

DIAGNOSTICO LOCALE – REGIONE TOSCANA

A – Panel 1

Inquadramento territoriale

La Regione Toscana conta ad oggi circa 3.600.000 abitanti, è suddivisa da un punto di vista amministrativo in 287 Comuni, l'area fiorentina fa parte di una delle principali conurbazioni di livello metropolitano presenti sul territorio regionale (Firenze Prato Pistoia).

I dati relativi ai residenti nell'area comunale fiorentina mostrano una popolazione che sta progressivamente diminuendo ed invecchiando (tab. 3). Rispetto al censimento del 1991 le previsioni per il 2011 mostrano una contrazione dei residenti nel Comune di Firenze di 380.000 unità (-19%) e di 6.000 residenti (-3%) nei comuni della cintura fiorentina. Per il prossimo futuro, se non si produrranno inversioni di tendenza nel processo di progressivo invecchiamento della popolazione, si avranno serie ripercussioni sulla struttura per età (graf.4): si prevede che Firenze, nel 2011, avrà solamente 326.546 residenti, dei quali poco più del 50% sarà costituito da individui in età lavorativa (15-64 anni), contro il 65% attuale.

Il quadro legislativo Regionale relativo al Governo del Territorio.

Prima di entrare nel merito di una metodologia per la definizione del Piano Strutturale è utile ricordare alcuni elementi di riferimento legislativo e programmatico di livello regionale, attinenti il tema specifico.

Innanzitutto gli adempimenti previsti dalla citata L. R. n°. 5 - “Norme per il governo del territorio” in cui si definiscono i compiti della Regione, Provincia e Comune, ai quali rispettivamente spetta il compito di articolare: il Piano di Indirizzo Territoriale (P.I.T.), il Piano Territoriale di Coordinamento (P.T.C.) e il Piano Regolatore Generale, composto, quest'ultimo, dal Piano Strutturale (P.S.) e dal Regolamento Urbanistico (R.U.). Il P.I.T. “...è l'atto di programmazione con il quale la Regione” “stabilisce gli orientamenti per la identificazione dei sistemi territoriali, indirizza a fini di coordinamento la programmazione e la pianificazione degli enti locali e definisce gli obiettivi operativi della propria politica territoriale...”.

Il P.T.C. “...è l'atto di programmazione con il quale la Provincia esercita” ... “un ruolo di coordinamento programmatico e di raccordo tra le politiche territoriali della Regione e la pianificazione urbanistica comunale...”.

Il P.R.G. “...è costituito dal complesso degli atti di pianificazione territoriale con i quali il Comune disciplina l'utilizzazione e la trasformazione del territorio comunale e delle relative risorse...”.

Questa didascalica citazione è utile per evidenziare che la redazione del Piano Strutturale dovrà, nella sua articolazione, percorrere gli indirizzi e i contenuti della pianificazione sovracomunale, ed a questa adeguarsi.

Il P.R.G. vigente.

Firenze è oggi governata dal P.R.G. approvato con D.P.R. il 5.9.1966; tale Piano è stato soggetto a successive Varianti particolari e alla Variante Generale che ha avuto il suo iter procedurale dal 1993 al 1998, anno conclusivo in cui l'Amministrazione con Delibera n° 141 di Consiglio Comunale prese atto degli stralci e prescrizioni determinate dalla Regione Toscana.

Tale approvazione si colloca ancora entro la vigenza della L.R. 74/1984 abrogata con l'entrata in vigore della L.R. 5 del 16 gennaio 1995.

Per inquadrare le dinamiche di progettualità urbana nella loro evoluzione si richiama una contestualizzazione della sequenza degli atti principali.

Successivamente all'entrata in vigore della Variante Generale del P.R.G. di cui alla Delibera n° 141 del '98, al mese di Settembre del 2001 sono state redatte numerose Varianti, parte delle quali ancora in itinere ed alcune redatte ai sensi dell'art. 81 del D.P.R. 616/77.

L'evoluzione del P.R.G.

Chiarita seppur in estrema sintesi l'ossatura metodologica di applicazione della L.5/95 e riallacciandosi all'iter urbanistico che Firenze ha percorso, appare corretto riconnettere i fili dello scenario attuale con quanto gli sforzi congiunti del Comune e della Regione avevano tracciato in sede di approvazione della Variante generale del 1998.

In tale Variante sono delineate considerazioni preliminari circa i contenuti essenziali del Piano Strutturale. Alla luce delle volontà di impostare, come prima detto, un gruppo di lavoro congiunto si richiamano gli schemi operativi, a suo tempo tracciati, che individuano un'articolazione primaria del Piano in Sistemi e Sottosistemi. In tali preliminari si entrava nei meriti di una prima titolazione dei Sistemi i cui contenuti sono riassumibili nel:

- 1) Sistema territoriale del paesaggio e dell'ambiente;
- 2) Sistema territoriale degli insediamenti;
- 3) Sistema funzionale della mobilità;
- 4) Sistema funzionale delle relazioni.

Nota di metodo e preliminari.

Il Piano Strutturale è strumento ampio e complesso finalizzato alla definizione di strategie urbane e delle loro intersecazioni ed interrelazioni con l'area metropolitana: strumento di programmazione i cui aspetti normativi sono demandati al Regolamento Urbanistico; atto quest'ultimo che si pone con il Piano Strutturale in chiave di logica conseguenza di una conoscenza interpretata.

Nell'affrontare la metodologia di approccio preliminare, si è palesato come il grado di complessità della fisicità propria della città e del suo territorio crea pesanti infrazioni alla linearità del processo "conoscenza - proposta - intervento", sequenza che deve assumere la forma di: "quadro conoscitivo (esplicito anche attraverso indicatori) – obiettivo di trasformazione – valutazione delle compatibilità con le risorse – proposte di intervento", ma per quest'ultimo passaggio è necessaria anche la valutazione degli effetti ambientali, oltre che naturalmente il coordinamento settoriale tra i soggetti che operano nel territorio e delle risorse.

L'ampia riflessione di approfondimento metodologico per la definizione di quanto prescritto dalla L.R n° 5 (art. 24), sono componenti intrinsecamente costitutivi il Piano Strutturale, al fine di favorire una corretta distribuzione delle funzioni di interesse generale sul territorio, come fattore di contenimento della mobilità connessa alla fruizione dei servizi erogati.

L'Amministrazione Comunale in sede programmatica ha individuato come macro obiettivo: la gestione delle contraddizioni, la messa a punto di una strategia che dia risposta nel quadro urbano contemporaneo a quelle disfunzioni che allontanano dall'obiettivo di una buona qualità di vita per tutti.

Il quadro conoscitivo, i sistemi, lo statuto dei luoghi, la divisione del territorio, sono componenti intrinsecamente costitutivi il Piano Strutturale, il metodo di elaborazione non si ritiene ingessato da schematizzazioni aprioristiche ma consegnate quale materia di riflessione e di flessibile adattamento alle specificità territoriali di intervento.

Le conoscenze di tipo assoluto non sono più valide, non lo sono per le scienze e tanto più non lo sono nell'ambito urbanistico; piuttosto è vero che esse debbano fare riferimento a principi epistemologici più complessi, infatti il quadro conoscitivo deve preliminarmente orientarsi all'interno di obiettivi prefissati senza peraltro sentirsi vincolato.

Elemento nodale, in forza della propedeuticità ai passaggi successivi, è la messa a punto del quadro conoscitivo, delle sue procedure e criteri, così come sottolineato dalla stessa legge all'art. 4 in cui si precisa la formazione e gestione di un Sistema Informativo Territoriale (S.I.T.), quadro unitario che necessita facile accessibilità e gestibilità e che diventa strumento di conoscenza, trasparenza e programmazione.

Basilare dunque un approccio che si qualifichi per la limpidezza del processo e per la trasparenza dei principi: il quadro conoscitivo su questa base interpretativa è oggettivo poiché è argomentato e privo di passaggi impropri. E ciò è posizione inequivoca pur nella consapevolezza che all'interno del quadro conoscitivo vi sono affermazioni con un grado di verità condivisa al pari di altre suscettibili di discussione.

L'approccio alla definizione del quadro conoscitivo è individuabile in un criterio di selettività qualitativa, enucleando quei dati ed informazioni che concorrono ad interpretare l'essenza e la natura del territorio fiorentino contemporaneo.

Circa dello statuto dei luoghi, postulato al comma h del citato articolo 24 della L.R., in cui si afferma che questo: "...raccolge gli elementi dell'inquadramento previsto al comma 6 dell'art. 5 nell'ambito dei sistemi ambientali..." e che questi, in virtù di tale comma: "...inquadra prioritariamente invarianti strutturali del territorio da sottoporre a tutela, al fine di garantire lo sviluppo sostenibile nei termini e nei modi dell'articolo 1..." .

Se in via preliminare, si intende lo statuto dei luoghi come l'enucleazione delle caratteristiche proprie di ciascun luogo, ed eminentemente per le aree dove più complessa è l'evidenza vocazionale, immediata risulta la connessione con l'individuazione delle invarianti, elementi propri del territorio che hanno manifestato una autonoma volontà di sopravvivenza, di mantenere malgrado tutto incoercibilmente il proprio segno.

Le Unità Territoriali Organiche Elementari (UTOE) di cui al punto b del 3° comma dell'art. 24 rappresentano, negli intenti programmatici di redazione del piano, l'occasione per facilitare il raggiungimento di una buona qualità di vita per i cittadini.

Sempre nel rispetto di tale comma sarà dato contenuto alla mappatura dei Sistemi, attraverso una articolazione complessiva in ambiti territoriali, idonei a favorire una adeguata lettura degli elementi costitutivi territoriali in funzione dello svolgimento delle attività umane sul territorio, come premessa ineliminabile per assicurare l'equilibrio e l'integrazione tra il sistema di organizzazione degli spazi ed il sistema di organizzazione dei tempi, nel rispetto e nella valorizzazione dell'identità dei luoghi.

Le definizioni delle Unità Territoriali Organiche Elementari costituiscono uno strumento per una integrazione dinamica del dualismo fra tendenza a vivere la città in termini globali, con nessi alle relazioni regionali, nazionali ed interplanetarie e la tensione verso una propria identità specifica cittadina, articolata in ambiti legati allo svolgimento della vita quotidiana.

Scelte ed operatività intrinseche al Piano.

Gli indicatori d'area o sistemi, desunti indicativamente nella norma del PRG vigente, verificati alla luce delle peculiarità della realtà fiorentina sono apparsi subito dopo la fase di ricognizione preliminare come suscettibili di modifiche al fine di una ottimizzazione dei risultati e di una più coerente armonia con le dinamiche urbane e metropolitane.

Pur rimanendo sostanzialmente aderenti alle indicazioni dell'art. 24 della L.R. n° 5 è scaturita un'articolazione dei "sistemi" ampliata e con diversa distribuzione tematica:

1 – Sistema del paesaggio, dell'ambiente e del paesaggio urbano.

2 – Sistema degli insediamenti.

3 – Sistema della mobilità e delle relazioni.

4 – Sistema della formazione, della ricerca e della cultura.

