

# *Enciclopedia Sociologica dei Luoghi*

Volume 2

a cura di Giampaolo Nuvolati





*Enciclopedia*  
*Sociologica*  
*dei Luoghi*

Volume 2

a cura di Giampaolo Nuvolati

Ledizioni

Il lavoro di coordinamento per la realizzazione del Volume 2 è stato svolto da Monica Bernardi e Luca Bottini.

Il Volume è stato pubblicato con il contributo del Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale dell'Università degli Studi di Milano-Bicocca.

© 2020 Ledizioni LediPublishing  
Via Alamanni, 11 – 20141 Milano – Italy  
[www.ledizioni.it](http://www.ledizioni.it)  
[info@ledizioni.it](mailto:info@ledizioni.it)

*Enciclopedia Sociologica dei Luoghi. Volume 2*, a cura di Giampaolo Nuvolati

Prima edizione: maggio 2020

ISBN 978-88-5526-252-1

In copertina:  
Progetto grafico: ufficio grafico Ledizioni

Informazioni sul catalogo e sulle ristampe dell'editore: [www.ledizioni.it](http://www.ledizioni.it)

Le riproduzioni a uso differente da quello personale potranno avvenire, per un numero di pagine non superiore al 15% del presente volume, solo a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da Ledizioni.

# C Le case popolari: limiti e opportunità nella fruizione del diritto all'abitazione

*di Alba Angelucci<sup>1</sup>*

Il diritto all'abitazione oltre ad essere presente in numerose costituzioni nazionali, è riconosciuto da diversi trattati internazionali, come la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e la Convenzione internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (ICESCR). L'Edilizia Residenziale Pubblica, in particolare attraverso quelle che sono conosciute come case popolari, è il modo in cui i diversi stati sociali hanno tentato nel corso dei decenni di garantire questo diritto alle fasce più povere e marginali della popolazione. Il presente contributo fornisce una descrizione dell'evoluzione dell'edilizia residenziale pubblica fino ad arrivare ai giorni nostri. In particolare, utilizzando come esempio il caso italiano, si evidenzieranno quelli che sono gli aspetti critici e le sacche di esclusione e marginalità provocate dalla difficoltà di intercettazione delle fasce più vulnerabili della popolazione da parte delle politiche dedicate. In conclusione, saranno presentati alcuni esempi emblematici di case popolari in Europa.

*In addition to being present in numerous national Constitutions, the right to housing is recognized by various international treaties, such as the Universal Declaration of Human Rights and the International Convention on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR). Over the decades, social states in western societies have tried to guarantee this right to the poorest and most marginal sections of the population through Social Housing policies. The present work provides a description of the evolution of social housing up to the present day. In particular, using the Italian case as an example, we will highlight its critical aspects and the formation of pockets of exclusion and marginality due to the difficulties in intercepting the most vulnerable sections of the population by dedicated policies. In conclusion, some emblematic examples of public housing in Europe will be presented.*

1 Alba Angelucci è dottoressa di ricerca in Economia, Società e Diritto – curriculum Sociologia: Governance, Partecipazione Sociale e Cittadinanza è assegnista di ricerca in Sociologia dell'ambiente e del territorio presso l'Università di Urbino Carlo Bo ove è anche docente a contratto di Sociologia del genere e della famiglia. Dal 2013 fa parte del Centro Interdipartimentale per la Ricerca Transculturale Applicata (CIRTA) dell'Università di Urbino. I suoi interessi di ricerca si collocano all'incrocio fra la sociologia urbana, la sociologia delle migrazioni, gli studi di genere e le politiche sociali.

## 1. Definizione e storia

Con l'espressione "case popolari" ci si riferisce ad alloggi dedicati a singoli o nuclei familiari che non hanno la possibilità di soddisfare la propria esigenza abitativa attraverso il libero mercato, con l'obiettivo di garantire il diritto all'abitazione per tutti e di mantenere basso il livello di conflittualità e disagio sociale. Si tratta di misure di edilizia residenziale pubblica attraverso le quali lo Stato, spesso attraverso la collaborazione diretta e/o indiretta di privati, sottrae alle regole del mercato una quota di soluzioni abitative e le attribuisce a beneficiari selezionati in base a criteri specifici, i quali possono usufruirne con tempi, modalità e contribuzioni diverse a seconda dei casi e delle regolamentazioni adottate.

