

7. La nuova questione abitativa: disagio, politiche e territorio urbano

Alberta de Luca e Michele Lancione¹

7.1. Introduzione

La questione abitativa è una delle prospettive più significative dalle quali osservare e analizzare le dinamiche che oggi sottopongono le città a continue trasformazioni (Mayer, 1994; Le Galès, 2006). I fenomeni di segmentazione e diseguaglianze che interessano le città (Sassen, 2000) si rendono particolarmente evidenti nei processi di esclusione abitativa che coinvolgono persone mai colpite prima d'ora da un simile disagio.

La questione abitativa, indagata a scala urbana, è però un campo di analisi ancora piuttosto inesplorato, dal momento che la maggior parte dei contributi si concentra alla scala nazionale o macro-regionale, fornendo analisi di contesto o descrivendo il ruolo dei diversi attori (Priemus, Dieleman, 2002; Doherty, 2004; Doiling, 2006). Le esperienze urbane, quando presenti, si riferiscono ai noti casi del Centro-Nord Europa, mentre un'attenzione ancora modesta è riservata all'Europa del Sud, salvo rarissime eccezioni (Allen, 2006).

Lo sguardo su Torino assume, per questo motivo, particolare interesse, sebbene rappresenti una delle possibili esperienze nell'ampio e variegato contesto del Sud Europa. Esso declina, infatti, al suo interno dinamiche di sviluppo – presenti e passate – estremamente diverse nonché domande e risposte abitative differenti.

Prima di fotografare le immagini attuali della questione abitativa, è però opportuno fare un passo indietro e ricalcare i tratti salienti del passato, rispetto ai quali si misura il cambiamento degli ultimi anni. Il primo passaggio delinea il disagio abitativo della Torino fordista e le politiche cosiddette di “prima generazione”. Il secondo consiste nella rappresentazione dei nuovi termini della questione abitativa a partire dal caso torinese: alla descrizione del disagio e della sua localizzazione segue la rassegna sulle politiche cosiddette di “seconda generazione”. Nel

¹ L'impostazione del contributo è frutto di una riflessione congiunta. Si possono attribuire a entrambi gli autori l'introduzione e la conclusione, nonché tutte le immagini, carte e tabelle inserite nel testo. La stesura dei paragrafi è, invece, da attribuirsi come segue: 2.2 e 3.3 ad Alberta de Luca; 2.1, 3.1 e 3.2 a Michele Lancione.

passaggio conclusivo si riflette da un lato sulle trasformazioni che la città ha conosciuto sotto la spinta di una domanda abitativa sempre più consistente e complessa e degli interventi realizzati per farvi fronte, dall'altro su alcuni caratteri della “nuova questione abitativa” che svolgono una funzione rilevante nei processi di trasformazione delle città.

7.2. La questione abitativa nella Torino fordista

7.2.1 – Il disagio abitativo nella Torino industriale

I problemi abitativi della Torino fordista vengono da lontano. Il punto di partenza può essere fissato nel primo inurbamento seguito alla crisi dell'agricoltura negli anni immediatamente successivi all'Unità d'Italia – che mise a dura prova la tenuta del sistema dei borghi ottocenteschi come Borgo Dora – o nei primi venti anni del Novecento con la relativa rapida espansione del sistema FIAT². In quegli anni la popolazione, in rapida crescita, si installa prevalentemente all'esterno della cinta daziaria. In questa frontiera tra città e campagna, dove sia i costi di costruzione sia quelli della vita sono meno elevati, la popolazione aumenta nel periodo 1881-1911 del 117,3% (Angeli *et al.*, 1998).

Il punto di svolta è da riscontrarsi in piena epoca fascista, con l'apertura dello stabilimento FIAT-Mirafiori (1939) nella zona Sud del perimetro urbano. Da quel momento il flusso migratorio verso la città, sia dalle campagne circostanti sia dal Veneto e dal Meridione d'Italia, continua ad aumentare (Levi, 1999), con un passaggio tra il 1950 e il 1965 da 3.000 a 40.000 residenti nella sola zona di Mirafiori³.

Tra il luglio 1956 e il giugno 1957 (ma il trend si ripete nel corso dell'intero decennio e fino alla metà degli anni Sessanta), il flusso dei "nuovi arrivati" è notevole. La nuova popolazione si concentra al centro, al Nord e a Sud-Ovest della città: i meridionali si addensano al Nord e al Centro mentre ad Ovest e a Sud – dove un numero considerevole di abitazioni è costituito dagli alloggi delle grandi società metallurgiche che danno impiego a una

² Per l'inquadramento di Torino in epoca fordista si è fatto riferimento al noto lavoro di Gabert (1967).

³ Fonte: Progetto “LoveArtom”, http://www.loveartom.it/edificio_storia.html (febbraio 2009).

manodopera qualificata – si insediano prevalentemente piemontesi e, in generale, italiani del Nord (fig. 7.1).

Figura 7.1 – I "nuovi arrivati" a Torino nel 1957 - VE LA MANDA ALBERTA

Attraverso i cerchi è indicato il numero globale dei nuovi arrivi per zone statistiche. Rispetto all'originale – che misurava 1 mm² per 45 nuovi arrivi – questa versione è leggermente ridotta. All'interno dei cerchi, è indicata la porzione dei meridionali.

Fonte: Gabert (1965)

In mancanza di precisi interventi pubblici che, come si vedrà, cominceranno con il Programma INA-Casa, Torino si trova impreparata ad affrontare il problema-casa strettamente interconnesso con la rapida espansione della FIAT e del suo indotto.

In questo contesto sono tre gli aspetti localizzativi più rilevanti del disagio abitativo di quegli anni, ognuno relativo alle modalità attraverso le quali i migranti cercano di colmare l'assenza di una precisa politica abitativa.

In primis, la diffusione di sistemazioni di fortuna ai margini della città e nelle immediate vicinanze dei maggiori centri produttivi. La figura dell'immigrato "baraccato", privo dell'accesso ad acqua corrente, riscaldamento ed elettricità, entra nell'immaginario collettivo torinese e non (Fig. 7.2). Meridionali, veneti-istriani e piemontesi trovano riparo nelle baracche in corso Polonia, al Martinetto, sul lungo Dora Colletta, a Nichelino, in Viale Michelotti, alle Basse di Stura, lungo il Sangone, alla Pellerina, in Corso XI febbraio, in via Lavagna, Via Zini e sulla collina di Superga.

Figura 7.2 - Baracche a Torino negli anni Cinquanta – IN ALLEGATO

Fonte: <http://www.mepiemont.net>

In secondo luogo viene a crearsi un disagio prodotto dall'unica risposta pubblica fornita in quegli anni, ovvero la concentrazione di ex-baraccati e nullatenenti prevalentemente in edifici pubblici preesistenti: l'ex-cartiera di Corso Regio Parco 139, in cui vivevano più di 150 famiglie su 4 piani con 4 latrine per piano, in condizioni igieniche e ambientali facilmente immaginabili (Angeli *et al.*, 1998); le numerose "casermette" di proprietà dell'Ente Comunale di Assistenza e l'asilo notturno di Via Ormea 119 dove

erano ospitati lavoratori meridionali, profughi e sfrattati in condizioni di vita ancora molto precarie.

In terzo luogo il disagio che, come accade frequentemente dopo un periodo di “baraccamento”, trova risposta in sistemazioni di fortuna perlopiù ricavate nelle soffitte delle case situate nei vecchi borghi ottocenteschi. Qui, in particolare, oltre ai soliti problemi di sovraffollamento, si creano i maggiori conflitti con i natii torinesi (i famosi cartelli “non si affitta ai meridionali” ben fotografavano questa realtà).

