

Dall'emergenza all'integrazione: l'abitare dei migranti in Europa

Al 31/12/98 erano residenti in Europa 19.351.000 immigrati con un'incidenza del 5.2% sulla popolazione. Questa fascia di "nuovi cittadini" risiede stabilmente in Europa e rivendica giustamente pieni diritti di cittadinanza. Ciò impone l'adozione di politiche nazionali ed europee di governo del fenomeno migratorio capaci di abbandonare un approccio emergenziale, prevalentemente centrato sulle azioni di freno e repressione dei flussi migratori e di creare sistemi efficaci di accoglienza e di integrazione sociale dei migranti.

La garanzia di una abitazione dignitosa è *conditio sine qua non* per un percorso di integrazione di successo: senza una casa non è possibile ottenere il permesso di soggiorno, senza una casa di dimensioni adeguate il migrante non può ricongiungersi con la propria famiglia. Non è un caso che anche le ricerche più recenti individuino nella casa il secondo bisogno fondamentale dei migranti dopo il lavoro. Ma sia in Italia, sia, come vedremo negli altri paesi coinvolti dalla nostra ricerca, sono proprio i migranti a costituire la parte più consistente dell'esclusione abitativa. Se è vero che la grande maggioranza di essi non è priva di un'abitazione, è vero però che le condizioni abitative di molti migranti sono caratterizzate da standard molto più bassi rispetto a quelli dei cittadini europei: sono male alloggiati, vivono in case fuori mercato, spesso collocate in zone periferiche e degradate, in cattive condizioni igieniche e sanitarie. Oppure a parità di condizioni, spesso i migranti pagano affitti più alti. E' ciò che la Fondazione Michelucci ha efficacemente sintetizzato parlando di un *abitare inferiorizzato* degli stranieri.

I modelli urbani di integrazione dei migranti sono diversi nei paesi coinvolti dalla nostra indagine: ma tutti si rivelano inadeguati a rispondere alle nuove caratteristiche che il fenomeno migratorio ha assunto nei diversi paesi europei. L'Italia ha privilegiato una politica assistenziale e emergenziale che poco si è mossa per favorire l'inserimento abitativo autonomo dei migranti e si è concentrata nella predisposizione di strutture di prima e seconda accoglienza, che pure restano inadeguate. I circa 20.000 posti di accoglienza sono oggi infatti in gran parte occupati da richiedenti asilo e rifugiati. Questa scelta si inserisce nel contesto di una debolezza strutturale delle politiche abitative generali, che vedono l'edilizia pubblica ridotta al 5% dell'intero parco abitativo. Ma anche laddove, come in Francia è consistente l'edilizia sociale, la stabilizzazione del fenomeno migratorio e la presenza di nuclei familiari numerosi mettono in crisi un modello pensato per piccole unità familiari e rendono prioritaria una diversificazione delle tipologie abitative sia private che pubbliche.

E' nostra convinzione che non si possa risolvere la questione abitativa per i migranti separando e individuando percorsi diversi per gli immigrati e per gli autoctoni: la mancanza di un'abitazione riguarda infatti anche ampi strati della popolazione locale. E' però indubbio che l'accesso all'alloggio, sia in locazione sia in compravendita, risulta per i cittadini stranieri più difficile. La nostra indagine ha avuto dunque due obiettivi:

- monitorare le cause e le forme di discriminazione esistenti in questo ambito nei confronti dei migranti. Pensiamo infatti che nel contesto di crescente xenofobia che si è registrata nel nostro paese e in generale in Europa negli ultimi anni, monitorare i comportamenti intolleranti, analizzandone a fondo le radici sociali, economiche e culturali, sia dovere delle organizzazioni che operano a tutela dei diritti dei migranti. Solo una raccolta di informazioni dettagliate può rendere possibile azioni di tutela e di denuncia efficaci.
- 2° obiettivo: individuare e presentare esempi di interventi promossi da enti pubblici e/o da organizzazioni di terzo settore che hanno favorito efficacemente l'inserimento abitativo autonomo dei migranti e delle fasce più deboli della popolazione. La realizzazione dell'indagine ha infatti evidenziato che in tutti i paesi coinvolti dalla ricerca esistono esperienze di successo, per lo più sperimentate a livello locale e per questo motivo frammentate e non coordinate tra di loro.

