

Condizione abitativa e lotte per la casa

Davide Tabor (Università di Torino)

L'intervento affronta il problema della condizione abitativa nei grandi centri urbani nell'Italia del secondo dopoguerra e delle politiche pubbliche della casa, con una particolare attenzione al caso torinese, analizzando il rapporto tra movimenti per la casa, attori politici e decisori pubblici tra anni Sessanta e anni Settanta. In particolare, la storia dello sciopero per la casa del 1969 e della sua lunga genesi servirà a capire in che modo le istanze provenienti dal basso furono trasformate in azioni amministrative e legislative.

Condizione abitativa e prime forme di organizzazione degli inquilini: il caso di Torino

La condizione abitativa nella Torino dell'immediato dopoguerra favorì la nascita di comitati e associazioni di inquilini, a livello cittadino, di quartiere e di caseggiato. Due organizzazioni ottennero in breve tempo maggior ascolto da parte dello Iacp torinese: il Comitato Centrale degli Inquilini delle case popolari e l'Associazione Piemontese Inquilini. Non si sa molto della loro origine, salvo trovarne da subito traccia nei documenti ufficiali dell'istituto torinese. Fu infatti già nella seduta del consiglio di amministrazione del luglio 1947 che, dopo una discussione durata alcuni mesi, si approvò il nuovo regolamento per la Commissione assegnazione alloggi. Con la disposizione assunta veniva istituita "una speciale Commissione che ha per compito l'assegnazione di tutti gli alloggi disponibili nei vari gruppi delle case popolari di Torino"¹. Tale commissione, che aveva il compito di esaminare tutte le domande di casa pervenute all'ente e di stilare una graduatoria, in prima istanza fu così composta:

"Detta Commissione è presieduta dal Presidente dell'Istituto e in sua assenza dal Vice Presidente, ed è composta di altri 5 membri, dei quali due designati dal Consiglio di Amministrazione fra i suoi membri, due dal Comitato Centrale degli Inquilini delle case popolari, uno dall'Associazione Piemontese Inquilini. A parità di voti prevale quello di chi presiede la Commissione, per la validità della deliberazione sarà necessaria la presenza di almeno quattro componenti la Commissione"².

Il riconoscimento delle associazioni di inquilini avvenne ai vari livelli: nella stessa riunione il presidente propose infatti di stampare un comunicato da affiggere in tutti gli stabili "nel quale siano ufficialmente riconosciute le Commissioni Inquilini e la Commissione Centrale e si invitino tutti gli inquilini ad adeguarsi alle disposizioni fissate dal proprio regolamento"³. Tali decisioni sembrarono introdurre significative novità nel rapporto tra istituto e inquilini, vista l'importanza rivestita nelle politiche di edilizia pubblica dalle procedure di assegnazione degli alloggi e vista l'immagine di trasparenza amministrativa che questo regolamento intendeva trasmettere; in realtà esse non portarono a nessuna riconfigurazione del funzionamento dell'ente, poiché lo Iacp di Torino scelse presto un'altra strada, quella cioè di chiudere ogni spazio di partecipazione formale degli abitanti, e nel volgere di pochi anni si arrivò così allo scioglimento delle commissioni inquilini precedentemente riconosciute.

Tale esperienza durò però pochi anni: nella seduta del 30 giugno 1952 il consiglio di amministrazione chiuse definitivamente la questione eliminando le commissioni di stabile⁴. Con il 1952 terminò dunque una stagione di partecipazione dell'inquilinato alla gestione dell'ente. Negli anni precedenti, infatti, le rappresentanze degli inquilini furono dapprima riconosciute, poi coinvolte in alcune decisioni, infine interpellate ogni qual volta c'erano questioni spinose da decidere. Nell'immediato dopoguerra, quindi, le commissioni si inserirono nella vita amministrativa dell'ente, anche se con ruoli non sempre ben definiti: furono così al tempo stesso lo strumento per affermare gli interessi dell'inquilinato e per far sentire la sua presenza nella struttura dello Iacp. Dopo la loro eliminazione non mancarono nuovi contenziosi tra consiglio di amministrazione e inquilini, ma non passarono più attraverso la contrattazione o lo scontro con questi organismi. Eppure quella forma di partecipazione non si

¹ Archivio Atc, Verbali Consiglio Amministrazione 1-4-1944 – 1-7-1949, *Verbale della seduta del Consiglio di Amministrazione del giorno 15/7/1947*, p. 73.

² Ibid. La composizione fu ritoccata nella seduta del 16 settembre, quando, per riequilibrare le forze, si decise di aumentare i rappresentanti dello Iacp inserendovi il direttore (p. 79).

³ *Verbale della seduta del Consiglio di Amministrazione del giorno 15/7/1947*, p. 71.

