



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
FIRENZE

# FLORE

## Repository istituzionale dell'Università degli Studi di Firenze

### **Abitare Firenze. Tracce di una biografia urbana**

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

*Original Citation:*

Abitare Firenze. Tracce di una biografia urbana / Francesco Alberti; Chiara Agnoletti. - In: URBANISTICA INFORMAZIONI. - ISSN 0392-5005. - STAMPA. - 303:(2022), pp. 26-31.

*Availability:*

This version is available at: 2158/1276654 since: 2022-11-27T20:53:44Z

*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:*

(Article begins on next page)

Testo finale referato (postprint)

Urbanistica Informazioni», 303, giugno 2022 (ISSN 0392-5005), pp. 26-31

L'articolo ripercorre i diversi momenti che a Firenze hanno caratterizzato l'azione pubblica in tema di edilizia residenziale pubblica e sociale e le scelte urbanistiche con cui essa si è concretizzata, focalizzandosi in particolare sui temi e le dinamiche emerse negli ultimi venti anni e sugli effetti indotti dalla pandemia da Covid-19 sulle politiche abitative del Comune.

## **ABITARE FIRENZE: TRACCE DI UNA BIOGRAFIA URBANA**

**Francesco Alberti, Chiara Agnoletti**

### **Introduzione**

Sono trascorsi esattamente trent'anni dall'approvazione dell'ultimo Piano per l'edilizia economica e popolare di Firenze (Peep 1991), con cui, a fronte di un fabbisogno stimato di 2550 alloggi per il triennio 1991-1994, venivano messe in campo 1700 nuove unità abitative in 11 lotti di vario taglio, prevalentemente concentrate nel quadrante sud-ovest della città (Vittorini 1992). Eravamo, agli inizi degli anni '90 del secolo scorso, nella fase calante del processo di espansione che, dal secondo dopoguerra, aveva interessato i principali centri urbani del paese dietro la spinta di tre fattori concomitanti: crescita demografica, sviluppo economico e polarizzazione insediativa. Una crescita che, nel caso di Firenze, si sarebbe comunque rivelata molto più limitata di quanto previsto nella fase ascendente della parabola dal Prg che ne doveva guidare l'espansione: dai 374.000 abitanti del 1951 si arriva infatti ai 403.000 del censimento del 1991, contro i 700.000 posti alla base del *Piano Detti* adottato nel 1962.

Il Peep 1991 giungeva a sua volta a tre decenni di distanza dal precedente, predisposto in parallelo al Piano Detti, come anticipazione del nuovo Prg, redatto dallo stesso consulente, Marcello Vittorini, su incarico di una giunta di pentapartito guidata da Giorgio Morales: circostanza che col senno del poi potremmo forse considerare una parziale attenuante, o quanto meno un contrappeso, al piano generale di Firenze storicamente associato alle grandi operazioni immobiliari nelle aree Fiat a Novoli e Fondiaria a Castello, e per questo stigmatizzato fin dalla sua formazione, tanto a livello locale (Clemente e Innocenti 1994) che da alcuni tra i più autorevoli esponenti della cultura urbanistica nazionale, come emblematico del prevalere dell'urbanistica contrattata sull'"urbanistica riformista" (Campos Venuti 1990), e della "città

occasionale” a servizio del capitale privato su una pianificazione pubblica improntata al bene comune (Indovina 1993).

Trent’anni dopo, gli echi di quelle polemiche sono ormai sopiti, anche se le trasformazioni, più volte rimodulate, delle aree di Novoli e Castello sono ben lontane dalla loro conclusione; i comparti Peep, invece, sono stati da tempo completati e concorrono per il 21 % alla dotazione complessiva di edilizia residenziale pubblica del comune (7993 alloggi); Firenze conta ca. 367.000 abitanti e si accinge ad adottare un nuovo Piano strutturale (Ps) e il primo Piano operativo (Po) ai sensi della Lr toscana 65/2014.

In un contesto sociale ed economico completamente mutato, ripercorrere oggi le scelte che hanno interessato il settore abitativo nelle politiche di sviluppo urbano solleva questioni che, incrociando altri temi rilevanti che nel tempo si sono imposti all’attenzione di chi governa e pianifica la città – la rigenerazione urbana come alternativa al consumo di nuovo suolo, la riqualificazione del patrimonio edilizio nella prospettiva della transizione ecologica, gli impatti locali sul tessuto sociale del turismo globalizzato, l’ingresso nel mercato immobiliare di *player* internazionali, l’aumento dei flussi migratori in entrata, ecc. – investono l’identità stessa di Firenze, spingendo a domandarsi come essa sia cambiata nel corso di una generazione, per altro contraddistinta dopo la fine del mandato di Morales (1995) dalla continuità di governo delle forze di Centrosinistra.

Cogliendo quindi l’invito di Bernardo Secchi nell’introduzione a un volume dedicato al racconto di *Novant’anni di case popolari a Firenze*, si tratta, per una volta, di distogliere l’attenzione dai maggiori “fatti urbani”, attraverso cui “Siamo soliti scrivere la storia della città”, per leggerne la *biografia* legata alla dimensione quotidiana dell’abitare, mettendo al centro “Il resto, la parte più ripetitiva, estesa e popolata della città” (Secchi 2000, p. 9).

