



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
FIRENZE

# FLORE

## Repository istituzionale dell'Università degli Studi di Firenze

### E LA REGIONE DIVENTO' AFFITTACAMERE

Questa è la Versione finale referata (Post print/Accepted manuscript) della seguente pubblicazione:

*Original Citation:*

E LA REGIONE DIVENTO' AFFITTACAMERE / G. DE LUCA. - In: DOC TOSCANA. - ISSN 1593-2176. - STAMPA. - n. 11:(2004), pp. 42-50.

*Availability:*

The webpage <https://hdl.handle.net/2158/16806> of the repository was last updated on

*Terms of use:*

Open Access

La pubblicazione è resa disponibile sotto le norme e i termini della licenza di deposito, secondo quanto stabilito dalla Policy per l'accesso aperto dell'Università degli Studi di Firenze (<https://www.sba.unifi.it/upload/policy-oa-2016-1.pdf>)

*Publisher copyright claim:*

La data sopra indicata si riferisce all'ultimo aggiornamento della scheda del Repository FloRe - The above-mentioned date refers to the last update of the record in the Institutional Repository FloRe

(Article begins on next page)



# doc

PENSIERI  
E FATTI  
DI QUALITÀ  
PER L'EUROPA  
DELLE  
REGIONI

## Toscana

RIVISTA TRIMESTRALE ANNO 4 NUMERO 11 • APRILE-GIUGNO

ALCUNI DEI TITOLI  
ALL'INTERNO:

**Vecchi golpe  
e urbanistica  
contrattata**  
pag 18

**Erano i tempi  
delle varianti  
a sorpresa**  
pag 22

**Politica, speculatori  
e periferie**  
pag 24

**Difendere e abitare  
i centri storici**  
pag 80

**Come il design  
ha mutato i gusti**  
pag 100

**Inchiesta/  
Le abitazioni  
per studenti**  
pag 136

### In questo numero:

Cristina Acidini Luchinat, Roberto Alajmo, Alessandro Antichi, Francesco Arese Visconti, Gilberto Bedini, Paolo Benesperi, Roberto Berardi, Renzo Berti, Lapo Binazzi, Augusto Boggiano, Michele Bortoli, Paola Bortolotti, Anna Bucciarelli, Carlo Cambi, Massimo Carmassi, Ennio Carnevale, Giovanna Ceccatelli Gurrieri, Ottavio Cecchi, Marco Cenacchi, Maurizio Cenni, Giovanni Chiamonte, Alessandra Cicali, Riccardo Conti, Gianfranco Corrieri, Massimo D'Amato, Giuseppe De Luca, Vezio De Lucia, Gaetano Di Benedetto, Benedetto Di Cristina, Ida Di Crosta, Leonardo Domenici, Francesco Fattirulli, Pietro Fazzi, Sabina Feroci, Paolo Fontanelli, Giovanni Fumagalli, Nicola Gandini, Luisa Garassino, Sara Ghilardi, Francesco Gurrieri, Alfonso M. Iacono, Raimondo Innocenti, Italo Insolera, Cristina Jandelli, Gianfranco Lamberti, Carlo Lancia, Mauro Lombardi, Luigi Lucherini, Fabrizio Mattei, Roberto Maestro, Edoardo Malagigi, Guido Mannucci, Martino Marangoni, Titti Maschietto, Marco Mattei, Carlo Melograni, Carlo V. Mori, Giovanni Nardi, Fabrizio Neri, Olimpia Niglio, Pietro Nivola, Elisa Palazzo, Renato Palma, Vanni Pasca, Gianni Pettena, Daniela Pioli, Stefano Pupleschi, Amerigo Restucci, Sergio Risaliti, Riccardo Roda, Marco Sala, Eleonora Spezi, Giancarlo Storto, Gian Paolo Tanganelli, Stefano Tossani, Sergio Tossi, Maria Rosa Vittorini, Paolo Zermani

Perché è ancora  
attuale parlare  
di pianificazione  
urbanistica  
e edilizia pubblica