Fatta eccezione che per quest’ultima tipologia, la geografia localizzativa di tali insediamenti residenziali ricalca per lo più la distribuzione dell’espansione FIAT in città (cfr. De Magistris, 1999). Baracche, sistemazioni di fortuna e risposta pubblica (minima) al disagio si concentrano, in altre parole, a ridosso dei più grandi complessi industriali dell’epoca: Mirafiori a Sud e le zone dell’indotto (come la Michelin) a Nord, andando a occupare tutti “gli spazi liberi” e portando praticamente alla “saturazione” il territorio comunale (Governa, Rossignolo, Saccomani 2008).

7.2.2 – Le politiche di prima generazione: dal Testo Unico del 1938 alla conclusione del Piano decennale di edilizia residenziale pubblica del 1978⁴

Oltre alle sistemazioni di fortuna appena descritte, estemporanee e provvisorie, si articola in questi anni, mediante il programma INA-CASA, l’intervento dello Stato che si forgia su un approccio meramente quantitativo, ovvero puntando esclusivamente alla produzione di alloggi.

Ciò accade nella maggior parte dei Paesi industrializzati, dove la situazione si articola però in modo a volte anche molto differente; al di là degli elementi di differenziazione, nel periodo che va dagli anni Cinquanta alla fine degli anni Settanta, ovunque in Europa occidentale cresce il numero di abitazioni fino a superare il numero delle famiglie, aumenta

⁴ Rientrano in questa categoria le politiche che vanno dal primo intervento organico nel settore, il Testo unico del 1938, alla conclusione del Piano decennale di edilizia residenziale attivato con la legge 457 del 1978. Segue un periodo di transizione che perdura sino ai primi anni Novanta (quando verranno realizzate le politiche di seconda generazione) caratterizzato da una stasi marcata, dall’assenza di finanziamenti, dal mutamento del contesto socio-economico e, come si vedrà, dalla complessificazione del problema abitativo.

vertiginosamente il titolo di proprietà e migliora la qualità complessiva delle abitazioni.

Torino riflette queste tendenze e sul versante dell'affitto elabora politiche che si basano sull'assegnazione di alloggi di edilizia sovvenzionata a canone sociale - mediante fondi statali - per consentire alle famiglie recentemente inurbate di lavorare in città. Quasi tutti gli alloggi di edilizia residenziale pubblica (ERP) della città sono sorti in questi anni.⁵

La peculiarità di Torino sta nel fatto che a realizzare questo intervento non sono unicamente l'Istituto Nazionale delle Assicurazioni (INA) e l'Istituto Autonomo Case Popolari: un ruolo fondamentale lo gioca, ancora una volta, la FIAT. Se fino al 1949 la sua strategia residenziale si era caratterizzata per la frammentarietà e la limitatezza delle proposte, soprattutto rispetto alle altre iniziative in campo sociale (in particolare per l'assistenza sociale e la formazione), tra il 1949 e il 1952 la FIAT realizza con l'INA 2.000 alloggi (prevalentemente a Torino e, in maniera più limitata, ad Avigliana, Chieri, Moncalieri e Collegno)⁶. Successivamente, dal 1955 al 1957 realizza autonomamente il "Piano Case FIAT" per 2.500 alloggi i cui criteri di assegnazione rivelano un forte paternalismo aziendale, basti pensare che i contratti di locazione decadevano nel caso di fine contratto⁷. In particolare, possono essere evidenziati due grandi insediamenti al Sud della città, uno (circa 1.000 alloggi) vicino agli stabilimenti Mirafiori e Lingotto, l'altro (circa 750 alloggi) in Corso Giamone e quello a Nord, nei pressi di Corso Grosseto (circa 850 alloggi) (nella fig. 7.3 indicati rispettivamente con i numeri 1, 3 e 2).

Sorgono numerosi complessi edilizi, ubicati spesso vicino agli stabilimenti: Lingotto, con fondi INA ma realizzato direttamente dalla FIAT, Sospello, Lucento, Falchera e Racconigi ospitano per lo più piemontesi, torinesi, veneti, molti profughi giuliani e in misura minore meridionali; alle Vallette, si concentra invece la popolazione proveniente dal Sud Italia. La città pubblica si sviluppa, in questo modo, nelle campagne metropolitane, con la costruzione di grandi quartieri monoceto (forza lavoro immigrata), monofunzione (quartieri dormitorio privi, in genere, di urbanizzazioni

⁵ Dei 19.000 alloggi oggi esistenti, il 68% è stato infatti costruito prima del 1981, il 18% tra il 1981 e il 1990 e solo il 14% dopo il 1990.

⁶ L'unico intervento realizzato prima del 1949 fu il villaggio Agnelli a Villar Perosa.

⁷ Tra i criteri di assegnazione vi erano sia lo stato di necessità del richiedente che l'anzianità di servizio, cui si aggiungevano anche criteri di ordine disciplinare.

secondarie) e di scarsa qualità, fatta eccezione per le Vallette, primo quartiere progettato con criteri “residenziali” diversi dai soliti quartieri-dormitorio.

Fig. 7.3 – I complessi residenziali realizzati dalla Fiat – **VE LA MANDA**
ALBERTA

Fonte: nostra elaborazione da Gabert (1965)

Agli inizi degli anni Sessanta, riprendono gli interventi a livello comunale: nel 1962 l’Ente comunale assistenziale crea un “centro per immigrati”, piccolo villaggio di 600 appartamenti che diventa presto un ghetto provvisorio ma obbligato; con il piano Torino-Case, il Comune costruisce altri 816 alloggi. La consistenza di questi interventi è, tuttavia, piuttosto marginale, considerando che tra la fine degli anni Cinquanta e gli inizi degli anni Sessanta si registra il picco massimo di crescita della città e il numero di richieste di alloggi si aggira intorno alle 15.000 unità.

Un intervento più decisivo avviene solo alla fine degli anni Settanta quando sono varati, a livello nazionale e mediante la legge 457 del 1978, il Piano decennale per l’edilizia e il Programma straordinario per i Comuni a elevata tensione abitativa.

Nel frattempo, il disagio abitativo sin qui tratteggiato inizia a declinare, in parte riflettendo il declino industriale degli anni successivi (quando la città smette di attirare popolazione) e in parte trasformandosi. Il disagio abitativo, come si vedrà successivamente, assume connotati meno legati alla questione “abitativa” in senso stretto (possedere un tetto dove dormire) e più vicini all’*abitare* così come inteso da Tosi (1994), ovvero come condizione sociale di cui il “tetto” è solo una delle componenti, insieme ai servizi, la qualità dell’urbanizzato e la socialità.

Per il Piano decennale e il Programma sperimentale, i finanziamenti che la Regione Piemonte ottiene sono indirizzati sia all’edilizia sovvenzionata che a quella agevolata e impiegati per la manutenzione straordinaria. Complessivamente vengono costruiti 12.400 alloggi dall’Istituto Autonomo Case Popolari e dai Comuni e 21.300 alloggi da imprese e cooperative.

La localizzazione di questi interventi prosegue la tendenza avviata precedentemente a espandersi al di là dei confini comunali. A causa della saturazione delle aree interne al proprio perimetro, infatti, la città dà risposta alla domanda abitativa nei comuni limitrofi. Se si prende in

considerazione l'area metropolitana - nella delimitazione proposta nel 1972 dalla Regione e comprendente i ventitre Comuni attorno a Torino e i ventinove Comuni contermini - si può notare che le nuove costruzioni si realizzano soprattutto nella prima corona (più del 60% degli interventi); in piccola parte è interessata anche la seconda cintura (circa il 16%) mentre a Torino si localizza solo il 23% degli interventi. Essa ospita, invece, più del 60% degli interventi di recupero di edilizia residenziale pubblica realizzati nell'area metropolitana (Corrado e Giamo, 2007).

