

LUISS



Dottorato in

Ciclo

RELATORE

CORRELATORE

CANDIDATO

Anno Accademico

«La gente si muove nello spazio e abita in un luogo».

R. Sennett, Costruire e abitare. Etica per la città.

SOMMARIO

Introduzione	5
Capitolo I - Il diritto all'abitare.....	9
1. Il diritto all'abitare nella dimensione nazionale.....	9
2. Il diritto all'abitare nella dimensione europea e internazionale	30
Capitolo II – La disciplina dei servizi abitativi	37
1. Dal diritto al servizio	37
1.1. I destinatari dei servizi abitativi	40
1.2. I principi alla base del funzionamento dei servizi abitativi.	43
2. Le tipologie classiche di servizi abitativi.....	56
2.1. Edilizia residenziale pubblica.....	59
2.2. Edilizia residenziale sociale	84
3. Le nuove forme di abitare	92
4. La nozione europea di <i>social housing</i>	99
5. I report di <i>Housing Europe</i>	106
Capitolo III - Il modello spagnolo della <i>vivienda</i>.....	112
1. Il modello spagnolo.....	112
2. Il riparto di competenze in materia di <i>vivienda</i>	115
3. Il livello statale.....	118
3.1. L'art. 47 della Costituzione spagnola.....	119
3.2. La <i>Ley</i> 12/2023.....	127
4. Il livello di alcune comunità autonome: País Vasco, Catalunya e Valencia.....	147
4.1. País Vasco	148
4.2. Catalunya.....	155

4.3. Valencia.....	166
5. Il bilancio di un confronto.....	169
Capitolo IV - Il <i>Community Land Trust</i>	172
1. Origini del <i>Community Land Trust</i> : il modello statunitense ..	172
2. Il <i>classic model</i> del CLT statunitense	183
2.1. Dissociazione tra proprietà del suolo e proprietà degli edifici	184
2.2. Il <i>ground lease</i>	186
2.3. <i>Governance</i> del CLT.....	189
2.4. Meccanismi di alienazione degli <i>improvements</i>	190
3. I principali CLT statunitensi	194
4. L’exportazione in Europa: il modello belga.....	215
5. Il <i>Community Land Trust</i> in Italia: tentativi e prospettive	222
Capitolo V - Riflessioni conclusive e prospettive future	245
1. Le sfide del PNRR nel settore abitativo.....	245
2. Il ritorno della pianificazione e della programmazione: dal profilo economico a quello sociale.....	254
3. Concorrenza e missione sociale: i servizi pubblici locali di interesse economico generale	258
4. Conclusioni: verso l’alloggio sociale e oltre.....	266
Bibliografia	280
Report, studi, dossier e voci enciclopediche.....	308
Fonti nazionali, europee, spagnole e statunitensi	310
Giurisprudenza	316
Sitografia.....	320

Introduzione

I servizi abitativi rappresentano un'imprescindibile espressione dei servizi pubblici, e si legano ai concetti di abitare, abitazione e abitabilità.

Se si provasse a cercare una definizione univoca di servizi abitativi in qualsiasi volume enciclopedico, si scoprirebbe l'impossibilità di trovare una corrispondente voce esplicativa, e così questa ricerca mira a delinearne una ricostruzione.

L'indefinitezza della categoria è un dato di fatto, e al contempo una sfida, una sfida semantica, una sfida organizzativa e una sfida di sistemazione giuridica.

L'attenzione, che qui si sceglie di dedicare al tema, è coeva alla rinnovata attenzione promossa dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, e, prima ancora, dal contesto della crisi pandemica.

Se di servizi abitativi se ne parla a fatica, molto nota è, invece, l'espressione emergenza abitativa. Si assume così che si tratta di una patologia temporanea del sistema immobiliare, una falla del rapporto tra domanda e offerta del mercato immobiliare residenziale. Parlare di emergenza non è, però, del tutto corretto, perché l'emergenza è contraddistinta dalla temporaneità, mentre nel contesto nazionale i problemi dell'offerta abitativa persistono, ormai con staticità, da molto tempo. Divenire consapevoli del fatto che la patologia è strutturale e non effimera, spinge e incentiva a cambiare punto di vista.