Le problematiche legate al disagio abitativo cominciarono a rendersi palesi in tutta Europa tra la seconda metà dell'Ottocento e gli inizi del Novecento, a seguito della progressiva industrializzazione dei centri cittadini e del conseguente inurbamento di grosse masse di popolazione. Lo spostamento dalla campagna alla città di numeri consistenti di persone e famiglie, i cambiamenti demografici e delle strutture familiari, fecero emergere la difficoltà per le fasce più deboli della popolazione nell'accesso ad alloggi adeguati attraverso le regole di mercato.

La popolazione maggiormente coinvolta dal disagio abitativo era dunque costituita dai "nuovi" lavoratori e dalle loro famiglie, così in questo periodo storico le prime forme di edilizia residenziale sociale (o, come verrà chiamata più avanti, di social housing) si configurarono prevalentemente come iniziativa privata, in risposta alle necessità abitative della classe dei lavoratori.

Per vedere i governi attivamente coinvolti nella costruzione di alloggi per l'edilizia residenziale pubblica, però, bisogna aspettare il secondo dopoguerra, quando in tutta Europa le conseguenze del conflitto acuirono le già precarie condizioni abitative di fasce sempre più grandi di popolazione. In questo periodo la quasi totalità delle risorse dei diversi stati venne investita nella ricostruzione e in particolare, grosse somme di denaro pubblico furono usate per sovvenzionare e finanziare la costruzione di alloggi sociali, i quali venivano poi affittati a prezzi calmierati. Si aprì così, quella, che secondo una tripartizione proposta da Priemus *et al.* (1993), viene definita come fase della "ripresa" (recovery), e che è possibile datare dal 1945 al 1960. La popolazione target di

questi interventi era ancora una volta la classe medio-bassa, mentre venivano lasciate fuori le fasce più povere e marginali della popolazione.

Sempre seguendo la suddetta tripartizione, la seconda fase, coincidente grossomodo con il periodo che va dal 1960 al 1975 e denominata della “crescente diversità” (*growing diversity*), fu caratterizzata da una forte attenzione posta alla qualità delle abitazioni e al rinnovamento urbano. Questa è anche la fase in cui i diversi Paesi cominciarono a differenziare i loro percorsi e i loro approcci alla questione dell’edilizia residenziale pubblica, principalmente in relazione al loro grado di benessere e alle possibilità economiche di ciascun Paese. In generale, però, in questa fase, essendo venuta meno l’emergenza abitativa del dopoguerra, si cominciò a ridurre la costruzione di nuovi alloggi.

La terza fase definita delle “nuove realtà per la casa” (*new realities for housing*) copre il periodo dal 1975 al 1990, ma, come hanno fatto notare alcuni autori (Boelhouwer e van der Heijden 1997), è possibile rinvenire la stessa tendenza almeno fino all’inizio del ventunesimo secolo. In questa fase i forti cambiamenti nel contesto politico ed economico, si sono rispecchiati in un generale cambiamento di approccio e di strategia da parte dei governi nei confronti dell’edilizia residenziale pubblica. L’investimento di risorse da parte dei governi si è fatto via via più esiguo e l’intero settore edilizio è stato orientato al mercato concorrenziale, sottoponendolo così alle dinamiche e alle pressioni economiche. Questo ha fatto sì che la quota di alloggi sociali si riducesse sempre più e che altri attori, principalmente privati e organizzazioni non profit per la casa, entrassero in gioco (Priemus *et al.* 1993).

La tendenza di questi interventi di intercettare le necessità di una *working class* tendente alla classe media lasciando fuori le fasce di popolazione più povere e bisognose, si era esplicitata fin dall’inizio ed è andata a consolidarsi e farsi più stringente con il tempo.

In Italia la prima legge che si pone l’obiettivo di regolare il disagio abitativo e le relative misure da intraprendere venne emanata su iniziativa dell’on. Luigi Luzzatti nel 1903. La legge n. 254/1903 aveva lo scopo di favorire la costruzione di case popolari per fronteggiare il disagio abitativo e prevedeva, sulla scia di altre esperienze europee come quella francese, un importante coinvolgimento dei privati e di altri enti già presenti nel settore dell’edilizia (come cooperative, società di mutuo soccorso, comuni, ecc.). Ai primi erano concesse importanti

agevolazioni fiscali, mentre ai secondi veniva data la possibilità di associarsi in consorzi i quali daranno poi vita agli Istituti per le Case Popolari (ICP), che in un secondo momento diventeranno Istituti Autonomi Case Popolari (Del Brocco 2014).