I risultati del Piano decennale in Piemonte sono contraddittori (IRES, 1991): l'aumento dell'incidenza pubblica sullo stock esistente allevia per molti versi il problema della casa, ma la costruzione dei nuovi alloggi avviene senza una programmazione territoriale e urbanistica.

La seconda fase di incremento dello stock residenziale è molto più contenuta di quella avvenuta negli anni Ottanta (lo Stato, come si vedrà successivamente, si ritira progressivamente dal settore, riducendo in maniera radicale la spesa per la casa). Viene ancora confermata la tendenza a investire nella prima cintura dei Comuni attorno a Torino, dove si localizza circa il 60% degli investimenti; un dato significativo è quello relativo alla seconda cintura che cresce e arriva quasi al livello di Torino (rispettivamente 18% e 20% del totale degli investimenti), nonostante il fatto che verso la metà degli anni Novanta il Piano Regolatore Generale (PRG) abbia destinato alcune aree di proprietà pubblica a edilizia residenziale popolare (Corrado e Giamo, 2007).

Gli interventi di recupero, in questa fase, sono decisamente pochi, sia a Torino che nella prima cintura. Negli ultimi anni, infatti, questi complessi residenziali hanno avuto bisogno di massicci interventi di ristrutturazione. Ciò è accaduto in realtà nella maggior parte delle città italiane (si pensi ai noti casi del Corviale a Roma, dello ZEN a Palermo, delle Vele a Scampia). A Torino questo tipo di interventi si è inserito in un progetto più ampio di riqualificazione e rigenerazione di interi quartieri, il Progetto Periferie (cfr capitolo 8).

7.3. La nuova questione abitativa

7.3.1 – Crescita e complessificazione del disagio

Il passaggio dal fordismo al post-fordismo produce profondi cambiamenti e Torino, dal punto di vista sociale, politico e spaziale (Mela, 1997; Mela, Davico, Conforti, 2000; Conforti, Mela, 2006; Governa, Rossignolo, Saccomani, 2008).

Parallelamente cambia anche il disagio che si nasconde fra le sue case (de Luca, Governa, Lancione, 2007), dove si riscontra una situazione sostanzialmente nuova e comune alla maggior parte delle città italiane: essa si caratterizza per i costi abitativi crescenti, per l'estensione della fascia di popolazione in sofferenza e per l'affacciarsi di nuove figure sulla scena del disagio (Tosi, 2004).

Per indagare questa nuova configurazione del disagio abitativo – caratterizzato appunto dalla crescita e dalla complessificazione della categoria di persone che lo esprimono – è necessario dotarsi di quella che Pile chiama un'immaginazione geografica “allargata” (1999), utile a non ridurre la questione urbana – e quindi quella abitativa – solo ad alcuni aspetti o categorie (Amin, Graham, 1997; Amin, Thrift, 2005; Robinson, 2006). Operando una categorizzazione necessariamente macroscopica per motivi di sinteticità, possono essere individuate tre classi di persone colpite oggi da disagio abitativo: la prima, invisibile e spesso dimenticata nei discorsi sulla casa, si riferisce a coloro che soffrono il disagio abitativo prevalentemente nell'irregolarità o nell'abusività (essenzialmente immigrati, regolari e non). La seconda, manifesta, prende in considerazione coloro che presentano richiesta per alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica (ERP) (anziani, immigrati e cittadini italiani che dispongono di un reddito, seppur minimo). La terza, infine, è una categoria anch'essa parzialmente invisibile che va però sempre più emergendo, quella di coloro con un reddito superiore ai minimi per l'ERP ma non sufficiente per accedere al mercato privato.

Nella prima categoria del nuovo disagio abitativo rientrano almeno due gruppi di soggetti. Da una parte coloro che per legge non possono fare domanda né di casa popolare né per i vari fondi alla locazione in quanto irregolari. Tra di essi vi sono essenzialmente extracomunitari, lavoratori a tempo pieno o stagionali che spesso si trovano in situazioni di abusivismo e/o emergenza abitativa. Per questi soggetti il problema primo non è quello della casa, in quanto la loro condizione di irregolarità è il principale limite che si pone, in questa categoria sono però compresi tutti quei soggetti che, pur essendo regolari, non riescono, per incapacità perlopiù sociali e

culturali a entrare a conoscenza dei (e accedere ai) servizi abitativi offerti dalla città. Tra questi si possono annoverare immigrati regolari, senz'altro, tossicodipendenti e “nomadi”⁸ comunitari, per cui il problema della casa si allaccia a doppio filo con questioni prettamente sociali.

Prendere in considerazione questa categoria nell'affrontare la “questione casa” a Torino e in Italia non è banale, né da un punto di vista empirico né da quello politico (Tosi, 1980). In primo luogo, vi sono i numeri a confermarlo: basti sottolineare che il centro di accoglienza SERMIG, uno dei più grandi del capoluogo piemontese, ospita nelle sue diverse sedi una media di 1.840 persone per notte⁹, senza contare che a Torino sono presenti almeno altri quindici dormitori di cui nove comunali. I nomadi che risiedono sul territorio torinese, inoltre, si trovano a vivere in campi dalle condizioni precarie e, spesso – al di là dell'operato del Comune (Lancione, 2008) – abusive, con tutti i rischi sanitari e le problematiche abitative che ciò comporta. In secondo luogo tale questione abitativa è “nuova” anche per l'affacciarsi di questa categoria di irregolari/abusivi sulla scena, che va presa quindi in considerazione. Se, in altre parole, si intende *l'abitare* come un “insieme” di elementi, che vanno al di là del mero tetto, la condizione di questi individui è *anche* abitativa e come tale *anche* le politiche abitative debbono affrontarla.

La seconda categoria colpita dal disagio è quella per certi versi più classica. Si tratta di coloro che hanno presentato domanda per ottenere un alloggio ERP. A Torino, come in altre città italiane, se questa categoria è la più classica nelle forme lo è certamente meno nella sostanza.

In primo luogo c'è da registrare un aumento delle domande presentate: a Torino tra il 2001 e il 2007 vi è stato un notevole aumento non solo delle domande accettate (+20%; Città di Torino, 2008a), ma anche di quelle a cui è stato attribuito il punteggio di massimo disagio abitativo, definito “urgente” (figura 7.4).

In secondo luogo cambia la composizione di coloro che fanno richiesta di alloggio. In particolare a Torino aumentano le domande di soggetti che appartengono a particolari categorie, come disabili e anziani e, fra di essi,

⁸ Viene utilizzato il virgolettato intorno alla parola “nomadi” in quanto le popolazioni Rom, Sinti e Camminanti presenti sul territorio italiano sono perlopiù stanziali, a meno di “eventi derivanti da conflitti con la popolazione locale o con altri rom o sinti non li spingano a spostarsi” (Città di Torino, 2007a).

⁹ Fonte Sermig: <http://www.sermig.org/> (novembre 2008).

aumentano nello specifico individui che dichiarano un disagio abitativo molto elevato (>10 punti – i punti vengono assegnati sulla base del disagio dimostrato con opportuna documentazione all’atto della domanda). Questa, in ogni caso, pare essere una caratteristica in parte peculiare del capoluogo piemontese, data la sua consistente popolazione ultra-sessantacinquenne. A Milano, ad esempio, l’ultimo bando pubblicato dal Comune ha visto un notevole incremento non delle assegnazioni ad anziani ma a cittadini stranieri¹⁰, tanto da spingere alcuni partiti a prese di posizione specifiche contro questo aumento¹¹.

Figura 7.4 - Confronto tra i bandi per l’assegnazione di ERP a Torino negli anni 2001, 2004 e 2007 – IN ALLEGATO

Fonte: nostra elaborazione da Città di Torino, 2008a.