Metodologia

La metodologia adottata nel corso dell'indagine è stata la seguente: sono stati scelti alcuni interlocutori privilegiati appartenenti a realtà professionali, istituzionali e sociali che si trovano coinvolte a vario titolo nel processo di inserimento abitativo dei migranti:

- agenzie immobiliari
- banche
- associazioni e/o cooperative che fungono da intermediari per la locazione
- associazioni di categoria (associazioni di proprietari)
- istituzioni locali.

Attraverso l'invio di un questionario e la realizzazione di interviste abbiamo raccolto opinioni e informazioni sulle difficoltà che ostacolano il libero accesso dei migranti all'alloggio e al tempo stesso suggerimenti e proposte sulle soluzioni possibili.

Parallelamente abbiamo intervistato i responsabili di associazioni, cooperative e istituzioni locali che hanno sperimentato interventi di inserimento abitativo cercando di contestualizzare

l'esperienza, descrivere i servizi offerti, le modalità di accesso previste e le fonti di finanziamento che li hanno resi possibili.

Uno sguardo di insieme

Mi limiterò a offrire un quadro riassuntivo dei risultati dell'indagine rinviando ai relatori che seguiranno l'approfondimento dei contesti nazionali e locali.

In generale possiamo dire che la risposta da parte delle agenzie immobiliari e degli istituti bancari è stata scarsa in tutti i paesi coinvolti dalla ricerca. Mentre abbiamo ottenuto una buona partecipazione da parte delle associazioni e degli istituzioni locali.

Sebbene la ricerca abbia coinvolto paesi che hanno conosciuto il fenomeno migratorio in tempi e con modalità anche molto diverse tra loro, è possibile individuare alcuni elementi comuni che riguardano sia la definizione del problema (perché e in che modo i migranti sono ostacolati nell'accesso all'alloggio) sia la individuazione delle possibili risposte che le politiche pubbliche e gli organismi della società civile possono dare per risolverlo.

Gli ostacoli all'inserimento abitativo

Precarietà economica

Gli agenti immobiliari e gli istituti bancari intervistati, ma anche alcune associazioni individuano nella precarietà economica e sociale dei migranti e in particolare nella mancanza di un lavoro stabile il maggior ostacolo al reperimento di un alloggio. Questa motivazione appare senz'altro valida per una fascia consistente dei migranti presenti nei paesi considerati. La Francia e la Germania hanno visto crescere sensibilmente il tasso di disoccupazione tra i migranti: nel 1999 il 14.4% degli immigrati risultava in Francia disoccupato mentre in Germania il tasso attuale di disoccupazione migrante è pari al 18.4% degli immigrati attivi. La situazione in Spagna e in Italia è un po' diversa: qui più che la disoccupazione è in molti casi l'impossibilità di dimostrare la propria attività lavorativa a ostacolare l'accesso all'alloggio a causa della grande diffusione di lavoro nero oltretutto la consistente presenza di immigrati privi di permesso di soggiorno.

Pregiudizi culturali

Se la precarietà lavorativa ed economica è sicuramente un fattore determinante del disagio abitativo, essa però non spiega le difficoltà incontrate da molti migranti che invece hanno un'occupazione stabile e sono dotati di tutti i requisiti richiesti per stipulare un contratto di affitto: reddito, permesso di soggiorno, lavoro stabile. L'indagine ha fatto emergere chiaramente in tutti i paesi l'esistenza di pregiudizi culturali che stanno alla base del rifiuto da parte dei proprietari di case e delle agenzie immobiliari di locare a cittadini stranieri. Le interviste agli agenti immobiliari sono da questo punto di vista le più significative e riassumono in questo modo le principali cause di discriminazione:

