprietari per l'accesso a eventuali fondi regionali o agevolazioni per la ristrutturazione di alloggi.

Gestione e strumenti operativi dell'Agenzia

Secondo la proposta elaborata dal Cicsene, la gestione operativa di un'Agenzia per l'alloggio sociale dovrebbe essere affidata a un soggetto esterno all'ente pubblico, e perciò privato o misto. La ragione di questa proposta risiede nella più diretta ed efficace capacità di ricercare alloggi che un tale ente potrebbe possedere. Inoltre, il ruolo di mediatore svolto dall'Agenzia tra proprietario e inquilino assumerebbe un carattere più "leggero", non di assistenza deresponsabilizzante ma, al contrario, di

promozione di un ruolo attivo e responsabile da parte dell'inquilino nella conclusione dell'accordo.

Il contatto diretto e la mediazione con i proprietari potrebbero inoltre essere svolti dall'Agenzia mediante la collaborazione con organismi del privato sociale e operatori professionali, economicamente motivati.

La determinazione del canone dovrebbe essere lasciata alla libera contrattazione, entro un tetto massimo fissato dal Comune (ad esempio il 160 % dell'equo canone).

Tra gli strumenti di accompagnamento all'attività dell'Agenzia, messi a disposizione dal soggetto pubblico, vi potrebbero essere:

- fondi regionali per la ristrutturazione di alloggi in condizioni di degrado, o che necessitano di adeguamenti impiantistici o morfologici (ad esempio, la trasformazione in più unità abitative di alloggi di grandi dimensioni);
- mutui a tasso agevolato per proprietari che acquistano o ristrutturano alloggi con il vincolo di una successiva locazione;
- riduzione dell'Ici;
- pagamento di provvigioni per gli intermediari professionali;
- integrazione al locatore di una parte del canone per gli inquilini in stato di maggiore povertà;
- polizza assicurativa a copertura di danni all'unità abitativa;
- fidejussione o accantonamento a copertura di morosità;
- garanzia della liberazione dell'alloggio al termine della locazione (ad esempio recuperando alloggi alternativi);
- penale a favore del locatore in caso di mancata liberazione dell'alloggio entro i termini stabiliti.

3.2 PROGETTO ARIETE

Ariete è un progetto, realizzato dalla Cooperativa Una casa per l'uomo con il contributo dell'Unione europea e della Regione Veneto, per la costituzione di un'agenzia di servizi immobiliari integrati per migranti nel territorio trevigiano. Alla stesura del progetto esecutivo hanno collaborato il Coordinamento Veneto

Accoglienza e il Cicsene, mentre nella sua realizzazione sono stati coinvolti anche enti locali e istituzioni pubbliche e private locali..

Gli scopi dell'Agenzia sono principalmente quelli di fornire ai proprietari, ai costruttori, alle agenzie immobiliari, un'informazione sulle normative e sulle agevolazioni riservate a chi affitta. Informazioni sulle opportunità di trovare casa, ma anche su leggi, regolamenti, diritti e doveri, sono invece rivolte a chi una casa la sta cercando.

Altre attività previste dall'Agenzia sono la consulenza agli immigrati e ai proprietari, da svolgere attraverso un apposito ufficio e operatori esperti, e la formazione (degli operatori, dei proprietari, degli inquilini, di insegnanti e operatori dei servizi sociali). Per realizzare questi servizi, e in particolare per tutte le attività rivolte agli immigrati, il progetto Ariete prevede l'impiego di "mediatori culturali" professionisti.

Ai proprietari di case sono offerti, come garanzia di un corretto uso e conduzione dell'appartamento, servizi quali: un controllo sulla gestione, la copertura assicurativa dello stabile, un fondo di garanzia a copertura di eventuali morosità o danni e di assistenza legale.

Monitoraggio e informazione

La prima fase del progetto Ariete ha visto la realizzazione di una fase di monitoraggio, inizialmente svolta sugli appartamenti già gestiti dalla cooperativa Una casa per l'uomo. Sulla base di una scheda redatta a priori, sono stati introdotti dati su ogni unità abitativa, sulla gestione economica e giuridica, sugli abitanti degli appartamenti. Le fonti sono state sia documentarie (incartamenti) sia testimonianze dirette o indirette di soci che nella gestione di tali unità abitative hanno avuto un ruolo attivo. Le informazioni raccolte in questa fase del monitoraggio sono state sistematizzate ed analizzate secondo alcuni temi: dati di carattere sociale, dati statistici sugli inquilini, dati statistici sulla gestione, dati statistici sugli immobili. Il metodo messo a punto ha permesso di calibrare gli strumenti di acquisizione dati e valutazione da utilizzare, successivamente, nella fase riguardante il monitoraggio dei nuovi alloggi reperiti grazie al progetto ARIETE.

Tra le finalità di questo tipo di monitoraggio, "diretto" e "sociale", vi sono state:

- stabilire, laddove eventualmente assente o debole, un rapporto più stretto tra la Cooperativa e i propri inquilini;
- raccogliere elementi utili all’ottimizzazione della gestione e rispondere più adeguatamente ai bisogni abitativi (comprensione delle esigenze pratiche della vita quotidiana, problemi di convivenza, aspettative, disponibilità e progetti migratori);
- raccogliere elementi di valutazione dell’esperienza di Una Casa per l’Uomo da parte dei suoi beneficiari .