Anche in Italia il secondo dopoguerra segna l'inizio di una fase di ricostruzione che coinvolge le case popolari. In particolare, con la legge 43 del 1949, chiamata legge Fanfani, venne istituito il cosiddetto piano "INA Casa", di durata settennale, poi rinnovato per un altro settennio, il quale prevedeva una collaborazione fra l'Istituto Nazionale delle Assicurazioni (I.N.A.) e gli IACP. I primi avevano il compito di gestire e distribuire i fondi per la ricostruzione ai secondi, che si sarebbero poi occupati della costruzione nei loro territori. Nel 1963 venne istituita una apposita tassa, la Gescal (Gestione Case per i Lavoratori), per finanziare la costruzione di alloggi per lavoratori (Acocella 1980).

Il successivo punto di snodo si ha nel 1971 con l'approvazione della legge 865, la quale inserisce il comparto Edilizia Residenziale Pubblica nelle politiche di Welfare. Nel 1978 la legge n. 457 istituisce il piano decennale per l'Edilizia Residenziale Pubblica e ne definisce gli organismi e le relative funzioni, nonché gli aspetti finanziari. In questa legge vengono altresì delineati tre profili di interventi di edilizia pubblica, che si distinguono in base all'importanza del ruolo concretamente svolto dall'amministrazione pubblica. Si definiscono così (a) l'edilizia residenziale sovvenzionata, nella quale gli edifici vengono costruiti attraverso un finanziamento pubblico diretto ed integrale, (b) l'edilizia residenziale agevolata, che vede l'ente pubblico incentivare imprese costruttrici private attraverso agevolazioni creditizie, e (c) la più recente edilizia residenziale convenzionata, che come la precedente è portata avanti da imprese costruttrici private le quali non beneficiano di agevolazioni creditizie, ma ricevono direttamente dall'ente pubblico beni o contributi (Urbani 2010).

A partire dagli inizi degli anni Novanta, la progressiva riduzione dei fondi Gescal, fino alla loro nominale abolizione, e il cambiamento del contesto socio-economico, hanno portato a una riduzione significativa degli alloggi residenziali pubblici costruiti. Nel 2001, la riforma del Titolo V della Costituzione ha trasferito alle Regioni la competenza in materia di edilizia pubblica, sebbene il loro ruolo fosse stato centrale nella gestione dell'edilizia residenziale pubblica in maniera regolata e importante sin dagli anni '70.



Con il Piano Casa del 2007-2008, l'importanza del ruolo dell'intervento privato nella costruzione di case ad uso sociale si fa predominante rispetto all'intervento pubblico. Cominciano così a sorgere interventi definiti di *housing sociale*, concetto distinto da alcuni autori dal *social housing* (assimilabile all'edilizia pubblica) proprio per la sua caratterizzazione prevalentemente privata (Tosi 2017). L'*housing sociale*, affermatosi negli ultimi 15 anni in tutta Europa, non soltanto ha portato a una moltiplicazione degli attori coinvolti attivamente in tutte le fasi degli interventi a favore del diritto all'abitazione (oltre agli enti pubblici e ad enti senza scopo di lucro, infatti, si sono affermati privati, attori del terzo settore e della società civile), ma si sono diversificate le modalità di intervento. Accanto alla costruzione e alla riqualificazione di stock edilizi, si sono fatte strada iniziative alternative come il cohousing e l'accoglienza in famiglia.

## 2. Evoluzione delle caratteristiche tecniche, architettoniche ed urbanistiche

Le caratteristiche tecniche ed architettoniche delle case popolari in Italia sono mutate molto da quando queste hanno fatto il loro ingresso nell'edilizia pubblica a oggi. Anche a tale proposito è possibile distinguere tre fasi.

La prima è associabile al periodo dei piani "I.N.A. Casa" e si caratterizzava per un'attenzione particolare alla funzionalità tecnica e architettonica degli edifici in relazione al miglior rapporto fra la quantità degli alloggi costruiti e i costi di costruzione. Così i primi alloggi pubblici si distinguevano per una tipizzazione razionale, estetica ed economica degli spazi, che si rifacevano alla tendenza architettonica prevalente in quel periodo in Italia, che era quella del Neorealismo architettonico. Questo si caratterizzava per un legame stretto con la tradizione, e per una reinterpretazione dei temi razionalisti basata sulla coerenza compositiva dei materiali, delle scelte tecnologiche e del disegno architettonico. Inoltre, per garantire un ritorno sul piano occupazionale ci si rivolgeva nelle varie fasi della costruzione a imprese locali e di piccoli imprenditori. La legge Fanfani, di cui si è parlato sopra, era accompagnata da due manuali di progettazione che comprendevano raccomandazioni e suggerimenti riguardanti l'uno la pianificazione urbanistica dei quartieri e l'altro la progettazione degli alloggi. In quest'ultimo manuale, in particolare,

venivano elencate quattro tipologie di alloggio: la casa multipiano continua, la casa multipiano isolata, la casa a schiera a un piano e la casa a schiera a due piani (Mazzadi 2012).