Se è, quindi, prevalso uno sguardo a posteriori sulla questione abitativa, in questa ricerca si tenta di riportarlo a una fase anteriore, la fase della c.d. programmazione economica e sociale. Questo determina anche un cambio di paradigma nella configurabilità del bene-casa, o, come meglio si dirà, dell'alloggio. Esso, quindi, spogliandosi della veste, fino a oggi prevalsa, di bene di investimento, assume la veste di bene di cui si privilegia il valore d'uso, invece di quello di scambio, e la veste di infrastruttura sociale per la realizzazione di un servizio. Si giunge, dunque, a qualificare l'alloggio come servizio.

Il servizio, però, non si arresta all'alloggio, ma va oltre. Per servizio abitativo, infatti, non si intende solo ed esclusivamente il godimento di un alloggio degno e adeguato alle esigenze della persona, ma anche la dimensione dell'abitabilità dello spazio circostante, che racchiude in sé la possibilità di fruire di spazi verdi e comuni nei pressi dell'alloggio, di

poter fruire di servizi connessi all'abitare, dai servizi di trasporto ai servizi scolastici e sanitari, nonché di poter costruire un senso di comunità, in relazione agli spazi urbani, o eventualmente rurali, di riferimento.

Nel raccogliere questa sfida, la domanda di fondo che ha guidato tutta la ricerca è: *cosa può fare lo Stato per garantire a tutti un alloggio?*

Nel tentativo di trovare una risposta a questa e a una serie complessa di ulteriori domande, si è deciso di strutturare il lavoro in cinque capitoli, ognuno dei quali possa mettere in risalto aspetti diversi dei servizi abitativi, ma anche aspetti tutti tra loro connessi. Ognuno rappresenta, infatti, una *condicio sine qua non* del procedimento di definizione dei servizi abitativi, e, in particolare, delle forme di gestione degli stessi, da quelle tradizionali, di tipo interno, in cui è coinvolta solo la pubblica amministrazione, e di tipo esterno, in cui il pubblico nell'organizzazione del servizio coinvolge anche il privato, a quelle pluripartecipate, in cui oltre al pubblico e al privato, vengono coinvolti i destinatari stessi del servizio. Quest'ultima forma di gestione è quella che si è tentato di delineare, *ex novo*, nelle pagine di questo lavoro, al fine di fornire una forma più consona all'idea stessa di servizi abitativi, e che, dunque, consideri il godimento di un alloggio e l'abitabilità dello spazio circostante. Essa si origina dallo studio del modello statunitense del *Community Land Trust* (CLT), ma evolve per adattarsi alle caratteristiche di un diverso sistema giuridico, e alle peculiarità, di cui si intende dotare il modello italiano del CLT, passando dallo schema proprietario a quello locativo.

Nell'idea che una ricerca non è mai lineare, non è mai una retta progressiva, ma un vortice di domande e risposte inesatte o introvabili, una linea ellittica, in cui orbitano progredendo e retrocedendo pensieri e concetti, la riflessione si è articolata su cinque ellissi.

Il primo capitolo propone di interrogarsi sui profili costituzionali del riconoscimento di un diritto all'abitare, guardando non solo alla dimensione nazionale, ma anche a quella sovranazionale e internazionale, considerata la rilevanza di queste ultime in un sistema di tutele multilivello.

Oggetto di analisi del secondo capitolo è poi il passaggio dal diritto al servizio, di cui si approfondiscono in modo descrittivo e analitico tutte le caratteristiche principali. Si individuano così i destinatari, le

varie fasi di organizzazione del servizio, assunzione, regolazione e gestione, nelle sue plurime forme, nonché i principi alla base del funzionamento dei servizi. Nello spettro di osservazione dei servizi abitativi, e nel tentativo di delinearne in modo più chiaro la categoria, si è proceduto all'analisi prima delle tipologie classiche, edilizia residenziale pubblica e edilizia residenziale sociale, e poi delle nuove forme di abitare, che fanno ricorso alla nozione di *social housing*. Nell'andirivieni dei concetti sul piano ellittico, non può che richiamarsi, di conseguenza, la nozione europea di *social housing*, e l'attività di studio realizzata da *Housing Europe* nei suoi *report* annuali.