Parallelamente al monitoraggio sono stati realizzati due distinti strumenti informativi, differenziati a seconda dei soggetti a cui ci si rivolge:

- un opuscolo rivolto a soggetti migranti e loro famiglie;
- un depliant informativo rivolto ad agenzie immobiliari, proprietari, enti locali, associazioni di categoria, etc..

L’opuscolo realizzato è stato finalizzato a dare un’informazione e a fornire chiarimenti a cittadini migranti in materia di legislazione sull’immigrazione, e di leggi e prassi che regolano il mercato immobiliare in Italia. L’opuscolo quindi contiene riferimenti legislativi alla Legge n. 40/98, che regola la presenza dei cittadini immigrati nel territorio italiano, con lo specifico degli articoli relativi all’alloggio; informazioni sulle leggi e norme che regolano i contratti di locazione, di compravendita, di intermediazione immobiliare, di condominio, di acquisizione alloggi popolari; suggerimenti e consigli di carattere pratico. Oltre che in italiano, l’opuscolo è stato tradotto in 5 lingue: arabo, inglese, francese, cinese e albanese.

Il depliant informativo è invece rivolto a privati, enti ed organizzazioni. Si tratta di una presentazione della Cooperativa “Una Casa per l’Uomo”, degli enti soci del Coordinamento Veneto Accoglienza, dei servizi offerti dalla Cooperativa stessa nell’ambito del progetto ARIETE.

La diffusione dell’opuscolo è avvenuta tramite le associazioni locali di stranieri, le associazioni di prima assistenza, le agenzie immobiliari, i partner regionali del progetto. I depliant sono stati inoltre inviati alle agenzie immobiliari, agli enti locali, ad organizzazioni di categoria.

Attività di formazione

Un primo corso di formazione rivolto agli operatori di cooperative e associazioni partner di Ariete si è svolto nel periodo tra marzo e giugno 1998. Una seconda attività formativa è stata invece ideata allo scopo di preparare figure di “mediatori culturali”. Questo ulteriore corso è rivolto in particolare agli stranieri referenti di associazioni o comunque soggetti di riferimento per la propria comunità. Questo perché l’esperienza di gestione di alloggi e il lavoro di monitoraggio hanno portato Una casa per l’uomo alla consapevolezza che la visita a stranieri da parte di personale della Cooperativa sono facilmente considerate dagli inquilini come un’ intrusione, mentre la visita di un connazionale è accolta con maggiore apertura e spirito di ospitalità.

Il corso per mediatori culturali è iniziato il 18/01/1999 e ha una durata di nove mesi. Vi prendono parte 23 stranieri. Il corso prevede una formazione sulle normative nazionali in materia di immigrazione (l’ingresso in Italia, il soggiorno, l’espulsione, etc.), in ambito immobiliare (norme che regolano il mercato immobiliare), la conoscenza dei vari servizi pubblici (ULS, Ufficio del Lavoro, CCIAA), i servizi offerti dagli Enti Locali (servizi sociali). Oltre alla formazione teorica, il corso prevede momenti di formazione pratica (tirocinio) in alloggi della Cooperativa stessa. I mediatori culturali potranno in seguito collaborare all’attività di formazione ed informazione degli aspiranti all’ alloggio e degli inquilini, nonché coadiuvare l’attività di controllo degli appartamenti nel corso della gestione immobiliare. Nello stesso tempo, attraverso le visite negli alloggi, essi potranno rilevare e segnalare, in collaborazione con i servizi sociali del Comune e dell’USL, casi di disagio sia sociale sia psicologico, di sofferenza, di difficoltà di integrazione e mettere in campo eventuali azioni specifiche, anche a carattere culturale, che facilitino la conoscenza di altre culture e l’integrazione nel tessuto sociale da parte di tutta la famiglia.

Contatti con le parti sociali

In collaborazione con il Coordinamento Fratelli d’Italia, nell’ambito di Ariete sono stati già attivati alcuni contatti con i seguenti soggetti:

- ATER – Azienda Territoriale per l’Edilizia Residenziale Pubblica;
- UNINDUSTRIA – Associazione di categoria degli industriali;
- FONDAZIONE CASSAMARCA – Ente bancario benefico, con progetti di interventi finanziari per l’alloggio a cittadini migranti;

– ENTI LOCALI – Comuni.

Una particolare attenzione è stata dedicata al rapporto con l’Ater e con Unindustria, enti con i quali sono avvenuti numerosi incontri, allo scopo di far convergere il progetto di intervento alloggiativo per stranieri e creare un’intesa per un lavoro comune.

L’ATER, costituita nel Veneto con L.R. n. 10 del 1995, è il soggetto pubblico che opera nel territorio provinciale nel campo delle politiche abitative territoriali. Le opportunità di collaborazione e l’intesa comune raggiunta ricalcano quanto individuato dal Cva, che si riporta nel paragrafo successivo.

L’associazione Unindustria è la più rappresentativa associazione degli industriali nella provincia di Treviso e raggruppa tra i propri soci piccole, medie e grandi aziende. Tra le aziende associate ve ne sono parecchie che utilizzano manodopera straniera, per le quali inizia a porsi il problema di trovare, per i propri dipendenti stranieri, un alloggio adeguato.