Con lo scioglimento dell'istituto INA Casa e l'ingresso del nuovo ente di promozione e finanziamento GESCAL, a partire dagli anni Sessanta si aprì una nuova fase di espansione dello stock di edilizia residenziale pubblica. Il GESCAL promulgò delle norme tecniche volte a innovare l'intero sistema di costruzione sulla base di progettazioni coordinate e integrate che permettesero una maggiore efficienza di tutto il processo produttivo. La caratteristica principale di queste progettazioni era la loro grandezza: gli interventi avevano in comune il tratto di contenere numeri elevatissimi di alloggi destinati a numeri sempre più grandi di persone, e di assumere così la sembianza di vere e proprie piccole città complete di servizi e aree comuni, spesso poste ai margini dei centri urbani. Questo da una parte era dovuto alla sempre più pressante richiesta di alloggi, dall'altra rispondeva alla volontà di alcuni architetti di sperimentare nuove tipologie di insediamento che si potessero definire autosufficienti. Anche quindi per far fronte alle crescenti necessità del processo costruttivo di questi enormi quartieri, sulla scia di pregresse esperienze di altri Paesi, come la Francia e i paesi Scandinavi, si cominciarono ad utilizzare per la costruzione soluzioni prefabbricate, preferite alle tradizionali norme artigiane che avevano caratterizzato il periodo della ricostruzione postbellica, per la loro maggiore velocità. Solo in un secondo momento i problemi legati alla più scarsa qualità degli alloggi costruiti con queste nuove tecniche vennero a galla, mostrando i limiti di tale politica. Non solo, ma col tempo emersero anche i limiti della pianificazione urbana per l'edilizia residenziale pubblica che era stata portata avanti fino a quel momento. Come detto, infatti, questi quartieri sorgevano in zone periferiche, ed erano pensati nell'ottica dell'autonomia. In realtà, la loro marginalità insieme alle peculiari caratteristiche socioeconomiche dei residenti aveva dato vita a dei quartieri "ghetto", che diventavano terreno fertile per disagio e rischio sociale.

Gli anni Settanta segnano il terzo punto di svolta nella tipologia degli interventi e delle costruzioni degli alloggi pubblici. Si svilupparono, infatti, due tendenze: da una parte si cominciò a riqualificare a rinnovare il patrimonio edilizio esistente, ponendo particolare attenzione agli aspetti qualitativi delle abitazioni, dall'altra si continuò a dare impulso alla costruzione di nuovi edifi-

ci. In questo periodo il ruolo delle regioni veniva rafforzandosi grazie all'entrata in vigore delle regioni a statuto ordinario, e così pure gli enti territoriali e i comuni. Le pianificazioni regionali e le progettazioni portate avanti dai comuni assunsero un carattere più adeguato al contesto, e si avvalsero di nuovi strumenti urbanistici e nuovi piani regolatori, che conferirono ai nuovi insediamenti un carattere più ordinato. Sorsero i primi Piani di Edilizia Economica e Popolare (PEEP) e si ridussero in maniera significativa le costruzioni in zone periferiche e marginali. L'attenzione per la qualità degli alloggi era accompagnata dall'utilizzo di nuovi materiali e tecniche che permettessero di ridurre i consumi, e fra la fine degli anni Settanta e gli anni Ottanta in tutta Italia si portarono avanti piccoli interventi che mirassero alla qualità degli edifici più che alla costruzione di grandi insediamenti. Questa tendenza a privilegiare la qualità e la sostenibilità degli alloggi, continuerà e si rafforzerà fino ad arrivare al nuovo millennio.

### 3. Funzioni sociali e modelli di welfare

Come sopra menzionato, la principale funzione sociale delle case popolari, e più in generale dell'edilizia residenziale pubblica, così come, anche se in maniera diversa, dei più recenti interventi di housing sociale, è quella di combattere la povertà abitativa.

Seguendo la descrizione che di questo termine dà Antonio Tosi (2017), per povertà abitativa si intendono quelle situazioni di difficoltà vissute da singoli o nuclei familiari, che non riescono ad accedere ad alloggi decenti ed adeguati alle loro esigenze attraverso il mercato. Sotto il cappello di questa espressione e definizione si trovano numerose situazioni concrete, che possono andare dal semplice rischio abitativo, cioè quelle situazioni in cui la situazione abitativa è precaria ma non delinea un profilo di emergenza immediata, al disagio abitativo, nel caso in cui le condizioni dell'abitazione non soddisfino le esigenze del nucleo familiare delineando situazioni di precarietà sociosanitaria, alla vera e propria esclusione abitativa, laddove l'impossibilità di accesso al mercato immobiliare è completa e gli individui si trovano in situazioni di emergenza, spesso associata a condizioni di marginalità socio-abitativa. È questo, ad esempio, il caso degli *homeless*, ovvero di quelle persone che non hanno una casa e

che dormono all'addiaccio, per strada o in altri luoghi pubblici (anche definiti *sleeping rough*, o *senza dimora*) o che vengono ospitati temporaneamente in strutture apposite (in questo caso si parla di *houseless*).