# CASE & CITTÀ

## di questo mondo



4 0011

9 771593 217007

Le Lettere



## E la Regione diventò affittacamere

di Giuseppe De Luca

**I**l 19 novembre 1969 l'Italia si ferma per uno sciopero generale sindacale unitario per la casa. È il primo e unico, sciopero nazionale con al centro la qualità della vita connessa all'alloggio. Sette anni dall'approvazione della legge 167, che favoriva l'acquisizione da parte dei Comuni di aree fabbricabili e la formazione di *Piani per l'edilizia economica e popolare* (Peep), non erano bastati per riportare ordine in un settore governato da leggi e leggine, né a impostare una minima risposta pubblica al problema della casa, specialmente nelle città a più forte immigrazione, dopo l'esaurimento del cosiddetto piano Ina-casa (1949-1963) e la nascita della Gescal (Gestione case per lavoratori),

finanziata con il relativo contributo sulla busta paga dei lavoratori occupati. Diciotto mesi dopo la grande manifestazione unitaria viene approvata la legge per la casa del 1971 (n. 865) che, per la prima volta, affronta compiutamente i nodi del settore, affidando alle appena nate Regioni la localizzazione e il coordinamento degli interventi pubblici per l'edilizia, stabiliti dal governo sulla base di un cosiddetto "piano di attribuzione". Passeranno, tuttavia, altri sette anni per la definizione di un quadro finanziario e di spesa più stabile che prenderà il nome di *Piano decennale per la casa* (legge 457 del 1978). Il Piano decennale è quindi un punto di arrivo di un dibattito lungo vent'anni, durante il quale l'assetto territoriale e

urbano dell'Italia muta radicalmente, così come si modifica la distribuzione della popolazione (nello stesso ventennio circa 20 milioni di persone cambiano residenza). L'edilizia è un punto di passaggio e la cartina di queste trasformazioni e i Peep lo strumento in mano agli enti locali per "contrastare" fenomeni di rendita urbana e per calmierare il prezzo del mercato delle abitazioni. Gli effetti territoriali e il canale finanziario del Piano decennale arrivano fino all'oggi, mentre il Peep contribuirà in modo robusto a costruire parte della cosiddetta "città pubblica" cioè quella quota di stock edilizio costruito con l'ausilio di finanziamenti pubblici che – secondo stime non ufficiali – occupa tra il 30% e il 40% della superficie urbana recente, escludendo le superfici della città storica. La stessa numerazione della legge (167) in molte aree urbane

è diventata toponimo geografico e simbolo di segnaletica stradale. La sua realizzazione è stata banco di prova di folti numeri di progettisti, anche di fama, che hanno sperimentato tipi insediativi e stili architettonici dei più vari, spesso lontani dal comune sentire locale o dalle pratiche sociali ricorrenti. Il punto debole di questo segmento della "città pubblica" è legato in parte alla logica interna del Peep e in gran parte alla rigidità dei requisiti per l'accesso agli alloggi. Nel Peep sono, normalmente, previste aree di cessione in diritto di superficie e aree di cessione in diritto di proprietà. Le prime ospitano l'edilizia sovvenzionata, le seconde l'edilizia agevolata, quella per interventi previsti da imprese edili private o da cooperative edilizie. Raramente i Peep hanno prodotto parti di città con caratteristiche urbane, più spesso – specialmente quando la quota

»»

sovvenzionata era prevalente o esclusiva – hanno prodotto quartieri dormitorio o ambienti di segregazione sociale per i ceti a basso reddito. Proprio per questo gran parte della "città pubblica" prodotta dai Peep è divenuta sinonimo di periferia degradata o di zona mancante delle condizioni minimali di qualità urbana. Un primo tentativo di spostare l'attenzione dalla produzione di soli quartieri residenziali alla produzione di quartieri con un proprio e riconoscibile ambiente urbano è fatto con la legge 179 del 1992 con l'introduzione dei *Programmi integrati di intervento*. L'interesse principale riguarda proprio il concetto di "integrazione" che significa sia la presenza di più fonti finanziarie (fondi ex-Gescal per la sovvenzionata, fondi statali per l'edilizia agevolata, risorse private per la realizzazione di alloggi da alienare sul libero mercato e per la