Grazie a queste intese, la cooperativa si conta di aumentare lo stock di alloggi gestito, e di potere ripetere l’intesa in altre province a livello regionale. In futuro, infatti l’attuazione di una o più di queste possibilità/soluzioni coinvolgerà, in successivi incontri, tutti i soci del Coordinamento Veneto Accoglienza.

Sono già avvenuti circa una dozzina di contatti con gli Enti Locali: Loria, Crespano del Grappa, Maser, Castello di Godego, Pederobba, Cornuda, Castelfranco Veneto, Montebelluna, Borso del Grappa, Ponte di Piave, Vedelago, Resana e Villorba. Una prima adesione è venuta da parte dei Comuni di Montebelluna e Resana, propensi a mettere a disposizione aree comunali abbandonate per attuare un intervento di recupero immobiliare da destinare poi ad alloggi per cittadini migranti e loro famiglie.

Ricerca alloggi

Circa 340 agenzie immobiliari, in tutta la provincia di Treviso, hanno ricevuto una lettera di presentazione del progetto Ariete. In seguito sono state contattate telefonicamente 90 agenzie per sondare eventuali possibilità di collaborazione. Solo sei agenzie hanno dato la loro disponibilità ad una possibile collaborazione.

Un ulteriore contatto è stato avviato con imprese di costruttori, per presentare ed illustrare il progetto Ariete e per informare sui servizi offerti dalla Cooperativa all'interno del progetto stesso. Finora i risultati raggiunti sono stati scarsi, ma con l'ausilio di varie azioni di promozione (presentazioni pubbliche, diffusione del materiale informativo, ecc.) ed anche avvalendosi del lavoro di un nuovo impiegato, nei prossimi mesi s'intensificheranno le occasioni di reperimento di alloggi, sia attraverso le agenzie immobiliari sia con altri soggetti privati.

Fondo di garanzia

In ambito provinciale il Coordinamento Fratelli d'Italia (partner nel progetto Ariete), a partire dall'estate 1997, aveva avviato una serie di colloqui e contatti con un ente benefico bancario, la Fondazione Cassamarca, che aveva dichiarato la propria disponibilità a mettere a disposizione, a fondo perduto, un importo per la costituzione di un Fondo di Garanzia per il miglioramento delle condizioni abitative dei migranti. La Fondazione Cassamarca, da gennaio 1998, ha messo a disposizione del Coordinamento Fratelli d'Italia un contributo di 150 milioni di lire per la costituzione del Fondo di Garanzia.

L'obiettivo del Fondo di Garanzia è quello di sbloccare l'accesso all'alloggio in affitto ai lavoratori stranieri che intendono stabilizzarsi (famiglie e piccole convivenze), "garantendo" rispetto ad alcuni rischi, ma soprattutto per superare timori e diffidenze, i proprietari stessi, le associazioni, enti e privati cittadini che forniscono alloggi senza fini di lucro e con contratti regolari.

Il fondo potrà erogare prestazioni per:

- copertura assicurativa dell'immobile mediante polizza assicurativa;
- contributi in caso di danneggiamenti all'immobile (in alternativa all'assicurazione);
- contributi in caso di morosità nel limite di tre mesi dopo il terzo mese di mancato pagamento;
- contributi in caso di contenziosi legali e parziale compensazione;
- contributi per interventi di manutenzione e miglioramenti dell'immobile;
- anticipo della cauzione.

Per maggiore chiarezza tra le parti e tra gli aderenti al Coordinamento Fratelli d'Italia, si è scelto di sottoscrivere un accordo per l'uso del Fondo di Garanzia. Esso,

dall'inizio del periodo di funzionamento nel 1998, ha permesso il concretizzarsi di due contratti di affitto, stipulati direttamente tra la proprietà e l'inquilino straniero.

La Cooperativa, unitamente al Coordinamento Fratelli d'Italia, ha avviato diversi contatti (circa 15) con i proprietari, anche tramite agenzie immobiliari: essi non si sono concretizzati a causa di clausole non regolari richieste da parte dei proprietari degli immobili.

4. L'ATER SOGGETTO PRIMARIO PER L'ACCOGLIENZA

A seguito dell'incontro svolto dalle cooperative socie del Coordinamento Veneto Accoglienza con i presidenti dell'Ater di Padova, di Treviso, di Verona, di Vicenza (autunno-inverno 1998-99), e alla luce dei suggerimenti operativi proposti dal presidente dell'Ater di Rovigo (convegno "Dalla solidarietà alla cittadinanza" - 27 marzo 1999), sul tema del disagio abitativo degli immigrati e sulle opportunità di collaborazione tra l'Ater e le cooperative membre del Coordinamento Veneto Accoglienza, sono emerse le conclusioni che di seguito, dopo una breve presentazione dell'Ater, si riportano.

Le Ater, Aziende territoriali per l'edilizia residenziale, sono state costituite nel Veneto con la legge regionale n. 10 del 1995 in sostituzione degli ormai obsoleti I.A.C.P., Istituti autonomi case popolari.