⁴ *Verbale della seduta del Consiglio di Amministrazione del giorno 30/6/1952*, pp. 131-134.

spese del tutto: modalità spontanee di rappresentanza dell'inquilinato restarono molto probabilmente in vita pur avendo perso il riconoscimento da parte dell'istituto, e qualche anno dopo riapparvero nuovamente sulla scena.

Il movimento per la casa a Torino negli anni Sessanta

Con l'eliminazione delle commissioni di stabile non si fermarono le lotte degli inquilini, che anzi continuarono a essere piuttosto rivendicativi per tutti gli anni Cinquanta soprattutto su due temi: l'aumento degli affitti e le rivalse per i servizi⁵. Dunque, nonostante l'atteggiamento di chiusura dell'ente, continuarono a esistere organismi di mobilitazione e auto-organizzazione dell'inquilinato; del resto, lo stesso Iacp non poteva governare il suo patrimonio edilizio, per altro ancora fortemente danneggiato dalla guerra, senza un minimo coinvolgimento degli abitanti e, di fronte a precise necessità, gli inquilini continuarono a essere ascoltati. Ma dopo il 1952 e per diverso tempo le relazioni tra Iacp e assegnatari furono gestite direttamente dall'ente senza la mediazione di organismi autonomi formalmente riconosciuti: ci fu quindi un mutamento di strategia che richiese molte energie per essere cambiato e una nuova fase si aprì solo con gli anni Sessanta, quando le richieste degli inquilini di casa pubblica originate dalla condizione abitativa si saldarono a questioni più generali, e dai problemi specifici degli stabili si passò così a quelli legati allo sviluppo della città e ai diritti sociali.

Nella Torino trasformata dal miracolo economico, la storia della partecipazione degli inquilini alla vita dell'istituto incrocia quella più nota dei movimenti politici degli anni Sessanta e Settanta, al cui interno le lotte per la casa ebbero un posto di primo piano: sulla città, sulla sua organizzazione, sui bisogni dei ceti popolari urbani si concentrò infatti un'anima del complesso e variegato movimento di contestazione di quegli anni⁶. Per esempio, fu proprio a partire dai problemi legati all'abitazione, alle condizioni abitative e alla carenza di alloggi economici che sorsero i primi gruppi di quartiere, che allargarono presto la propria sfera di interesse e le proprie rivendicazioni ai temi legati alla carenza di servizi, ai modelli di crescita urbanistica e di governo della città, alla trasparenza e alla democratizzazione delle amministrazioni pubbliche.

Tra il 1960 e il 1967 nacquero a Torino vari comitati di quartiere. Tra i primi a formarsi ci fu quello di Falchera, zona a eminente presenza di edilizia residenziale pubblica, e, dopo, seguirono quelli di Parella e Vanchiglia, i comitati dei quartieri Vallette, Mirafiori sud (primo nucleo) e Basse Lingotto, dove nel frattempo si stava procedendo alle assegnazioni degli alloggi popolari. Il tema abitativo, con le varie implicazioni, era presente in tutte le prime esperienze, anche se in forme e contenuti differenti, ma non poteva essere diversamente.

In via Artom come a Falchera, a Vallette e in altre zone di edilizia pubblica, l'attenzione, dunque, partì da questioni di caseggiato e di vivibilità degli appartamenti per estendersi ai disservizi del quartiere e alla politica cittadina, ma le varie esperienze locali non restarono a lungo isolate. Esse infatti cominciarono presto a interagire tra loro e a entrare in contatto con un movimento più ampio che batteggiava per un nuovo modello di amministrazione urbana⁷.

Il passaggio dai comitati inquilini a quelli di quartiere nelle zone di edilizia pubblica è lampante se osserviamo un altro caso, quello del quartiere Vallette. In quest'area della periferia nord i comitati inquilini superarono l'isolamento delle battaglie promosse singolarmente e si riorganizzarono dando vita al comitato di quartiere:

“Questo Comitato Unitario di Quartiere – si legge in una lettera al sindaco di Torino del 2 giugno 1969 –, sorto dalla fusione dei 4 comitati settoriali (GESCAL, IACP, INCIS, PROMOTORE) i quali da anni operano nel quartiere, in possesso oramai di un'imponente corrispondenza composta da innumerevoli richieste, solleciti, suppliche d'interventi ecc., di innumerevoli contatti, incontri e

⁵ Negli anni Cinquanta sono numerosi i conflitti con gli inquilini, soprattutto a seguito degli aumenti dei fitti. Si veda per esempio Archivio Atc, Verbali Consiglio Amministrazione 16-3-1953 – 29-9-1954, *Verbale della seduta del Consiglio di Amministrazione del giorno 15/10/1953*, pp. 53 segg.; ivi, *Verbale della seduta del Consiglio di Amministrazione del giorno 28/5/1953*, pp. 140 segg.; Verbali Consiglio Amministrazione 19-10-1957 – 15-11-1958, *Verbale della seduta del Consiglio di Amministrazione del giorno 23/11/1957*, pp. 13 segg.