### **Le fasi dell’intervento pubblico in campo residenziale**

Nel rileggere le pagine salienti di questa biografia, è facile riconoscere il retaggio delle tre-macro fasi che in Italia “hanno visto le istituzioni pubbliche impegnate, più o meno direttamente, a far fronte alla ‘questione casa’”, e in cui spesso le politiche abitative “hanno rappresentato una sorta di surrogato della pianificazione urbanistica” (Caudo 2011, p. 48). Rientrano nelle prime due macro-fasi gli interventi a favore delle fasce più povere della popolazione realizzati con fondi comunali nei primi due decenni del ‘900 dal neonato (1909) Istituto autonomo case popolari (Iacp) di Firenze, nonché quelli promossi durante il Ventennio fascista dallo stesso Iacp e da enti istituiti dal governo per fornire alloggi a riscatto agli impiegati statali. Tutti i complessi edilizi costruiti prima del secondo conflitto mondiale sono sorti nelle

aree meno appetibili ai margini degli ampliamenti pianificati da Giuseppe Poggi (1865) e Giovanni Bellincioni (1917-1924), secondo un principio di rigida separazione tra le classi sociali (Cusmano 2000). La crescita esplosiva del secondo dopoguerra ha totalmente ribaltato tale condizione: le case popolari d'inizio '900 che hanno mantenuto il loro *status* sono oggi le più integrate nel tessuto cittadino all'interno di quartieri ad elevata *mixité* funzionale e sociale. La terza macro-fase copre per intero la seconda metà del secolo scorso, dipanandosi fra le diverse leggi statali in materia di edilizia residenziale (*Legge Fanfani* 1949, L. 167/1962, *Legge per la casa* 1971, L. 457/1978), i relativi programmi e strumenti di attuazione (il Piano Ina-Casa, i Peep e i Piani decennali per l'edilizia residenziale) e le metamorfosi degli enti funzionali competenti<sup>1</sup>; attraversa e asseconda il processo di ricostruzione post-bellica, l'inurbamento di massa, il boom economico e demografico, le dinamiche di industrializzazione, urbanizzazione e metropolizzazione del territorio italiano (Martinotti 1993) fino ai primi segnali di ristagno e declino, alimentandosi delle lotte e delle conquiste per il diritto alla casa degli anni '60-'70: tutti aspetti che dal contesto nazionale si riflettono in modo puntuale nelle vicende fiorentine. Ai fini della nostra sintesi possiamo assumere come atti iniziale e finale di questa macro-fase il progetto della 'città giardino' INA-Casa dell'Isolotto e il sopra citato Peep 1991.

Realizzato in due *tranche* fra il 1951 e il 1961, con i suoi 1450 alloggi inseriti in un tessuto aperto tipologicamente assortito in un'area di 60 ha a sud dell'Arno, l'Isolotto è il primo e più significativo esempio di edilizia residenziale pubblica a Firenze dalla nascita della Repubblica (Poli 2004). Superate le difficoltà iniziali, dovute alla carenza di servizi e collegamenti con la 'città madre' (Bernini 2001), il progetto, concepito per fornire "non case [...] ma città",<sup>2</sup> definisce uno standard insediativo incommensurabilmente superiore a quello dell'offerta residenziale privata che negli anni '50-70 si riversa su Firenze con i caratteri di una 'colmata' speculativa, denunciata fra gli altri da Antonio Cederna (1961) e Giovanni Michelucci (1969); una volta completato e 'attrezzato', diventerà poi il nucleo di un insediamento più ampio tra il fiume e l'asse di penetrazione urbana dalla superstrada Firenze-Pisa-Livorno, corrispondente a circa metà dell'attuale Quartiere 4, in cui si concentra il più alto tasso di Erp, spazi verdi e servizi collettivi della città.

Sebbene negli interventi successivi tale standard non sia più stato raggiunto, il riferimento implicito a quel precedente ha comunque condizionato in positivo l'esperienza fiorentina, differenziandola rispetto all'immagine negativa che accomuna la gran parte dei quartieri di edilizia economica e popolare costruiti nello stesso periodo in tutta Italia. Anche nel caso dei quartieri più isolati e 'difficili' – Sorgane (1962-1980) e le Piagge (anni '80) – la dimensione relativamente contenuta dei comparti e l'ampia dotazione di spazi verdi, a cui si sono aggiunti

nel tempo nuovi servizi, ha evitato che si verificassero fenomeni di marginalizzazione sociale e degrado urbano paragonabili a quelli presenti in altre periferie caratterizzate da disagio economico.

