



Davide Tabor

Politiche marginali, ceti marginali?

Gli “assegnatari” di casa pubblica e il problema del consenso nella città in espansione.

Sommario dell'intervento

Quando si analizzano le politiche pubbliche sulla casa in Italia non si può fare a meno di considerare l'esiguità dei finanziamenti che ancora oggi caratterizza il settore rispetto al complesso dei finanziamenti per il welfare. Nonostante le grandi città mostrino dati sull'emergenza abitativa piuttosto allarmanti e i prezzi delle abitazioni e i canoni d'affitto siano cresciuti notevolmente, gli investimenti pubblici sulla casa restano piuttosto bassi. Questo carattere del welfare italiano nel comparto delle politiche sulla casa decisamente sbilanciato rispetto ad altri, come nel caso di sanità o pensioni, non è una novità degli ultimi anni, di quelli cioè caratterizzati da una revisione del sistema di protezione sociale e dal contenimento della spesa pubblica. Potremmo dire che si tratta di una caratteristica di medio-lungo periodo ed è dunque necessario volgere lo sguardo all'indietro per capire come si consolidi. È noto che nei grossi centri urbani, come per esempio le città del triangolo industriale, il problema abitativo si ponga nel momento in cui cresce la pressione demografica derivante dai crescenti flussi migratori. Tuttavia solo in modo minoritario gli interventi pubblici sulla casa sono rivolti ai nuovi ceti urbani, agli immigrati appena arrivati che faticano a trovare una sistemazione; piuttosto, la disponibilità di casa pubblica (ma dobbiamo poi intenderci su cosa bisogna considerare come casa pubblica) è rivolta prevalentemente a famiglie e persone che già autonomamente hanno seguito un percorso d'integrazione nel tessuto sociale urbano.

La ricerca che ho in corso parte dal problema della marginalità delle politiche pubbliche sulla casa nella costruzione del sistema di welfare italiano. L'interpretazione dello sviluppo del sistema di welfare italiano che pone le scelte politiche dei partiti dettate da necessità di consenso quale impedimento alla diffusione di un modello universalistico è stata adottata anche per le politiche sulla casa. Un welfare, dunque, particolaristico-clientelare, essenzialmente pragmatico e legato alla necessità di rispondere alle richieste o ai bisogni di specifiche categorie di popolazione in cambio del loro sostegno politico.

Gran parte degli studi realizzati considerano la casa pubblica parte integrante delle dinamiche di costruzione del consenso per le forze di governo, locali o nazionali, e rilevano come gli interventi a favore delle fasce di popolazione a basso reddito e maggiore vulnerabilità sociale siano insufficienti, sostanzialmente marginali rispetto all'entità complessiva dell'investimento nel settore. Tuttavia, tale interpretazione necessita ancora di verifiche approfondite. L'analisi del caso di Torino aiuta a dipanare meglio il problema del rapporto tra assegnazione della casa pubblica e meccanismi dello scambio politico. Nella relazione si analizzano le assegnazioni fatte tra gli anni Sessanta e Settanta nel tentativo di ricostruire con maggior precisione i gruppi

sociali destinatari delle politiche pubbliche sull'abitare, per tentare di interpretare la loro "centralità" o "marginalità" politica rispetto alle esigenze di consenso.

La storiografia non mi pare abbia ancora sufficientemente affrontato questo problema. Sulle politiche della casa pubblica rimangono prevalenti le ricerche interessate agli aspetti architettonico-urbanistici, ai piani, all'andamento del mercato immobiliare e ai finanziamenti oppure le ricostruzioni degli iter legislativi dei singoli provvedimenti.

Fatte tali premesse, la mia ipotesi è che la casa pubblica entri nello scambio politico, ma in modo rilevante per quei ceti che non possiamo definire "marginali", né socialmente né politicamente. Infatti, le politiche della casa si rivolgono a persone già integrate da anni nel tessuto sociale e occupazione torinese e rappresentano i principali interlocutori per i partiti dell'area di governo nazionale.