Gli Ater:

- operano nel campo delle politiche abitative territoriali, con particolare attenzione alle fasce sociali deboli;
- agiscono sul mercato immobiliare accanto agli operatori privati, talvolta anche in associazione tra loro;
- costruiscono, affittano e vendono alloggi, destinati a determinate fasce sociali, a condizioni e costi assolutamente competitivi sul mercato;
- forniscono assistenza tecnica, sviluppo, progettazione.

L'esaurimento dei finanziamenti Gescal nel 1998 avrà come conseguenza la riduzione dei finanziamenti per l'edilizia sovvenzionata. Pertanto, l'Ater punta a sviluppare una risposta abitativa attraverso fonti di finanziamento alternative: edilizia agevolata (mutui) e convenzionata (prezzi concordati con i Comuni) con costi e canoni basati su criteri di equilibrio economico.

Si stima che gli Ater del Veneto, a marzo 1999, gestissero un patrimonio di oltre 45.000 alloggi, affittati a un canone medio di circa 170 mila lire mensili. Nella sola Padova, però, circa 700 inquilini versavano un canone mensile di 18 mila lire (a fronte di una tassa Ici, pagata dall'Ater, di 400 mila lire annue!)

Opportunità di collaborazione

Visti gli scopi e le finalità sia dell'Ater che delle organizzazioni che come fine statutario hanno quello della ricerca di alloggi, da acquisire o da ricevere in gestione, per rispondere al bisogno abitativo delle fasce svantaggiate di cittadini italiani e

stranieri, dall'esame degli strumenti disponibili sono emerse come possibili opportunità di collaborazione:

1. coinvolgimento dei Comuni del territorio per individuare eventuali aree in cui costruire ex novo, oppure alloggi da ristrutturare, per ricavarne alloggi da destinare, in tutto o in parte, a cittadini immigrati. Nelle aree individuate l'Ater può costruire direttamente. La difficoltà in questo caso è la reperibilità di aree in cui intervenire con nuove costruzioni, mentre appare più opportuno concentrare gli interventi sul recupero di abitazioni dismesse o da ristrutturare. Una seconda difficoltà, soprattutto nei piccoli Comuni, è la disponibilità degli amministratori locali a permettere interventi, spesso avversati dall'opinione pubblica, finalizzati all'inserimento abitativo degli immigrati nel proprio territorio;

2. acquisto da parte delle cooperative, edilizie e non, e delle fondazioni, di alloggi rimasti invenduti nelle aste Ater. Si tratta di un'opportunità difficile a Padova, dove viene venduta di norma la totalità degli alloggi posti in vendita, ma perseguibile in altre province: a Treviso, ad esempio, circa il 30 % del totale degli alloggi messi in vendita, per lo più bisognosi di ristrutturazione, rimane invenduto. Le cooperative o fondazioni possono acquisire questi alloggi a prezzo catastale. La difficoltà per questo tipo di soluzione è l'obbligo di declassificare questi alloggi, provvedimento che deve essere adottato dalla Regione Veneto. Questo tipo di operazione è invece più facile per gli altri enti locali e le Ipub;

3. realizzazione di un'azione concertata: l'Ente Locale metterebbe a disposizione l'area, affidandola in gestione all'ente costruttore, l'Ater, che garantirebbe locazioni a canone basso (200/300.000 lire) e divenendone in seguito proprietario. Altri soggetti pubblici e privati (Enti locali come Provincia e Regione, associazioni di categoria, fondazioni) potrebbero costituire un fondo provinciale per la concessione di contributi in conto capitale;

4. acquisizione e ristrutturazione da parte dell'Ater di alloggi segnalati o gestiti dalle cooperative, e conseguente affidamento alle stesse della gestione, sull'esempio di quanto realizzato dall'Ater di Verona in collaborazione con la Cooperativa Una casa per gli extracomunitari;

5. concessione da parte dell'Ater di alloggi inutilizzati a una Cooperativa / fondazione, che si incaricherà della ristrutturazione e della gestione per un numero vincolato di anni, sull'esempio di quanto realizzato dall'Ater di Milano con la

Fondazione San Carlo: anche in questo caso, tuttavia, è necessario un atto di declassificazione da parte della Regione Veneto;

6. stipula di accordi con imprenditori e associazioni di categoria (es. industriali) per individuare alloggi che l'Ater possa acquisire o aree in cui possa costruire immobili da affittare poi ai dipendenti delle aziende stesse. In questo tipo di intervento l'Ater finanzierebbe gli eventuali acquisti, costruzioni, ristrutturazioni, le aziende contribuirebbero accollandosi il costo degli interessi dei mutui assunti, gli inquilini pagherebbero un affitto "sociale" sufficiente a coprire i costi dei mutui e i costi di gestione (quest'ultima eventualmente affidata alle cooperative o associazioni no profit). Un'iniziativa che va in questa direzione è attualmente sperimentata dall'Ater di Vicenza. Un'ipotesi simile è quella in cui gli imprenditori mettano a disposizione degli Ater aree in cui questi ultimi possano costruire: il terreno tornerebbe di proprietà dell'azienda dopo 99 anni;

7. utilizzo, da parte delle cooperative / fondazioni, degli organismi tecnici e operativi dell'Ater, in particolare in caso di ristrutturazioni.