### **Il mutato panorama della domanda e dell'offerta**

Il racconto biografico della città dell'abitare sociale (nella sua accezione più ampia - Granath Hannson and Lundgren 2019) si fa meno lineare nella trattazione della fase successiva, iniziata negli anni '90 e tutt'ora in corso, in cui, "la casa è sparita non solo come emergenza sociale ma anche come tema di dibattito. Semplicemente, non è più stata vissuta come un problema" (Caudo 2011, p. 50). Si assiste da allora alla progressiva fuoriuscita del soggetto pubblico dal mercato edilizio, dapprima con la rinuncia a costruire nuovi alloggi per poi arrivare alla vendita del patrimonio edilizio pregresso (in particolare con le L1 560/93 e 410/2001). Gli interventi normativi del periodo hanno inoltre portato al trasferimento delle competenze in materia dal livello statale a quello regionale (Dlgs 112/98) e all'abolizione del prelievo fiscale che dal 1963 sosteneva gli interventi sovvenzionati (fondi Gescal). Tali riforme, oltre a perseguire la riduzione della spesa pubblica anche nell'ambito delle politiche abitative, intendevano rilanciare il mercato dell'affitto nella convinzione che il percorso di crescita intrapreso dal paese fosse in grado di arginare l'emergenza casa anche per i più fragili. Una previsione che si è scontrata sia con le gravi crisi economiche e occupazionali esplose già nella prima decade del 2000, sia con l'emergere di nuove domande non riconducibili al modello della residenza stabile, che hanno ulteriormente articolato la casistica del disagio abitativo.

Con il venir meno del ruolo statale, il principale riferimento sia a livello normativo che di programmazione delle risorse per l'intero settore abitativo 'extra-mercato' diventa dunque la Regione. A seguito della riforma operata dalla Lr toscana 77/1998 e l'emanazione del *Testo unico sull'ordinamento degli enti locali* (Dlgs 267/2000), la gestione del patrimonio e la progettazione degli interventi torna ai comuni, riuniti in *Conferenze per il Livello ottimale d'ambito Erp* (Lode), attraverso la costituzione di società partecipate di diritto privato. Per il Lode Firenze (che comprende i comuni della ex provincia ad esclusione di quelli del Circondario empolese-Valdelsa) il soggetto gestore, attivo dal 2003, è Casa spa.

In questo scenario completamente mutato, in mancanza di un filo narrativo unitario è possibile raccontare l'esperienza fiorentina più recente seguendo alcuni *leitmotiv*.

Il primo è di carattere generale: la progressiva concentrazione delle attività edificatorie all'interno del territorio già urbanizzato, mediante il recupero di aree dismesse.

Fra gli interventi avviati già alla fine degli anni '90 dall'amministrazione guidata da Mario Primicerio, l'episodio più significativo, non solo in relazione al tema della casa, è senz'altro la riconversione del complesso ex-carcerario delle Murate, abbandonato dal 1983, in un "pezzo integrato della città" (Piano 2000, p. 105) a prevalente destinazione residenziale pubblica. Il progetto d'insieme, redatto internamente all'amministrazione comunale<sup>3</sup> con una consulenza iniziale di Renzo Piano in qualità di ambasciatore dell'Unesco, comprendeva interventi di demolizione, consolidamento, restauro e nuove addizioni volumetriche volti a fare delle Murate una 'cittadella' pedonale organizzata intono a piazze-cortili, a valorizzarne le diverse stratificazione storiche (incluse le strutture dell'originario impianto conventuale risalente al XV secolo) e ad ospitare un mix di funzioni pubbliche e private oltre a 90 alloggi Erp. Il progetto di recupero, approvato nel 1998, è stato sviluppato in cinque lotti, fra il 2001 e il 2018, a partire da un finanziamento derivante da fondi ex-Gescal (Esposito 2019). Un quarto lotto, relativo ai due bracci della porzione ottocentesca del carcere è in corso di recupero per la realizzazione di ulteriori 17 alloggi Erp e servizi comunali al piano terra, utilizzando fondi residui della L. 457/1978 assegnati dal Cipe alla Regione Toscana (Del. 127/2017).

Esaurita la dotazione di zone C ancora presenti nel Prg 1998, il principio di limitazione, ovunque possibile, dell'impegno di nuovo suolo, introdotto nella normativa toscana già dalla Lr 5/1995<sup>4</sup> troverà piena applicazione nella strumentazione urbanistica di Firenze con il Piano strutturale (Ps) 2010, redatto ai sensi della Lr 1/2005. La "rigenerazione urbana diffusa" diventerà poi il tema centrale del conseguente Regolamento urbanistico (Ru 2014), con un'unica, macroscopica, eccezione: l'area (già Fondiaria, poi Unipol) a Castello, eredità del Piano Vittorini e oggetto dal 1998 di un Piano urbanistico esecutivo. Più volte modificato nel disegno, nelle quantità e nelle destinazioni d'uso (Giorgieri 2010), il Pue di Castello è rimasto ed oggi inattuato salvo che per il comparto destinato a nuova Scuola per sottufficiali carabinieri: un intervento *monstre* di 89.000 mq di Sul, inclusi 18.500 mq di palazzine residenziali per i militari. L'ultimo sfortunato esempio di edilizia abitativa riservata a dipendenti dello Stato realizzato in città.

Il secondo *leitmotiv* riguarda l'attività di Casa spa nel Comune di Firenze. A fronte di una riduzione del numero di alloggi costruiti *ex novo* rispetto alla fase precedente (800 ca. dall'inizio degli anni 2000), hanno assunto un peso crescente gli interventi sul patrimonio esistente, finalizzati non solo a migliorie (in particolare sotto il profilo energetico), ma anche a fronteggiare una situazione emergenziale, data dall'alta percentuale di alloggi sfitti a causa delle condizioni di degrado degli edifici: percentuale che oggi si colloca intorno al 10%. Rientrano in questo quadro due interventi pilota di demolizione e ricostruzione *in situ* di edifici fatiscenti

con aumento del numero di alloggi e miglioramento delle prestazioni ambientali: uno in fase di completamento a Novoli (da 64 a 88 alloggi) ed uno programmato a Rovezzano (da 32 a 40 alloggi). Nel primo caso i lavori sono stati preceduti dalla costruzione, in un'area poco distante, di un condominio 'volano' in *X-lan* con 18 appartamenti, per ospitare in via temporanea una parte degli inquilini del vecchio complesso. Una volta consegnati i nuovi alloggi, l'edificio volano sarà smontato e rimontato, con le stesse finalità, nelle vicinanze del cantiere di Rovezzano.