realizzazione di strutture di servizio), sia la presenza di funzioni diverse di appoggio alla residenza (spazi commerciali, direzionali ecc.), nonché di opere di urbanizzazione legate alla concentrazione territoriale degli interventi. Proprio partendo da questo cambio di prospettiva vengono proposti nuovi strumenti di riqualificazione urbana degli spazi aperti presenti (strade, slarghi, aree per servizi, aree verdi, ecc.), di recupero edilizio e sociale che si pongono, finalmente, il problema di pensare l'intervento pubblico anche sulla "città pubblica", e il ruolo dell'edilizia residenziale pubblica, in maniera integrata. A questo cambio di prospettiva non segue né una nuova azione coordinata a livello di politica abitativa nazionale, né l'assegnazione di risorse finanziarie significative. Anzi, da un lato diminuisce, fino a esaurirsi (nel 1998) il canale di approv-

vigionamento proveniente dai fondi ex-Gescal, mentre dall'altro le competenze istituzionali in materia di edilizia residenziale pubblica vengono trasferite alle Regioni e agli enti locali (D.Lgs 112), senza con ciò individuare un canale finanziario nuovo. Si divaricano così le assunzioni di responsabilità istituzionale. Da una parte lo Stato che, poggiandosi su input finanziari dell'Unione Europea, tenta di tracciare percorsi di intervento diretto inaugurando una "famiglia" di strumenti operativi di natura negoziale (Programmi di recupero urbano, Programmi di riqualificazione urbana, Contratti di quartiere, Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio) con un ventaglio di obiettivi: dal riuso dei patrimoni edilizi abbandonati, degradati, sottoutilizzati alla riqualificazione e "ricucitura" di insediamenti periferici e aree dismesse.

Dall'altra le Regioni, cui è sostanzialmente demandato un compito di "frontiera sociale": dare risposta alla domanda abitativa più debole, ai disagi sociali, alle nuove domande di povertà poste dalla flessibilità del salario, dall'incerto mercato del lavoro, e dalla fragilità delle nuove forme dell'immigrazione. Alla divaricazione delle competenze non corrisponde un dibattito sulla questione della casa: nelle agende dei partiti politici e dei dibattiti sulla devoluzione e sui poteri locali il tema abitativo è scomparso, se non nella declinazione della dismissione del cospicuo patrimonio pubblico (cioè la vendita per "fare cassa"). La questione della casa quindi, specialmente della casa pubblica, è lasciata ai margini, nell'illusione che il miglioramento complessivo del reddito nazionale e la gran quantità di stock edilizio disponibile sia sufficiente a far funzionare il mercato, salvo il caso

»»

delle "fastidiose" emergenze sfratti e simili. Il passaggio dei poteri non è stata un'occasione per ripensare globalmente il tema abitativo e il ruolo dell'edilizia residenziale pubblica. Ancora ora essa è pensata come la quota da contrapporre all'edilizia residenziale privata.

Da questa equiparazione si distacca la posizione assunta dalla Regione Toscana, che in nuce sembra delineare un nuovo modello di intervento. Partendo dalla convinzione che si è modificata e frammentata la domanda abitativa e conscia che l'imprenditoria edile è rivolta pressoché esclusivamente alla vendita, la Regione Toscana ha centrato la sua attenzione a come poter soddisfare una domanda sempre più ampia che, seppur socialmente identificata, possa andare oltre le tradizionali categorie di cittadini cui era rivolta l'attenzione pubblica (famiglie a basso

reddito non in possesso di altra proprietà immobiliare o famiglie a reddito medio "bancabili"), per coinvolgere nuovi spazi sociali (immigrati, studenti, anziani, figure del ceto medio in crisi, persone che per mobilità non hanno interesse alla proprietà della casa, "fascia grigia" di famiglie tagliate sempre fuori dagli schemi rigidi dell'edilizia pubblica perché "non bancabili") e soprattutto puntando all'aumento della quota del mercato dell'affitto che non a quello della proprietà. Questa nuova proposta è stata accompagnata anche da una forte opzione strategica: investire sulla ristrutturazione, il recupero e la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, anche con forme innovative e sperimentali di investimento, piuttosto che sulla realizzazione di nuove case e nuovi "agglomerati" urbani. L'idea "rivoluzionaria" è, quindi, quella di abbandonare la costruzione di parti di "città pubblica"