5. CONCLUSIONI

Il confronto del Cva con le istituzioni pubbliche (Regione Veneto, Provincie, Comuni) e con altri importanti soggetti rappresentativi della società civile (Pastorale sociale del lavoro, Caritas, Sindacati, ...), invita ad assumere un'iniziativa forte ed unitaria per avviare un programma di realizzazioni che, oltre a migliorare ed incrementare il numero di posti letto da mettere a disposizione nel contingente, sia soprattutto un modello sostenibile e replicabile di intervento.

Un'attenta lettura della nuova legge (40/98) sull'immigrazione, in particolare l'art. 38 - Centri di accoglienza. Accesso all'abitazione - ribadisce la necessità di offrire una risposta articolata alle necessità di accoglienza, anche attraverso il coinvolgimento dei diversi soggetti operanti nel territorio, e indica differenti tipologie e modalità di attuazione degli interventi.

Un progetto di accoglienza è perciò necessariamente un percorso che prevede diversi passaggi, che rispondono alle esigenze diverse di accoglienza che sono poste o dalla stessa persona in momenti diversi del suo percorso migratorio o da diverse persone situate a diversi livelli di inserimento ed autonomia. Essi si possono riassumere, come già visto in precedenza, in una fascia di accoglienza primaria (o emergenziale) e di breve durata, di una fascia di accoglienza secondaria di durata medio-lunga in alloggi indipendenti o appartamenti, e infine di una fascia definibile dell'alloggio sociale (in cui un certo numero di abitazioni sono destinate a chi desidera riunirsi con la famiglia in attesa di disporre di un alloggio definitivo).

Un centro di servizi o agenzia comunale/provinciale per la locazione potrebbe intervenire a completare questo progetto con iniziative per facilitare l'accesso alla casa sul mercato, sia consentendo l'incrocio della domanda con l'offerta, sia supportando con agevolazioni e garanzie la domanda "debole" (fig. 1).

A livello organizzativo e gestionale si può ipotizzare un modello complesso e aperto allo stesso tempo: esso deve prevedere infatti la partecipazione di più soggetti diversi per ruolo, natura e funzioni, ed è disponibile ad ogni apporto operativo, culturale ed economico (fig. 2).

Un modello veneto di accoglienza si potrebbe ipotizzare, sulla base di quanto emerso con la presente ricerca, in questo modo:

- il Coordinamento Veneto Accoglienza, associazione regionale a cui aderiscono le organizzazioni maggiormente impegnate sul fronte dell'accoglienza, potrebbe essere chiamato a svolgere quel ruolo (di fatto già svolto per conto degli enti citati nella presente ricerca) di coordinamento dei soggetti che agiscono già da tempo sul territorio regionale e a fungere per loro conto da interlocutore unitario con la Regione Veneto per la programmazione degli interventi;
- lo strumento della fondazione, come ente detentore del patrimonio finalizzato all'accoglienza, andrebbe finalmente sperimentato e potrebbe inserire, una volta avviato, nuovi soggetti in grado di attrarre anche finanziamenti di terzi. Esso potrebbe porsi, per lo meno a livello provinciale, come interlocutore delle associazioni di categoria, degli uffici pastorali delle diocesi, delle Province e di altri enti, avendo come fine il mantenimento e l'incremento del patrimonio abitativo per finalità sociali.
- cooperative e associazioni di volontariato potrebbero divenire, come di fatto già sono, i soggetti attuatori e gestori del rapporto locativo con l'utilizzatore finale, la cui partecipazione alla gestione dell'ente locatore è aperta. Esse saranno titolari del rapporto di convenzione con i Comuni.

Le risorse

L'esperienza di questi anni dimostra che, pur avendo investito molte risorse (L. 39/90, L.R. 9/90, ...) nell'attività di accoglienza per stranieri, continuano ad essere necessarie grandi risorse per la gestione. Il continuo aumento dei flussi migratori, così come il permanere di ampi strati di popolazione autoctona in grave disagio abitativo, evidenzia la necessità di incrementare la disponibilità di posti letto e di razionalizzarne la gestione.

D'altra parte si è visto come le attività di accoglienza svolte da organismi aventi carattere di impresa sociale siano in grado di assicurare qualità e certezza di servizi, coniugati all'equilibrio di bilancio. L'impresa sociale può coinvolgere più soggetti pubblici e privati, può responsabilizzare gli utenti, contenendo i costi e impedendo l'assunzione di atteggiamenti assistenzialistici. Ciò che l'impresa sociale non può fare è assumere i compiti ed i costi relativi al servizio sociale di accoglienza (formazione all'autonomia abitativa e a relazioni di buon vicinato, orientamento e

indirizzi per l'autogestione, educazione alla convivenza, ecc.), di cui si intuisce l'importanza solo quando non c'è stato (esempi sulla stampa ogni giorno).

Riteniamo che sia possibile realizzare il percorso di accoglienza proposto solo potendo contare sulla combinazione delle risorse pubbliche e private, che insieme convergono per un comune obiettivo: da una parte le risorse pubbliche vengono investite per la realizzazione di immobili da destinare all' accoglienza, dall'altra le imprese sociali, nelle forme più idonee, operano la gestione degli immobili, recuperando dalla gestione stessa le risorse per il servizio sociale. E' possibile usare immobili a destinazione sociale per svolgere un servizio sociale di alto valore aggiunto per l'intera collettività.