- paura e intolleranza nei confronti di culture diverse: “hanno altre abitudini, sono rumorosi, lasciano i bambini in strada tutto il giorno” (Germania, Italia, Spagna)
- incapacità da parte delle comunità straniere di adattarsi alla cultura del paese di accoglienza (Germania)
- convinzione a priori dei proprietari secondo cui gli immigrati non pagano regolarmente l’affitto e non provvedono al mantenimento dell’immobile; (Italia, Spagna)
- timore che l’inquilino ospiti altri connazionali, magari in subaffitto (Italia)
- ostilità marcata nei confronti di particolari comunità straniere (Spagna)
- presunta predisposizione dei migranti alla criminalità (Italia)

Mi limito a riportare due esempi. Un’agenzia intervistata in Spagna ha dichiarato di “*non voler affittare a immigrati per non perdere prestigio*”. Secondo un operatore immobiliare di Verona “*I veronesi non vogliono vivere accanto ai neri a causa dei problemi che i neri portano con sé. Lamentano atteggiamenti troppo distanti dalla nostra cultura. Per esempio per loro è normale molestare una ragazzina di 12-13 anni perché lo fanno nel loro paese, per noi italiani evidentemente no.*” E’ evidente come in questi casi siamo di fronte a veri e propri casi di discriminazione che niente hanno a che vedere con la condizione sociale ed economica dei migranti.

Inadeguatezza delle politiche abitative

L’inadeguatezza delle politiche abitative pubbliche è stata evidenziata da molti interlocutori, ma essa assume naturalmente caratteristiche diverse nei singoli paesi. In Italia e in Spagna le associazioni intervistate hanno sottolineato come si sia dato troppo spazio al mercato della compravendita restringendo eccessivamente il mercato degli affitti: in Italia solo il 20% delle abitazioni è in affitto e solo il 5% di queste è costituito dall’edilizia pubblica. In Spagna le abitazioni in affitto sono solo il 15% e le sovvenzioni statali si concentrano sul sostegno all’acquisto. Ciò ha determinato un aumento del canone di affitto che in media è troppo alto rispetto alle risorse degli immigrati: in Italia in media il pagamento dell’affitto assorbe il 24% del reddito dei migranti.

Diversa la situazione della Francia: qui una famiglia immigrata su tre vive in alloggi sociali. Una legge del 1998 la “*loi sur la mixité sociale*” ha stabilito che il 20% degli alloggi sociali devono essere destinati a famiglie immigrate. Il problema denunciato dalle associazioni di tutela, in particolare da Sos Racisme, è che il 63% delle famiglie straniere vive in case sovrappopolate, in media le case dei migranti sono 13 metri quadri più piccole di quelle dei francesi, il 28% di chi riesce ad accedere all’edilizia sociale deve attendere più di tre anni perché questo avvenga. L’edilizia sociale francese non si è dunque adeguata ai nuovi bisogni abitativi della popolazione straniera ormai stabilizzata nel paese e caratterizzata da nuclei familiari in media più numerosi di

quelli francesi. Ma la denuncia più forte riguarda la collocazione residenziale degli alloggi sociali: sempre secondo Sos racisme, il 30% di questi sono situati nelle aree periferiche e degradate delle grandi città abitate al 77% da immigrati. In sostanza le associazioni denunciano il pericolo di una ghettizzazione dei migranti che ostacola la costruzione di un percorso di integrazione sociale e culturale e favorisce lo sconfinamento nella devianza.

Limitato accesso al credito

Le difficoltà di accesso al credito impediscono d'altra parte di poter individuare nella compravendita un'alternativa alla ricerca di una casa in affitto. In una ricerca svolta nel 2000 da Lunaria sull'accesso dei migranti ai servizi bancari, l'accesso a questo servizio è risultato in assoluto il meno garantito. La causa principale è la difficoltà da parte dei migranti di offrire garanzie reali e personali adeguate: ma gli stessi dirigenti bancari intervistati hanno riconosciuto che non sempre la presenza dei requisiti necessari è sufficiente per ottenere prestiti. Gli esponenti degli istituti bancari intervistati nel corso di questa indagine ritengono che sia garantita la parità di trattamento e che la previsione di modalità preferenziali di accesso ai servizi bancari per i migranti sarebbe una forma di discriminazione. Unica eccezione: due banche spagnole che hanno dichiarato di non escludere la predisposizione di servizi mirati per i migranti e la Banca Popolare di Milano fortemente radicata nel Nord-Italia: secondo il dirigente intervistato la maggiore stabilizzazione dell'immigrazione fa emergere nuovi bisogni bancari che le stesse agenzie bancarie sono costrette ad affrontare. Tra questi la crescita della domanda di mutui agevolati.