⁶ Alcune informazioni sul caso torinese si trovano in Giovanni De Luna, *Le ragioni di un decennio* cit.

⁷ È ovviamente impossibile in questa sede dar conto del contesto nel quale si inserirono le mobilitazioni degli inquilini. Rimando a Bruno Bongiovanni, *Il Sessantotto studentesco e operaio* e a Nicola Tranfaglia, Brunello Mantelli, *Apogeo e collasso della «città-fabbrica»: Torino dall'autunno caldo alla sconfitta operaia del 1980*, in Nicola Tranfaglia (a cura di), *Storia di Torino. Gli anni della Repubblica*, Vol. IX, Einaudi, Torino 1999, rispettivamente pp. 779-826 e 829-859.

tavole rotonde con i sigg. Assessori e Consiglieri Comunali, sempre prodighi di promesse a breve termine e mai concluse, ha accettato di venire da voi Ill.mo Signor Sindaco in delegazione, ritenendo che l'abbandono totale del nostro quartiere (costato oltre 10 miliardi) da parte del Consiglio Comunale, è una situazione altamente scorretta, sia sul piano sociale che politico, umanitario e comunitario, amministrativo ed igienico”⁸.

I rappresentanti, eletti secondo un regolamento approvato nello stesso anno, si recarono dunque dal sindaco con una lunga lista di lamentele: trasporti pubblici, aree verdi, scuole ed asili, farmacie e poliambulatorio, centri culturali e aggregativi, pulizia, manutenzione strade.

Ancora più esplicito il caso di Mirafiori Sud, come si legge in un volantino del 1969 diffuso poco prima delle votazioni per designare i membri del comitato:

“sin dal suo sorgere ci siamo battuti perché il Comitato di Quartiere resti “UN ORGANISMO AUTONOMO QUALE ESPRESSIONE DEGLI ASSEGNATARI” NON IDENTIFICANDOSI CON NESSUNA MATRICE “IDEOLOGICA” onde far maturare anche in modo originale una esperienza NUOVA che lasci la strada della divisione, per scegliere la strada dell'unità dei cittadini; sulle case, sui problemi, sull'assetto sociale e civile del quartiere”⁹.

La rinascita dei comitati inquilini, spinta fondamentale per la formazione dei comitati di quartiere, non trovò la direzione dell'istituto del tutto sorda al bisogno di affrontare, in una logica nuova e dopo anni, l'annosa questione del rapporto tra ente e rappresentanze dell'inquinato. Pure per l'istituto i tempi stavano cambiando, anche perché dal 1965 in avanti la pressione dal basso cominciò a farsi particolarmente incisiva su vari fronti: in quell'anno si svolse per esempio il primo dibattito nel consiglio comunale torinese sul decentramento¹⁰, nel 1967 si formò il coordinamento cittadino dei comitati di quartiere, in risposta al quale l'anno dopo il Comune di Torino istituì l'assessorato al decentramento. Inoltre, negli stessi mesi le prime esperienze di decentramento avviate in Italia, a cominciare da quella bolognese, portarono all'attenzione dei movimenti, dei partiti, dei sindacati e delle istituzioni il vero tema, cioè quello dell'autogestione dei servizi, e non a caso le richieste dei rinati comitati spontanei degli inquilini e dei primi comitati di quartiere si indirizzarono alla sperimentazione di strumenti democratici di governo degli enti pubblici e del territorio. Che cosa significava esattamente l'autogestione dei servizi? Nel lessico politico di allora la nuova questione democratica, posta anzitutto dal dibattito sul decentramento, corrispondeva alla necessità di dar vita a spazi di partecipazione della cittadinanza alle scelte dell'amministrazione e alla gestione dei servizi. In altri termini, si riteneva che fossero maturi i tempi per superare la fase consultiva, che prevedeva un mero ascolto non vincolante della popolazione prima delle deliberazioni, da sostituire con strumenti di coinvolgimento diretto dei cittadini al funzionamento dei servizi collettivi, a partire da quelli assistenziali, sanitari e culturali¹¹.

Nella seconda metà degli anni Sessanta l'istituto torinese cominciò a lanciare messaggi precisi di collaborazione, anche se non sempre in modo lineare: all'origine del comitato inquilini degli stabili di via Artom, tra il 1966 e il 1967, vi fu infatti l'azione degli assistenti sociali dell'Ispes, che spinsero gli abitanti a darsi nuove forme di organizzazione presto diventate autonome¹²; nel 1967, fu pubblicato sulle pagine del periodico *Voci*, il *Notiziario d'informazioni dell'Istituto Case Popolari di Torino*, l'invito a costituire ovunque i comitati inquilini¹³; nel 1968 lo stesso ente promosse la costituzione di un comitato tecnico-amministrativo degli abitanti del nuovo quartiere di corso

⁸ Ivi, b. 334. Nell'estate del 1970 nacque il comitato provvisorio degli stabili popolari di via Ardigò, via Pomponazzi e via Galluppi, che formalizzò fin da subito le modalità di elezione dei rappresentanti. Archivio Generale Atc, cart. 215.