Le modalità attraverso le quali gli alloggi pubblici vengono allocati si differenziano da Paese a Paese in base alle diverse tradizioni di welfare, ma principalmente si possono distinguere due modelli: il modello universalistico e il modello categoriale. Nel primo caso il diritto all'abitazione viene considerato una responsabilità pubblica nei confronti di tutta la popolazione. Gli alloggi in affitto vengono quindi assegnati attraverso una lista d'attesa, che può avere o meno dei criteri di priorità, da enti territoriali o associazioni senza scopo di lucro, fermo restando che una quota di alloggi viene riservata a chi si trova in situazione di emergenza abitativa. Per coloro che versano in condizioni disagiate sono in genere previste delle garanzie e delle indennità di affitto. Il modello categoriale, invece, considera il fabbisogno abitativo come una esigenza individuale da soddisfarsi prevalentemente attraverso il mercato, nella quale l'intervento pubblico deve subentrare soltanto in caso di necessità e a determinate condizioni. A seconda dell'ampiezza della fascia di popolazione che questo modello considera fra i possibili beneficiari, si possono distinguere l'approccio generalista e quello residuale. Nel primo caso gli alloggi vengono assegnati ai singoli e ai nuclei familiari che si trovano sotto una certa soglia di reddito. Il costo dell'affitto ha un tetto massimo e ai beneficiari vengono elargite delle indennità che lo coprono in parte. L'approccio residuale, invece, si concentra solo sulle fasce più indigenti della popolazione, spesso nuclei familiari in situazioni di vulnerabilità multifattoriale. A questi in genere gli alloggi vengono assegnati in maniera diretta da parte delle autorità locali.

Per oltre 100 anni, dunque, l'edilizia residenziale pubblica in tutta Europa ha tentato di porre rimedio alle situazioni di disagio abitativo per garantire a tutti il diritto all'abitazione, il quale viene riconosciuto sia da numerose costituzioni nazionali che da trattati internazionali come la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e la Convenzione internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (ICESCR).

Nei fatti, però, fatta eccezione di pochi casi isolati nel tempo e nello spazio, la povertà abitativa non è mai stata sconfitta, nemmeno per quanto riguarda le sue forme più estreme, di esclusione e marginalità. Anzi, paradossalmente, le politiche abitative messe in atto dai vari Stati fino ad oggi hanno mostrato

le loro maggiori inadeguatezze proprio nei confronti delle fasce di popolazione più vulnerabili e bisognose, che versano nelle situazioni più critiche ed emergenziali. Infatti, fin dalla loro comparsa, le politiche per la casa, anche se con differenze nei vari Paesi, si sono tendenzialmente occupate di quelle che potremmo definire fasce intermedie della popolazione, ovvero lavoratori e loro famiglie, mostrando una tendenza a spostarsi sempre più verso l'alto e verso quelle condizioni più vicine a una "normalità", invece che concentrarsi sulle fasce più deboli. In altre parole, le politiche abitative hanno intercettato (in maniera parziale e non risolutiva) il disagio e, più consistentemente, il rischio abitativo, senza riuscire ad affrontare, né tantomeno a risolvere l'esclusione e la marginalità socio-abitativa.

Le fasce più povere della popolazione oltre ad avere più difficoltà nell'accesso alle misure sociali, sono state penalizzate anche per quanto riguarda la qualità degli alloggi loro destinati. Infatti, in alcuni casi, a queste fasce di popolazione sono state dedicate delle misure specifiche, che se da una parte hanno lo scopo garantire la (difficile) intercettazione del bisogno, dall'altra hanno relegato le componenti più fragili e problematiche in una zona grigia, fatta di percorsi ad hoc, separati da quelli delle fasce medie e medio-basse della popolazione, e di alloggi di qualità scarsa, tendenzialmente temporanei e con standard lontani da quelli utilizzati per l'edilizia residenziale ordinaria. Questo tipo di interventi "specialistici" sono stati riprodotti e continuano ad essere riprodotti, sotto varie forme e con diverse etichette ancora oggi in contesti e tradizioni di welfare anche differenti tra loro. Il tratto distintivo comune a tutti gli interventi di questo tipo è la funzione di controllo sociale di specifiche fette di popolazione, per le quali si rinuncia a incentivare l'integrazione nel tessuto urbano e la loro partecipazione, in favore di politiche di controllo, che mirano al mantenimento dell'ordine e del decoro pubblico.