La terza categoria di disagio è, infine, quella in cui rientrano tutti coloro che soffrono del problema-casa ma che per limiti di reddito non possono rientrare nell’edilizia pubblica, dovendo quindi rivolgersi al mercato privato della locazione o della proprietà. Fa parte di questa categoria un numero considerevole di persone che non erano state mai colpite in passato da questa condizione. Non quindi le fasce più deboli della popolazione, che tradizionalmente hanno costituito il target delle politiche di assistenza abitativa, ma i giovani esclusi dal credito perché precari, gli anziani (sempre più numerosi), i lavoratori e gli studenti fuori-sede, i nuclei familiari monoparentali (Tosi, 2004).

Alcune indicazioni sulle cause economico-finanziarie di una tale estensione dell’area di sofferenza possono essere individuate. Come sottolinea Caudo (Caudo, 2005; Caudo, Sebastianelli, 2008), paiono essere tre i motori di questo nuovo disagio: il basso costo del denaro, la liberalizzazione dei canoni di affitto e la patrimonializzazione dei redditi. Brevemente, il meccanismo pare essere stato il seguente. In primo luogo, è in atto un ciclo positivo del mercato immobiliare che dal 1997, fatto salvo il 2001, continua

¹⁰ Fonte, sito web per l’Edilizia residenziale pubblica del Comune di Milano: <http://www.comune.milano.it/> (febbraio 2009).

¹¹ La Lega Nord, per esempio, ha presentato una mozione per limitare il bando per le case popolari solo ai residenti da almeno venti anni a Milano (Fonte: <http://www.globalproject.info/art-10890.html> - febbraio 2009).

fino a oggi (questo in media, fatta salva ovviamente la crisi del 2009 in cui il prezzo delle case è sceso, tornando poi a risalire). I valori immobiliari sono cresciuti e crescono, in particolare, per due ragioni: da un lato per il basso costo del denaro, per cui le famiglie sono incentivate all'accensione di mutui per l'acquisto della casa; dall'altro per l'abolizione dell'equo canone che, facendo aumentare i costi di locazione, ha di conseguenza contribuito all'aumento del valore della redditività del patrimonio immobiliare. In secondo luogo, in questo meccanismo si inseriscono le nuove società immobiliari nate per gestire i beni immobiliari delle imprese. Finanziate dalle banche, queste immobiliari hanno maturato grandi profitti dalla continua compravendita di immobili contribuendo, con questi passaggi, all'aumento esponenziale del loro valore, alla costruzione, secondo l'efficace espressione di Caudo, di vere e proprie "case di carta", immesse nel mercato finanziario per produrre redditività e sostenere il sistema economico delle banche e delle imprese. In tutto questo a rimetterci sono quei soggetti che hanno visto aumentare notevolmente il costo della locazione, o che hanno preso in prestito denaro il cui basso costo era solo un'illusione. Ecco quindi, in questo meccanismo, emergere la terza categoria della nuova questione abitativa: caratterizzata da soggetti, come si è detto, che potenzialmente non dovrebbero essere toccati dalla questione ma che, probabilmente a causa di quanto appena esposto, la debbono affrontare.

7.3.2 – La geografia del disagio abitativo odierno

La complessificazione della questione-casa si esprime anche nella diversificazione dei luoghi in cui si manifestano forme di tensione abitativa. Prendendo in considerazione le categorie proposte per l'articolazione del disagio (irregolari e abusivi, richiedenti alloggi di ERP e i nuovi soggetti colpiti da disagio), si può vedere come esse traccino una geografia del problema-casa diversa da quella dell'epoca fordista. In particolare si possono rilevare anche qui tre categorie (tre "geografie") delle forme territoriali della questione abitativa a Torino: il sovraffollamento, le occupazioni abusive e i campi nomadi; i quartieri a elevata concentrazione di ERP; gli spazi accessibili e inaccostabili della locazione.

7.3.2.1 – Porta Palazzo, San Salvario e zona Nord: sovraffollamento, occupazioni abusive e campi nomadi

Della categoria degli irregolari e abusivi sembra opportuno sottolineare in particolare due questioni “spaziali”: la presenza di sovraffollamento e di occupazioni abusive e quella di campi nomadi (autorizzati e non)¹².

Il sovraffollamento e le occupazioni abusive a Torino rappresentano un problema ancora limitato rispetto ad altre città italiane. A Milano, ad esempio, per far fronte al fenomeno – più di 5.000 alloggi occupati abusivamente – è stata creata un’apposita sottocommissione consigliere¹³. La questione, però, esiste ed è prevalentemente concentrata nelle aree di prima immigrazione, le stesse analizzate in precedenza nel disagio fordista, le cosiddette “porte” della città (Governa, Rossignolo, Saccomani, 2008). Queste aree sono prevalentemente quelle di Porta Palazzo (circoscrizione 7 e 6) e San Salvario (circoscrizione 1 e 8, intorno alla stazione di Porta Nuova). Nella prima, in particolare, si riscontra un’elevata concentrazione di popolazione immigrata che spesso vive in condizioni di forte precarietà abitativa e sovraffollamento, come sottolineano alcuni studi effettuati da The Gate (l’agenzia di sviluppo del Comune nell’area)¹⁴. La cronaca locale riporta, inoltre, sempre più spesso episodi di alloggi fatiscenti e senza riscaldamento affittati a stranieri, spesso clandestini, anche in veri e propri sottoscala¹⁵. I quartieri interessati da questi fenomeni vedono, tra l’altro, l’arrivo costante di nuovi flussi migratori (come l’ondata di popolazione cinese a Porta Palazzo nel 2008) che fa pensare a un persistere e un rinnovarsi della questione abitativa irregolare anche nel lungo periodo.

¹² È importante ricordare, preliminarmente, che i soggetti interessati da queste problematiche non sono esclusivamente irregolari (ovvero senza permesso di soggiorno) ma, in gran parte, come nel caso dei campi nomadi o degli insediamenti abusivi, sono o cittadini italiani a tutti gli effetti (es. i Sinti) o cittadini comunitari (es. Rumeni) o persone con diritto d’asilo politico (es. i rifugiati del Darfur presenti in città).

¹³Fonte: <http://www.comune.milano.it> (febbraio 2009).

¹⁴ In particolare si veda la ricerca di The Gate sull’ambiente costruito di Porta Palazzo, con le relative carte della densità abitativa. Fonte: http://www.comune.torino.it/portapalazzo/ambienti/costruito/stock_abitativo/dati/affollamento.pdf (novembre 2008).

¹⁵ Un esempio è riportato da “La Stampa” del 26 Novembre 2008, dove si documenta l’intervento dei carabinieri nella zona di Porta Palazzo volto a scoprire proprio questi tipi di alloggi assolutamente precari e abusivi. Fonte: <http://www.lastampa.it/Torino/cmsSezioni/cronaca/200811articoli/8845girata.asp> (novembre 2008).

In relazione alla presenza dei campi nomadi regolari e irregolari presenti in città, cui si affiancano altre forme di insediamento a opera di soggetti immigrati negli ultimi anni, bisogna premettere che essi pongono, come si è già detto, *anche* la questione dell'abitare. Vi sono essenzialmente due aspetti da evidenziare. Il primo riguarda la localizzazione dei campi autorizzati dal Comune che si concentrano prevalentemente al Nord della città in aree di degrado – come quella di Basse di Stura – che nei prossimi anni saranno soggette a profonde trasformazioni (per cui si pone un problema sul futuro di questi campi)¹⁶. Il secondo punto riguarda la localizzazione dei campi abusivi. Su circa 3.000 “nomadi” presenti in città (IRES, 2005) il Comune ne dichiara solo 466 residenti nelle piazzole di sosta autorizzate (Città di Torino, 2007a). Circa l'85% occupa quindi aree in modo abusivo, spesso nelle vicinanze di campi autorizzati, riproponendo quindi la questione precedente in relazione al futuro di questi insediamenti (Lancione, 2008).