⁹ AGT, *Partito Comunista Italiano-Federazione di Torino* b. 334.

¹⁰ Il principale modello era quello bolognese; Bologna istituì i consigli di quartiere già nel 1960. In questa fase il PCI torinese riuscì presto a interpretare efficacemente queste istanze. In ivi, b. 332.

¹¹ A tal proposito si vedano le considerazioni contenute in «Bologna. Rivista del comune», numero speciale, dicembre 1967, in particolare il contributo dell'assessore Dante Stefani *Verso l'autogestione dei servizi collettivi*.

¹² Sul lavoro di comunità nei quartieri di edilizia pubblica, Luca Lambertini, *Community work nelle periferie urbane: l'Ente Gestione Servizio Sociale-Case per Lavoratori*, in «Storicamente. Laboratorio di storia», n. 69, 2005.

¹³ N. 10, 1967.

Taranto che prevedeva rappresentanti eletti per ciascuna scala. Sempre nel 1968 il consiglio di amministrazione discusse la bozza del regolamento per l'amministrazione degli alloggi ex INA, primo passo per affidare agli assegnatari (in locazione semplice, in locazione con patto di futura vendita, in proprietà con iscrizione di ipoteca legale, in proprietà immediata) l'amministrazione degli stabili attraverso procedure ben definite che attribuivano all'assemblea degli assegnatari il potere di designare un proprio rappresentante per amministrare l'immobile¹⁴.

Ma, com'è noto, il movimento per la casa non si limitò alle aree di edilizia pubblica, infatti le forme di organizzazione dei cittadini sperimentate in questi quartieri si estesero con una certa facilità ad altre zone urbane. In molte parti della città, anche a prevalente edilizia residenziale privata, la questione abitativa diventò dunque il fulcro iniziale per rivendicazioni che andavano oltre, ma dalla casa e dai suoi abitanti comunque si partiva. In sintesi, nel corso degli anni Sessanta l'iniziativa congiunta dei nuovi comitati inquilini degli stabili pubblici e dei comitati di quartiere pose le basi per l'organizzazione di quel movimento per la casa che raggiunse nel decennio seguente rilevanti risultati sul piano legislativo. Naturalmente gli esiti non furono l'esclusivo prodotto della mobilitazione dal basso; sindacati, movimenti e partiti seppero interpretare le istanze presentate dagli inquilini, e ciò permise di trasferire le domande politiche locali su altri piani, fino al livello nazionale. Ma è certo che in quel periodo i comitati inquilini arrivarono a occupare un posto di primissimo piano nell'azione e nel dibattito politico.

Sciopero!

Il 3 luglio 1969 fu proclamato da CGIL, CISL e UIL uno sciopero provinciale per la casa, appoggiato dai molti comitati nati in città negli anni precedenti. La mobilitazione serviva a protestare contro il rincaro degli affitti e contro il caro-casa, a sostenere il blocco degli sfratti e alcune misure straordinarie a favore dei lavoratori immigrati, e soprattutto a rilanciare un piano straordinario di edilizia pubblica. La giornata divenne però famosa per gli scontri di corso Traiano, che offuscarono la piattaforma rivendicativa e nascosero il principale risultato dello sciopero, cioè l'aver dimostrato il grande consenso che il movimento per la casa raccoglieva tra i ceti popolari torinesi¹⁵. Proprio sull'onda di quel successo e sulla scia di molte altre iniziative provinciali organizzate in quei mesi in giro per l'Italia, gli stessi sindacati proclamarono pochi mesi dopo il primo sciopero nazionale sui problemi abitativi. Gli obiettivi furono sintetizzati in uno dei tanti volantini distribuiti per l'occasione:

“Lo sciopero per la casa è stato proclamato dalle tre confederazioni dei lavoratori perché il governo non ha dato risposte soddisfacenti alle richieste unitarie a suo tempo avanzate dai sindacati e cioè:

- Blocco degli affitti e dei contratti di locazione per tre anni
- Equi canone di affitto e controllo dei contratti di locazione;
- Un programma straordinario per civili abitazioni di lavoratori;
- Un adeguato intervento pubblico per stroncare le speculazioni ed avviare finalmente un'organica politica della casa”¹⁶.