#### **4. Nuove vulnerabilità sociali nell'accesso al diritto all'abitazione**

Negli anni, le categorie sociali con cui le misure di edilizia residenziale pubblica si sono dovute confrontare sono cambiate nella composizione, aumentate nel numero, e si sono complessificate, crescendo di pari passo con l'incremento della diversità urbana e sociale. Questo risulta particolarmente importante

per quanto riguarda le fasce più vulnerabili della popolazione, che come detto, sono anche quelle i cui bisogni riescono ad essere meno soddisfatti.

Le forme che la marginalità sociale e/o abitativa assume oltre a variare nel tempo, sono fra loro eterogenee, in quanto i fattori che le determinano sono molteplici e la loro intersezione dà sempre vita a svantaggi specifici che delineano profili e criticità qualitativamente peculiari. Ad esempio, le stesse due forme di marginalità, quella sociale e quella abitativa, non necessariamente si manifestano contemporaneamente, e d'altra parte, quando lo fanno, possono dare vita a una molteplicità di casi, con livelli diversi di gravità.

A oggi, una delle categorie sociali che più spesso si trova in condizioni di vulnerabilità o deprivazione abitativa è quella degli immigrati. Anche in questo caso, le tipologie e la gravità del disagio variano molto da caso a caso, ma uno dei parametri indicativi di quanto l'essere immigrato di per sé sia una condizione che espone maggiormente alla vulnerabilità abitativa, è lo svantaggio abitativo che questa categoria esperisce rispetto ai nativi. In Italia, come sottolineato da alcuni studi (Palvarini 2013), il rischio di deprivazione abitativa per gli immigrati è di tre volte e mezzo quello degli italiani. Fra gli immigrati c'è, inoltre, una maggiore incidenza di disagio abitativo, soprattutto nelle sue forme più gravi, che arrivano all'esclusione e alla marginalità abitativa, talvolta (ma non sempre) connessa anche alla marginalità sociale. Nonostante la maggior parte degli immigrati in Italia sia riuscita ad accedere a condizioni abitative accettabili, tramite l'affitto e l'acquisto sul libero mercato, la quota di stranieri che vive queste forme estreme di disagio ed esclusione abitativa è pari al 20%. Anche laddove l'accesso a un'abitazione viene conquistato non sempre si tratta di situazioni di vera e propria integrazione abitativa, ma di condizioni di più o meno forte disagio caratterizzate dalla condivisione dell'affitto (spesso irregolare) con un numero elevato di persone, o di sistemazioni fatiscenti o qualitativamente scadenti, sia in termini strutturali che di contesto sociale (Agustoni 2007, Tosi 2010). Considerando anche questa fascia che esperisce un disagio abitativo medio, la quota di immigrati in difficoltà abitativa sale al 40%.

Questa situazione, seppur con numeri diversi, è esperita dagli immigrati in tutta Europa, ed è ovviamente legata ai costi elevati degli alloggi e alle difficoltà economiche che gli stranieri affrontano sul mercato europeo. Le difficoltà ad accedere ad alloggi adeguati e decenti, però, non dipendono solo da questo,

ma anche da un generale clima discriminatorio che si riflette nelle scelte di chi affitta o vende gli immobili.

Data la situazione di forte vulnerabilità di questa categoria, laddove sussista la possibilità e vengano riscontrati i requisiti d'accesso alle graduatorie, anche i nuclei familiari immigrati accedono alle case popolari. Questo in alcuni casi ha generato la percezione nella popolazione autoctona di "passare in secondo piano", e di essere esclusi da un loro diritto, in quella che in alcuni casi diventa una ideologica guerra fra poveri. Nei fatti i numeri non confermano questa percezione, ma al contrario, alcuni comuni (come ad esempio, il comune di Osimo, nelle Marche) hanno emanato delle ordinanze che vietano a coloro che non hanno la cittadinanza italiana di accedere all'edilizia residenziale pubblica, aggravando così ancora di più la situazione di povertà abitativa delle famiglie immigrate.

## 5. Esempi di case popolari

Come esplicitato sopra, le tipologie di alloggi e di complessi residenziali, gli stili urbanistici e architettonici, variano molto nel tempo e a seconda del contesto in cui si opera.