5 – Sistema per la qualità della vita.

Si è omessa la connotazione di “territoriale” e “funzionale” ritenendola una limitazione aprioristica, ciò in virtù di quanto precedentemente affermato e cioè: sistemi definiti nel più ampio quadro dei contenuti del P.I.T e del P.T.C. particolarmente significativi alla funzionalità dell’area metropolitana.

I sottosistemi elencano l’articolazione interna del sistema; ciascun sottosistema è legato all’obiettivo o agli obiettivi che si intendono raggiungere, alle azioni preliminari di governo laddove indispensabili o fortemente necessarie per raggiungere gli obiettivi previsti, ed infine ai soggetti pubblici o privati possibili attori o partners per l’adempimento degli obiettivi.

E’ chiaro come l’impostazione fornita è di per sé dichiarazione di metodo ed espressione della logica che sottende il Piano, ma è anche chiara volontà di dotare Firenze di una lucida lettura strategica, condivisa nel percorso e negli obiettivi non solo degli Amministratori ma dagli attori politici, economici, sociali, culturali e dai cittadini tutti.

In relazione ad una lettura analitica della Legge Regionale 5/95, sulla base della quale si ritiene redatto il Piano Strutturale, si è provveduto alla compilazione di un glossario quale base di un linguaggio comune riferito ai contenuti ad all’articolazione del medesimo.

LE POLITICHE PUBBLICHE NEL SETTORE ABITATIVO

Le due fasi della politica abitativa in Italia

In Italia, come del resto in tutti i paesi dell'Europa meridionale, le politiche pubbliche della casa hanno svolto complessivamente un ruolo molto ridotto, vuoi a causa di alcune inefficienze dei soggetti pubblici preposti all'elaborazione di tali politiche, vuoi per alcune caratteristiche specifiche del sistema insediativo e produttivo (maggiore radicamento locale, preferenza per le forme di risparmio tradizionali, forte diffusione dell'autoproduzione dell'alloggio di residenza).

Tradizionalmente, dunque, la politica della casa in Italia, fatta eccezione per l'intervento pubblico diretto a sostegno del segmento più debole della domanda, ha teso ad assecondare le tendenze spontanee del mercato, agevolando l'accesso alla proprietà immobiliare privata. Il sistema dell'Edilizia Residenziale Pubblica, infatti, è stato a lungo incardinato su due distinti canali di intervento: l'edilizia sovvenzionata, finalizzata alla costruzione interamente con risorse pubbliche di alloggi da destinare alla locazione per i nuclei a basso reddito e l'edilizia agevolata, mirante invece a rendere più accessibile la proprietà immobiliare per i nuclei a reddito medio. Il risultato di tale politica è che l'attuale mercato residenziale nazionale appare caratterizzato da un'elevata diffusione della casa di proprietà, da una contenuta presenza di alloggi pubblici destinati alla popolazione a basso reddito e da un'offerta estremamente ridotta di abitazioni in locazione.

All'interno di questo quadro di riferimento, è tuttavia possibile individuare due diverse fasi, caratterizzate da bisogni e modalità di intervento per certi versi antitetici:

- la prima fase, i cui confini temporali vanno dall'immediato dopoguerra ai primi anni '70, è caratterizzata da una domanda di abitazione di tipo quantitativo e da una sostanziale convergenza fra le finalità della spesa pubblica e degli investimenti privati, entrambi orientati ad accrescere l'offerta nel comparto dei consumi abitativi primari;
- la seconda fase, caratterizzata da un crescente *mismatching* tra domanda e offerta di abitazioni, vede anche la progressiva divergenza tra gli obiettivi dell'investimento pubblico (rispondere alle esigenze primarie della domanda debole) e quelli dell'investimento privato, sempre più orientato verso consumi immobiliari più remunerativi, quali gli usi extra-residenziali (in particolar modo, gli usi terziari) e gli usi abitativi opulenti, legati al turismo e alle residenze temporanee.

Il mutamento delle condizioni del mercato residenziale ha portato, a partire dagli anni '90, ad una revisione ed integrazione degli strumenti dell'intervento pubblico. Le novità più importanti sono costituite da:

- passaggio dalle politiche di promozione di nuove costruzioni a quelle di recupero dell'esistente;
- integrazione e sostituzione degli incentivi all'acquisto delle abitazioni con sostegni al mercato delle locazioni;
- promozione dei cosiddetti interventi integrati, in grado di mettere insieme risorse e competenze pubbliche e private e di agire simultaneamente sulle diverse dimensioni del disagio urbano (debolezza sul mercato del lavoro, fenomeni di devianza, degrado sociale e ambientale).

Le politiche abitative contemporanee sono dunque orientate ad agire su due piani principali:

- sostenere i ceti deboli che non riescono a soddisfare autonomamente il bisogno di abitazione;
- riorientare il funzionamento spontaneo del mercato immobiliare verso finalità più rispondenti ai bisogni della collettività, in modo da diminuire l'area del disagio sociale.

L'edilizia sovvenzionata in Toscana

Gli interventi di questo tipo comprendono tutti gli alloggi di proprietà dello Stato, degli Enti Pubblici Territoriali, delle Aziende Territoriali di Edilizia Residenziale (ATER) e loro trasformazioni, acquisiti, realizzati o recuperati con risorse esclusivamente pubbliche e destinati alla locazione a canone sociale per le famiglie in condizioni di particolare debolezza socioeconomica. Gli alloggi sono assegnati ai nuclei familiari richiedenti sulla base di apposite graduatorie formulate dalle Amministrazioni Comunali e i canoni di locazione sono determinati sulla base del reddito annuo, secondo tre fasce: canone sociale, canone protetto e canone massimo. La perdita dei requisiti reddituali e/o soggettivi per cui è stato assegnato l'alloggio dovrebbe comportare la decadenza dal beneficio.

In Toscana, l'offerta abitativa sociale è costituita da oltre 50.000 alloggi. Rapportando la disponibilità degli alloggi alla numerosità delle famiglie, si ottiene un'offerta relativa di 3,6 alloggi ogni 100 famiglie, ovvero più bassa di quella già esigua rilevata a livello nazionale (5 alloggi ogni 100 famiglie, contro i 16 della media europea). Un dato che probabilmente si spiega con il livello di reddito generalmente medio-alto che caratterizza la regione e con la minore incidenza della grandi agglomerazioni urbane in cui si concentra solitamente il disagio sociale, ma che contribuisce ad allargare l'area delle famiglie in difficoltà nel momento in cui l'evoluzione del mercato privato non consente più un incontro soddisfacente tra domanda e offerta di abitazioni.

Tab.1 Alloggi di edilizia sovvenzionata per L.O.D.E. (Livello Ottimale Di Esercizio)

	Totale alloggi	% sul totale	Alloggi per 100 famiglie	% in comuni ad alta tensione abitativa	% nel capoluogo
Massa-Carrara	4.407	8,8	5,5	81,9	78,9
Lucca	3.940	7,9	2,7	63,4	24,1
Pistoia	1.666	3,3	1,6	59,1	46,9
Firenze	12.791	25,6	4,0	85,3	68,0
Empolese	1.201	2,4	2,1	38,8	-
Livorno	9.603	19,2	7,2	87,2	74,1
Pisa	6.488	13,0	4,3	65,0	45,6
Arezzo	2.876	5,7	2,3	40,2	36,4
Siena	1.996	4,0	2,0	51,0	39,4
Grosseto	3.214	6,4	3,7	55,9	45,9
Prato	1.851	3,7	2,2	90,4	85,1
TOSCANA	50.033	100,0	3,6	73,4	58,6

Fonte: Regione Toscana

I dati consentono di tracciare un profilo sociale dei beneficiari di questo intervento pubblico, che dovrebbero rappresentare il segmento più debole della domanda di abitazioni. La quota maggiore è costituita dalle tradizionali coppie con figli. Il secondo segmento di beneficiari, in ordine di rilevanza numerica, è costituito dalle persone sole, in cui fortemente prevalente è il gruppo degli ultrasessantacinquenni. Si tratta, in questo caso, di un segmento di disagio sociale in forte ascesa, sia perché è in aumento il peso delle persone anziane sul totale della popolazione, sia perché la condizione di persona sola agisce da rilevante fattore di svantaggio sulla situazione economica.

Tab.2 Assegnatari per tipologia familiare nei L.O.D.E. di Firenze-Empolese, Livorno e Lucca

	Firenze-Empolese		Livorno		Lucca		Totale	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Famiglie unipersonali	2.783	26,3	2.074	25,4	705	21,6	5.562	25,3
di cui > 65 anni	1.866	17,7	1.189	14,6	436	13,4	3.491	15,9
Coppie senza figli	1.709	16,2	1.305	16,0	488	15,0	3.502	15,9
di cui > 65 anni	967	9,1	579	7,1	232	7,1	1.778	8,1

Madri sole con figli	2501	23,7	737	9,0	836	25,7	4.074	18,5
di cui figli 18-35 anni	1131	10,7	378	4,6	409	12,6	1.918	8,7
di cui figli >35 anni	1074	10,2	271	3,3	317	9,7	1.662	7,6
Padri soli con figli	388	3,7	101	1,2	144	4,4	633	2,9
di cui figli 18-35 anni	183	1,7	68	0,8	70	2,1	321	1,5
di cui figli >35 anni	134	1,3	26	0,3	47	1,4	207	0,9
Coppie con figli	3.191	30,2	1.875	23,0	1.085	33,3	6.151	28,0
di cui figli 18-35 anni	2.095	19,8	1.267	15,5	683	21,0	4.045	18,4
di cui figli >35 anni	487	4,6	216	2,6	135	4,1	838	3,8
di cui con un solo figlio	1.659	15,7	1.111	13,6	527	16,2	3.297	15,0
Altri nuclei	-	-	2.064	25,3	-	-	2.064	9,4
Totale	10.572	100,0	8.156	100,0	3.258	100,0	21.986	100,0

Fonte: Soggetti gestori L.O.D.E. di Firenze, Empolese Valdelsa, Livorno e Lucca

Le rigidità di questo tipo di interventi e gli effetti indesiderati prodotti – soprattutto a livello urbanistico, come l’insoddisfacente mix sociale generalmente osservabile nei piani di zona – risultano oggi ancora più gravi di fronte alle nuove forme di disagio abitativo, sulle quali i tradizionali interventi di edilizia sociale pubblica non avrebbero un impatto apprezzabile.

L’edilizia agevolata in Toscana

L’intervento pubblico a sostegno dei consumi abitativi delle famiglie in questo ambito si attua tramite la concessione di contributi a fondo perduto (in conto interessi o in conto capitale) a favore di nuclei familiari con livelli di reddito medio-bassi, al fine di favorirne l’acquisto, o più raramente l’acquisizione in locazione, della prima casa. L’erogazione dei contributi non avviene direttamente nei confronti delle famiglie, bensì attraverso le cooperative e le imprese di costruzione che risultano ammesse ai finanziamenti pubblici, a seguito della partecipazione ai bandi di concorso organizzati a livello locale. I contributi, infine, sono concessi esclusivamente per la realizzazione di alloggi aventi caratteristiche e tipologie stabilite e con costi complessivi inferiori rispetto a quelli di mercato.