Un terzo *leitmotiv* è legato all'accresciuto protagonismo nelle politiche pubbliche e nelle iniziative private nel campo dell'*housing* della cosiddetta 'fascia grigia', costituita da coloro che hanno un reddito troppo alto per accedere all'Erp, ma insufficiente ad acquistare o affittare un alloggio a prezzi di mercato. A tale fascia si rivolge il programma sperimentale nazionale "Ventimila alloggi in affitto" finanziato con la L. 21/2001, a cui il Comune di Firenze (giunta Domenici) aderisce, predisponendo nel 2005 una variante per consentire la costruzione da parte di operatori privati selezionati su bando – anche in aree che il Prg 1998 individuava come agricole o a verde pubblico – di 668 appartamenti in affitto, di cui 369 a canone concordato (questi ultimi sovvenzionati per il 45% dal fondo statale). Nello stesso periodo viene inoltre introdotta una norma urbanistica<sup>5</sup>, riproposta nel Ps 2010 tuttora vigente, che negli interventi con demolizione e ricostruzione al di sopra di 2000 mq impone di realizzare alloggi in locazione a canone convenzionato per una quota pari al 20% della Sul o, in alternativa, di monetizzarla, andando ad alimentare un fondo comunale a sostegno della residenza in affitto.<sup>6</sup> Nonostante la rinuncia al 20% di Sul che ne consegue e la sua onerosità, la monetizzazione è stata fino ad oggi la soluzione più richiesta dagli operatori, sul presupposto che la combinazione tra edilizia sociale e residenze destinate al mercato determini una svalutazione immobiliare di quest'ultime. A seguito della istituzione nel 2009 del Fondo Investimenti per l'abitare (Fia) da parte di *Cdp Investimenti Sgr Spa*, finalizzato a sostenere con partecipazioni fino all'80% iniziative imprenditoriali nel campo dell'edilizia sociale con l'obiettivo del 3% di rendimento, in Toscana il settore si è organizzato intorno a due soggetti, *InvestiRE Sgr Spa*, gestore finanziario del *Fondo Housing toscano* (partecipato da Fia, Regione Toscana e altri<sup>7</sup>), e *Abitare Toscana*, advisor locale e gestore sociale del fondo, nato come evoluzione del mondo cooperativo nel settore delle abitazioni, tradizionalmente molto forte in regione. A dieci anni dalla costituzione del Fht (2012), gli investimenti nel capoluogo sono stati ad oggi limitati (5 immobili in tutto) e, nel caso dell'intervento più recente, il recupero del complesso Il Casone alle Piagge (2020), si sono riscontrate difficoltà a trovare gli inquilini per i 66 alloggi in affitto. A dimostrazione di quanto la fascia grigia, per quanto ampia nel panorama del disagio economico (Regione

Toscana 2021), sia però più ‘volatile’ rispetto a quella a cui si rivolge l’offerta di Erp, e più difficile da classificare sia sotto il profilo del disagio abitativo che della propensione a locazioni di lunga durata.

Il quarto *leitmotiv* si riferisce alle iniziative del terzo settore e di reti di cittadini volte a promuovere diverse forme di coabitazione (Rossi e Tupone 2022). La più importante, anche dal punto di vista quantitativo (ca. 200 persone e 70 abitazioni coinvolte) è *Abitare solidale*, promossa dal 2008 dall’associazione *Auser volontariato* e divenuta dal 2012 un servizio permanente sul territorio grazie a una convenzione con il Comune di Firenze,<sup>8</sup> il cui scopo è costruire un ‘patto abitativo’ tra anziani soli, che offrono una sistemazione nella loro abitazione, e persone in disagio abitativo, che offrono compagnia e assistenza (Danesi 2018). Significative anche le esperienze di autorecupero a fini residenziali di immobili pubblici, che si sono avvalse dei contributi messi ciclicamente a bando dalla Regione Toscana per progetti sperimentali integrativi ai programmi Erp e delle semplificazioni amministrative contenute nelle *Linee di indirizzo per la sicurezza nei cantieri di autocostruzione e di autorecupero*, emanate dalla Regione nel 2012. Dei quattro progetti attivati a Firenze, tre hanno comportato la ‘regolarizzazione’ di occupazioni storiche (un ex asilo comunale, un edificio dell’Asl 10 e una casa colonica dell’Università di Firenze) mediante la stipula di contratti di locazione o comodato, con scomputo delle spese per l’autorecupero, tra le associazioni costituite dagli occupanti (in tutto ca. 150 persone) e gli enti proprietari. Il quarto progetto riguarda invece un immobile messo a disposizione dal Quartiere 4, annesso alla rinascimentale Villa Vogel, sede del quartiere, di cui è in corso la trasformazione da parte dell’*Associazione autorecupero cohousing Le Torri* per ricavare 8 appartamenti e spazi da adibire ad asilo nido ‘residenziale’ e attività pubbliche.