Le case popolari, però, sono sempre state terreno fertile per portare avanti sperimentazioni più o meno innovative, che unissero prospettive architettoniche, ingegneristiche e filosofico-sociologiche. A oggi, è possibile dire che molte di queste sperimentazioni utopiche non hanno dato i risultati sperati, creando invece delle sacche di marginalità e rischio sociale in ghetti alle periferie delle città. Le responsabilità di questo spesso non sono tanto nella progettazione, quanto nella realizzazione incompleta e non aderente ai progetti iniziali. Esistono, comunque anche esempi virtuosi di sperimentazione. Per dare un'idea più concreta di quanto detto fino a qui, e per mostrare l'eterogeneità degli interventi, dei progetti e dei loro risultati, di seguito si riportano tre diversi esempi di complessi di edilizia residenziale pubblica: le Courtilières di Parigi, le Vele di Scampia a Napoli, le Hundertwasserhaus di Vienna.

### ***5.1 Les Courtilières di Parigi, 1954***

Agli inizi degli anni '50 a Parigi l'emergenza abitativa aveva assunto dimensioni preoccupanti tanto da spingere la popolazione a mobilitarsi per richiedere un intervento dello stato. Questo ebbe come esito quello di spingere il governo a prevedere per la primavera del 1954 la costruzione di più di 1500 alloggi su 57 ettari nel quartiere de les Courtilières nel comune de La Courneuve, dipartimento Seine-Saint-Denis nella regione de l'Île-de-France.

Il progetto venne affidato all'architetto Emile Allaud. Les Courtilières è uno dei primi progetti di grandi agglomerazioni abitative realizzato a Parigi, e il suo edificio centrale, il più caratterizzante, è costituito da un lungo serpente di cemento armato che si snoda per più di un chilometro ospitando 655 alloggi e un parco di 4 ettari con piste di pattinaggio e più di 1500 alberi. Il complesso ospita, oltre agli alloggi, numerosi servizi, tra cui asili nido, scuole elementari e medie, una biblioteca e alcuni centri di cura, configurandosi come una vera propria piccola comunità autosufficiente, una città-parco. Uno degli elementi caratterizzanti della progettazione di Allaud è l'attenzione posta ai colori che si ritrova in particolar modo negli spazi delle scuole.

L'edificio centrale è costituito da tre sezioni aperte sul parco costituite da nove torri a stella da 13 piani, alle quali verranno poi aggiunte nel 1957 altre 7 torri a stella e 4 edifici bassi.

Il progetto fu uno dei primi ad essere realizzato con elementi prefabbricati, infatti i pannelli di cemento della facciata erano stati dapprima costruiti in fabbrica. Queste prime sperimentazioni francesi apriranno la strada più avanti all'utilizzo di questi elementi in tutta Europa.

### ***5.2 Le Vele di Scampia, Napoli, 1975***

Fra il 1962 e il 1975 nel quartiere di Scampia, nella zona Est di Napoli, vennero costruiti sulla base di un progetto dell'architetto Francesco Di Salvo sette palazzi ad uso residenziale pubblico diventati in seguito famosi con il nome di "Le vele".

Questo nome è dovuto alla loro forma triangolare, che ricorda quella di una vela latina: larga alla base, la costruzione va restringendosi man mano che si sale verso i piani superiori.



Le sette vele di Scampia facevano parte di un progetto abitativo urbanistico più ampio che prevedeva anche uno sviluppo della città di Napoli nella zona est, ossia Ponticelli.

Per la progettazione delle Vele Di Salvo si ispirò ad architetti del calibro di Le Corbusier e di Kenzo Tange, dai quali prese rispettivamente i principi delle *unités d'habitation* e le strutture a “a cavalletto”. Più in generale, rifacendosi ai modelli macrostrutturali, l'architetto articolò l'impianto della costruzione su due tipi edilizi, ossia quello “a torre” e quello “a tenda”, che risulta essere quello più caratterizzante, definendo l'immagine delle vele. Questo modello si costituisce di due corpi di fabbrica separati costituiti da piani sfalsati a restringersi verso l'alto, collegati da ballatoi posti ad un'altezza intermedia rispetto ai piani degli alloggi.

Il progetto prevedeva la costruzione di una vera e propria città modello, autosufficiente, con servizi e presidi istituzionali, ampi spazi e aree verdi e con centri sociali, spazi di gioco, attrezzature e spazi collettivi, che ne avrebbero dovuto costituire il “nucleo di socializzazione”, in vista della realizzazione di una comunità coesa ed accogliente. La mancata realizzazione di questi spazi, dovuta al fallimento in corso d'opera della ditta costruttrice, è soltanto una delle concause che hanno portato al fallimento del progetto. Fra le altre, l'occupazione abusiva degli alloggi e la mancanza di presidi istituzionali che ha lasciato ampio spazio alla delinquenza, hanno trasformato il quartiere in ghetto ad alta marginalità e rischio sociale.