Anche a questa protesta aderirono numerosi comitati di quartiere delle aree di edilizia popolare, che assicurarono così all'azione una diffusione capillare tra gli abitanti della grande città¹⁷. Ma in quel caso i vari comitati non si limitarono a fare da cassa di risonanza a parole d'ordine provenienti dalle organizzazioni sindacali; piuttosto, essi furono uno snodo fondamentale dal quale partirono le richieste di intervento nel settore. Il passaggio dalla

¹⁴ Il regolamento si trova in Archivio Atc, Verbali Consiglio Amministrazione 3-2-1968 – 29-3-1969, *Verbale della seduta del Consiglio di Amministrazione del giorno 23/3/1968*, pp. 55-66.

¹⁵ Per una sintesi delle rivendicazioni, cfr. *La Stampa*, 3 luglio 1969. Sull'adesione dei comitati di quartiere, si veda per esempio AGT, *Partito Comunista Italiano-Federazione di Torino* b. 332.

¹⁶ Copia del volantino si trova in Archivio Fondazione Vera Nocentini (d'ora in avanti ANT), *Unione Cisl di Torino*, BXII, *Edilizia*, f. 119.

¹⁷ Aderirono allo sciopero anche altri comitati di aree a prevalente edilizia privata. Al riguardo si veda per esempio il volantino *Diritto alla casa* in AGT, *Partito Comunista Italiano-Federazione di Torino* b. 334.

dimensione locale a quella sovra locale e poi nazionale permise a questa prima fase della mobilitazione il raggiungimento di alcuni risultati: l'approvazione della legge sul blocco dei fitti subì una rapida accelerata, tanto che fu varata a fine mese; fu avviato un piano straordinario GESCAL di edilizia pubblica; a livello torinese, essa fu una spinta all'accordo Iacp-Fiat per un piano di case.

L'azione congiunta di inquilini, comitati e sindacati non si fermò, nonostante gli esiti confortanti, ma insufficienti, dei primi scioperi sulla casa. Iniziò per esempio in parallelo la stagione delle occupazioni di case realizzate con finanziamenti pubblici e non ancora assegnate, che impedì alle varie amministrazioni di insabbiare i provvedimenti nel settore vista la crescente attenzione dell'opinione pubblica per tali vicende, e nuovi scioperi esercitarono una costante pressione sulle forze politiche a ogni livello. Sul fronte sindacale, nel luglio del 1970 anno Cgil, Cisl e Uil proclamarono uno sciopero generale per le riforme, per denunciare la lentezza con cui parlamento e governo stavano rispondendo al bisogno di rinnovamento della società provenienti da più parti di Italia. Le critiche riguardavano in particolare la mancata approvazione della riforma del fisco, dei trasporti, della sanità e della casa, ma in quell'occasione non ci fu la possibilità di contare i partecipanti e misurare così la forza del movimento, dato che lo sciopero venne annullato all'ultimo minuto perché nel frattempo si era determinata la crisi di governo a seguito delle dimissioni del presidente del consiglio Rumor. Ma la mobilitazione nazionale non si spense e fu ripresa pochi mesi dopo, producendo non pochi sommovimenti tra i partiti di governo. Il 7 aprile 1971 ci fu infatti un nuovo sciopero generale per la casa: fu l'ultimo sciopero sindacale per le riforme, ma il clima che si era venuto a creare nel Paese favorì una nuova accelerazione su provvedimenti importanti come quelli relativi all'abitazione.

Le nuove leggi

Il primo atto legislativo rilevante in materia di edilizia pubblica fu l'approvazione della legge n. 865 del 1971, *Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica*. Essa introdusse nell'ordinamento italiano alcuni mutamenti importanti: operò una razionalizzazione dei soggetti pubblici del settore; attribuì un ruolo centrale agli Iacp; programmò un piano triennale di finanziamento per l'edilizia pubblica quasi totalmente in locazione; estese la possibilità di esproprio anche alle zone già edificate per esigenze di risanamento e modificò le regole dell'indennizzo; disciplinò la nuova composizione dei consigli di amministrazione degli Iacp. Quanto all'ultimo punto, che rappresentò una novità importante poiché introdusse nell'amministrazione degli istituti la presenza dei rappresentanti dei sindacati e soprattutto degli assegnatari, l'articolo 6 del provvedimento recitava:

“Il presidente e, ove previsti dai vigenti statuti, i vicepresidenti degli IACP sono nominati dalla giunta regionale e sono scelti fra i membri eletti dagli enti locali.