Tab.3 Caratteristiche dei richiedenti e degli alloggi per L.O.D.E. (Livello Ottimale Di Esercizio)

	Nr. domande	età media del richiedente	nr. Medio componenti	Reddito medio imp	Agevolazione media	Sup. Utile media (mq)	% copertura del costo
Massa-Carrara	10	32	2,3	18.171	28.215	85	30,0
Lucca	73	39	2,3	16.883	26.906	81	26,2
Pistoia	61	37	2,3	17.876	26.761	84	25,7
Firenze	456	39	2,1	18.605	23.286	70	25,1
Empolese	54	37	2,1	18.209	21.026	70	24,6
Livorno	212	41	2,4	19.123	25.159	74	25,0
Pisa	212	41	2,3	18.066	24.958	76	26,4
Arezzo	149	40	2,2	18.897	24.150	75	24,2
Siena	30	42	2,4	19.646	22.358	75	23,2
Grosseto	59	39	2,3	18.188	22.436	74	25,8
Prato	29	37	2,2	15.394	27.423	73	29,7
TOSCANA	1.345	39	2,2	18.424	24.272	74	25,4

Fonte: Regione Toscana

Si tratta nella maggior parte dei casi di soggetti residenti nei comuni ad alta tensione abitativa dei L.O.D.E. di Firenze, Livorno e Pisa. La dimensione familiare è contenuta (2,2 persone in media) e l’età media è relativa alla fase centrale della vita adulta (39 anni), dato che comunque l’intervento richiede un livello di risparmio sufficiente al pagamento del valore dell’abitazione che resta a carico dell’acquirente. Il reddito imponibile di riferimento è inferiore alla media regionale. Le dimensioni prevalenti dell’alloggio sono medio-grandi (74mq di superficie utile in media) e l’intervento pubblico copre circa ¼ del suo valore.

L'edilizia agevolata, che storicamente può essere considerato il secondo pilastro delle politiche pubbliche, ha certamente contribuito a soddisfare la domanda in proprietà di famiglie a reddito medio (spesso di nuova o recente composizione). L'edilizia agevolata, tuttavia, facilita l'accesso alla proprietà della casa, riproponendo questioni di rigidità non dissimili da quelle evidenziate dai programmi ERP e non affrontando il nodo – centrale, e caratteristico del nostro Paese – della sottigliezza del mercato dell'affitto

Il sostegno al reddito delle famiglie in locazione in Toscana

La L.431/98 ha istituito un fondo nazionale, integrabile con risorse regionali e locali, da destinare alle famiglie in difficoltà economica, per contribuire al pagamento del canone di locazione.

I destinatari potenziali di tale intervento sono rappresentati dai nuclei familiari con reddito troppo esiguo per accedere alla proprietà dell'abitazione di residenza, ma con reddito troppo elevato per ottenere l'assegnazione di un alloggio di edilizia pubblica.

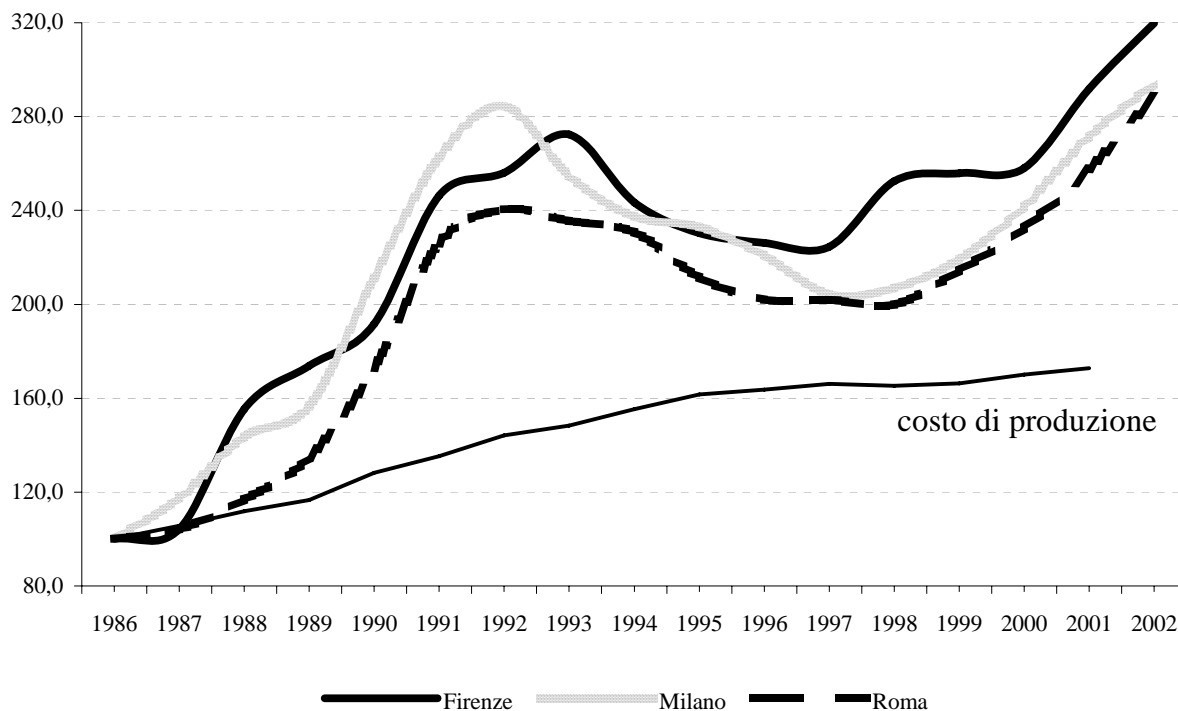
Il contributo affitti introdotto dalla legge 431/1998 si inserisce in una strategia di politiche pubbliche di incentivazione della domanda e dell'offerta di abitazioni in locazione, ma si espone alle controindicazioni genericamente appuntabili per interventi di questo tipo: rischi di scarsa efficacia dei contributi assegnati, senza considerare la difficoltà di reperire risorse sufficienti per raggiungere un certo grado di incisività. In più, il contributo, permettendo alle famiglie di sostenere i canoni di locazione, non impatta sui livelli d'offerta e sui prezzi, che dovrebbero essere, invece, le variabili-obiettivo dell'intervento pubblico, ma anzi consente e a volte incentiva il mantenimento di canoni elevati. La strada degli incentivi all'offerta di locazioni, peraltro, non è stata, in Italia, sufficientemente esperita, né esplorata teoricamente; il problema dell'insufficienza delle risorse si porrebbe, per questo tipo di contributi, non diversamente da quanto accennato con riferimento al contributo affitti.

La casa tra uso e investimento: il «circolo vizioso» del disagio abitativo

La storia recente del mercato immobiliare italiano può essere suddivisa in tre periodi: il primo, che comincia nel 1986 e termina negli anni della recessione all'inizio del decennio novanta, contrassegnato dal forte aumento dei valori immobiliari (uno dei periodi di maggiore espansione dei prezzi immobiliari – in termini reali – dagli anni del *boom* economico), il secondo, durato fino al 1998, di contrazione dei valori reali degli immobili e infine il terzo, tuttora in corso, di forte ripresa delle quotazioni. L'ultimo ventennio, in sostanza, ha visto esaurirsi un intero ciclo del mercato immobiliare italiano (espansione-contrazione) e l'affermarsi di una nuova fase espansiva, che, a partire dal 2003, comincia a mostrare segni di decelerazione, se non nei prezzi, quantomeno nelle quantità scambiate, a causa di strozzature emergenti dal lato dell'offerta.

Graf. 1. Il ciclo del mercato immobiliare a Roma, Firenze e Milano

Valori medi nominali al mq degli immobili a uso residenziale, numeri indice (1986=100)



Il ciclo dei mercati immobiliari italiani si svolge attorno ad un *trend dei prezzi* in costante crescita (si veda il Graf. 1). Gli andamenti di lungo periodo sono il risultato della persistenza degli effetti delle fasi espansive del ciclo, più lunghe e intense rispetto alle fasi di contrazione dei prezzi. Ciò è osservabile anche nei dati recenti: riferendosi a Roma, Milano e Firenze ad esempio, durante il precedente periodo di crescita dei valori immobiliari (dal 1986 al 1992), i prezzi delle abitazioni sono aumentati ad un tasso medio annuo composto del 15,7% nella capitale, del 19,0% nel capoluogo lombardo e del 17% a Firenze, mentre nella successiva fase di contrazione (limitata agli anni 1993-1997) sono diminuiti a tassi decisamente più contenuti, rispettivamente, del 3,8%, del 5,7% e del 4,7%. Il Grafico 1 mostra anche l'andamento dei costi di costruzione nel lungo periodo, interpretabile come il *trend* sotteso al ciclo immobiliare. La differenza tra le curve dei prezzi e quella dei costi illustra bene – e, per così dire, quantifica – il ciclo reale della rendita.

È interessante notare che andamenti del tutto simili a quelli evidenziati per i mercati immobiliari italiani hanno caratterizzato l'Europa: nella media degli 11 paesi dell'euro il ciclo immobiliare ha seguito una fase di espansione dei prezzi dal 1986 al 1992, una di contrazione fino al 1998 e si trova, attualmente, nel pieno di un nuovo periodo di crescita

La presenza di un comune andamento dei prezzi su scala così ampia, è una spia del fatto che sul mercato immobiliare si fronteggiano una domanda e un'offerta influenzate da motivazioni legate non solo al valore d'uso dei beni scambiati, ma anche – e, anzi, soprattutto – alla loro natura di beni d'investimento, alternativi alle attività finanziarie. Molte delle variabili che incidono sulle decisioni d'investimento delle famiglie, infatti, hanno ormai un andamento piuttosto uniforme a livello internazionale, in particolare nell'area valutaria unica europea.

È proprio la doppia natura della casa come bene primario e come *asset* di portafoglio, a renderla un argomento prioritario – e al contempo molto complesso – delle strategie di *policy*. Ed è sempre questa doppia natura che determina l'andamento dei prezzi e degli scambi sul mercato immobiliare.

Attualmente, sui mercati immobiliari italiani, si osserva proprio una situazione di questo tipo: la domanda di immobili è sostenuta essenzialmente dalle motivazioni di carattere speculativo e precauzionale e dal segmento di domanda d'uso che non trova conveniente rivolgersi al mercato degli affitti. Per questo motivo la fase di aumento dei prezzi di acquisto e dei canoni d'affitto non mostra, ancora, segni di cedimento. La rarefazione degli scambi in atto da quasi un biennio, infatti, è l'indice di un crescente eccesso di domanda sul mercato.

In questa fase crescente del ciclo, dunque, l'aumento dei prezzi distribuisce benefici sui proprietari – in particolare su chi sfrutta il bene immobiliare a scopo d'investimento – e costi, per converso, su locatari e soggetti in cerca di abitazione a qualsiasi titolo.