Gli aspetti qui tratteggiati – che si riferiscono a problemi, tra l'altro, diffusi in tutto il Paese (Coop-ASAL, 2001) – sembrano ripresentare alcune forme del disagio fordista (il sovraffollamento in zone centrali della città, o il “baraccamento” nei vuoti urbani – vedi fig. 7.5) ma pongono anche questioni di ordine differente. Se per i baraccati FIAT la politica della casa di prima generazione poteva essere una risposta adeguata, oggi l'intervento dovrebbe essere di tipo integrato: da un lato per la casa, dall'altro per l'effettiva integrazione socio-economica. Un problema, quindi, molto più complesso (sociale, economico, politico...) che coinvolge a pieno una definizione delle prospettive di sviluppo dell'intera società torinese.

Figura 7.5 - Baracche di immigrati romeni a Torino, Lungo Stura Lazio (2008) – IN ALLEGATO

Fonte: Fotografia di Michele Lancione (il cartello dice: “È venuto il giorno di nostro Signore il Salvatore”).

¹⁶ Per l'area di Basse di Stura, in particolare, il PRG di Torino prevede la riconversione in un polmone verde, con aree di rigenerazione urbana. Al momento, tuttavia, sono ancora al vaglio i numerosi progetti di trasformazione.

7.3.2.2 – I quartieri a elevata concentrazione di edilizia residenziale pubblica

Data l'eterogeneità dei soggetti e delle problematiche che caratterizzano l'ampia categoria di coloro che rientrano nei programmi di edilizia residenziale pubblica, si è deciso di concentrarsi sulla condizione di una particolare fascia di soggetti, quella gli anziani. Tale scelta è stata fatta perché all'aumento considerevole registrato a Torino delle domande per ERP presentate da ultra-sessantacinquenni e classificate con più di dieci punti, si va ad aggiungere l'allarme lanciato dall'ultimo dossier Caritas (2008) sulla povertà che afferma che tra il 2005 e il 2006 l'incidenza di povertà relativa (percentuale di poveri sul totale dei residenti, così come concepito dall'ISTAT¹⁷) in persone sole con 65 anni e più è passata da un valore di 5,8% a un valore di 8,2%, con particolare riferimento alle regioni del Nord.

L'aspetto di tipo territoriale-distributivo che è interessante sottolineare è relativo alla quota di popolazione anziana residente nelle aree di ERP in città (Mela, 1997; Conforti, Mela, 2006; de Luca, Governa, Lancione, 2007). La popolazione anziana, cioè, si concentra nelle aree in cui è maggiore la presenza di ERP, come per esempio Barriera di Milano, Falchera, Mirafiori Nord, Madonna di Campagna¹⁸. Ciò è importante da rilevare, da un punto di vista del disagio abitativo, in quanto spesso tali aree – costruite principalmente per gli operai della Torino fordista – mancano dei più elementari servizi per la popolazione di terza età. Questo problema, per inciso, non riguarda solo Torino, ma si pone anche per altre città

¹⁷ La soglia di povertà relativa secondo l'ISTAT è calcolata sulla base della spesa familiare rilevata dall'indagine annuale sui consumi (sempre ISTAT), condotta su un campione di circa 28 mila famiglie, estratte casualmente dalle liste anagrafiche in modo da rappresentare il totale delle famiglie residenti in Italia. Nel rapporto sulla povertà relativa in Italia nel 2008, diffuso nel 2009, l'ISTAT ha considerato che la soglia di povertà per una famiglia di due componenti è rappresentata dalla spesa media mensile per persona, che nel 2008 è risultata pari a 999,67 euro (+1,4% rispetto alla linea del 2007). Le famiglie composte da due persone che hanno una spesa media mensile pari o inferiore a tale valore vengono quindi classificate come relativamente povere.

¹⁸ Più precisamente, le circoscrizioni caratterizzate dalla marcata presenza di popolazione anziana e di ERP sono la 6 (Barriera di Milano, Regio Parco, Barca, Bertola, Falchera, Rebaudengo e Villaretto), la 5 (Borgo Vittoria, Madonna di Campagna, Lucento e Vallette) e la 2 (Santa Rita e Mirafiori Nord).

italiane, in cui la forte presenza di anziani in quartieri privi di servizi è ormai un vero e proprio allarme sociale¹⁹.

7.3.2.3 – *Affittare a Torino: gli spazi accessibili e quelli inaccostabili*

La localizzazione della terza categoria di soggetti, cioè dalle persone che si interfacciano con le nuove forme di disagio abitativo, non è impresa facile. In parte per la mancanza di dati attendibili e in parte per l'estrema diffusione e trasversalità che questo tipo di disagio può avere. Esso, come si è visto in precedenza, sfugge alle statistiche convenzionali e non mostra evidenze spaziali e territoriali tali da poter essere prese direttamente in considerazione. Per superare questi ostacoli si è operata, quindi, un'astrazione, volta a misurare gli effetti territoriali che tale disagio potrà riservare in futuro per la città di Torino.

La domanda alla base dell'astrazione è: quali sono le effettive possibilità di locazione, sul territorio comunale di Torino, per una giovane coppia? Per rispondere si sono messi a confronto i canoni medi di affitto per un appartamento formato da due locali più cucina (trilocale²⁰) nelle diverse circoscrizioni torinesi (dati: Città di Torino, 2008b), con i redditi a disposizione di tre ipotetiche giovani coppie (A, B e C). A, con un reddito pari a +40% della soglia di povertà ISTAT (1.381€); B, con un reddito pari a +80% di tale soglia (1.776€); C, con un reddito pari a +100% di tale soglia (1.974€)²¹.

Per decidere quanta parte del reddito potesse essere impiegata per l'onere della locazione, si è fissato il tetto massimo del 30% (pari a quello stabilito dalla legge per le rate del mutuo). Ne è derivato, quindi, che A potrà pagare un affitto massimo di 414€, B di 533€ e C di 592€. Quali sono le aree della

¹⁹ A Genova recentemente è stato denunciato dalla stampa locale il caso di anziani costretti a rimanere chiusi in casa in quanto le vecchie case popolari in cui vivono sono prive di ascensore (http://www.lifonweb.it/news_ascensori.asp?INWS=374 - febbraio 2009).

²⁰ Si è scelto di svolgere tale simulazione con un trilocale, piuttosto ad esempio di bilocali o mansarde, perchè la simulazione è stata fatta su una "giovane coppia" che, presumibilmente, vorrà una stanza per sè, una per il figlio venturo, più l'ambiente cucina.

²¹ Il modello non è che un'astrazione dal momento che non è stata calcolata la consistenza di queste classi (ovvero quante persone si trovano in questa condizione). Questo esercizio mette in evidenza le difficoltà della maggior parte delle famiglie residenti che, sebbene "sicuramente non povere" (come si è detto in una nota precedente l'ISTAT classifica come tali le famiglie che superano del solo 20% la soglia di povertà, ISTAT, 2008), riescono a soddisfare raramente il proprio bisogno abitativo in città.

città in cui tali coppie potranno permettersi di vivere? E quali le prossime possibili geografie dell'insediamento a Torino per questi gruppi di coppie? La geografia del nuovo disagio abitativo – esemplificativa e parziale – che emerge a Torino da questa astrazione è riportata nella figura 7.6.

Attuando questa simulazione emergono almeno tre dati interessanti:

- a) con un reddito maggiore del 40% della soglia di povertà ISTAT, e quindi un reddito sufficiente per essere classificato come “sicuramente non povero”, la coppia A non sarebbe in grado di prendere in locazione – in media – alcun appartamento a Torino. In questo caso emerge, quindi, una geografia dell'esclusione abitativa;
- b) con un reddito maggiore dell'80% la coppia B potrebbe trovare casa esclusivamente in due precise circoscrizioni, la 5 e la 10. In questo caso emerge quindi, una chiara marginalizzazione di alcune fasce di reddito;
- c) nessuna delle tre coppie esaminate potrebbe, infine, alloggiare nelle circoscrizioni 1, 8 e 4 (le prime due, in particolare, sono quelle a pregio urbanistico ed architettonico più elevato della città).