Per affrontare tali questioni nella ricerca, che si sofferma su un caso di studio, ho analizzato la produzione edilizia a Torino, i soggetti coinvolti, i bandi di assegnazione delle case realizzate grazie al finanziamento pubblico; mi sono ovviamente soffermato sull'analisi del quadro politico torinese e sui dati che delineano il profilo socio-professionale della popolazione.

La casa che non integra.

Tra il 1965 e il 1966 l'amministrazione comunale di Torino decide di liberare tutti quegli edifici, ex capannoni industriali o ex caserme, adibiti all'accoglienza degli immigrati che non riuscivano a trovare una diversa sistemazione abitativa.

Le baracche, così erano chiamate, sono una sistemazione precaria, affatto ottimale a causa del sovraffollamento, delle condizioni igieniche e dello stato di sostanziale fatiscenza degli edifici. Gestite direttamente dall'ECA, nascono come ricoveri d'emergenza di fronte alla crisi di abitazioni della città, ma per molte famiglie la permanenza si protrae per anni.

Tuttavia i così detti baraccamenti, che alla metà degli anni '60 ospitano oltre 650 famiglie, sono se non l'unica, sicuramente tra le poche risposte di carattere istituzionale al bisogno di casa per una popolazione che sta crescendo a ritmi sostenuti. Infatti, in questi anni lo sviluppo economico-industriale della città determina una richiesta di manodopera elevata a cui fornisce risposta l'incremento dell'immigrazione, soprattutto dalle regioni meridionali. Parliamo di un incremento rapido: subito dopo la guerra Torino ha una popolazione di circa 700.000 abitanti, che nel volgere di un quindicennio arriva a superare il milione. In soli cinque anni, tra il 1955 e il 1960, la popolazione cresce di 200.000 unità, arrivando negli anni '70 a toccare il milione e 200.000 abitanti. La situazione abitativa mostra subito di non essere all'altezza della domanda di casa.

Nel suo libro sull'immigrazione meridionale a Torino, uscito per la prima volta nel 1964, ma ancor oggi uno dei pochi studi sull'immigrazione nel capoluogo piemontese, Goffredo Fofi mostra bene come il ciclo d'integrazione urbana degli immigrati passasse per canali abitativi del tutto governati dal mercato privato, sia che si trattasse di sistemazioni in pensioni nella zona di Borgo Dora, sia che si trattasse di affitto di camere o di piccoli appartamenti di un patrimonio edilizio e abitativo in gran parte fatiscente.

Nella Torino degli anni '50 e '60 non possiamo considerare la casa come un bene sociale, nemmeno quando la città è sottoposta a una pressione demografica di gran lunga superiore alla capacità del mercato privato di rispondere adeguatamente al bisogno abitativo. La casa pubblica, insomma, non funziona nemmeno come strumento d'integrazione nel contesto urbano. Eppure a Torino come in tante altre città italiane c'erano case pubbliche, a cominciare da quelle realizzate grazie al piano INA casa, e altre erano in corso di realizzazione, come per esempio i quartieri GESCAL o le così dette aree 167, in applicazione della legge del 1962.

Cosa intendiamo con casa pubblica nell'Italia degli anni '60 e '70?

Cominciamo a chiederci quanto si costruisce a Torino fino alla fine degli anni '70 e quale incidenza abbiano la realizzazione di abitazioni nuove costruite grazie all'intervento pubblico diretto¹.

Tra il 1945 e il 1977 a Torino si costruiscono 262.225 alloggi, 42483 grazie a investimenti a vario modo riconducibili all'intervento pubblico per l'edilizia economica e popolare. Si tratta de 16,2 % dei nuovi alloggi costruiti, che però sono destinati in maggioranza alla proprietà, in seguito a vendita oppure attraverso il meccanismo del riscatto. Alla locazione è destinato il 7,6 % delle nuove costruzioni.