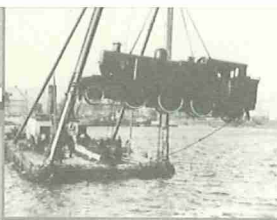
per diluire il flusso finanziario nella città esistente, attraverso varie forme di rivitalizzazione di ambiti o porzioni urbane significative, in una "nuova alleanza" tra soggetti pubblici e privati purché indirizzati a finalità sociali. Certo non si preclude l'eventuale costruzione di nuovi edifici, ma questi assumono il ruolo di "semplici" innesti in ambiti edificati esistenti, che devono comunque contribuire a migliorare, nello spirito dei Programmi integrati di intervento.

Si supera così il concetto dell'edilizia residenziale pubblica come unica destinataria delle politiche pubbliche e come sola risposta alle politiche abitative sociali, per sposare quello del tessuto edilizio esistente da riqualificare, anche con la sperimentazione di modalità innovative come: la partecipazione diretta dell'utenza alla manutenzione del patrimonio pubblico; la promozione di forme auto-organizzate (in con-

corso con la proprietà sia pubblica che privata) di reperimento e recupero di abitazioni da assegnare in locazione a canone controllato; l'acquisizione di "nude proprietà" al fine di contribuire alla promozione di politiche di tutela e sostegno alle fasce anziane della popolazione. Il filo conduttore che sembra legare la proposta toscana è la ricerca di risposte flessibili a domande abitative frammentate e flessibili, ma al contempo di sottrarre, con l'aiuto della proprietà privata, quote significative di alloggi alla terziarizzazione degli usi. Il modello organizzativo tradizionale era pensato per rispondere a domande relativamente semplici e omogenee: casa in proprietà (fruenti di contributo pubblico) o casa da assegnare in locazione a soggetti economicamente deboli (casa popolare) all'atto dell'assegnazione, senza successivi monitoraggio e mobilità. Modello che non solo non è più

»»





[www.ansaldobreda.it](http://www.ansaldobreda.it)



ANSALDO BREDA

•moving emotion•

attuale, ma non è servito a rispondere e nemmeno a esaurire tutti i fondi che a partire dal Piano decennale del 1978 sono stati via via assegnati. La morale è semplice: se i fondi non sono stati spesi, l'organizzazione tecnica e amministrativa e le priorità di questi canali sono in "corto circuito". Proprio per questo il primo passo fatto dalla Regione Toscana è stato quello di ripensare la "macchina pubblica" con lo scioglimento delle ATER (ex IACP) e il loro "autonomo" centralismo, per affidare a un governo associato dei Comuni sia la fase di programmazione dell'offerta con il cosiddetto LODE (Livello ottimale di esercizio associato delle funzioni) recuperando una visione intercomunale prima assente, sia la fase della realizzazione e gestione. Mentre, il secondo passo è stato quello di far convergere tutte le risorse disponibili nelle pieghe dei programmi di finanziamento pubbli-

co in un'unica voce, riprogrammando il tutto in ambito LODE. La sfida, forse temeraria, va nella direzione della costruzione di un nuovo *welfare* abitativo dove la politica pubblica e l'iniziativa privata non rispondono a logiche contrapposte, ma si integrano realmente insieme, fino a rappresentare due modi a disposizione del governo associato dei Comuni per conseguire, caso per caso e circostanza per circostanza, gli obiettivi e i risultati che insieme si sono espressi e programmati. Così l'iniziativa privata, allontanata dal *cliché* di "semplice" imprenditoria edile, da una parte viene considerata strategica per risolvere questioni sociali, dall'altra viene direttamente coinvolta nella gestione di parte della città. Sull'accettazione di questa riconversione di pensiero e di azione dell'intervento privato si gioca la proposta della Regione. ■