### **La ‘questione’ centro storico**

Un capitolo a sé, ma di assoluto rilievo nella biografia della ‘città abitata’, riguarda le dinamiche che hanno investito il tessuto residenziale e sociale del centro storico di Firenze, in modo analogo ad altri siti a forte vocazione turistica in cui, con l’affacciarsi della crisi del 2008, il processo di valorizzazione immobiliare ha inasprito la competizione tra diverse funzioni urbane, a scapito della residenza stabile e delle fasce di popolazione più deboli (Smith 2010, Semi 2015).

Inoltre, con l’affermarsi della *sharing economy*, un crescente numero di privati si è reinventato come fornitore di servizi turistici, fino ad allora offerti esclusivamente da hotel e affittacamere professionali, portando ad un ulteriore incontrollato sviluppo del settore, specialmente nelle



città storiche (Gralak 2018). Si avvia così, dal 2007, un circolo vizioso, in cui la trasformazione di unità abitative in spazi destinati ad affitti brevi è a un tempo l'effetto e la concausa di un processo le cui due facce della medaglia sono l'*overtourism* (Dodds and Butler, 2019) e la fuga dei residenti. Con riferimento alla più nota delle piattaforme turistiche, a Firenze risultano registrate su *Airbnb* ben 11.262 strutture (2021), ubicate per due terzi nella zona Unesco, che copre appena il 5% del territorio comunale. Facendo il confronto con altre importanti città italiane – Napoli, Milano, Roma e Venezia – si tratta del più alto numero di annunci in rapporto alla superficie territoriale (110,07 annunci/kmq) (Tab. 1).

Tab. 1 Annunci *Airbnb* a Firenze, Napoli, Milano, Roma, Venezia per densità e tipologia (2021) (Elaborazione dell'autore su dati di *Inside Airbnb*)

| Città   | Totale annunci <i>Airbnb</i> (%) | Annunci per km/q | Case Appartamenti interi (%) | Camere private (%) | Camere condivise (%) | Notti occupate /Anno stimate | Prezzo/Notte | Annuncio singolo proprietario | Annuncio multiplo proprietario |
|---------|----------------------------------|------------------|------------------------------|--------------------|----------------------|------------------------------|--------------|-------------------------------|--------------------------------|
| Firenze | 11.262 (100%)                    | <b>110,07</b>    | 8.640 (76,7%)                | 2.566 (22,8%)      | 56 (0,5%)            | 110                          | € 100        | 36,1%                         | 63,9%                          |
| Napoli  | 7.169 (100%)                     | 61,12            | 4.223 (58,9%)                | 2.897 (40,4%)      | 49 (0,7%)            | 82                           | € 68         | 41,3%                         | 58,7%                          |
| Milano  | 17.659 (100%)                    | 97,20            | 12.809 (72,5%)               | 4.500 (25,5%)      | 350 (2%)             | 70                           | € 112        | 60,3 %                        | 39,7%                          |
| Roma    | 29.436 (100%)                    | 22,87            | 18.843 (64%)                 | 10.368 (35,2%)     | 225 (0,8%)           | 89                           | € 98         | 38%                           | 62%                            |
| Venezia | 8.469 (100%)                     | 20,36            | 6.478 (76,5%)                | 1.927 (22,8%)      | 64 (0,8%)            | 114                          | € 137        | 31,4%                         | 68,6%                          |

Tale fenomeno si accompagna, imprimendole un'accelerazione, alla progressiva contrazione dei residenti, iniziata molto tempo prima in conseguenza sia della scelta politica di delocalizzare dal centro alcune funzioni strategiche (sedi universitarie e direzionali, Palazzo di giustizia ecc.) operata negli anni '90, sia di quella di molte famiglie di ricercare altrove un rapporto più soddisfacente tra costo e qualità dell'abitare.<sup>9</sup>

Oggi, questa spinta centrifuga è sempre più legata anche alla difficoltà di accesso alla casa. La sommatoria delle diverse componenti della domanda (inclusa quella turistica e degli studenti stranieri, verso cui da alcuni anni si è sviluppata un'offerta residenziale specializzata, inaccessibile alla maggior parte degli studenti italiani)<sup>10</sup> ha infatti determinato un aumento costante dei prezzi degli alloggi, a svantaggio dei ceti meno abbienti e dei segmenti più giovani di popolazione (che pure, come evidenzia una recente indagine effettuata dal *Laboratorio di*

*geografia sociale* dell'Università di Firenze, sono, insieme alla fascia più benestante, quelli maggiormente attratti dalla prospettiva di vivere in centro - Loda *et al.* 2022).

D'altra parte, il centro storico è anche il settore urbano che presenta il tasso più alto di popolazione straniera a Firenze: 23% rispetto alla media del 16% nell'intero comune.<sup>11</sup> La contraddizione è solo apparente. Da un lato, l'alta percentuale di stranieri deriva infatti dal basso numero dei residenti complessivi e in particolare di quelli italiani; dall'altro, la relativa consistenza di tale popolazione dipende da una maggiore capacità di adattamento a condizioni abitative, ancora piuttosto diffuse nelle zone più popolari della città vecchia, che per livello di manutenzione o caratteristiche tipologiche degli alloggi non avrebbero mercato né fra i locali né fra i turisti.