Se suddividiamo l'intero arco cronologico in base ai principali provvedimenti normativi varati (dunque alle principali di fonti di finanziamento), notiamo che:

- Nel periodo 1945-62 la realizzazione di alloggi costruiti grazie all'intervento pubblico è sostanzialmente pari tra locazione e proprietà;
- Nel periodo 1963-71 il rapporto risulta ampiamente a vantaggio della proprietà, che conta circa i 2/3 delle costruzioni;
- Nel periodo 1972-77 il rapporto è totalmente invertito a favore della locazione: gli alloggi realizzati con intervento pubblico e destinati all'affitto rappresentano i ¾ del totale.

Tabella 1. Numero di alloggi realizzati a Torino grazie al finanziamento pubblico

1945-62		1963-71		1971-77		TOTALE 1945-77	
affitto	proprietà	affitto	proprietà	affitto	proprietà	affitto	proprietà
8392	8651	5173	11680	6504	2083	20069	22414

Per stimare il rapporto tra costruzione di alloggi finanziata dall'intervento pubblico e totale complessivo delle nuove realizzazioni per periodo, si osservino i seguenti grafici:

Grafico 1. Numero di alloggi realizzati a Torino grazie al finanziamento pubblico e numero di appartamenti costruiti a Torino. Dati raggruppati per periodo.

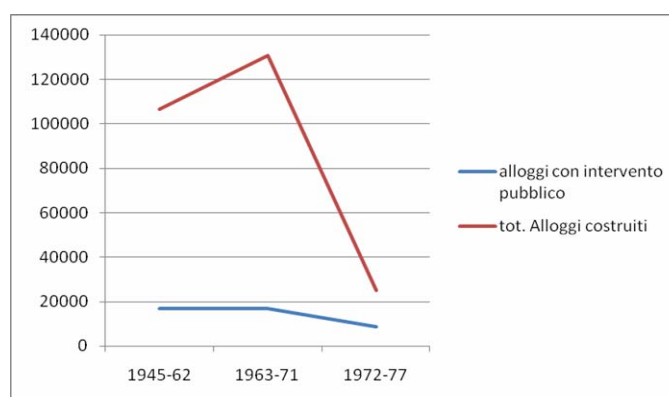
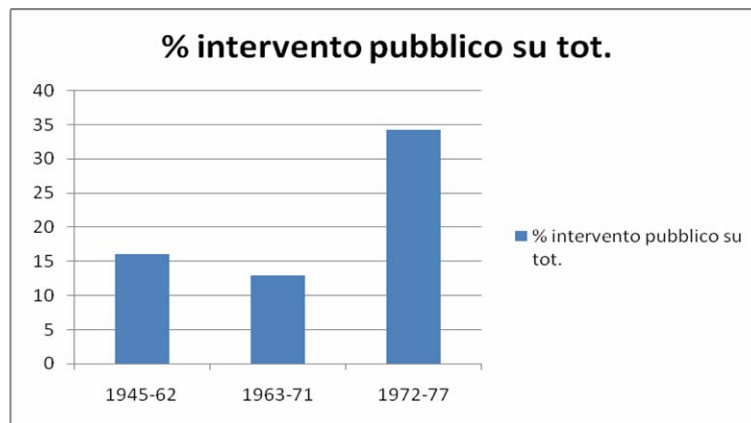


Grafico 2. % alloggi realizzati a Torino grazie al finanziamento pubblico sul totale degli alloggi costruiti. Dati raggruppati per periodo.

¹ I dati su Torino sono elaborazioni dalle varie fonti indicate nella sezione finale Bibliografia e fonti.



Per chiarire cosa sia la casa pubblica a Torino in questi decenni e in cosa consista l'intervento pubblico bisogna analizzare i soggetti coinvolti nella realizzazione di edilizia economica e popolare. Infatti, sono poi i singoli soggetti, enti, cooperative o imprese, ad assegnare gli alloggi in locazione o in vendita secondo criteri autonomamente stabiliti.

Almeno la metà del patrimonio di alloggi realizzato con finanziamento pubblico fino al 1977 risulta costruito da imprese private, cooperative e enti pubblici o para-statali. Tale patrimonio è in gran parte destinato alla proprietà.