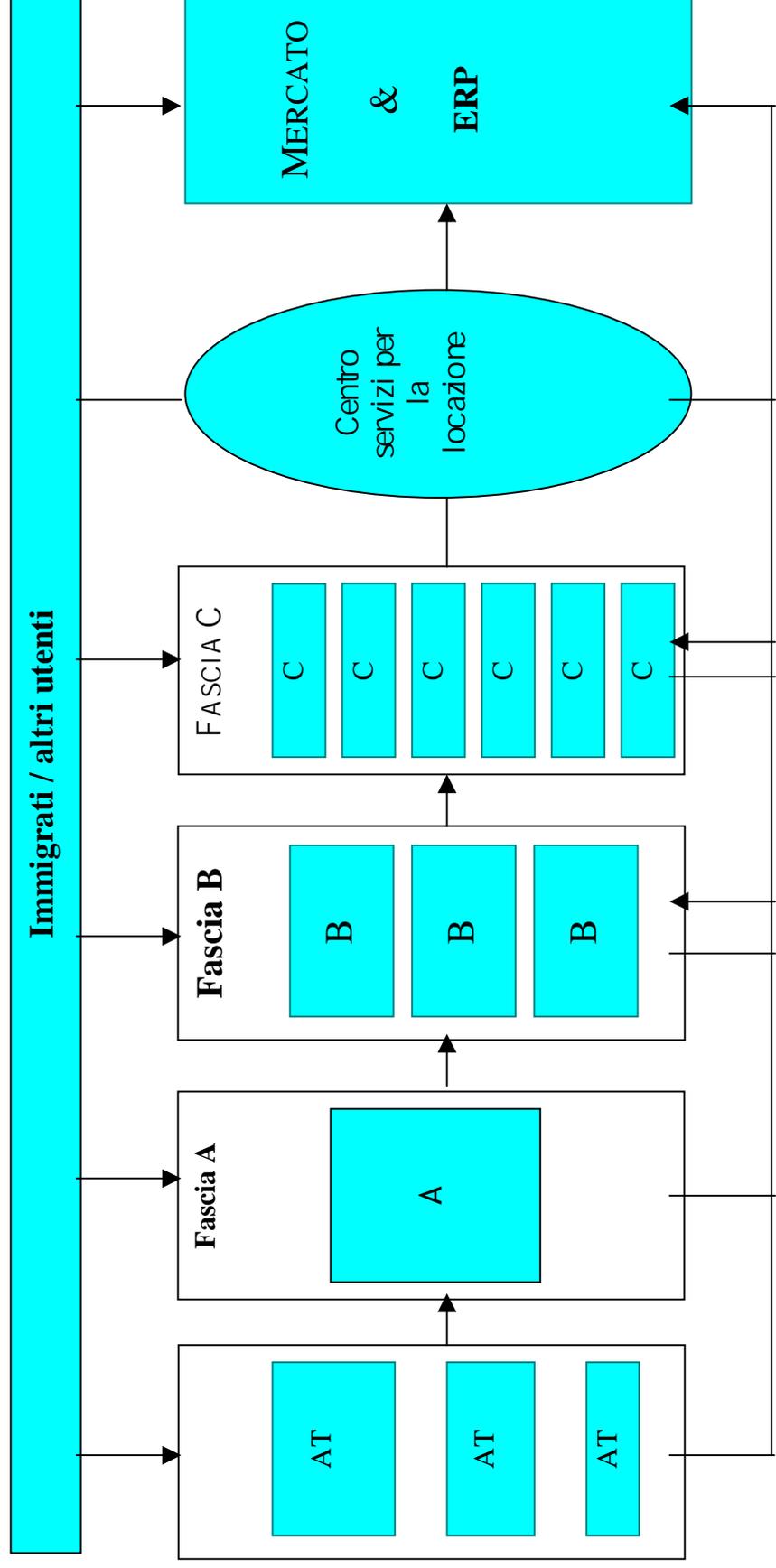
I vantaggi per la Regione Veneto consisterebbero nel finanziare investimenti certi, di lungo periodo, senza impegnarsi in incerte spese di gestione, e offrendo nel contempo uniformità di criteri e di strumenti sia agli enti locali che agli utenti. Può inoltre realizzare interamente i programmi previsti in tempi certi, senza dover rinviare ai ministeri i fondi stanziati e non utilizzati.

Il Coordinamento Veneto Accoglienza, attraverso gli organismi aderenti, può continuare a realizzare e potenziare un servizio a forte valenza sociale recuperando le risorse di gestione dal buon uso economico degli immobili. Può inoltre reperire risorse aggiuntive da altri soggetti (fondazioni bancarie, associazioni di categoria, organismi ecclesiali, volontariato, ecc.) e responsabilizzare gli utenti/clienti al pagamento puntuale delle rette e canoni di alloggio.

Gli Enti locali, da parte loro, possono offrire servizi di accoglienza articolati e a costi certi, con la possibilità di fare una scelta politica che, grazie alla gestione professionale, avrà minore impatto negativo sull'opinione pubblica e favorirà un effettivo inserimento.