Al di là dei limiti evidenti di tale analisi esemplificativa (l'indagine sui canoni medi di affitto ha riguardato solo il comune di Torino e, inoltre, le circoscrizioni, al loro interno, hanno valori di locazione anche molto diversi tra loro), ciò che emerge è un aspetto ancora poco studiato della nuova questione abitativa. In particolare rimangono aperti due quesiti: quali saranno le future configurazioni territoriali della locazione a Torino? E quali saranno, infine, le strategie (abitative e di spostamento) messe in atto da coloro che, visto il loro reddito, la città non riesce più a ospitare?

Figura 7.6 – Una possibile configurazione territoriale del disagio abitativo relativo all'accesso alla locazione – IN ALLEGATO

Fonte: per i dati sui canoni medi di locazione Città di Torino (2008b); per i dati sulla soglia di povertà relativa, ISTAT (2008).

7.3.3 – Le politiche abitative di seconda generazione: dalla seconda metà degli anni Novanta a oggi

Negli anni più recenti la questione abitativa entra nuovamente nell'agenda politica nazionale. Per rispondere all'inadeguatezza delle politiche abitative di prima generazione, concentrate sull'assegnazione di alloggi realizzati interamente con risorse pubbliche, vengono introdotte delle novità sostanziali che l'Italia, in realtà, recepisce con notevole ritardo rispetto agli altri Paesi europei per i quali si è parlato di una "rivoluzione abitativa" già negli anni Settanta (Tosi, 1994).

Nate a partire dalla fine degli anni Novanta, le politiche di seconda generazione si oppongono al *mass housing* (le cosiddette "politiche abitative di massa") e tentano di dare una risposta al mutato e problematico fenomeno abitativo, caratterizzandosi per la maggiore integrazione con l'ambito sociale. Esse intendono eliminare le inefficienze di un controllo accentrato e di una gestione totalmente pubblica del problema, orientare al mercato le politiche per renderle finanziariamente più sostenibili, realizzare una mediazione tra interessi pubblici, mercato della casa, e interessi dei privati bisognosi, concentrare l'attenzione sulle emergenti fasce sociali a rischio con politiche *ad hoc*, attuare politiche di sostegno all'affitto al di fuori del limitato numero di alloggi ERP disponibili, realizzare il passaggio di competenze dallo Stato alle regioni e ai Comuni.

Il processo di decentramento va avanti tra profonde incertezze e scarsità di risorse (vanno a esaurirsi i fondi nazionali ex-Gescal – l'Istituto che gestiva la costruzione delle case dei lavoratori, poi INA-casa – e quelli delle regioni). Inoltre, con la fine degli anni Ottanta e l'inizio degli anni Novanta comincia a essere dismesso il patrimonio pubblico: ne deriva una situazione complessa dal punto di vista della gestione amministrativa, aggravata dal punto di vista del disagio e dell'esclusione in quanto negli stabili rimasti pubblici si aggrava la stigmatizzazione di coloro che vi abitano. La legge 179 del 1992 cerca di introdurre criteri di efficienza ed efficacia nelle politiche abitative mediante il passaggio degli Istituti Autonomi di Case Popolari a enti di natura economica (le Agenzie Territoriali per la Casa) e la fissazione di norme per l'introduzione di piani integrati nell'ambito dei quali i Comuni acquisiscono un ruolo di primo piano.

Nonostante queste novità si registra – a livello nazionale – una forte stasi. Lo stallo che caratterizza le politiche abitative nel Paese si rispecchia anche nella realtà torinese dove dal 1980 al 1995 non viene indetto neanche un bando per l'assegnazione di alloggi ERP.

Rispetto alle altre grandi città italiane, Torino presenta caratteristiche peculiari: cresce negli ultimi anni, in particolare dal 2003, il numero delle famiglie in locazione, trend contrario rispetto alla media nazionale. Dal lato dell'offerta c'è da registrare la destinazione a edilizia residenziale pubblica di una parte degli interventi realizzati per le Olimpiadi del 2006 (551 alloggi) ma, soprattutto, si sono rese disponibili nuove aree (le cosiddette Zone Urbane di Trasformazione) che il PRG vigente destina a nuove costruzioni. Rispetto agli anni precedenti, quindi, si presume che la nuova produzione di alloggi sarà decisamente più determinante rispetto agli interventi di recupero.

Come si comporta la città di fronte al rischio di frammentazione territoriale derivante dalla crescita e diversificazione del disagio? Gli interventi programmati e, in alcuni casi, avviati dal Comune di Torino per dare risposta alla nuova, crescente e diversificata domanda cambiano notevolmente. Le politiche intervengono in modo indiretto privilegiando il sostegno alla persona e lasciando che il mercato e gli attori non necessariamente pubblici offrano le soluzioni che l'edilizia sociale non è più in grado di dare.

La risposta della città alla domanda abitativa è elaborata prevalentemente all'interno dei confini comunali e si basa sulla riqualificazione di immobili esistenti. In questo senso è in linea con l'opera di riqualificazione del tessuto urbano centrale prevista dal PRG approvato nel 1995. Le politiche messe in campo a Torino si iscrivono in quattro filoni principali: l'edilizia residenziale pubblica, il sostegno all'affitto, i programmi sperimentali e l'*housing* sociale (Città di Torino, 2007b; 2008b).

Per quanto riguarda l'edilizia residenziale pubblica, è stato messo a punto un piano di vendita degli alloggi siti in altre municipalità e di acquisto all'interno dei propri confini comunali: la città è infatti proprietaria di 2.903 alloggi situati in altri comuni delle vicinanze. A partire dal 2002 l'assegnazione avviene da parte delle municipalità in cui sono localizzati gli alloggi e non da parte dell'Ente proprietario: ciò comporta per la città di Torino gravosi costi di gestione, manutenzione e alti oneri fiscali, senza la possibilità di usufruire di tali immobili per far fronte all'emergenza

abitativa²². Contemporaneamente, il Comune intende procedere con l'acquisto - nel mercato privato - di alloggi da destinare a ERP in diverse aree della città. Per il biennio 2007-2008 è stato previsto l'acquisto di 648 unità immobiliari (di queste, 445 fanno parte degli ex-villaggi olimpici); per quello 2009-2010 di 391 unità immobiliari e 2 interi stabili; nella maggior parte dei casi si tratta di alloggi siti nelle aree più periferiche della città.

L'incremento del patrimonio ERP è affidato anche ad altre iniziative come la concessione di aree in diritto di superficie all'Agenzia territoriale per la casa, interventi comunali di nuova costruzione ecc.

Nel campo dell'affitto, è stato stimato che il 10% circa delle famiglie in locazione ha un'incidenza sul reddito tale da essere esposte a rischio d'inadempienza e, quindi, di sfratto (Città di Torino, 2008c). Il Comune, per far fronte a questa situazione, prevede una misura di sostegno al reddito che consente alle famiglie di permanere nel mercato privato della locazione. Dall'anno 2000 al 2008 sono stati emessi otto bandi, con l'erogazione complessiva di 80 milioni di euro.