Insufficiente lotta alla discriminazione

In tutti i paesi coinvolti dalla ricerca è stata registrata, soprattutto da parte delle associazioni di tutela, la reticenza degli immigrati a denunciare eventuali atti di discriminazione. Ciò è dovuto in gran parte alle difficoltà di sporgere denuncia: è a carico della vittima l'onere della prova della discriminazione. Ma a parte questo, la carenza di informazione sulle norme vigenti contro la discriminazione, la paura di ritorsioni da parte degli autori della discriminazione, ma soprattutto la mancanza di alternative abitative spingono gli immigrati a non sporgere denuncia. In Italia dobbiamo inoltre registrare che l'attuazione delle norme contro la discriminazione previste dalla legge 40/98 sono rimaste purtroppo in gran parte inapplicate. Gli osservatori regionali che avrebbero dovuto avere il compito di coordinare il monitoraggio, le azioni di denuncia ma anche la prevenzione dei fenomeni di discriminazione non sono stati istituiti. Questi compiti restano dunque demandati alle associazioni di tutela e di volontariato.

Le forme della discriminazione

Le forme in cui si esprimono le discriminazioni sono ben note, ma vale la pena ricordare quelle più ricorrenti emerse nel corso dell'indagine:

- esplicitazione sugli annunci delle agenzie immobiliari “non si affitta a immigrati”
- appuntamenti disdetti non appena viene pronunciato il nome e/o il paese di origine dell'immigrato;
- improvvisa indisponibilità dell'immobile al momento dell'incontro con l'agente immobiliare;
- imposizione di canoni di affitto molto alti (spesso in parte non dichiarati sul contratto di affitto);
- negazione di un contratto di affitto, di ricevute di pagamento o di qualsiasi documento che attesti l'esistenza di un rapporto di locazione.
- Affitto a immigrati di immobili malsani e situati in quartieri periferici e degradati;
- Affitto di appartamenti di 120 metri quadri a 15-20 persone per 4-5 milioni al mese: purtroppo gli esempi di questo tipo a Roma sono moltissimi.

Le soluzioni possibili

In Italia e in Francia i nostri interlocutori ritengono indispensabile un maggior intervento delle istituzioni locali e nazionali a favore dell'allargamento dell'edilizia sociale e pubblica. Su questo punto c'è un accordo unanime tra i membri di tutte le categorie intervistate. Ciò non coincide però esattamente con la richiesta di costruire nuovi alloggi. Semmai la proposta è quella di utilizzare immobili di proprietà pubblica in disuso, compiere le necessarie opere di ristrutturazione e destinare queste strutture all'edilizia sociale e popolare. La convinzione prevalente è dunque quella della necessità di rafforzare le politiche abitative generali a favore delle fasce sociali più deboli della popolazione, tra cui rientra gran parte della popolazione straniera.

Adozione di provvedimenti che inducano i proprietari di immobili vuoti a metterli in locazione sostenendone le spese di ristrutturazione o prevedendo sgravi fiscali per i proprietari che affittano. E' questa ad es. la richiesta del Presidente di Confedilizia secondo il quale in presenza di imposte elevate sugli immobili locati corrispondenti a seconda dei casi al 50-60% del canone di affitto, i proprietari affittano malvolentieri agli immigrati perché essi non offrono opportune garanzie sul mantenimento dell'immobile e sul pagamento dell'affitto.

Differenziazione dell'offerta abitativa in funzione delle diverse tipologie di bisogni: è una richiesta diffusa tra gli interlocutori italiani, spagnoli e francesi. L'offerta abitativa dovrebbe dunque prevedere soluzioni diverse che facciano i conti con le esigenze di prima e seconda accoglienza, di interventi sostegno all'inserimento abitativo, con la stabilizzazione del fenomeno migratorio.