3. Il consiglio di amministrazione degli IACP è composto da:

- 1) tre membri eletti dal consiglio provinciale, uno dei quali in rappresentanza delle minoranze;
- 2) un rappresentante del Ministero dei lavori pubblici;
- 3) un rappresentante del Ministero del lavoro e della previdenza sociale scelto fra gli impiegati della carriera direttiva degli uffici periferici competenti per territorio;
- 4) tre rappresentanti delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, nominati dalla giunta provinciale su terne proposte dalle organizzazioni medesime;
- 5) un rappresentante degli assegnatari di alloggi economici e popolari, eletto dal consiglio provinciale e scelto in una terna proposta dalle associazioni degli assegnatari;
- 6) un rappresentante delle organizzazioni sindacali dei lavoratori autonomi maggiormente rappresentative, nominato dalla giunta provinciale su una terna proposta dalle organizzazioni medesime”.

Le innovazioni legislative non si fermarono a questo. L'anno dopo il DPR 1035 del 30 dicembre 1972, *Norme per l'assegnazione e la revoca nonché per la determinazione e la revisione dei canoni di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica*, regolò i canoni dell'edilizia pubblica, introdusse il concetto di canone sociale e cercò di fare ordine nei

criteri di assegnazione degli alloggi¹⁸, mentre il DPR 1036¹⁹ *Norme per la riorganizzazione delle amministrazioni e degli enti pubblici operanti nel settore della edilizia residenziale pubblica* precisò ed estese alcune riforme già previste nelle norme approvate nei mesi precedenti.

L'ordinamento del settore uscì profondamente cambiato da questa prima serie di provvedimenti legislativi nati come reazione alle lotte per la casa in Italia, ma i cambiamenti normativi andarono ancora oltre. Negli anni seguenti, infatti, la questione abitativa continuò a restare viva nelle battaglie politiche condotte dal basso²⁰ ed ebbe ulteriori occasioni per essere esaminata da governo e parlamento. La seconda metà del decennio, con leggi come la n. 10 e la n. 513 del 1977²¹, la n. 392 del 1978 sull'equo canone e il piano per l'edilizia contenuto nella n. 457 del 1978²², portò così a compimento la riforma della casa in vari suoi aspetti

Mutamenti gestionali

Agli occhi degli inquilini e dei loro rappresentanti il nuovo scenario normativo offriva delle possibilità uniche per affermare un principio al centro di molte lotte: la democratizzazione degli Iacp. Democratizzare l'ente significava anzitutto identificare le varie e differenti modalità per dar voce agli assegnatari, e la nuova legge del 1971 che aprì il consiglio ai loro rappresentanti, pur se in quota minoritaria, non diminuì le pretese dei comitati inquilini di esser parte attiva nella quotidiana gestione dello Iacp. Una lettera degli abitanti del quartiere di corso Taranto del maggio 1971 ne è un esempio: essi richiesero di gestire direttamente i servizi come manutenzione, portierato e riscaldamento poiché ne "otterrebbero indubbiamente dei vantaggi economici e anche un potere su un settore che essi direttamente pagano"²³. I vari provvedimenti legislativi approvati non svuotarono dunque di senso l'azione dei comitati inquilini e, anzi, le pressioni dal basso per rinnovare l'organizzazione dell'istituto furono sempre più estese a Torino e in provincia, tanto da obbligare lo Iacp prima a istituire al suo interno un'apposita commissione per rivedere il modello di gestione dell'ente²⁴, poi a procedere con un programma di visite ai vari quartieri per constatare lo stato della manutenzione e ascoltare i bisogni degli abitanti²⁵. Ma la parola d'ordine dei comitati era ormai una sola: l'autogestione dei servizi. Battaglia dopo battaglia essa riuscì a occupare prepotentemente la scena del dibattito sull'edilizia pubblica.

La partita della conduzione dei servizi da parte dell'inquilinato era, fra tutte, la più complicata e al tempo stesso la più estrema: essa infatti prevedeva davvero un rapporto collaborativo tra Iacp e assegnatari nell'amministrazione

¹⁸ Furono introdotto criteri come la condizione abitativa, l'entità del nucleo familiare, l'incidenza dell'affitto precedentemente pagato sul reddito.

¹⁹ Varato lo stesso giorno del precedente.

²⁰ A Torino continuò l'organizzazione dei comitati inquilini e di quartiere e a metà decennio si verificò una ripresa delle occupazioni: nel 1974 ci fu l'occupazione delle case di strada delle Cacce a Mirafiori, cominciò l'occupazione delle case di Falchera e riprese quella di Vallette. A riprova di quanto la casa continuasse a essere centrale nel dibattito politico, ricordo che nel 1972 nacque il SUNIA dalla fusione tra l'Associazione degli inquilini delle case private (UNIA) e quella delle case pubbliche (APICEP); a fine 1974 fu pubblicato il primo numero di «Case popolari», rivista del PCI; nel 1976 uscì il primo numero del «Bollettino casa e territorio» della Cisl; nel 1978 si formò la sezione torinese del sindacato inquilini della Cisl, il Sicut.