Circa 15.000 appartamenti sono costruiti da IACP, Comune o soggetti istituzionali che li destinano in prevalenza alla locazione con criteri di assegnazione meno indirizzati a premiare limitate e specifiche categorie, come per esempio i dipendenti di un'azienda o ente oppure i soci di una cooperativa.

C'è ancora almeno un dato da segnalare: il numero di alloggi costruito dalle cooperative è molto alto e cresce nettamente dopo il 1971. Possiamo stimare tale quota in come poco meno di un terzo delle costruzioni complessive realizzate con finanziamenti pubblici. Per esempio, se osserviamo la produzione edilizia nelle aree così dette "167" (in relazione all'applicazione della legge del 1962), il 48% dei metri cubi complessivi è assegnato a cooperative.

A chi è rivolta la casa?

Se incrociamo i dati appena esposti con l'analisi dei bandi di assegnazione dei singoli lotti possiamo ricostruire con buona approssimazione un profilo dei destinatari delle case realizzate con finanziamento pubblico a Torino tra gli anni '60 e gli anni '70.

In questo contesto è solo possibile fornire un quadro generale della situazione.

La prevalenza della proprietà sulla locazione delinea un primo confine. Non tutte le famiglie possono accedere a questo canale anzitutto per mere ragioni economiche, nonostante siano previste agevolazioni come la vendita a riscatto. Tuttavia se osserviamo i soggetti che costruiscono per la vendita notiamo come si compia fin da subito una selezione tra i possibili acquirenti. Si tratta in netta prevalenza dei dipendenti dell'azienda o dell'ente costruttore, per esempio la Fiat o le Ferrovie dello Stato, oppure della cooperativa. Come noto, le due cose potevano coincidere, poiché molte cooperative si costituiscono tra dipendenti di determinate aziende.

Per l'incidenza della quota di costruito assegnato alle cooperative è utile osservarne la composizione sociale. Si tratta quasi esclusivamente di cooperative di impiegati e dipendenti pubblici. Sono dunque queste categorie a beneficiare delle assegnazioni di case.

Passiamo ad analizzare altri criteri per l'assegnazione delle case, in locazione o vendita. Sia che si tratti di assegnazioni promosse da enti pubblici, sia che si tratti di cooperative o aziende private, in generale sono premiate le famiglie con più lunga residenza a Torino e con rapporto di lavoro di più lunga durata.

Naturalmente l'edilizia aziendale pone poi ulteriori vincoli, primo dei quali è il permanere del rapporto di lavoro.

Inoltre, fino al 1971-72 risulta chiaro come alcune categorie professionali siano privilegiate nell'accesso alla casa pubblica, poiché, per esempio, i dipendenti della FIAT possono partecipare ai bandi, oltre che dell'azienda, anche dell'Ina, dello Gescal, del Comune e dello Iacp, mentre i baraccati o i profughi hanno meno canali.

La locazione fornisce un quadro differente, poiché è netta la prevalenza delle realizzazioni di Comune, Iacp e Stato. Tuttavia solo una parte delle assegnazioni svolte da tali soggetti può essere ricondotta a una funzione sociale e assistenziale, poiché non mancano le quote destinate a specifiche categorie, come per esempio i dipendenti di uno specifico ente.

Che cos'è la casa pubblica?

I dati analizzati ci permettono di tracciare un profilo della casa pubblica in questo periodo. La casa pubblica a Torino è prevalentemente una casa di proprietà ed è comunque indirizzata a specifiche categorie socio-professionali ben individuabili, cioè in gran parte impiegati o dipendenti della pubblica amministrazione.

Qual è la quota di abitazioni destinata a gruppi sociali in difficoltà e che svolge, dunque, una esplicita funzione assistenziale? Alla luce della documentazione al momento disponibile è possibile fare soltanto delle stime. Questa quota rappresenta certamente meno di un terzo delle costruzioni complessive realizzate con intervento pubblico, cioè circa il 3% (e forse meno) delle abitazioni esistenti a Torino alla fine degli anni '70.