Si è prima accennato al fatto che, oggi, il disagio abitativo non si traduce più nel problema dell'accesso *di massa* ai servizi abitativi primari, ma è pur vero che questo tipo di problema riguarda fasce sociali ristrette ma ben identificabili: i lavoratori immigrati, i nuovi nuclei familiari – specie se costituiti da percettori di reddito con occupazioni flessibili – e alcune categorie specifiche come, a esempio, gli studenti non residenti nella città sede degli studi. L'accesso al diritto primario all'abitazione, dunque, rischia di diventare un problema sociale di *marginalizzazione*, non necessariamente connesso con un problema effettivo di *povertà*, quantunque non vadano escluse connessioni anche frequenti, ma certamente con fenomeni di precarietà e incertezza. L'attuale, prolungata fase di aumento dei prezzi d'acquisto e dei canoni di locazione, dati i benefici e i costi che distribuisce, può aggravare queste forme di marginalità.

Il caso di studio: il quartiere delle Piagge a Firenze

Premessa metodologica

FIRENZE si è impegnata da alcuni anni in un vasto processo di recupero e trasformazione urbana, che si colloca in un più ampio quadro di riorganizzazione, soprattutto infrastrutturale, della città.

Le iniziative intraprese configurano un programma di interventi urbani, rivolti alla riorganizzazione strutturale e allo sviluppo sostenibile della città ed incentrati sulla rivitalizzazione del centro storico, sulla riqualificazione delle periferie pubbliche, sul riuso delle aree industriali dismesse e, più in generale, del patrimonio edilizio pubblico.

Una prima e significativa esperienza in questa direzione è costituita dai molteplici programmi urbani di riqualificazione di ambiti significativi della città di Firenze.

In breve si espone una panoramica dell'insieme dei Programmi attivati.

I PROGRAMMI DI RECUPERO URBANO interessano le periferie ovest della città (Piagge-San Bartolo a Cintoia), dove è maggiormente presente l'edilizia abitativa pubblica, e si avverte la necessità di attrezzature sociali e di risanamento ambientale.

L'insieme degli interventi pubblici e privati è rivolto al superamento delle attuali condizioni di degrado urbano e di marginalità sociale e contribuisce in maniera incisiva alla integrazione di questi ambiti con la città.

Gli investimenti per interventi pubblici ammontano a 31,5 milioni di Euro, e quelli privati a 70,7 milioni di Euro.

I PROGRAMMI DI RIQUALIFICAZIONE URBANA prevedono interventi urbani di integrazione e sostituzione edilizia su 5 aree produttive dismesse, ubicate in aree semicentrali. Gli interventi pubblici (edilizia abitativa, attrezzature sociali, e spazi a verde e parcheggi) insieme a quelli privati (nuove residenze, uffici, commerciale) contribuiscono al rinnovo di ampi contesti urbani, superando l'attuale situazione di abbandono e di degrado urbano.

L'ammontare complessivo degli investimenti pubblici e privati è di circa 155 milioni di Euro.

Il CONTRATTO DI QUARTIERE interessa l'ambito urbano della periferia "Le Piagge" e attraverso un finanziamento dello Stato di 10,3 milioni di Euro, propone l'integrazione di azioni sociali, occupazionali e di formazione giovanile, con interventi di ristrutturazione edilizia (con caratteri di sperimentazione tecnico-scientifica) su un complesso residenziale pubblico (n.140 alloggi) ed interventi di riorganizzazione di spazi urbani pubblici. Il Contratto è stato sottoscritto da n.8 associazioni/impresе non profit, dai comitati degli abitanti, dalla Scuola Professionale Edile di Firenze, e dalla locale Università degli Studi.

La partecipazione e la comunicazione (già sviluppata nella fase di approntamento del Progetto) costituiscono elementi forti ed innovativi dell'intera operazione.

I PROGRAMMI INTEGRATI di iniziativa pubblica per 35,6 milioni di Euro, si sviluppano su 8 aree centrali della città, ed interessano complessi edilizi storici di proprietà pubblica con interventi prevalentemente di conservazione e valorizzazione architettonica, di adeguamento e riuso funzionale (residenze integrate con funzioni urbane compatibili).

Lo sviluppo urbano del Quartiere delle Piagge

Il quartiere delle Piagge rappresenta l'ultima propaggine urbana a ovest di Firenze che, dal Parco delle Cascine e da via Baracca, si prolunga verso l'autostrada A1 in direzione della piana.

Quartiere di espansione periferica della città, con una popolazione insediata di circa **8000 abitanti**, costituito quasi esclusivamente da edilizia “pubblica”, è delimitato a nord dalla via Pistoiese, con gli abitati di Brozzi, Quaracchi e Peretola, a sud dal fiume Arno, a ovest dall’autostrada A1 e a est dallo snodo viario di collegamento con il centro della città.

L’impianto concepito dall’originario Piano di Zona ai sensi della L.167/’62 prevedeva la realizzazione di due nuclei residenziali localizzati “in testata” (limite est Piagge 1 e limite ovest Piagge 2) con una vasta area centrale destinata a servizi.

L’attuazione ha negato questa impostazione. Dopo una prima riduzione delle volumetrie residenziali, è stata stralciata la previsione inerente le attrezzature pubbliche individuate dal PdZ e l’ampia area centrale, in cui avrebbero dovuto sorgere è stata, in seguito, interessata da differenti programmi “straordinari” di edilizia residenziale pubblica che si sono succeduti e sovrapposti condizionando fortemente gli esiti urbanistici, sia formali sia funzionali, della zona. Sono state disattese anche quelle indicazioni del Piano Casa ’87, che proponevano un riassetto generale dell’area secondo un progetto urbano unitario di forte integrazione funzionale.

I differenti programmi che si sono susseguiti hanno determinato, oltre a un raddoppio della popolazione insediata rispetto alle originarie previsioni, hanno determinato un impianto urbano disarticolato, realizzato come sommatoria di episodi non integrati e caratterizzato dalla carenza di servizi pubblici e collettivi. La realizzazione dell’insediamento è infatti avvenuta per parti e in tempi diversi, concomitanti con la sequenza dei programmi straordinari di edilizia residenziale via via attivati in quella zona della città.

Le problematiche urbane e funzionali

Le problematiche urbane e funzionali delle Piagge sono quelle proprie delle agglomerazioni urbane in posizione di confine tra la città consolidata e l’hinterland e sviluppate, in rapida crescita edilizia, dall’attuazione episodica e non integrata di singoli lotti di intervento.

Le difficoltà funzionali legate in primo luogo all’accessibilità sono ulteriormente aggravate dalla commistione del traffico urbano di attraversamento con quello di quartiere, con effetti di congestionamento e di inquinamento dell’abitato. La viabilità interna al quartiere risulta estremamente frammentaria, priva di una gerarchia distinguibile e di una continuità di percorsi, e ciò impedisce il collegamento organico fra le parti.

La carenza di attrezzature funzionali alla residenza, di attività e di servizi collettivi, sia pubblici che privati, per il gioco, lo sport, le attività sociali e aggregative rende particolarmente evidente lo stato di disagio e di scarsa vivibilità del quartiere da parte dei suoi abitanti, oltre a privare la morfologia urbana di un rapporto qualificante tra edificato e non edificato e tra spazio abitativo e spazio urbano.

Non esiste una piazza. L’unico spazio pubblico di relazione coincide con le aree verdi di pertinenza delle edificazioni, seppure interessate da diffuse condizioni di degrado ambientale e funzionale.

La configurazione idrogeologica dell’area rappresenta un altro fattore di criticità per il quartiere che, nella parte più prossima all’Arno, è a particolare rischio idraulico.

Anche la qualità architettonica complessiva delle edificazioni risulta di scarso valore, con soluzioni tipologiche disomogenee da attribuirsi alla mancanza di una logica unitaria ed integrata di realizzazione dell’insediamento.

Gli interventi per il recupero e la riqualificazione del quartiere delle Piagge

Il Contratto di Quartiere si inserisce nella più vasta strategia di riabilitazione dei contesti periferici della città, che l’Amministrazione Comunale ha intrapreso soprattutto con l’attivazione di tutta una serie di

programmi urbani “complessi”, mirati al recupero e alla riqualificazione di contesti urbani segnati da caratteri di diffuso degrado urbanistico, edilizio e ambientale associati a condizioni di scarsa coesione sociale (situazioni peraltro limitate e circoscritte a insediamenti già consolidati).

In particolare il quartiere delle Piagge è stato interessato da altri programmi urbani tra loro correlati ed integrati, quali il Programma di Recupero Urbano del quartiere, il Programma di Riqualificazione Urbana dell’area ex GOVER (con tra l’altro la realizzazione di n. 104 alloggi ERP), il Programma di Riqualificazione Urbana e di Sviluppo Sostenibile del Territorio (connesso al sistema della mobilità e ferroviario) e un recente Programma di Edilizia Sperimentale, riferito al recupero di complessi abitativi pubblici.

Il Programma di Recupero Urbano, per impostazione urbanistica e per il periodo di formazione, costituisce il riferimento di base degli altri programmi urbani successivi; in coerenza al suo disegno integrato di opere pubbliche, funzionali al miglioramento della dotazione di servizi e infrastrutture del quartiere, sono state formulate le scelte di intervento del Contratto di Quartiere.

Il processo di recupero e di riqualificazione del quartiere delle Piagge si articola intorno ai tre ambiti prioritari di intervento, che, individuati già in fase preliminare del Programma, sintetizzano, a livello tematico, i sistemi urbani dove principalmente si addensano situazioni di carenza e degrado, e in funzione ai quali sono state progettate specifiche azioni di intervento pubblico (tra le quali appunto anche quelle espresse con il Contratto di Quartiere):

- il sistema dei *luoghi centrali*;
- il sistema degli *spazi aperti*;
- il sistema della *mobilità*.

Nel sistema dei *luoghi centrali* convergono gli interventi finalizzati a sopperire alla carenza di attrezzature pubbliche, servizi alla persona e funzioni centrali non residenziali che, oltre ad avere un ruolo di rivitalizzazione funzionale, contribuiscono a ridefinire significativamente lo spazio urbano.

Il sistema degli *spazi aperti* comprende gli interventi volti a qualificare il sistema ambientale dell’ambito con la realizzazione di un sistema integrato di fruizione ambientale esteso non solo alla scala di quartiere ma anche con funzione di connettivo urbano.

Il sistema della *mobilità* include gli interventi destinati a migliorare l’accessibilità al quartiere e a superare i problemi di congestionamento e di commistione del traffico.

Il Contratto di Quartiere Le Piagge: l’ambito urbano di intervento individuato dal Contratto di Quartiere: “Le Navi”

L’insediamento denominato Le Navi, realizzato con fondi ex L.28/80, consta di 5 edifici paralleli, orientati in direzione perpendicolare rispetto all’asta fluviale. Quattro dei cinque fabbricati sono uguali fra loro, mentre l’ultimo, più prossimo al centro urbano, risulta di dimensioni ridotte; ciascun edificio contiene 140 alloggi (tranne l’ultimo che ne contiene 58) suddivisi in tre tipologie che variano fra i 46 mq fino ai 95 mq degli alloggi duplex. I 618 alloggi sviluppano una superficie coperta complessiva pari a 16.450 mq.