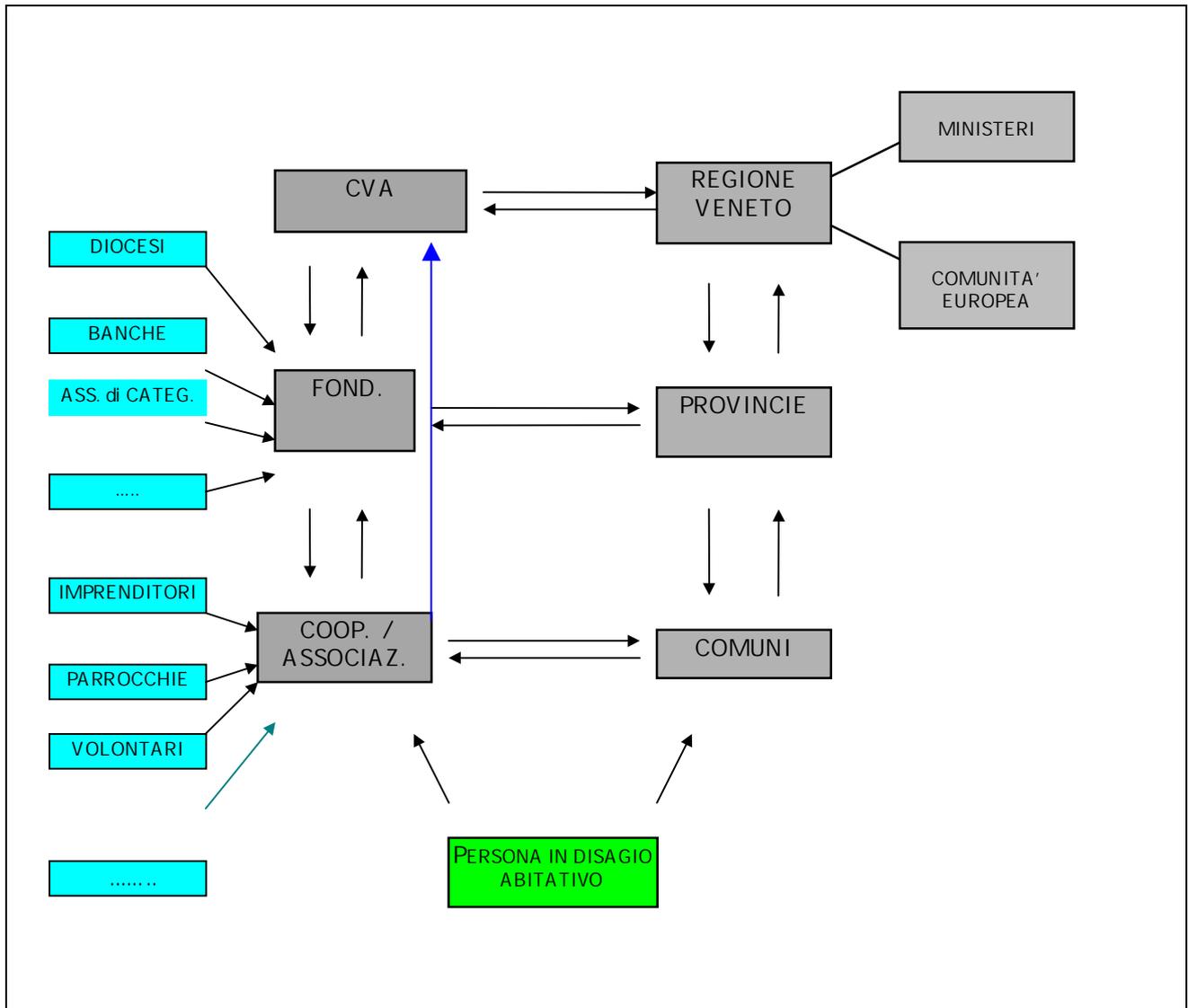
Per gli utenti, infine, si avrebbe un aumento di disponibilità abitativa a costi accessibili, maggiore uniformità di offerta sul territorio regionale, un forte stimolo all'autogestione e alla corresponsabilità.

Fig. 1 - Il percorso di accoglienza ed il flusso degli utenti



Legenda: A T: altre tipologie (sistemazioni alloggiative provvisorie e precarie, diverse da A, B o C)
 FASCIA A: prima accoglienza
 FASCIA B: seconda accoglienza
 FASCIA C: alloggio sociale