Fra il 1997 e il 2003 sono state abbattute tre delle sette vele, e nel 2016 una delibera comunale ha previsto l'abbattimento di tre delle restanti quattro vele e la riqualificazione della quarta, che ospiterà gli uffici della Città Metropolitana di Napoli. Il progetto, chiamato *Restart Scampia* è stato lanciato nel 2019.

### ***5.3 La Hundertwasserhaus di Vienna, 1986***

La Hundertwasserhaus di Vienna è un complesso di case popolari costruite nel quartiere di Landstraße, a est del centro della città fra il 1983 e il 1985 e progettato dall'architetto e artista Friedensreich Hundertwasser (nome d'arte di Friedrich Stowasser).

Il complesso ospita circa 50 appartamenti, e alla base del progetto dell'artista c'è la volontà di rendere la struttura allegra per cercare di infondere gioia di vivere alle persone meno abbienti della città.

L'intera costruzione è priva di spigoli vivi, le linee sono morbide e le facciate sono dipinte con colori accesi e decorate con ceramiche. Le finestre sono tutte diverse fra loro per forma e grandezza e i residenti hanno il diritto di personalizzare la facciata attorno alle proprie finestre secondo il loro gusto.

Coerentemente con lo stile dell'artista, che ha sempre prestato particolare attenzione al connubio fra costruzione edilizia e natura, anticipando persino alcuni concetti di bioarchitettura, sulle terrazze e sul tetto sono presenti alberi e giardini pensili pensati per portare il verde nelle abitazioni.

Due cupole a cipolla conferiscono infine all'edificio un tocco orientale. Al piano terra si trova una libreria, mentre al primo piano un caffè.

Il complesso viene a oggi gestito interamente dal comune di Vienna che affitta gli alloggi a 5 euro al metroquadro a persone e nuclei familiari in situazioni di bisogno, e nell'assegnazione predilige coloro che sono particolarmente attivi nel campo artistico e culturale.

Le Hundertwasserhaus sono una vera e propria opera d'arte e sono diventate con il tempo un'attrazione turistica, come testimoniano anche i numerosi chioschi, bar e servizi per il turismo sorti nelle vicinanze.

## Bibliografia

- Acocella A. (1980), *L'edilizia residenziale pubblica in Italia dal 1945 ad oggi*, Padova, CEDAM.
- Agustoni A. (2007), "Abitare e Insediarsi", in Ismu (a cura di), *Tredicesimo rapporto sulle migrazioni 2007*, Milano, Franco Angeli, pp.165-183
- Boelhouwer P. e H. van der Heijden (1997), *Management of social rented housing in Western Europe*, Delft, TU Delft University Press.
- Del Brocco B. (2014), *Housing sociale. Un'opportunità per la riqualificazione?* in De Matteis M., Del Brocco B., Figliola A. (a cura di), *Rigenerare la città: il Social Housing come opportunità di rinnovo urbano e sociale*, Venezia, Università IUAV di Venezia.
- Mazzadi E. (2012), *Edilizia residenziale pubblica: adeguamento funzionale e retrofit energetico. Un protocollo di intervento sugli edifici costruiti a Parma sino agli anni '60*, Tesi di Dottorato in Forme e Strutture dell'Architettura – XXIII Ciclo, Parma, Università di Parma Dipartimento di Ingegneria Civile, dell'Ambiente, del Territorio e Architettura.

- Palvarini P. (2013), *Casa e disuguaglianze*, in S. Vicari Haddock (a cura di), *Questioni Urbane*, Bologna, Il Mulino, pp. 93-118.
- Priemus H., Kleinman M., Maclennan D., Turner, B (1993), *European Monetary, Economic and Political Union: Consequences for National Housing Policies*, Delft, TU Delft University Press.
- Tosi A. (2010), *Le condizioni abitative*, in *Dieci anni d'immigrazione in Lombardia. Rapporto 2009*, Milano, Fondazione ISMU, Regione Lombardia, Osservatorio Regionale per l'integrazione e la Multietnicità, pp.353-354.
- Tosi A. (2017), *Le case dei poveri. È ancora possibile un welfare abitativo?*, Milano, Mimesis.
- Urbani P. (2010), "L'edilizia residenziale pubblica tra Stato e autonomie locali", *Istituzioni del Federalismo*, 3(4).