²¹ *Norme in materia di edificabilità dei suoli* (10/1977) e *Testo unico e disposizioni generali sull'edilizia popolare ed economica. Provvedimenti urgenti per l'accelerazione dei programmi in corso, finanziamento di un programma straordinario e canone minimo dell'edilizia residenziale pubblica* (513/1977).

²² *Norme per l'edilizia residenziale*.

²³ Lettera del 26/5/1971 in *Ibidem*. Il PCI torinese rilanciò a più riprese queste proposte. Si veda per esempio: *Documentazione sul problema della casa* del PCI di Torino in AGT, *Partito Comunista Italiano-Federazione di Torino* b. 381, f. 20; Lettera del 5 giugno 1973 in *ivi*, b. 382, f. 22.

²⁴ Lettera dei delegati Cisl e Cgil dello Iacp del 20/6/1972 in ANT, *Unione Cisl di Torino, DII, Iacp*, f. 48.

²⁵ Lettera del direttore generale dello Iacp del 4/8/1972 in *ibidem*.

quotidiana del patrimonio edilizio pubblico, condizione difficile da costruire in breve tempo dopo anni di scontri e diffidenze. Inoltre, c'erano scogli non così facilmente aggirabili, poiché gli abitanti si sarebbero dovuti organizzare, quartiere per quartiere, per portare avanti in autonomia l'amministrazione degli stabili, con tutte le responsabilità e le implicazioni economiche conseguenti: dunque la manutenzione ordinaria, le pulizie, il riscaldamento, la cura delle aree verdi ove presenti e così via, sarebbero stati totalmente sotto il loro controllo. Se questo era l'obiettivo, due condizioni risultavano a quel punto indispensabili: da un lato, gli assegnatari avrebbero dovuto affermare definitivamente i comitati inquilini come strumento gestionale, non solo come organismo rivendicativo; dall'altro, l'ente avrebbe dovuto modificare sensibilmente la sua organizzazione, e ciò richiese tempo.

Il primo aspetto richiese molto impegno e la collaborazione stretta tra i comitati, che nel frattempo proliferarono in tutta la città e nella provincia e cominciarono a scambiare esperienze tra loro, e le associazioni dell'inquilinato, che favorirono la circolazione di modelli gestionali tra varie città. Ancora una volta il processo partì con una lotta, che, per le modalità innovative, fece salire di molto la conflittualità tra inquilini ed ente.

Nel 1973 i comitati inquilini di alcuni quartieri, grazie al supporto del neonato sindacato inquilini SUNIA, avviarono una forma di protesta molto gravosa per l'istituto: non versare gli affitti allo IACP, ma in un conto corrente bancario vincolato in attesa che l'istituto e gli enti locali provvedessero a risolvere i problemi da tempo aperti²⁶.

La rivendicazione dell'affitto vincolato in banca iniziò in aprile e andò avanti diversi mesi, e i risultati, anche se parziali, non tardarono ad arrivare: la visibilità e le ricadute di questa battaglia erano infatti tali da obbligare l'istituto e la politica a risposte rapide. Lo si evince da un volantino del febbraio 1974 del comitato inquilini del quartiere M5 di Torino, dove si legge:

“Da circa un anno siamo in lotta, attuando il blocco dei fitti in banca, per costringere lo IACP alla piena democratizzazione, per il pieno riconoscimento dei Comitati Inquilini, per il risanamento e la manutenzione dei quartieri pubblici.

A tutt'oggi possiamo ritenerci in parte soddisfatti per il riconoscimento dei Comitati Inquilini e per l'avvio alla democratizzazione dello IACP, ma lo siamo molto meno per quanto riguarda la manutenzione, anche se si è arrivati ad un riconoscimento da parte del Comune della giustezza delle rivendicazioni degli inquilini, ed alla possibilità di uno stanziamento del Comune per le manutenzioni”²⁷.

Dal lato dello IACP, le pressioni provenienti da più parti non lasciarono l'ente indenne, e a questo si aggiunsero le modifiche normative e l'avvio a Torino dell'esperienza politica della giunta di Diego Novelli costruita sull'asse PCI-PSI. La vittoria dell'alleanza di sinistra alle elezioni amministrative del giugno del 1975 accelerò infatti la riorganizzazione dello IACP sulla linea di quanto da tempo richiesto dai comitati inquilini, iniziata comunque già prima soprattutto sotto la presidenza del democristiano Fiore. Il nuovo consiglio di amministrazione, presieduto dal socialista Peisino e dal vicepresidente comunista Sulotto, tra i primi suoi atti avviò un confronto aperto con i vari comitati inquilini²⁸ e in pochi mesi fece partire le autogestioni.