fig. 2 - Lo schema di relazione fra i soggetti



BIBLIOGRAFIA

- ACLI Unica Terra, Donne straniere nella realtà padovana, Padova 1997.
- AA.VV. Rivista del Volontariato, n° 10 del 20.10.98
- ASSOCIAZIONE DIRITTI UMANI SVILUPPO UMANO, I diritti sociali, Padova 1997.
- A.T.A.S. Trento, 17 aprile 1993.
- Attidel Convegno, La casa, 28.5.1996, Bologna. Quaderno n. 6 Caritas Emilia Romagna.
- Attidel Convegno, Casa e lavoro: Modelli innovativi per la riforma dello stato sociale italiano, a cura di Gianfranco Franz, Bologna 21 marzo 1997.
- BALDINI M., MASTRANGELO A., PASTI C., Immigrazione: dall'emergenza al progetto; 1988 -1993: 5 anni di impegno delle ACLI di Padova, Padova 1994 Cooperativa Movida Criado - Acli - Progetto Immigrazione.
- BISOGNO E., GATTO C., NERI F., L'immigrazione straniera in Veneto e Friuli Venezia Giulia, Padova 1993 Quaderni di Economia, ed. CEDAM.
- BOCCO A., Città interetnica e trasformazioni dell'habitat
- CARITAS ITALIANA, La casa: il rischio e l'esclusione, a cura di Antonio Tosi, Milano 1994, ed. Franco Angeli.
- CARITAS ITALIANA, Immigrazione, dossier statistico, Roma 1996.
- CICSENE, La casa possibile. Manuale per l'accesso alla casa in Italia. Torino 1993.
- CICSENE, Habitat e sviluppo urbano. Esperienze italiane ed europee su immigrazione, politiche abitative ed interventi di recupero, Torino 9 giugno 1995.
- CICSENE, Un mercato e i suoi rioni. Studio sull'area di Porta Palazzo, Torino 1996.
- CICSENE, Problematiche di un "Quartier latin" San Salvario Torino, Torino 1996.
- CNEL, Immigrati e società italiana, Conferenza nazionale dell'immigrazione, Roma 1991.
- COMUNE DI PADOVA, Progetto "Casa su misura" Intervento di sviluppo di comunità per la promozione di in processo di autogestione degli alloggi di edilizia popolare, Padova 1997.
- CONSULENTE IMMOBILIARE, Rivista quindicinale, Anno XLI, 31 luglio 1997.
- CONSULENTE IMMOBILIARE, Rivista quindicinale, Anno XLI, 31 maggio 1997.
- CONSULTA DEL VOLONTARIATO Per una cultura della solidarietà. Emigrare perchè? Padova 16 ottobre 1993.
- COSES, Immigrati nel Veneto: lavoratori senza casa? Venezia 1995.
- CRIACPV - RSEV, La domanda abitativa espressa dagli immigrati extracomunitari: una prima ricognizione, Venezia 1992.
- FAVARO G., MELOTTI U., ZIGLIO L., (a cura di) Lontano da dove, Milano 1990, Franco Angeli.
- FONDAZIONE "EMANUELA ZANCAN", Seminario su: Famiglie immigrate: problemi di inserimento nella comunità locale", Malosco (TN) 1992.
- FONDAZIONE MICHEL UCCI, I confini della città, Firenze Ottobre 1994.
- Attidel Convegno Habitat II city summit, Padova 23 maggio 1996.
- GIURIATI P., L'immigrazione extracomunitaria nelle parrocchie della diocesi di Padova. Indagine per un "progetto pastorale per gli immigrati", Padova 1995.
- LIRONI S., Immigrati e diritto alla casa: L'azione dell'amministrazione locale, Padova 1997.
- MAZZON S., ROSSINI S., Percorsi migratori in un'area diffusa, in COCCHI G. (a cura di), Stranieri in Italia, Bologna 1990, Misure/Materiali di ricerca dell'Istituto Cattaneo
- MELEGARI C., Ragionando pacatamente di immigrazione, Bologna giugno 1999, MI.
- PAESAGGIO URBANO, Rivista trimestrale, marzo-aprile 1997.
- OTTOLINI C., MAZOUZ M., Projet Coraux. Verso un'area europea multiculturale per il rispetto del diritto ad abitare.
- ORIV, Rapporto sull'immigrazione in Veneto, 1998 Regione Veneto
- REGIONE EMILIA ROMAGNA, Quaderni di ricerca 3/1- L'immigrazione extracomunitaria; La disciplina giuridica, Bologna, febbraio 1992.
- REGIONE TOSCANA, Dall'accoglienza all'abitare. Agenzia sociale per la casa agli immigrati, Formazione & Informazione, Firenze 1995.
- REGIONE VENETO, Dialogando- Guida pratica per il cittadino immigrato (e per operatori), Venezia, II edizione 1994.

REGIONE VENETO Riepilogo analitico per provincia degli interventi alloggiativi e delle altre iniziative in materia di immigrazione dal 1990 al 1995 (L.R. 9/90 - L. 39/90 - O.P.C. 208/90)

TOSI A., Abitanti: Le nuove strategie di un'azione abitativa, Bologna 1994 ed. Il Mulino.

TOSI A., Immigrati e senza casa. I problemi, i progetti, le politiche, ed. Franco Angeli.

APPENDICE

N° 1 – ESTRATTI DEGLI STATUTI DELLE COOPERATIVE E DELLE ASSOCIAZIONI

N°2 –DOCUMENTAZIONE STORICA

N°3 –UN ESEMPIO DI COINVOLGIMENTO DI ASSOCIAZIONI IMMIGRATE NEI
CONTRATTI DI LOCAZIONE

N°4 –ESEMPI DI CONVENZIONE, ATTI DI VINCOLO, PROGETTI DI GESTIONE E
ACCOGLIENZA

N°5 –ESEMPI DI REGOLAMENTI E IMPEGNATIVE D'USO

N°6 –ESEMPI DI ACCORDO TRA ISTITUZIONI E PRIVATO SOCIALE – PROVINCIA DI
VICENZA

N°7 –STATUTO TIPO DI UNA FONDAZIONE

N°8 –EMERGENZA CASA: UNA RISPOSTA DA FEDERABITAZIONE