L'emergenza Covid ha determinato solo un momentaneo rallentamento di tali processi, di cui ha risentito soprattutto il mercato degli affitti che per sua natura 'cattura' più tempestivamente le variazioni della domanda abitativa non stabile (e che per la stessa ragione è ora in fase di ripresa, con il ritorno di turisti e studenti). Il mercato della compravendita ha subito invece flessioni più contenute e a Firenze ha retto meglio che nelle altre maggiori città italiane (Rossi e Tupone 2022). In ogni caso, la crisi sanitaria ha messo chiaramente in luce la debolezza strutturale di un'economia così fortemente dipendente dai flussi turistici, soprattutto internazionali (Carta e Tarsi 2021).

### **Programmi e prospettive per il post Covid**

Lo scoppio della pandemia si sovrappone ai momenti iniziali della formazione del Ps e del Po, rallentandone l'iter e focalizzando la discussione su alcuni indirizzi politici intorno al tema della 'resilienza urbana', in parte già presenti nel programma di mandato del sindaco Nardella e nell'atto di avvio del procedimento dei piani (2018), in parte inseriti nel documento strategico *Rinascere Firenze* lanciato dalla giunta all'apice della crisi sanitaria (Comune di Firenze 2020). Fra questi: il rilancio della residenzialità e il contenimento del fenomeno degli affitti brevi nel centro storico e l'aumento dell'offerta di strutture comunali per rispondere al disagio abitativo. Riguardo al primo aspetto, né il tentativo portato avanti a livello internazionale, al fianco di Amsterdam e di altre dodici città d'arte, per sollecitare la Commissione europea a regolamentare le locazioni brevi offerte sulle piattaforme turistiche nell'ambito della legislazione sull'*e-commerce*, né la richiesta avanzata da Nardella e dal sindaco di Venezia Brugnaro al governo italiano di norme che permettano ai comuni di intervenire autonomamente, introducendo limiti e distinguendo la destinazione d'uso residenziale da quella residenziale-turistica, sembrano destinate a ottenere risultati in tempi brevi. Restando nel limitato campo

d'azione comunale, è allo studio una disciplina del Po che all'interno della cerchia dei viali scoraggi la trasformazione degli alloggi in miniappartamenti per vacanze più o meno 'mascherati' e vieti del tutto la realizzazione di nuove strutture ricettive, e, negli interventi di trasformazione, obblighi gli operatori a sottoscrivere un impegno a non utilizzare le nuove residenze per locazioni brevi.

Sul piano delle politiche abitative, in occasione del *City Social Summit di Eurocities* (2021), presieduto da Nardella, è stato presentato un *Piano casa* post-Covid, contenente una lunga lista di interventi, fra ristrutturazioni di immobili comunali e nuove costruzioni, da tempo programmati e ancora non iniziati o finiti, integrata dalla previsione di ca. 500 ulteriori alloggi concentrati in tre siti: l'ex fabbrica Meccanotessile a Rifredi (60 alloggi Ers) e due aree militari dismesse. I progetti per queste ultime richiamano volutamente gli episodi più virtuosi della biografia fin qui tratteggiata: la 'città giardino' dell'Isolotto e il recupero delle Murate. Sui 19,4 ha del sedime dell'ex caserma *Lupi di Toscana*, collocata lungo la linea 1 della tramvia vicino al confine con Scandicci, sorgerà un eco-quartiere permeato dal verde pubblico e circondato da orti urbani e appezzamenti agricoli, oggetto di un processo partecipativo nel Quartiere 4 (2016), di un concorso di progettazione urbana (2016-2018) e infine di un piano particolareggiato d'iniziativa pubblica, approvato nel 2021 con la previsione di 36.500 mq di residenza (comprendenti, in proporzioni non specificate, Erp, Ers, alloggi temporanei per emergenze abitative e negozi al piano terra). Il secondo è un intervento di recupero che ha in comune con le Murate la posizione centralissima e l'impianto a corti del complesso edilizio interessato, la ex caserma dei carabinieri di S. Maria Novella, dove, insieme a funzioni civiche e culturali, saranno realizzati 4000 mq di Ers.

Con gli interventi già programmati si arriva così a 1366 alloggi, un numero rilevante ma ben lontano dal costituire una risposta strutturale al disagio abitativo, che continua ed essere, oggi più di prima, un'emergenza, come ci restituiscono i dati del *X Rapporto sulla condizione abitativa* della Regione Toscana (2021) per il Lode Firenze:

- 30.665 nuclei familiari nella 'fascia nera' del disagio economico (con Isee inferiore a 16.500 €/anno, ovvero la platea che sulla carta può accedere all'Erp);
- 12.834 alloggi Erp teoricamente disponibili (di cui, come abbiamo detto, 7993 nel Comune di Firenze utilizzabili per il 90%);
- 3463 nuclei familiari in graduatoria per l'assegnazione di un alloggio Erp, con un tasso di soddisfacimento pari al 4,4% (2020).