L’edificio-tipo, costituito da sei piani fuori terra (oltre un piano interrato solo parzialmente agibile), presenta due assi di simmetria: uno trasversale che taglia l’ingresso centrale e l’altro longitudinale su cui si attesta la doppia serie di alloggi “affacciati” ripetitivamente lungo la mezzeria del ballatoio interno di 170 m di lunghezza.

La particolare conformazione “a nave” dell’edificio, non priva di interesse, dà il nome all’intero complesso abitativo. Anche la distribuzione planimetrica, con lo slittamento dei due corpi di fabbrica sul territorio, richiama l’immagine di una flotta in movimento.

Rispetto al contesto urbano gli edifici risultano completamente privi di qualsiasi relazione morfologica e funzionale: l'entità delle composizioni volumetriche nonché la loro conformazione risultano fuori scala sia in relazione ai tessuti minimi e frammentati dell'abitato storico di Brozzi, oltre la via Pistoiese, sia rispetto alle dimensioni più contenute dell'edificato circostante nell'insediamento delle Piagge. Le ampie zone non edificate, conseguenti ad un debole e quasi inesistente disegno di suolo, risultano prive di qualsiasi connotazione formale, che ne determini l'identità e la funzione. L'inesistenza di servizi ed attrezzature collettive o pubbliche impone ai residenti di avvalersi di strutture esterne all'ambito, difficilmente raggiungibili a causa di collegamenti disagiati.

L'ambito individuato, oggetto del Contratto di Quartiere, include due delle cinque stecche de "Le Navi", nonché le limitrofe aree libere a verde pubblico (per una estensione circa 5 ha); sono i due complessi edilizi, interessati da fenomeni più accentuati di degrado edilizio, in posizione più periferica rispetto al contesto urbano di riferimento, e i cui caratteri di marginalità avrebbero rischiato di acuirsi ulteriormente in relazione al fatto che i nuovi interventi pubblici e privati di riqualificazione interessano per lo più la parte centrale delle Piagge.

Il degrado edilizio

Alle negative condizioni di degrado, che interessano gran parte dei complessi edilizi, si aggiungono carenze e difetti diffusi e sistematici derivanti dall'uso di materiali da costruzione e di tecnologie costruttive non idonei e da scelte progettuali errate che limitano, fin dall'origine, la funzionalità degli alloggi.

L'analisi e lo studio del degrado, supportati da impegnative indagini ed accertamenti diretti sistematici sull'intero insediamento de "Le Navi", hanno avuto un ruolo essenziale e decisivo per le scelte, che successivamente hanno portato alla definizione progettuale del programma di intervento.

Il degrado riguarda sia aspetti tecnico-strutturali, quali le lesioni presenti nelle tramezzature dovute all'accentuata elasticità dei solai, il cattivo assemblaggio degli elementi prefabbricati in cls, il precoce ammaloramento del cemento armato a faccia vista, la rottura degli impianti e delle canalizzazioni, sia aspetti di carattere funzionale e tipologico (ad es. mancanza della ventilazione trasversale, non funzionalità degli alloggi duplex).

L'inefficacia e la non economicità dei numerosi interventi manutentivi intrapresi dal Comune hanno ulteriormente evidenziato la necessità di un intervento complessivo ed organico di recupero e risanamento degli edifici, impostato su uno o più insieme integrati di soluzioni adeguate e capace di rimuovere in modo sistematico e generalizzato l'insieme delle cause del degrado e ripristinare una qualità fruitiva degli alloggi sia in termini distributivi e tipologici che di igiene edilizia.

Le carenze di servizi e di attrezzature

Le azioni e gli interventi programmati per la riqualificazione dell'intero quartiere non esauriscono tuttavia le esigenze degli abitanti dell'area in particolare per quanto attiene quel tessuto connettivo di attrezzature più minute e diffuse (quali itinerari pedonali, slarghi e piccole piazze), capaci di connotare come luoghi urbani, di mediazione tra l'alloggio e la città, gli spazi circostanti le abitazioni, per farne luoghi attrattivi di aggregazione sociale e "protetti" per le categorie più deboli –anziani e bambini-.

Questa esigenza, confermata pienamente nella fase "partecipata" di formazione del Contratto, evidenzia la qualificazione dello spazio urbano circostante alle abitazioni come essenziale estensione e completamento del recupero di qualità fruitiva degli alloggi al fine di :

- fornire un concreto supporto alla volontà di aggregazione sociale, presente nel quartiere, ma negata dalla configurazione urbana del luogo;
- creare condizioni preliminari per l'integrazione e il recupero sociale di situazioni di devianza presenti soprattutto in alcuni gruppi giovanile post-adolescenziali.

Gli interventi previsti

Il programma di intervento prevede:

interventi volti a *migliorare la qualità abitativa* attraverso la ristrutturazione edilizia degli organismi edilizi intesa ad adeguare le caratteristiche tipologiche e distributive degli alloggi, la loro funzionalità, ad introdurre tecnologie per l'incremento prestazionale del sistema strutturale, e di dispositivi tecnologici per una gestione efficace del processo di gestione-manutenzione.

Gli obiettivi e i Temi di sperimentazione di riferimento sono:

- ob.3 – “Qualità fruitiva” – Tema 3.3 “Nuovi modi di vita e di uso dell'alloggio”
- ob.4 – “Sistema qualità” - Tema 4.1 “Qualità del processo edilizio: proceure di garanzia della qualità”

interventi volti a *migliorare la qualità insediativa del complesso urbano* oggetto del Contratto, attraverso la riqualificazione degli spazi urbani con la realizzazione di servizi, di opere di arredo e attrezzature e nell'ambito della ristrutturazione edilizia con l'inserimento di funzioni non residenziali (attrezzature di servizio e aggregative).

Gli obiettivi e i Temi di sperimentazione di riferimento sono:

- ob.1 – “Qualità morfologica” – Tema 1.4 “Qualificazione dello spazio urbano”
- ob.4 – “Sistema qualità” - Tema 4.1 “Qualità del processo edilizio: procedure di garanzia della qualità”

La progettazione partecipata

La progettazione partecipata costituisce una precisa forma di ulteriore intervento, finalizzata a favorire l'integrazione sociale degli abitanti ed è parte integrante del Contratto di Quartiere e preciso tema di sperimentazione dell'intero processo, dalla fase di studio e formulazione del programma a quelle di progettazione e realizzazione.

Gli obiettivi che si intendono perseguire sono:

1. sviluppare, tra gli abitanti (nonché tra le associazioni di volontariato che operano nel quartiere e che hanno “sottoscritto” il Contratto con proprie proposte di assistenza e animazione sociale), un processo di *forte identificazione con le scelte progettuali*, come condizione irrinunciabile alla collaborazione organizzativa nell'attuazione degli interventi (es. mobilità) e, successivamente, alla autogestione degli edifici e delle attrezzature.
2. utilizzare l'attività di progettazione partecipata come occasione di “formazione/acculturazione” dei Comitati di Autogestione e degli abitanti, sempre in funzione alla successiva partecipazione “attiva” alla gestione;
3. coinvolgere direttamente i Comitati di autogestione e, per loro tramite, gli abitanti nell'attività – peraltro in corso attualmente- di monitoraggio degli interventi sugli edifici.

Sulla base di queste premesse e di un accurato progetto organizzativo, che ha investito più soggetti – vari Uffici del Comune, i tecnici progettisti, Amministratori, l'Università degli Studi di Firenze, la Scuola Professionale Edile, le associazioni di volontariato, il Consiglio di Quartiere 5 e consulenti esterni, l'Amministrazione Comunale ha dato avvio alle iniziative di partecipazione; in primo luogo l'attivazione del LABORATORIO DI QUARTIERE, in sede provvisoria – nel Centro socio sanitario di via dell'Osteria-, ha consentito di ospitare l'attività di partecipazione e sta permettendo lo svolgimento del monitoraggio della fase esecutiva dei lavori. Il Laboratorio, che avrà successivamente una sede propria e permanente all'interno della struttura polivalente, in corso di realizzazione con la ristrutturazione dei complessi residenziali, è destinato ad assolvere ad altre due fondamentali funzioni:

- essere *luogo* deputato a dare *riconoscibilità fisica alla volontà di aggregazione sociale* del quartiere;

- essere *struttura permanente*, dopo la conclusione del Contratto di Quartiere, al servizio delle attività di *autogestione* e di *coesione sociale* degli abitanti delle Navi.

L'impegnativa attività di progettazione partecipata sviluppata a partire dall'impianto progettuale del Contratto, costruito su Abachi di possibili soluzioni edilizie e di moduli attrezzati e relativi esempi di aggregazioni per la sistemazione dello spazio urbano, ha prodotto le scelte definitive dei progetti di intervento edilizio ed urbano – sinteticamente illustrate nelle immagini a corredo-, nel pieno coinvolgimento consapevole degli abitanti e delle associazioni interessate.

Un'azione efficace e costante di comunicazione – che si è concretizzata attraverso molteplici strumenti e tecniche, dalle assemblee informative a riunioni operative ristrette a gruppi di interesse, da eventi pubblici (feste di quartiere, spettacoli teatrali) a questionari e pieghevoli informativi, ha garantito, con l'"ascolto critico" delle opzioni degli abitanti, la massima socializzazione in itinere dell'esperienza di progettazione partecipata e dei risultati progressivamente conseguiti.

B – Panel 2

Evoluzione della politiche abitative

Il ridursi delle disponibilità pubbliche al finanziamento dell'edilizia residenziale e, soprattutto, le mutate condizioni economico-sociali dei nuclei familiari, impongono una sostanziale ridefinizione delle politiche di settore.

Infatti, dobbiamo considerare alcuni elementi di varia natura che determinano uno scenario in gran parte mutato:

- 1 il flusso finanziario destinato alla realizzazione di programmi di edilizia pubblica, nelle diverse accezioni del termine, proveniente da una specifica misura fiscale (GESCAL), si è interrotto per l'abolizione di tale prelievo fiscale. Attualmente stiamo operando con i residui di quanto accantonato negli anni scorsi, ma se pure è necessario prevedere un nuovo canale di finanziamento, stante la situazione economica generale questo non avrà la dimensione del precedente, e quindi dobbiamo pensare a strumenti innovativi in termini di efficacia ed efficienza.
- 2 Le dinamiche socio economiche degli ultimi anni hanno portato ad un mutamento della domanda di abitazioni sociali o comunque di sostegno per soggetti con caratteristiche diverse dai tradizionali, pertanto è necessario anche prevedere strumenti di intervento che forniscano risposte adeguate ed in parte innovative.
- 3 In particolare è emerso chiaramente che è in forte aumento un segmento sociale che non ha i requisiti per rientrare fra i beneficiari delle politiche pubbliche, ma non ha al contempo la capacità finanziaria di entrare nel mercato corrente: i due termini infatti, per l'andamento della rendita e del mercato si sono sempre più divaricati. Anche per questa «fascia grigia» occorre predisporre strumenti innovativi che permettano il recupero di situazioni che stanno scivolando verso l'emergenza.