Le prime presero il via già nell'inverno 1976-1977 su un servizio particolarmente delicato, cioè il riscaldamento, che negli anni passati aveva acceso il conflitto tra ente e inquilini per gli elevati costi a carico degli assegnatari. L'esperienza fu da subito bene accolta da numerosi comitati, tanto da spingere il consiglio dello IACP a promuovere l'allargamento delle autogestioni, abbracciando istituzionalmente le posizioni da tempo espresse dai

²⁶ Archivio Ecomuseo Urbano Torino 2 (d'ora in avanti AEUT2), *Aprile affitto in banca!*. Si veda anche «Il Giornale degli Inquilini», aprile 1973. Sulla posizione del SUNIA in merito alla gestione democratica dell'ente, rimando anche alle tesi del primo congresso nazionale: cfr. AGT, *Partito Comunista Italiano-Federazione di Torino* b. 382, f. 87. La posizione della CISL non era distante, come si evince nel documento dell'ufficio vertenze casa dell'aprile 1975 *Problemi del sindacato e del movimento di lotta sulla casa*: cfr. ANT, *Unione Cisl di Torino*, BVII, *Immigrati*, f. 34.

²⁷ AEUT2, *A tutti gli inquilini Quartiere M5*.

²⁸ Ne è un esempio il calendario delle riunioni con i comitati inquilini del settembre 1976, in Archivio Atc, f. 55, *Riunioni comitati inquilini*.

comitati. Nell'autunno del 1978 la presidenza scrisse a tutti gli inquilini una lettera con la quale li sollecitava a intraprendere l'autogestione dei servizi, anzitutto del riscaldamento, già avviata nell'inverno passato. A giudizio tanto dell'amministrazione quanto degli inquilini, tale modalità produceva rilevanti vantaggi economici, poiché abbassava sensibilmente i costi a carico degli utenti, ma il valore di tale opzione non si limitava a questo aspetto. Essa, infatti, "contiene una forte carica democratica, rappresenta la restituzione di un diritto-dovere all'inquilinato del patrimonio pubblico, che gli consente di partecipare alla gestione della cosa pubblica"²⁹.

La formula delle autogestioni fu sviluppata negli anni seguenti ed estesa via via a molti servizi, compresa la manutenzione. Ci volle infatti tempo per riorganizzare la struttura burocratica dell'ente e per definire compiutamente i vari strumenti necessari per far funzionare un'istituzione secondo le linee indicate nella seconda metà degli anni Settanta dai movimenti per la casa. Il regolamento dei comitati inquilini, per esempio, fu definitivamente approvato dal consiglio di amministrazione solamente nel 1984, anche se ciò, come si è visto, non rappresentò un reale ostacolo alla diffusione delle esperienze di autogestione in tutta la provincia di Torino e non solo nel capoluogo.

Conclusioni

Il caso torinese propone una periodizzazione precisa della storia dei movimenti per la casa. La prima fase "creativa" corrisponde agli anni Sessanta, quando nascono i primi comitati, si consolidano i modelli organizzativi, si creano le parole d'ordine. La seconda fase si apre con gli scioperi sindacali del 1969 e si chiude con il 1971: i vari comitati dimostrano un'elevata capacità di coordinamento a livello urbano e sovra-urbano e di saper influenzare gli altri attori politici, locali e nazionali. La terza fase coincide con gli anni Settanta, quando da un lato le varie riforme e i numerosi interventi normativi, dall'altro la loro applicazione e la sperimentazione di nuove pratiche di gestione degli Iacp portano all'elaborazione di un modello di welfare abitativo.

In definitiva, proprio il caso torinese dimostra che tra metà anni Sessanta e metà anni Ottanta nell'amministrazione della casa pubblica si costruì un vero e proprio modello di welfare partecipato: gli utenti del servizio, cioè gli inquilini assegnatari di abitazione economica, entrarono con sempre maggior forza nella gestione dell'ente, modificandone la stessa struttura organizzativa e il funzionamento ordinario. L'affermazione di tale modello si ebbe nella seconda metà degli anni Settanta, ma essa richiese una gestazione lunga oltre dieci anni (da quando cioè si formarono i comitati inquilini e di quartiere nelle zone di edilizia pubblica negli anni Sessanta), che si innestò sulle esperienze pregresse e parziali del dopoguerra. Richiese inoltre un lento periodo di avviamento: l'ente trasformò le istanze di democratizzazione in atti amministrativi a fasi alterne, con momenti di accelerazione e fasi di adattamento. Questo andamento poco lineare nel processo di cambiamento dello Iacp aveva anzitutto una spiegazione: la relazione paritaria tra inquilini e istituto apriva di volta in volta problemi gestionali non sempre di facile soluzione. In altre parole, quel modello partecipativo di welfare aveva il suo principale limite proprio nel ruolo che i comitati inquilini assunsero nel tempo.

²⁹ AEUT2, Lettera del presidente Iacp del 19/9/1978.