Un'altra misura di sostegno all'affitto, particolarmente innovativa e simile a realtà diffuse soprattutto nell'Europa centrale, è l'ufficio LOCARE (Locazioni convenzionate, assistite, residenziali) che opera dal 2000 come una vera e propria immobiliare pubblica. Esso favorisce l'incontro tra la domanda e l'offerta mediante specifici incentivi e garanzie a favore dei proprietari e contributi a favore degli inquilini. Attraverso un fondo di garanzia, LOCARE fornisce anche assicurazioni contro il rischio di morosità del conduttore. Sino a oggi ha promosso la sottoscrizione di 2.000 contratti di locazione e negli ultimi anni l'attività è cresciuta notevolmente tanto che nell'ultimo biennio sono stati stipulati oltre 400 contratti di locazione all'anno. Nell'ambito del Piano-Casa regionale 2007-2012 è stata prevista l'evoluzione di LOCARE a scala metropolitana e dieci comuni hanno aderito al progetto. Dal punto di vista localizzativo, il 60% dei contratti ha riguardato alloggi siti in zona periferica, il 35% in zona semicentrale e il 5% in zona centrale.

Infine, sempre nell'ambito del sostegno all'affitto, sono previsti dei canoni assistiti per le famiglie che rischiano lo sfratto per morosità. Il contributo previsto sarà pari a un massimo del 25% del canone di locazione annuo.

²² Il piano di vendita si articola in due bienni, 2007-2008 e 2009-2010; i proventi ammontano circa a 31.920.000 euro (Città di Torino, 2006; 2008c).

Nel campo dei programmi sperimentali, il Comune intende destinare alcuni complessi immobiliari alla realizzazione di alloggi ERP per gli anziani. Tali condomini solidali saranno integrati con servizi medici, luoghi di aggregazione comuni e spazi ricreativi. I primi condomini dovrebbero essere realizzati in Piazza della Repubblica (28 alloggi per anziani e un alloggio di servizio destinato al volontariato), Corso Principe Eugenio (29 alloggi destinati agli anziani in un immobile di proprietà dell'IPAB Buon Pastore), Via Porri (6 alloggi per anziani); in Via Gessi (nella quale nel corso del 2008 sono stati assegnati degli alloggi – 18 alloggi per anziani e 12 alloggi a madri sole con figli minori).

Un'altra iniziativa sperimentale è quella del portierato sociale per l'accompagnamento e il sostegno ai residenti che vivono particolari forme di disagio. Il primo esperimento si è avuto in un isolato di Via San Massimo, ora si pensa di replicare questa esperienza nei Villaggi Olimpici di Spina 3.

Un ultimo gruppo di politiche messe a punto dall'amministrazione comunale attiene alla categoria dell'*housing* sociale che configura Torino come una delle città italiane più innovative²³. Questo insieme di interventi è indirizzato soprattutto ai giovani²⁴. Un'iniziativa di notevole interesse è quella per la quale il Comune, per sostenere i giovani nell'accesso al mercato della compravendita, se ne fa garante presso la banca. Qualora l'acquirente non sia più in grado di sostenere l'onere del mutuo, il Comune vi subentra e diventa titolare dell'alloggio garantendo al giovane di potervi rimanere corrispondendo in canone sociale rapportato al reddito. L'acquirente può in ogni momento riscattare la proprietà, previo rimborso al Comune dei ratei versati dallo stesso.

Altre esperienze che rientrano in questa categoria di politiche sono le "Case giovani" destinate a giovani e *single*, abitazioni in grado di far coesistere l'autonomia privata con spazi comuni; infine, gli alberghi sociali, strutture gestite dal privato con attese di remunerazione non speculative, con costi di affitto contenuti e calcolati in base al reddito degli utenti. Tali alberghi

²³ Sullo stato dell'*housing* sociale in Europa si veda de Luca, Governa, Lancione (2009).

²⁴ Rientrano nella categoria di *housing* sociale anche le iniziative della Regione Piemonte che afferiscono al Programma "10.000 alloggi entro il 2012" (Regione Piemonte, 2006). Circa 300 alloggi saranno resi disponibili mediante finanziamenti che coprono al massimo il 65% dei costi di costruzione. Gli alloggi saranno destinati permanentemente alla locazione a canoni mediamente non superiori ai 250 euro mensili, a favore di soggetti con redditi di non oltre il 30% superiori ai limiti per l'accesso agli ERP.

consentono al Comune di soddisfare la domanda emergenziale di persone che per ragioni di carattere sociale, economico, familiare, professionale vivono fasi di transizione o di momentanea difficoltà (separati, madri sole con figli a carico, ex-carcerati, lavoratori fuori sede, studenti ecc). Si ipotizza, come possibile localizzazione, una struttura dotata di duecento camere con angolo cottura e ampi spazi comuni, di proprietà di Poste S.p.A., sita in Via Ivrea. Un'altra possibilità è costituita da un immobile sito in Piazza della Repubblica, per il quale è stato da poco indetto il bando pubblico.

§7.4 – Conclusioni

L'evoluzione della questione abitativa a Torino consente da un lato di cogliere le trasformazioni avvenute in forza della domanda abitativa e delle risposte improntate e dall'altro di mettere in evidenza alcuni caratteri della questione-casa comuni alle altre città europee.

Tenendo presenti i due aspetti presi in considerazione – il disagio abitativo e le sue implicazioni territoriali – possono essere rimarcati due aspetti. Il primo deriva dall'osservazione della tipologia di disagi che la città ha deciso di affrontare. Con la nuova questione abitativa, la domanda di casa, aumenta ma soprattutto si diversifica. Emergono nuove categorie, quali gli immigrati o gli anziani, che pongono questioni abitative complesse che per essere affrontate richiedono strumenti capaci d'intendere l'abitare nel senso ampio, sociale, del termine (Tosi, 1994). Se da un lato dall'analisi delle politiche di prima generazione è emerso che il disagio abitativo fordista è stato, ai tempi, in qualche modo arginato (seppur nelle aree periferiche o esterne alla città senza prevedere, nella maggior parte dei casi, servizi e connessioni adeguate), le politiche odierne, pur nella loro complessità, non sembrano prendere in considerazione lo spettro completo dei problemi posti dal nuovo disagio.

Il disagio meno acuto, che la città sceglie di trattare, è quello di giovani e anziani. I primi, a cui è precluso l'affitto in molte aree della città, sono destinatari di un considerevole numero di iniziative di housing sociale che la città mette in campo per favorire soprattutto il loro accesso nel mercato privato delle abitazioni. Alla domanda degli anziani, concentrati nei vecchi quartieri di edilizia residenziale pubblica spesso inadatti alle loro mutate

esigenze di vita, la città fa fronte con alcuni programmi sperimentali imperniati sull'integrazione della funzione residenziale con servizi dedicati. Sono entrambi interventi, questi, che pongono la politica abitativa di Torino sulla scia di quella di molte altre città europee e che sembrano essere un buon punto di riferimento per le città italiane. Nonostante ciò, numerosi altri problemi rimangono da affrontare: il disagio da sovraffollamento o abusivismo che si concentra nelle aree centrali (San Salvario e Porta Palazzo) o marginali (l'area a Nord e le sponde dei fiumi), la questione posta dagli anziani che vivono nelle case popolari o che sono costretti ad abbandonare i loro alloggi per l'aumento dei canoni, quella delle categorie che entrano sulla scena del disagio per via delle speculazioni immobiliari.

La tendenza a selezionare il tipo di disagio cui indirizzare gli interventi e, quindi, a non prendere in considerazione quello più grave, è uno degli aspetti di quella che è stata definita la *neo liberal housing policy* – basata sulla privatizzazione, la *deregulation* e il progressivo ritiro dell'attore statale - che si sta consolidando nella maggior parte dei Paesi dell'Europa occidentale e negli orientamenti proposti dalla stessa Unione Europea (Clapham, 2006; de Luca, Governa, Lancione, 2009). La frammentazione sociale che ne deriva spinge a chiedersi se è possibile elaborare un'alternativa a questo tipo di approccio al problema-casa (Clapham, 2006). La stessa esperienza torinese dimostra, in questa primissima fase di attuazione, che le politiche più efficaci sono quelle in cui il soggetto pubblico non rinuncia al ruolo di *pilotage*, come nel caso in cui il Comune si fa garante presso le banche per favorire l'accesso alla casa da parte dei giovani.