NUOVI DISAGI, NUOVI BISOGNI

I limiti delle analisi quantitative

«La distribuzione del bene casa a livello sociale e territoriale continua ad essere fortemente squilibrata»: così concludeva il «Libro bianco sulla casa» del Ministero dei lavori pubblici redatto, da una commissione di studio, nel 1987. Si tratta, evidentemente, di una valutazione sintetica ma che ben rappresenta una convinzione che a lungo è stata condivisa da chi – per elaborazione politica o per approfondimento scientifico – ha avuto modo di ragionare ed esprimersi sul problema abitativo.

Confermare – allo stato attuale – una simile considerazione farebbe cogliere solo parzialmente la complessità e l'articolazione del problema; per di più sarebbe un'indicazione di scarsa utilità, ed anche in qualche misura fuorviante, per chi assume responsabilità sulle politiche abitative. Per più di una motivazione.

- 1 Appaiono assai ridotte le differenze territoriali, almeno a livello delle grandi aree geografiche, nei modi d'uso del patrimonio residenziale e può ritenersi attenuata anche la stretta connessione che rapportava condizioni di disagio crescente alla dimensione demografica dei comuni – con riferimento in particolare alle grandi aree urbane – essendo i processi di crescita esauriti da

tempo e tali da evidenziare un andamento demografico in deciso declino. Viceversa, carenze marcate di offerte abitative solvibili da una domanda di famiglie con reddito basso ed anche medio sono presenti in aree, peraltro diffuse sull'intero territorio nazionale, con presenza di attività turistico-ricettive e di sedi universitarie o nelle quali lo sviluppo della piccola e media impresa abbia avuto una accelerazione intensa quanto concentrata nel tempo. Situazioni di disequilibrio più accentuato sono quindi possibili non soltanto all'interno di una regione, ma anche di una stessa provincia od area metropolitana.

Variazioni % della popolazione residente tra il 1991 e il 2001

province	comune capoluogo	prima corona	totale provincia
Torino	-10,1	0,4	-3,2
Genova	-10,1	-0,9	-7,7
Milano	-8,3	-1,6	-0,8
Venezia	-9,2	1,8	-1,3
Bologna	-8,2	2,8	0,9
Firenze	-11,7	-2,8	-3,5
Roma	-6,8	11,8	-1,6
Napoli	-5,9	4,5	1,4
Bari	-7,5	4,6	1,9
Palermo	-1,7	18,0	0,9
Catania	-6,0	9,5	1,8

- 2 Una significatività del tutto marginale vengono ad avere le analisi che tendono a calcolare il deficit abitativo sui tradizionali indicatori sociali – quali: indice di affollamento, coabitazioni, numero medio di componenti per famiglia, servizi dell'alloggio – poiché le diversità degli stili di vita possono differenziare i modelli abitativi al pari delle condizioni reddituali ed in ogni caso i dati aggregati mostrano una evidente inadeguatezza nel descrivere le pluralità delle condizioni socio-economiche.
- 3 Un peso sempre più determinante nel misurare le condizioni di disagio viene ad assumere il contesto urbano. In passato, il dimensionamento dei fabbisogni era basato esclusivamente sulle relazioni tra famiglia ed alloggio; oggi non si può non tener conto dell'insieme dei fattori che contribuiscono a definire il livello della qualità urbana e, qualora la residenza risenta di condizioni di degrado presenti all'intorno, ciò pone una domanda aggiuntiva che peraltro prescinde dal titolo di godimento.

Politica abitativa e politica edilizia

In ogni caso, le condizioni abitative che si registrano oggi, in Italia, sono conseguenza di un'evoluzione socio-economica di segno certamente positivo che ha avuto evidenti riflessi anche nel rapporto famiglie-abitazioni. Restano comunque, in un quadro di sufficiente soddisfacimento, le aspettative di segmenti sociali ancora in difficoltà per l'incapacità strutturale del mercato a confrontarsi con le esigenze della domanda debole.

A tali esigenze si sarebbe dovuto dare risposta attraverso un adeguato e solido sostegno pubblico, ma è di immediata dimostrazione che la politica abitativa ha avuto un ruolo marginale, traducendosi in una sorta di misure compensative da far entrare in gioco in situazioni di emergenza o comunque a beneficio, senza peraltro riuscire nell'intento, di quanti erano esclusi dall'accesso all'abitazione.

Una politica edilizia, al contrario, è stata largamente praticata ed ha trovato spazio di elaborazione – attraverso le indagini sul dimensionamento dell'edilizia residenziale – nella redazione dei piani regolatori. Anzi, almeno sino alla fine degli anni Ottanta, la determinazione del numero di stanze che uno strumento urbanistico rendeva possibile realizzare, individuando le aree di espansione a ciò destinate, è stato il contenuto di gran lunga preponderante del fare urbanistica, rispetto al quale le altre componenti della pianificazione ne costituivano corollario.

L'insieme di questi fattori ha avuto come esito più tangibile la diffusione della casa in proprietà. Fino agli anni Settanta il comparto delle abitazioni in affitto aveva registrato continui incrementi, passando da 5,2 milioni di unità nel 1951 a 6,8 milioni nel 1971 (le dimensioni del comparto erano aumentate ad un ritmo di 84.000 abitazioni l'anno, negli anni Cinquanta, e poco meno di 70.000 l'anno, negli anni Sessanta). Nei trenta anni successivi la tendenza si inverte. Il comparto comincia a ridursi: prima ad un ritmo di 54.000 abitazioni l'anno, negli anni Settanta, poi di 123.000 abitazioni l'anno, negli anni Ottanta, infine, di oltre 80.000 abitazioni l'anno, negli anni Novanta. Al 1991, le abitazioni in affitto risultavano pari a 4,9 milioni.

La marginalità del comparto dell'affitto

È noto che i dati aggregati sulle modalità di utilizzo del patrimonio residenziale evidenziano che la percentuale delle abitazioni in proprietà si attesta ormai all'80 per cento. Il dato, che di per se segnala una condizione di diffuso benessere, è di dimensione tale da rendere quasi residuale, in termini dimensionali, il comparto degli alloggi in locazione. Si costruisce soprattutto per vendere ed all'affitto ricorrono prevalentemente le famiglie con minori disponibilità finanziarie.

Le famiglie in affitto, peraltro, secondo le rilevazioni periodiche della Banca d'Italia «I bilanci delle famiglie italiane», vivono in condizioni generalmente più sfavorevoli. Se inoltre si considera l'incidenza dell'affitto sul reddito si manifestano condizioni di precarietà assoluta. Rispetto all'incidenza media del 18,3 per cento – i dati sono ancora desunti da «I bilanci delle famiglie italiane» – si hanno valori del 33,4 per cento per i redditi fino a 10 mila euro e di 24,9 per cento per i redditi da 10 a 20 mila euro sino a decrescere, per i redditi oltre 40 mila euro, al 9,5 per cento.

La rilevazione appare ancora più preoccupante dal punto di vista sociale se si tiene conto che le famiglie residenti in alloggi pubblici (i cui canoni di locazione sono ben al di sotto di quelli di mercato)

sono compresi nell'indagine e che il confronto tra i valori dell'anno 2002 con quelli oggetto di precedenti indagini esprime un forte e costante andamento in crescita.

Per quest'ultimo aspetto, in particolare, le previsioni portano a ritenere che il continuo incremento dei valori economici delle vendite – il «Rapporto Nomisma 2003» registra che tra la fine del 1998 e la fine del 2003 i prezzi sono cresciuti del 50,8 per cento (34,1 a moneta costante) – avrà un inevitabile effetto di trascinamento sul mercato delle locazioni poiché il canone misura, con buona approssimazione, la redditività attesa dall'investimento.

Classi di reddito	2002	2000	1998	1995	1993
fino a 10 mila euro	33,4	31,6	31,0	23,6	23,2
da 10 a 20 mila	24,9	20,3	18,5	14,9	13,1
da 20 a 30 mila	16,2	14,5	12,0	9,8	8,2
da 30 a 40 mila	12,4	12,2	10,6	8,3	7,1
oltre 40 mila euro	9,5	9,9	7,8	6,3	6,0
Incidenza media	18,3	16,7	15,3	13,1	12,0

Fonte: Banca d'Italia

Disagio abitativo e comparto delle locazioni

Una politica abitativa tesa a ridurre il disagio abitativo non può quindi che prospettare, come primo obiettivo, l'allargamento dell'offerta di abitazioni in locazione. Praticare una tale politica significa aggiornare il tradizionale modello di sostegno pubblico a favore dei redditi più bassi operata attraverso l'edilizia a totale carico dello Stato introducendo altri sistemi che meglio possano favorire una maggiore coerenza tra necessità di efficienza anche economica delle risorse investite ed una finalizzazione improntata al raggiungimento di un più elevato livello di coesione sociale.

Del resto l'edilizia pubblica, soprattutto in una fase di finanze ristrette, è oggettivamente impossibilitata a svolgere un ruolo di garanzia abitativa per la domanda debole. Due citazioni lo dimostrano in modo evidente: a seguito della legge 560/93 è stato venduto, in otto anni, il 10 per cento del patrimonio una volta detenuto dagli Iacp; secondo un'indagine a campione condotta dal Cresme su 117 comuni (15,7 milioni di abitanti) su 126.671 domande presentate nel biennio 2002-2003 per l'assegnazione di alloggi erp ne sono state soddisfatte solo 10.156 (pari all'8 per cento).

Anche il contributo della recente legge di riforma delle locazioni (L. 431/98) per un ipotizzato allargamento dell'offerta in affitto è stato, e non poteva essere altrimenti, decisamente modesto. Il cosiddetto canone concordato aveva bisogno di incentivi più sostanziosi per essere praticato a larga scala: così non è stato e si calcola che i contratti che fanno riferimento ai valori fissati dalle rappresentanze sindacali in sede locale abbiano un'incidenza prossima al 20 per cento sul totale. L'altro elemento innovativo della legge – l'introduzione del Fondo nazionale – per avere un effetto significativo, tale cioè da ridurre l'incidenza del canone sui redditi intorno al 10 per cento per le famiglie con redditi fino a 10 mila euro, avrebbe avuto bisogno, senza tener conto dell'innalzamento del livello dei canoni, di circa 1.550 milioni di euro l'anno: sono infatti circa 1 milione i nuclei in tali condizioni, di cui circa il 33 per cento assegnatari di un alloggio erp ed il restante 67 per cento (673 mila nuclei) in affitto in un'abitazione a canone di mercato. Al contrario le disponibilità del Fondo si

sono nel tempo ridotte e le risorse per il 2004 rappresentano il 63,2 per cento di quelle stanziare nel 1999.