La casa paga in termini di consenso?

Occorre provare a rispondere alla questione posta all'inizio, ovvero quale sia il peso della casa pubblica nello scambio politico. L'incrocio di più fonti permette di individuare alcune linee di tendenza, che richiederanno ulteriori approfondimenti.

È utile richiamare alcuni aspetti specifici del quadro politico locale. A Torino nel 1966 si forma la prima giunta di centro-sinistra, confermata nelle elezioni del 1970. Nel 1975 si forma una nuova maggioranza sull'asse PCI-PSI, che nel 1980 incrementa il proprio consenso tra i torinesi.

Se osserviamo i dati elettorali delle elezioni del 1970 e del 1980, notiamo che nei quartieri in cui prevale nettamente l'insediamento di edilizia pubblica il PCI ottiene un notevole successo, che si consolida nel 1980, con percentuali ampiamente superiori al dato medio cittadino. Il PSI, se pur meno, si mantiene su un dato costantemente superiore alla media. La Dc, invece, ha un andamento meno lineare: ha percentuali superiori alla media nel 1970 (anche dell'ordine del 3% in più), ma crolla dieci anni dopo, quando in questi quartieri il valore è inferiore alla media cittadina, con la sola eccezione del quartiere in cui risulta più alta la presenza di impiegati e dipendenti della pubblica amministrazione e in cui si sono concentrate gran parte delle costruzioni realizzate dalle cooperative tra la fine degli anni '60 e la fine degli anni '70.

Per gli anni '60, DC e PSI raccolgono consensi superiori alla media in quei quartieri in cui o si è verificata una consistente quota di nuove assegnazioni nel periodo 1964-70, oppure in cui prevale nel profilo sociale degli abitanti la componente dei dipendenti pubblici e degli impiegati, in gran parte diventati proprietari dell'alloggio realizzato con fondi pubblici. C'è però un'eccezione, rappresentata dalla zona di Mirafiori Sud, dove con l'assegnazione degli alloggi avvenuta tra il '66 e il '67 è nato, di fronte a problemi enormi derivanti dalla qualità delle costruzioni e dalla scarsità dei servizi territoriali, un forte movimento dal basso degli inquilini che il PCI ha saputo fin da subito intercettare.

Il quadro cambia con gli anni '70, per varie ragioni: muta il contesto normativo sull'edilizia pubblica (la casa assume sempre più nettamente una funzione sociale; inoltre, per esempio la legge del 1971 riconosce agli IACP un ruolo centrale nella gestione e costruzione del patrimonio pubblico, pone limiti all'alienazione di tale patrimonio, riordina i criteri delle assegnazioni, ecc.); cambiano gli equilibri politici nell'amministrazione locale, e ciò determina un più generale spostamento di consensi verso la nuova alleanza

di governo PCI-PSI; in base ai nuovi criteri, che riconoscono sempre più la casa come servizio sociale, vengono assegnati grossi lotti di case concentrate nei quartieri di edilizia pubblica.

Questi tre fattori, e soprattutto il terzo (in quanto ridefinisce il profilo sociale della popolazione in queste aree), possono fornire elementi utili a spiegare i differenti esiti elettorali.

In conclusione, negli anni '60 e '70 la casa popolare, quella rivolta a settori socialmente deboli della popolazione, tocca a Torino non più del 3% delle famiglie residenti (si tratta di una stima per eccesso), e concentra le assegnazioni in pochi quartieri posti ai margini della città. La casa pubblica entra nello scambio politico, ma solo se la definiamo in senso ampio, cioè comprendendo tutte gli appartamenti costruiti con il sostegno pubblico, qualunque fosse la tipologia dei soggetti costruttori o degli assegnatari. E vi entra in modo debole, nel senso che non fa che confermare tendenze più generali: per i partiti che rappresentano l'area di governo nazionale e che controllano le politiche della casa anche a livello locale fino alla metà degli anni '70, si conferma un rapporto privilegiato con specifici gruppi sociali, ceto medio, ma non solo. Gli interlocutori sono chiari, impiegati e dipendenti pubblici soprattutto, e sono messi in evidenza proprio dai meccanismi che regolano costruzione e assegnazione di case pubbliche.