Riportare al centro delle politiche pubbliche il tema della casa come diritto primario secondo un ordine di priorità dettato dall'effettivo bisogno (che naturalmente include anche la fascia

grigia, mentre comporta necessariamente una contrazione dello spazio lasciato alle iniziative *market-driven*), è, insieme alla transizione ecologica degli insediamenti, una sfida che la combinazione fra crisi sanitaria e crisi geopolitica che stiamo attraversando – con i loro effetti già misurabili ma destinati ad aggravarsi ulteriormente di allargamento della forbice tra “la città dei ricchi e la città dei poveri” (Secchi 2013) – ha reso improcrastinabile. Significa, con riferimento alla pianificazione urbanistica e territoriale, rendere manifesto il legame essenziale tra l’Obiettivo dello sviluppo sostenibile n. 11 dell’*Agenda Onu 2030 – Città e comunità sostenibili* – e gli altri obiettivi di natura sociale (per altro già contenuti nell’impegno a “rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale” che limitano “di fatto la libertà e l’eguaglianza dei cittadini” di cui all’art. 2 della Costituzione italiana), assumendo l’adempimento del diritto alla casa come la precondizione al “diritto alla città” (Lefebvre 1970). È appunto di questo che abbiamo voluto parlare, seguendo, sulla falsa riga di Secchi (2000), le tracce di una biografia urbana di Firenze incentrata sul tema dell’abitare: non solo di case, ma di città.

## Riferimenti

- Agnoletti C., Alberti F., Marioni A., “Un bilancio della pianificazione in Toscana”, *Urbanistica informazioni*, 302, p. 29-35.
- Bernini S. (2001), “«Non case ma città»: La Pira e l’Isolotto a Firenze”, in Di Biagi P. (a cura di), *La grande ricostruzione. Il piano Ina-Casa e l’Italia degli anni ’50*, Donzelli editore, Roma.
- Campos Venuti G. (1990), “La vicenda urbanistica di Firenze (e a Firenze giunge l’eco di Milano)”, *Territorio* n. 6, p. 125-138
- Carta M., Tarsi E. (2021) “Il paesaggio del turismo oltre il Covid-19: prospettive per una Firenze resiliente”, *Ri-Vista*, vol. 19, n. 1, p. 84-99. <https://doi.org/10.13128/rv-9742>
- Cederna A. (1961), “La colmata di Firenze”, *Il mondo*, 1 May, p. 13.
- Caudo G. (2011), “L’edilizia sociale come strumento di pianificazione del territorio”, *Contesti. Città territorio progetti*, 1-2, p. 48-57
- Clemente A., Innocenti R. (a cura di) (1994), *La formazione del nuovo piano di Firenze*, Alinea, Firenze.
- Comune di Firenze (2020), *Rinasce Firenze. Ripensiamo la città*. [[www.comune.fi.it/system/files/2020-05/rinascefirenze\\_DOC\\_6.pdf](http://www.comune.fi.it/system/files/2020-05/rinascefirenze_DOC_6.pdf)]
- Cusmano S. C. (2000), “Alcune note introduttive alla vicenda fiorentina”, in Toti A. (a cura di), *Iacp/Ater 1909-1999: novant'anni di case popolari a Firenze*, Alinea, Firenze, p. 12-17.

- Danesi G. (a cura di) (2018), *Abitare solidale. Pratiche ed esperienze di coabitazione sociale*, Cesvot (Centro servizi volontariato Toscana), Firenze
- Dodds R., Butler R. (2019), “The phenomena of overtourism: a review”, *International Journal of Tourism Cities*, vol. 5 no 4, p. 519-528. <https://doi.org/10.1108/IJTC-06-2019-0090>
- Esposito V. (a cura di) (2019), *Recuperare le Murate: da carcere a città*, Aion, Firenze.
- Giorgieri P. (2010), “La frammentazione urbana tra riuso e nuove espansioni senza città”, in Giorgieri P. (a cura di), *Firenze il progetto urbanistico – scritti e contributi 1975-2010*, Alinea, Firenze, p. 115-159.
- Granath Hansson A., Lundgren B. (2019), “Defining social housing: a discussion on the suitable criteria”, *Housing, theory and society*, 2019, vol. 36, no. 2, p. 149–166. <https://doi.org/10.1080/14036096.2018.1459826>
- Gralak K. (2018), “Tourism Gentrification as a Symptom of an Unsustainable Tourism Development”, *Problemy Zarządzania - Management Issues*, vol. 16, no. 3 (75), p. 197-212. <https://doi.org/10.7172/1644-9584.75.12>
- Indovina F. (1993), *La città occasionale. Firenze, Napoli, Torino, Venezia*, Franco Angeli, Milano.
- Lefebvre H. (1970), *Il diritto alla città*, Marsilio Editori, Padova (ed. or. 1968).
- Loda M., Puttilli M., Tartaglia M. (2022), *Ripensare il centro storico di Firenze nel dopo Covid-19*, Università degli studi di Firenze, LaGeS, Università di Firenze, in corso di pubblicazione.
- Martinotti G. (1993), *Metropoli: la nuova morfologia sociale della città*, Il Mulino, Bologna.
- Michelucci G. (1969), *A proposito di una polemica sul “piano regolatore” di Fiesole*, Edizioni Vita Sociale, Pistoia.
- Piano R. (2000), “Le Murate”, in Bougleux E. (a cura di), *Colloqui con la città*, Comune di Firenze, Edizioni Polistampa, Firenze, p. 105-106.
- Poli D. (2004), *Storie di quartiere. La vicenda Ina-Casa nel villaggio Isolotto a Firenze*, Edizioni Polistampa, Firenze.
- Regione Toscana (2021), *Abitare in Toscana. X Rapporto sulla condizione abitativa* [[www.regione.toscana.it/-/decimo-rapporto-sulla-condizione-abitativa-in-toscana-anno-2021](http://www.regione.toscana.it/-/decimo-rapporto-sulla-condizione-abitativa-in-toscana-anno-2021)]
- Rossi M., Tupone F. (2022), “Firenze: la città contesa”, in Perrone C., Magnier A., Morisi M. (a cura di), *Chi possiede la città? Proprietà, poteri, politiche*. Urban@it, Settimo rapporto sulle città, Il Mulino, Bologna, p. 91-147.