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Risorse previste nelle leggi finanziarie	389	362	336	249	246	246

Fonte: Bilanci dello Stato (valori in milioni di euro)

Una presenza di iniziativa pubblica nel comparto delle locazioni significa attivare una politica di ampia prospettiva che abbia per presupposto che gli incentivi offerti (non solo di tipo finanziario) siano commisurati alle finalità sociali degli interventi edilizi e dunque crescenti in funzione della permanenza degli alloggi nel mercato delle locazioni e degli scostamenti in diminuzione dell'ammontare dei canoni rispetto a quelli di mercato. Le modalità da seguire sono esenti da formule prefissate in quanto sono da mettere in relazione con le dinamiche del mercato e con i potenziali utilizzatori che si intende favorire (non da ultimi i residenti di alloggi pubblici con redditi superiori ad una determinata soglia).

La domanda marginale

Resta insoluta la domanda marginale per la quale la politica abitativa deve attrezzarsi con risposte coordinate con interventi di tipo assistenziale ed indirizzate alle singole situazioni.

Tra i segmenti sociali a maggior rischio di esclusione vi è la popolazione anziana – stimata nel 2001 al 22,3 per cento ma destinata, sulla base di proiezioni, a rappresentare nel 2021 il 31,8 per cento – e gli immigrati.

Per questi ultimi l'alloggio è la condizione minima per avviare un processo di integrazione e la domanda che da loro proviene è destinata ad aumentare in termini quantitativamente rilevanti se si considera che la loro presenza in Italia – confrontata con gli altri paesi dell'Unione europea – è percentualmente tra le più basse.

Infine sono da rilevare fenomeni purtroppo in crescita legati da una parte alle nuove dimensioni e caratteristiche del mercato del lavoro, che sotto la voce «flessibilità» introducono di fatto una precarietà diffusa e a volte drammatica (nel 2001 in Toscana solo il 25% delle nuove assunzioni è avvenuto facendo riferimento a contratti a tempo indeterminato) che ha ripercussioni anche nella capacità di accedere al mercato dell'abitazione; dall'altra le generali dinamiche economiche vedono, in Toscana come in Italia e non solo, un progressivo aumento dei soggetti sotto la soglia di povertà o che vi si avvicinano sensibilmente, anche fra chi possiede un lavoro più o meno stabile, e non indifferente a questo fenomeno è il peso relativo della voce «casa» sulle spese del nucleo familiare.

I programmi regionali di edilizia sociale in corso

La revisione delle strategie di politica pubblica per la casa, dato il vincolo sempre più stringente sui finanziamenti e la rilevazione delle nuove forme di disagio abitativo, richiede di dover calibrare e coordinare interventi maggiormente mirati e selettivi – seppur rientranti nelle tipologie tradizionali (edilizia sovvenzionata e agevolata, contributi e incentivi) –, che potrebbero avere un impatto non trascurabile sulla zona grigia di cui si è detto precedentemente, nonché effetti di calmiera per la

generalità del mercato. Selettività sulle categorie-obiettivo e concentrazione territoriale, infatti, possono essere i presupposti di una reale incisività degli interventi, pur in presenza di minori risorse. In questo contesto, iniziative in ambito regionale sono comunque in corso. Di recente, infatti, la Regione Toscana ha approvato un programma riguardante il settore dell'edilizia sociale articolato in più azioni che, nell'insieme, prevedono un impegno di nuove risorse finanziarie prossimo a 100 milioni di euro.

Si tratta di un insieme di proposte in grado di trasmettere segnali precisi anche nella fase attuale che va necessariamente considerata di transizione: l'obiettivo, infatti, non è soltanto quello di accelerare il completamento delle realizzazioni in corso e di rendere operativi i finanziamenti residui (*Tabella 2*), ma anche di attivare interventi che si caratterizzino per quelle stesse modalità che dovranno costituire elementi centrali dei programmi futuri.

Tra queste sono da evidenziare, nel merito, la collocazione dell'edilizia sociale all'interno dei più complessivi processi di riqualificazione delle strutture urbane e, nel metodo, la formalizzazione di percorsi procedurali che impegnino e responsabilizzino nel proprio ruolo i diversi soggetti istituzionali coinvolti (in particolare: Comuni e Livelli ottimali di esercizio associato delle funzioni).

Con questi presupposti, l'iniziativa più rilevante – a cui vengono riservati circa 50 milioni di euro – persegue la finalità di recuperare o realizzare alloggi da offrire in locazione a canone controllato da includere all'interno di programmi integrati.

Priorità: affitto, recupero

Altre iniziative riguardano le modalità di utilizzo delle risorse derivanti principalmente dalla cessione agli alloggi ERP, la promozione di forme sperimentali concernenti la partecipazione dell'utenza alla manutenzione del patrimonio edilizio, il sostegno ad interventi di ripristino di alloggi (o di riconversione alla destinazione residenziale) e di edifici da concedere in locazione mediante forme auto-organizzate della domanda e l'acquisto della nuda proprietà di alloggi abitati da anziani, in modo da incrementare il patrimonio di edilizia pubblica.

C – ASSI TEMATICI

ASSE POLITICO ISTITUZIONALE

Uno scenario istituzionale profondamente mutato

E' a tutti noto che di recente la ripartizione delle competenze tra i diversi livelli istituzionali è stata oggetto di diversi provvedimenti legislativi di portata vasta e di contenuti rilevanti. Ne è conseguita una riconfigurazione dei ruoli e delle compiti di Stato, regioni e comuni che ha prodotto, in piena sintonia con il principio di sussidiarietà considerato il cardine del processo devolutivo, un sostanziale passaggio dei poteri.

La nuova organizzazione – secondo il Decreto legislativo 112/1998 – prevede che le funzioni di programmazione delle risorse e di gestione e attuazione degli interventi spettino in via esclusiva alle regioni le quali sono anche responsabili delle decisioni per quanto attiene l'individuazione degli obiettivi, la selezione degli interventi ritenuti più idonei e la scelta delle tipologie residenziali da incentivare.

Il processo non è ancora concluso, anzi, l'esito finale è ancora lontano dall'essere definito, sia negli scenari generali che nei contenuti specifici. Se in ogni caso è consolidato il fatto che a Regioni ed Enti locali sono da assegnare più estese responsabilità, non può darsi per scontato che, nel settore dell'edilizia sociale, tale processo comporti come implicita conseguenza il disimpegno finanziario dello Stato, tanto più in assenza di un pieno conseguimento di autonomia fiscale a livello locale. La Finanziaria per l'anno 2002, per la prima volta, non prevede risorse per sostenere programmi di edilizia sociale o di riqualificazione urbana, invertendo una prassi che da sempre, attraverso i fondi Gescal (ma non soltanto), ha visto lo Stato finanziare il comparto, sia come sostegno alle fasce di reddito più basse sia, più di recente, come incentivi ad interventi per elevare la qualità urbana. Per di più, gli ultimi stanziamenti statali previsti dalla legge 21/2001 sembrano subire sostanziali riduzioni: ne consegue che le uniche risorse che si rinvergono nel bilancio sono destinate ad alimentare il Fondo nazionale istituito dalla legge 431/1998 (la riforma delle locazioni) e non è di poco conto osservare che, dagli iniziali 389 milioni di euro previsti per il 1999, le disponibilità per l'anno in corso sono pari a 246 milioni di euro.

Negli altri paesi dell'Unione europea non è così. Pur in presenza di un patrimonio di edilizia residenziale offerto in locazione assai più vasto (mediamente il 34 per cento rispetto al 20,9 per cento dell'Italia) e, all'interno di tale comparto, di una significativa componente di edilizia sociale (pari al 43 per cento contro il 18,5 per cento), in molti Paesi sono in corso programmi di edilizia pubblica rilevanti dal punto di vista finanziario e significativi per la dimensione urbanistica, avendo come finalità il riordino e la riqualificazione di molti insediamenti realizzati anche in decenni non lontani.

Si tratta di una diversità del nostro Paese che impone ormai di ricollocare gli obiettivi e gli strumenti delle politiche abitative entro più generali e mirate strategie di sviluppo e di governo dei sistemi economici locali. Sotto questo profilo diventa allora prioritaria una riflessione sia sugli effetti prodotti (o attesi) dalle politiche abitative sulla efficienza e sui costi delle dotazioni infrastrutturali e di servizi dei diversi contesti territoriali, sia sull'adeguatezza economica, organizzativa e tecnologica del settore edilizio.

Con il riordino delle competenze in materia di Edilizia Residenziale Pubblica sancito dalla legge regionale 77/98, la cui attuazione può considerarsi ormai compiuta, la Regione Toscana ha inteso

fissare i presupposti funzionali e organizzativi per un percorso di riforma che, fondato sulla centralità del ruolo dei comuni associati, sia in grado di delineare una più equa e organica politica sociale della casa: orientando la costruzione di un nuovo sistema di regole e strumenti tesi a collocare l'edilizia sociale all'interno e in funzione delle più generali norme che regolano il governo del territorio; facendo sì che i finanziamenti destinati alla *casa* possano diventare opportunità e risorsa per la riqualificazione degli insediamenti e non già fattore di ulteriore consumo di suolo.

Con la legge regionale 77/98, attuativa del D.Lgs. 112/98, è stato infatti integralmente ridisegnato il quadro delle competenze in materia di edilizia residenziale pubblica.

I principi ispiratori della riforma del «sistema ERP», tanto complesso quanto rigidamente strutturato su un insieme vastissimo di norme settoriali spesso giustapposte e contraddittorie, possono essere così brevemente descritti:

- *trasferimento ai Comuni* di tutte le funzioni gestionali e tecnico-amministrative (unitamente a quelle già proprie ai sensi della legge regionale 96/96) connesse con l'attuazione degli interventi di edilizia residenziale pubblica e mantenimento alla Regione delle sole funzioni di indirizzo e controllo connesse con la programmazione delle risorse e la verifica dei risultati;
- *centralità del ruolo dei comuni associati* nella definizione di politiche abitative effettivamente aderenti alle specificità sociali ed economiche dei diversi sistemi urbani locali ma che trovano nelle regole e negli strumenti di governo del territorio i presupposti per una efficiente ed integrata realizzabilità dei relativi programmi di intervento;
- *unitarietà, efficienza ed economicità della gestione del patrimonio*, tramite la ricomposizione in capo ai Comuni della proprietà di tutto il patrimonio ERP (trasferimento degli immobili di proprietà delle ATER), da una parte, e una più nitida separazione tra le funzioni di programmazione e di decisione (esclusive della Regione e dei Comuni) e le funzioni realizzative e gestionali che i nuovi Soggetti gestori sono chiamati ad esercitare in modo unitario e nel rispetto delle leggi vigenti, dall'altra.

Nella tabella che segue sono stati riportati alcuni degli elementi identificativi di ciascuna ATER per come desunti dai Bilanci consuntivi dell'anno 2002: i risultati di amministrazione, le entrate da canoni di locazione e alcune particolari voci di utilizzo delle stesse, l'entità del patrimonio immobiliare (di proprietà e amministrato) e le unità di personale in servizio. Si tratta di una rappresentazione statica delle ATER dalla quale sarebbe errato trarre valutazioni immediatamente comparative sotto il profilo della efficienza gestionale e dell'adeguatezza organizzativa. E questo sia per la parzialità e la natura degli elementi isolati che per l'oggettiva impossibilità di collocarli coerentemente nel contesto dei reali rapporti operativi instaurati tra le Aziende e i singoli comuni.