Il secondo aspetto da rimarcare deriva dall'osservazione delle implicazioni territoriali della questione-casa. Mentre fino ai primi anni Novanta la risposta al disagio abitativo è avvenuta nelle aree più marginali della città (i grandi insediamenti residenziali nei comuni della prima corona attorno a Torino), a partire dalla seconda metà degli anni Novanta la risposta si articola prevalentemente all'interno della città e ciò non solo perché il disagio si insinua in maniera più diffusa *nella* città ma anche perché gli interventi si fanno più puntuali (i condomini per anziani in Piazza della Repubblica, Corso Principe Eugenio, Via Porri e Via Gessi; il portierato sociale in Via San Massimo; l'albergo sociale in Via Ivrea per citarne alcuni). Sembra che la tendenza sia quella di una politica per la casa “per

progetti” che rispondano alle esigenze operative. Il rischio è quello di eludere il problema della casa (Tosi, 2004), ovvero delegittimare gli approcci settoriali, tanto nelle politiche quanto negli interventi, che sono invece necessari soprattutto relativamente a quei contesti territoriali, come l’Europa del Sud, caratterizzati da uno stock immobiliare molto carente. L’attivazione di progetti è una modalità per molti versi efficace, il successo delle esperienze che stanno avendo luogo a Torino lo dimostra, purchè elaborate all’interno di un programma più ampio che prenda in considerazione l’insieme non solo delle politiche per la casa ma di anche di quelle per la città.

BIBLIOGRAFIA

- ALLEN J. (2006), "Welfare Regimes, Welfare Systems and Housing in Southern Europe", *European Journal of Housing Policy*, 6, 3, pp. 251-277.
- AMIN A., GRAHAM S. (1997), "The Ordinary City", *Transaction of the Institute of British Geographers*, 22, pp. 411-429.
- AMIN A., THRIFT N. (2005), "Citizens of the World", *Harvard international review*, 27, 3, pp. 14-17.
- ANGELI L., CASTROVILLI A., SEMINARA C. (1998), *Corso Taranto: 30 anni di vita, speranze progetti*, Torino, Officine della memoria.
- CARITAS (2008), "VII Rapporto Caritas/Migrantes sull'immigrazione", Roma, IDOS.
- CAUDO G., Case di carta: la "nuova" questione abitativa, *L'Unità*, (in due parti) 24 e 27 Dicembre 2005, Roma.
- CAUDO G., SEBASTANELLI, S. (2008), "Dalla casa all'abitare", in GAROFALO, F (a cura di) *L'Italia cerca casa - Mostra internazionale dell'architettura della Biennale di Venezia*, Milano, Electa, pp. 40-47.
- CITTÀ DI TORINO (2006), *Piano Casa 2007-2008*, Torino.
- CITTÀ DI TORINO (2007a), *Relazione su Rom, Sinti e nomadi per l'Osservatorio Interistituzionale*, Torino.
- CITTÀ DI TORINO (2007b), *III rapporto dell'osservatorio sulla condizione abitativa, anno 2006*, Torino.
- CITTÀ DI TORINO (2008a), *Bando generale n. 5/2007 per l'assegnazione in locazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata. Caratteristiche e dimensioni della domanda abitativa*, Torino.
- CITTÀ DI TORINO (2008b), *IV rapporto dell'osservatorio sulla condizione abitativa, anno 2007*, Torino.
- CITTÀ DI TORINO (2008c), *Piano Casa 2009-2010*, Torino.
- CLAPHAM D. (2006), "Housing policy and the discourse of globalization", *European Journal of Housing Policy*, 6, 1, pp. 55-76.
- CONFORTI L., MELA A. (2006), "La configurazione sociale dei diversi ambiti spaziali della città di Torino e i processi di mobilità residenziale", Ires, Torino.
- COOP-ASAL (2001), "Affittasi a tutti?", Roma, www.cestim.org/ilmondoincasamia (febbraio 2009).

- CORRADO F., GIAIMO C. (2007), *Città e territorio metropolitanocontemporaneo. Rapporto da Torino*, Milano, Franco Angeli.
- DE LUCA A., GOVERNA F., LANCIONE, M. (2007), *Il problema della casa come problema di giustizia sociale*, Rapporto di ricerca Eupolis- SiTi, Torino.
- DE LUCA A., GOVERNA F., LANCIONE M. (2009), "Politiche della casa in europa. Differenze nazionali e tendenze unificanti dell'housing sociale in europa", *Rivista Geografica Italiana*, 116, 3, pp. 349-378.
- DE MAGISTRIS A. (1999), "L'Urbanistica della grande trasformazione (1945-1980)", in TRANFAGLIA N. (a cura di) *Storia di Torino - Gli anni della Repubblica*, Torino, Einaudi.
- DOHERTY J. (2004), "European housing policies: bringing the state back in?", *European Journal of Housing Policy*, 4, 3, pp. 253-260.
- DOILING J. (2006), "A European Housing Policy?", *European Journal of Housing Policy*, 6, 3, pp. 335-349.
- GABERT P. (1967), *Turin, ville industrielle*, Presses Universitaires de France, Parigi.
- GOVERNA F., ROSSIGNOLO C., SACCOMANI, S. (2008), "Torino. Le molte periferie della città post-industriale", in FREGOLENT, L (a cura di) *Periferia e periferie*, Roma, Aracne Editrice, pp. 438-475.
- IRES (1991), *L'attuazione del piano decennale per l'edilizia residenziale in Piemonte: analisi di una politica pubblica*, Torino.
- IRES (2005), *Rom e Sinti in Piemonte*, Torino.
- ISTAT (2008), *La povertà relativa in Italia nel 2007*, Istat, Roma.
- LANCIONE M. (2008), "I nomadi tra problemi e ambiguità: il caso di Torino" in DEMATTEIS, G (a cura di) *L'Italia delle città: tra malessere e trasfigurazione*, Roma, Società Geografica Italiana, pp. 127-128.
- LE GALÈS P. (2006), *Le città europee. Società urbane, globalizzazione, governo locale*, Bologna, Il Mulino.
- LEVI F. (1999), "L'immigrazione", in TRANFAGLIA, N (a cura di) *Storia di Torino - Gli anni della Repubblica*, Torino, Einaudi, pp. 157-187.
- MAYER M. (1994), "Post fordist city policy", in AMIN A. (a cura di) *Post fordism: A reader*, London, Blackwell, pp. 316-337.
- MELA A. (1997), *La configurazione sociale dei diversi ambiti spaziali della città di Torino*, Ires, Torino.
- MELA A., DAVICO L., CONFORTI L. (2000), *La città, una e molte. Torino e le sue dimensioni spaziali*, Napoli, Liguori.
- PILE S. (1999), "What is a city?", in MASSEY D., ALLEN J., PILE S. (a cura di) *City Worlds*, London, Routledge, pp. 4-19.

- PRIEMUS, H. and DIELEMAN, F. (2002), "Social Housing Policy in the European Union: Past, Present and Perspectives", *Urban studies*, 2, n. 39, pp. 191-200.
- ROBINSON J. (2006), *Ordinary cities*, London, Routledge.
- SASSEN S. (2000), *Cities in a world economy*, II edizione, Pine Forge, Thousand Oaks, CA.
- TOSI A. (1980) (ed), *Ideologie della casa*, Milano, Franco Angeli.
- TOSI A. (1994), *Abitanti. Le nuove strategie dell'azione abitativa*, Bologna, Il Mulino.
- TOSI A. (2004), *Case, quartieri, abitanti, politiche*, Milano, CLUP.
- TOSI A. (2007), "Povertà e domanda sociale di casa: la nuova questione abitativa e le categorie delle politiche", *La rivista delle politiche sociali*, 3, pp. 61-78.