- Secchi B. (2000), “Autobiografie e biografie: storie di case popolari”, in Toti A. (a cura di), *Iacp/Ater 1909-1999: novant'anni di case popolari a Firenze*, Alinea, Firenze, p. 8-10.
- Secchi B. (2013), *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Laterza, Roma-Bari.
- Semi G. (2015), *Gentrification. Tutte le città come Disneyland*, Il Mulino, Bologna.
- Smith N. (2010), “A Short History of Gentrification”, in Brown-Saracino J. (ed.), *The gentrification debates: a reader*, Routledge, p. 31-36.
- Vittorini M. (1992), “Relazione preliminare”, in Vittorini M. (a cura di), *Piano di edilizia economica e popolare P.E.E.P '91, PRG '92. Quaderno n. 2*, p. 13-24.

---

<sup>1</sup> Gli Iacp sono riformati dalla L. 865/1971 n. 865, che li trasforma in enti pubblici non economici; a seguito del decentramento delle funzioni amministrative (Dpr 616/1977) la competenza sugli istituti passa alle regioni. Nel 1986 il patrimonio e le funzioni dello Iacp di Firenze sono trasferiti all'Ater Firenze (Azienda territoriale per l'edilizia residenziale), ente di livello regionale organizzato su base provinciale, che sarà soppresso dalla Lr 77/1998.

<sup>2</sup> L'espressione è tratta dal discorso pronunciato dal sindaco Giorgio La Pira alla consegna dei primi appartamenti, il 6 novembre 1954 (Poli 2004, p. 96).

<sup>3</sup> Il progetto è stato elaborato dall'Ufficio Programmazione Erp del Comune di Firenze, con il coordinamento dell'arch. Roberto Melosi. In seguito, le attività di progettazione e gestione degli alloggi sono passate a Casa Spa.

<sup>4</sup> Tale principio sarà rafforzato nelle leggi successive, la 1/2005 e soprattutto la 65/2014, attualmente in vigore. Sul tema, si veda il focus *La pianificazione in Toscana* pubblicato su *Urbanistica informazioni* n. 302, ed in particolare: Agnoletti *et. al.* 2022.

<sup>5</sup> Norma introdotta nel Ps di Firenze, adottato nel 2004. Sebbene il piano non sia mai giunto all'approvazione, non solo la 'quota del 20%' ha continuato ad essere applicata, ma è rimasto valido anche il suo regolamento di attuazione (2005), in cui sono definite le modalità per monetizzarla.

<sup>6</sup> Nel *Piano casa 2018*, atto di programmazione delle risorse destinate alle politiche abitative (dai contributi per l'affitto agli inquilini più disagiati, agli interventi di Casa spa), sono 119 gli appartamenti di proprietà comunale destinati ad affitti agevolati, a cui se ne aggiungono 18 da ricavare dalla ristrutturazione dell'ex ospedale pediatrico Meyer, anch'esso di proprietà del comune.

<sup>7</sup> Partecipano al fondo anche le fondazioni bancarie delle Casse di risparmio di Firenze, Prato, Pistoia e Livorno, Unipol-Sai, l'Istituto di Sostentamento del clero della Diocesi di Firenze e cooperative di abitazione.

<sup>8</sup> Da allora l'esperienza si è estesa ad altre città toscane. A partire dal 2016, il modello di *Abitare Toscana* è stato replicato in Emilia Romagna, Lombardia e Marche (Danesi 2018).

<sup>9</sup> Movimenti residenziali centrifughi sono rilevabili lungo tutto l'ultimo ventennio, con una fuoriuscita di ca. 148.827 residenti (77.370 nel primo decennio del 2000 e 71.457 nel secondo). Di questi, il 53% si è ricollocato all'interno dell'area metropolitana, come risulta dalle elaborazioni di Irpet su dati dell'anagrafe del Comune di Firenze.

<sup>10</sup> A Firenze hanno sede 29 università straniere e altre 25 tengono corsi in città senza avere una sede propria, per un totale di ca. 15.000 studenti/anno (dato 2016/2017): un bacino di potenziale domanda che attratto investimenti nel settore degli studentati 'di lusso'. Ad oggi ne sono stati realizzati due; altri tre sono in costruzione in aree interne o ben collegate al centro storico.

<sup>11</sup> Fonte: Ufficio Statistica del Comune di Firenze.