ALCUNI ELEMENTI QUANTITATIVI TRATTI DAI BILANCI CONSUNTIVI DELLE ATER ANNO 2002: RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE (EURO), ENTRATE DA CANONI DI LOCAZIONE E PARTICOLARI REIMPIEGHI (EURO), UNITÀ IMMOBILIARI E PERSONALE

ATER	Arezzo	Firenze	Grosseto	Livorno	Lucca
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE	2.405.807	2.238.144	1.527.401	2.579.827	237.704
ENTRATE DA CANONI DI LOCAZIONE (1)	2.907.089	12.663.049	3.016.204	7.269.114	3.460.613
<i>di cui utilizzate per:</i>					
Spese di manutenzione ordinaria	1.002.210	4.208.516	850.000	3.433.723	860.817
G.S. Fondo Erp 0,50% (2)	207.491	710.066	124.298	474.070	168.967
G.S. Eccedenza canoni (3)	740	965.661	572.775	-	4.310
Imposta comunale sugli immobili	252.465	1.725.384	367.752	1.907.418	444.273
Fondo art. 29 L.R. 96/96 (4)	29.071	121.370	30.162	72.691	34.606
Fondo art. 32bis L.R. 96/96 (5)	7.268	30.340	7.100	18.173	8.652
PATRIMONIO al 31.12.2002					
Unità immobiliari di proprietà	3.027	9.456	3.012	9.080	3.579
Unità immobiliari amministrate	3.229	13.863	3.045	11.177	3.851
PERSONALE in servizio al 31.12.2002					
Servizi Gen., Amm. e Gestione	23	52	25	54	31
Interventi Edilizi	7	17	7	6	12
Totale	30	69	32	60	43

(segue)

ATER	Massa C.	Pisa	Pistoia	Prato	Siena
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE	706.011	2.236.495	82.671	360.075	528.814
ENTRATE DA CANONI DI LOCAZIONE (1)	4.463.832	6.056.394	2.197.284	1.887.687	2.573.967
<i>di cui utilizzate per:</i>					
Spese di manutenzione ordinaria	1.936.797	2.700.965	1.027.487	998.534	866.500
G.S. Fondo Erp 0,50% (2)	248.497	283.882	145.336	132.665	156.721
G.S. Eccedenza canoni (3)	-	1.654	-	-	-
Imposta comunale sugli immobili	285.227	595.226	131.081	153.986	344.646
Fondo art. 29 L.R. 96/96 (4)	44.638	60.564	21.973	18.877	25.740
Fondo art. 32bis L.R. 96/96 (5)	11.160	15.141	5.493	4.719	6.435
PATRIMONIO al 31.12.2002					
Unità immobiliari di proprietà	3.948	5.580	1.946	1.259	2.289
Unità immobiliari amministrate	4.041	7.063	2.251	1.836	2.447
PERSONALE in servizio al 31.12.2002					
Servizi Gen., Amm. e Gestione	25	41	20	7	12
Interventi Edilizi	6	8	6	2	4
Totale	31	49	26	9	16

(1) Entrate relative ad alloggi di proprietà ATER e del demanio (esclusi gli alloggi ERP già di proprietà dei Comuni)

(2) Fondo di cui all'art.13 della L. 457/78 destinati all'incremento dell'ERP

(3) Art. 23 L.R. 96/96 - Residuo di gettito da canoni di locazione da destinarsi all'incremento dell'ERP con priorità sulla manutenzione straordinaria e sul recupero

(4) Fondo sociale regionale ERP calcolato nell'1% delle entrate da canoni di locazione

(5) Fondo per particolari situazioni di disagio economico calcolato nella misura di 0,25% delle entrate da canoni di locazione

ASSE GIURIDICO

La legislazione specifica sull'edilizia residenziale pubblica e la conseguente costruzione di alloggi destinati alle famiglie in condizioni economiche modeste hanno avuto in Italia una lunga tradizione, che è iniziata nel corso del XIX secolo e si è sviluppata successivamente in tre grandi fasi ben distinte tra loro.

Alla prima fase appartengono i provvedimenti legislativi succedutisi dal primo dopoguerra al 1971, che si sono basati sul quadro giuridico introdotto dal Testo Unico sull'Edilizia Popolare ed Economica del 1938 (R.D. 28 aprile 1938, n.1165), dal quale sono nati gli Istituti Autonomi Case Popolari.

In tale fase si sono realizzati principalmente il piano INA-CASA nato con la legge n.43 del 28 febbraio 1949 (legge Fanfani) e il piano GESCAL (1963-1973), istituita con la legge 14 febbraio 1963, n.60, che ha operato avvalendosi della legge 18 aprile 1962, n.167, riguardante le "Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare".

La seconda fase (1971-1995) è caratterizzata dalla legge quadro sulla casa 22 ottobre 1971, n.865, istitutiva degli IACP come unici referenti dello Stato in materia di edilizia residenziale pubblica e dalle leggi n.10 del 28 gennaio 1977 sul regime dei suoli, n.513 dell'8 agosto 1977 sulla vendita degli alloggi e n.457 del 5 agosto 1978(piano decennale per l'edilizia).

La legge 865/71 ha rappresentato una tappa fondamentale nello sviluppo della legislazione che ha regolato l'intervento pubblico in edilizia residenziale. Essa ha introdotto il principio di una programmazione unitaria di tutti gli interventi di edilizia residenziale pubblica e la riorganizzazione degli organi e degli enti preposti a tale scopo. Per quest'ultimo aspetto la legge ha provveduto all'eliminazione di tutti gli enti pubblici operanti nel settore con la sola eccezione degli IACP che sono divenuti gli unici soggetti incaricati dell'esecuzione degli interventi di edilizia residenziale pubblica. La legge istituì un nuovo organo centrale, il CER (Comitato per l'Edilizia Residenziale) per la distribuzione dei fondi previsti in esecuzione dei programmi pubblici di edilizia residenziale alle singole Regioni, alle quali veniva affidata la localizzazione degli interventi e la loro attuazione mediante la scelta dei soggetti esecutori pubblici (IACP) e privati (cooperative edilizie). La legge, disciplinando un nuovo regime di esproprio per quanto riguarda le aree, ha rimediato alle carenze della legge n.167/62, rendendone possibile il reperimento ad un prezzo non elevato sia all'interno che all'esterno dei centri urbani.

Nella seconda fase notevoli sono stati l'importanza e l'apporto della legge n.457/78 che ha previsto un piano decennale di edilizia residenziale riguardante:

- gli interventi di edilizia sovvenzionata diretti alla costruzione di abitazioni e al recupero del patrimonio edilizio degli enti pubblici;
- gli interventi di edilizia convenzionata e agevolata diretti alla costruzione di abitazioni e al recupero del patrimonio edilizio esistente;
- l'acquisizione e l'urbanizzazione di aree destinate agli insediamenti residenziali.

La legge n.457 ha anche rivisitato l'assetto istituzionale centrale, rideterminando le funzioni del CIPE, del CER e delle Regioni, alle quale veniva demandato il compito di formulare, sulla base del piano nazionale, i propri programmi quadriennali e i progetti biennali di intervento, dopo aver individuato il fabbisogno abitativo regionale.

Sulla base della legge n.457 (art. 2, secondo comma) e del DPR 24 luglio 1977, n.616 sul decentramento, il CIPE, su proposta del CER, in data 19 novembre 1981 delibera di approvare i criteri

generali per le assegnazioni degli alloggi di edilizia sovvenzionata e per la determinazione dei relativi canoni, che costituiscono principi direttivi cui le Regioni devono uniformarsi nell'esercizio della loro attività legislativa in materia di assegnazione e locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e di fissazione dei relativi canoni.

La legge 865/71 e la legge n.457/78 hanno concretizzato il decentramento di alcune funzioni dallo Stato alla Regioni, ma non ha apportato sostanziali modifiche all'assetto degli enti pubblici che operavano nell'ambito dell'edilizia residenziale pubblica.

Negli anni Novanta, maturata ormai la consapevolezza dell'importanza anche per l'ente pubblico di essere in grado di operare con i criteri di economicità e di efficienza tipici dell'impresa privata, emerge l'esigenza di dotare gli enti preposti allo sviluppo delle politiche di edilizia residenziale pubblica (IACP) dei mezzi necessari al raggiungimento degli obiettivi che già negli anni Settanta l'operatore pubblico si era proposto di raggiungere ma che non era riuscito a realizzare con le leggi 865/71 e seguenti.

L'attività costruttiva risulta caratterizzata dal proseguimento del piano decennale (legge 67/88), e dal nuovo programma della legge 179/92.

Da segnalare, infine, la Legge 560/93, che consentendo la vendita di una cospicua parte del patrimonio immobiliare degli Enti Pubblici, costituisce la base per un rilancio dell'edilizia residenziale, prevedendo espressamente il reinvestimento dei ricavi per l'incremento e la riqualificazione della stessa.

ASSE ORGANIZZAZIONI SOCIALI

Forme di organizzazione sociale

In Toscana, ed in particolare nelle aree urbane, il problema abitativo vede la presenza attiva di diversi soggetti sociali che in vario modo intervengono e cercano di incidere dialogando con le amministrazioni o anche, forse più spesso, ponendosi in maniera antagonista, interpretando comunque un disagio reale e stimolando lo sviluppo di soluzioni innovative.

In particolare a Firenze sono attivi:

Il SUNIA, sindacato inquilini e affittuari, tradizionalmente vicino ai partiti di sinistra, che garantisce assistenza e rappresentanza a un gran numero di inquilini in particolare di alloggi pubblici.

L'Unione Inquilini, anch'essa in forma sindacale, su posizioni più radicali, protagonista oltre che nella rappresentanza degli inquilini, anche nella animazione di un dibattito politico complessivo sulle politiche abitative, sul reperimento delle risorse (a livello nazionale), sul loro impiego, sull'estensione del diritto alla abitazione come diritto primario delle persone. Presente anche nei momenti conflittuali che sempre più spesso si vivono in città, a partire dalle mobilitazioni contro gli sfatti di soggetti deboli.

Il Movimento di lotta per la casa, soggetto radicale ed antagonista che si fa portatore di istanze proprie di soggetti marginali e in grossa difficoltà sociale ed economica, in un'ottica di rivendicazione globale dei diritti. E' presente in diverse occupazioni di edifici in cui vivono immigrati, senza casa, spesso luoghi di interessante sperimentazione di convivenza fra soggetti tradizionalmente diversi, o di forme di autorganizzazione innovative.

A Firenze si è costituita nel 2004 una "rete di solidarietà antisfratto" costituita dai tre soggetti sopra richiamati e da molti altri a vario titolo presenti nel tessuto sociale cittadino, e che cerca di opporsi o trovare soluzione ai numerosi sfratti di soggetti deboli previsti in città.

A livello istituzionale, le politiche regionali sono tradizionalmente discusse in appositi "tavoli di concertazione" che vedono presenti numerosi soggetti, fra cui sono compresi anche i sindacati sopra indicati.