Per il PCI, invece, la questione casa pubblica entra nelle dinamiche di consenso in modo differente: meglio di altri riesce a inserirsi nella mobilitazione che a Torino nasce alla fine degli anni '60 proprio intorno al problema della casa e al governo democratico del territorio. Inoltre, diventato partito di governo nelle amministrazioni locali, prova in modo diverso dal passato a dare risposta al bisogno di casa, procedendo a nuove costruzioni di edilizia popolare destinate a settori medio-bassi della popolazione, avvia un generale piano di risanamento del patrimonio edilizio cittadino (pubblico e privato), procede in un'azione di trasparenza nella gestione dello IACP, anche in applicazione delle nuove normative nazionali.

Bibliografia principale e fonti

U. Ascoli (a cura di), *Welfare state all'italiana*, Roma-Bari, Laterza, 1984

A. Daolio, *Le lotte per la casa in Italia. Milano, Torino, Roma, Napoli*, Milano, Feltrinelli, 1976

G. Della Pergola, *Diritto alla città e lotte urbane. Saggi di sociologia critica*, Milano, Feltrinelli, 1976

P. Chicco, M. Garelli, G. Sirchia, *Sviluppo urbano ed edilizia residenziale pubblica*, Torino, Celid, 1980

F. Conti, G. Silei, *Breve storia dello stato sociale*, Roma, Carocci, 2005

G. Crainz, *Storia del miracolo italiano. Culture, identità, trasformazioni fra anni Cinquanta e Sessanta*, Roma, Donzelli, 1996

G. De Rosa (a cura di), *Fanfani e la casa: gli anni Cinquanta e il modello italiano di Welfare State – Il piano Ina-casa*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2002

G. Fofi, *L'immigrazione meridionale a Torino*, Milano, Arago, 2009

F. Indovina, *Lo spreco edilizio*, Venezia, Marsilio, 1981

F. Indovina (a cura di), *Dal blocco dei fitti all'equo canone: il conflitto tra proprietari e inquilini e le mediazioni delle forze politiche*, Venezia, Marsilio, 1977

G. A. Ritter, *Storia dello stato sociale*, Roma-Bari, Laterza, 1996

G. Rochat (a cura di), *La casa in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1980

A. Tosi, *Casa, quartieri, abitanti, politiche*, Milano, Libreria Clup, 2005

Per i dati su Torino:

ISPES, *Il ruolo dell'intervento pubblico nell'edilizia. Analisi di alcuni aspetti dell'intervento nel periodo 1908-1970 a Torino*, Roma, 1970

SUNIA Torino, *Edilizia residenziale pubblica*, ciclostile marzo 1979

EISS Torino, *L'edilizia residenziale di iniziativa pubblica ed aziendale nell'area metropolitana di Torino*, novembre 1972

IACP Torino, *Patrimonio immobiliare IACP Torino-1972*, 1972

Città di Torino, *Annuario statistico*, annate varie (comprende anche i quadri riassuntivi dei censimenti della popolazione di Torino 1961, 1971, 1981)

Archivio ATC Torino, documenti vari

Archivio Fondazione Gramsci Torino, Fondo PCI-Torino, documenti vari

Archivio Fondazione Nocentini Torino, Fondo SICET, documenti vari

Leggi

- L 43/1949
- L 408/1949
- L 1148/1955
- DPR 1333/1957
- DPR 2 19/1/59
- L 167/1962
- L 60/1963
- DPR 655 23/5/1964
- L. 865/1971
- Decreto 30712/1972 n 1035
- DPR 1035/1972
- DPR 1036/1972
- L 513 8/8/77
- L. 10/1977
- L 392 1978
- L 457/1978