Interventi di facilitazione all'accesso al credito a bassi tassi di interesse tramite accordi tra datori di lavoro e istituti bancari, anche per piccoli prestiti che potrebbero ad esempio coprire il versamento della caparra per la stipula del contratto di affitto.

Da parte delle associazioni di categoria viene sollecitata la realizzazione di accordi tra datori di lavoro e associazioni di proprietari: i datori di lavoro dovrebbero in sostanza farsi garanti del rapporto di locazione. Vorrei soffermarmi su questo punto.

Questa esperienza è stata avviata in Italia da Confedilizia che ha studiato nel Nord-est insieme a Confindustria un modello di contratto di locazione mirante a favorire l'inserimento abitativo dei lavoratori immigrati. Il proprietario loca l'immobile all'imprenditore che in questo modo si fa garante del pagamento del canone e delle eventuali spese di manutenzione causate dai danni all'immobile. Nel contratto è prevista la possibilità per l'imprenditore di concedere in uso la casa un proprio dipendente (contratto di locazione). Nel contratto è prevista la facoltà per l'imprenditore di recedere nel caso in cui il lavoratore lasci l'alloggio e l'imprenditore non voglia affittarlo ad altri lavoratori. Con un secondo modello di contratto (il contratto di alloggio) l'imprenditore concede in uso l'immobile al lavoratore straniero. Nel contratto di alloggio non è previsto il versamento di una caparra da parte dell'inquilino ma è prevista una forma di rivalsa sul salario per il pagamento del canone.

Questo modello di intervento è ritenuto da molti auspicabile. Lo stesso Cnel ha elaborato proposte simili che vedono un coinvolgimento diretto dei datori di lavoro nella ricerca di soluzioni abitative per i migranti. L'emergenza casa è talmente alta nel Nord (zona in cui invece non esiste o quasi per i migranti il problema lavoro) che è difficile esprimere un giudizio negativo tout-court su questo tipo di soluzione. Certo desta grandi perplessità la proposizione di modelli che pongono i lavoratori migranti in un rapporto di dipendenza dai loro datori di lavoro non solo per ciò che concerne la loro occupazione, ma anche per la soluzione abitativa.

Sostegno e promozione di attività di mediazione sociale

Alcuni di questi interventi sono stati effettivamente già sperimentati a livello locale. I rapporti finali delle indagini svolte nei singoli paesi li descrivono in modo dettagliato. In Italia abbiamo selezionato 8 esperienze promosse da associazioni, cooperative e/o istituzioni locali a Udine, Verona, Padova, Bergamo, Cesena, Prato e Arezzo. Esse intervengono sull'incontro tra domanda e offerta nel settore della locazione, e in alcuni casi anche della compravendita tra proprietari e migranti. Le formule sono diverse: in alcuni casi la cooperativa o l'associazione svolge semplicemente attività di mediazione tra proprietari e migranti; in altri casi acquista immobili, li ristruttura e poi li affitta a immigrati; in altri ancora l'associazione stipula direttamente il contratto di affitto e poi cede in uso l'immobile all'immigrato: in altri ancora è prevista l'anticipazione da

parte dell'associazione del pagamento della caparra che viene rimborsata gradualmente dall'immigrato. I colleghi francesi descrivono nel loro rapporto l'esperienza di due associazioni che hanno acquistato e ristrutturato immobili per poi affittarli a canoni sociali; la cooperativa Ludwig Frank di Mannheim, partner del progetto, ha bloccato il probabile abbattimento di un immobile in condizioni di degrado che ospitava alloggi sociali costruito negli anni 50, riunendo gli occupanti in cooperativa, acquistando l'immobile e ristrutturandolo. In questo modo è stato assicurato l'alloggio a più di 400 famiglie. Nel rapporto troverete informazioni dettagliate sulle modalità con cui queste esperienze sono state promosse. E' certo che la collaborazione tra istituzioni locali, organizzazioni di terzo settore e istituti bancari può contribuire a ripensare le politiche abitative e a rendere le nostre città realmente ospitali, plurali e interculturali.