Il terzo e il quarto capitolo assumono poi l'obiettivo di realizzarsi nel tentativo di condurre un'analisi comparativa su aspetti diversi dei servizi abitativi. In primo luogo, oggetto di comparazione è il profilo del diritto all'abitare e dell'organizzazione del servizio con riferimento ai diversi livelli di competenza, da quello statale a quello degli enti locali. In secondo luogo, oggetto di comparazione sono le nuove forme di abitare e le relative forme di gestione dei servizi abitativi, quelle che coinvolgono pubblico, privato e comunità. Con riferimento al primo caso, il termine di comparazione è la Spagna, e la sua articolazione in *Comunidades Autónomas*, mentre nel secondo caso il termine di comparazione sono gli Stati Uniti e il modello del *Community Land Trust*, nelle sue variegate esperienze da Burlington a San Juan, passando per Boston e New York.

Nel terzo capitolo si descrive, pertanto, il modello spagnolo della *vivienda*, e i punti chiave si rintracciano nell'art. 47 della Costituzione spagnola, nella prima legge nazionale per il diritto all'abitare, la *Ley* 12/2023, e, infine, nell'articolazione dei modelli autonomici, in particolare quelli di País Vasco, Catalunya e Valencia.

Nel quarto capitolo, invece, si segue l'*iter* dall'*excursus* evolutivo del *Community Land Trust*, e si procede all'analisi delle origini del modello, risalenti alla seconda metà dell'Ottocento, e alla descrizione di quattro delle esperienze di CLT, realizzate sul territorio statunitense. Questo *iter* si completa, poi, con l'esposizione degli elementi fondamentali del CLT, *community*, *land* e *trust*, e dei quattro profili del c.d. *classic model* del CLT, scelti come criteri utili per la narrazione e la comprensione del modello stesso. Sulla quarta linea ellittica il corpo celeste del CLT cerca, inoltre, di spingersi quanto più lontano, disegnando un movimento progressivo sull'orbita. Il quarto capitolo si conclude, infatti, con la rappresentazione di un modello italiano di CLT,

che delinea una nuova forma pluripartecipata di gestione dei servizi abitativi.

Il quinto e ultimo capitolo, infine, tornando al contesto nazionale, riporta l'attenzione sulle sfide, lanciate nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, in ambito di servizi abitativi. In particolare, si dedica alla Missione 5, nella quale si articola il Programma innovativo nazionale per la qualità dell'abitare, e alle riforme abilitanti per le leggi annuali per il mercato e la concorrenza, che hanno promosso un riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di interesse economico generale. Questo capitolo mira, pertanto, a svelare, nelle maglie del PNRR, una tendenza al ritorno della programmazione economica e sociale, come strumento per la realizzazione di un punto di convergenza tra concorrenza e missione sociale.

Per la costruzione della struttura, nella quale si snoda il percorso di ricerca, fin qui descritto, è stato fondamentale l'apporto di una serie di interviste, condotte in occasione dei periodi di ricerca, svolti presso la *Law School* della *Fordham University* di New York, e la *Facultat de Dret* dell'*Universitat de Barcelona*. Esse hanno, infatti, permesso di comprendere più in profondità i singoli istituti e modelli, e nel complesso i sistemi giuridici di riferimento.

Capitolo I - Il diritto all'abitare

Sommario: 1. Il diritto all'abitare nella dimensione nazionale. – 2. Il diritto all'abitare nella dimensione europea e internazionale.

1. Il diritto all'abitare nella dimensione nazionale

Abitare. Questo vocabolo racchiude il senso profondo di un bisogno dell'essere umano. Le risposte a questo bisogno sono l'oggetto prediletto dell'analisi che, partendo dall'affermazione costituzionale del diritto, seguirà la via amministrativa dell'erogazione dei servizi, nelle sue classiche tre fasi dell'assunzione, regolazione e gestione.

Il diritto all'abitare è nella sua definizione un precipitato recente, a lungo preceduto dalla nozione di diritto alla e sulla abitazione, e prima ancora di diritto alla casa. Si tratta, infatti, di un diritto dinamico, evolutivo e caleidoscopico¹, che segue e si orienta con il variare delle condizioni socioeconomiche del contesto temporale di riferimento.

Le prime formule definitorie sono strettamente connesse al diritto di proprietà, rappresentandone per un verso una forma di realizzazione. È la titolarità del bene immobile casa a soddisfare il raggiungimento di uno dei più importanti diritti di libertà, al centro dell'interesse giuridico della Costituzione flessibile ottocentesca². Il legame con il diritto di proprietà persiste fino all'avvento della Costituzione e l'edificazione di

¹ «Il diritto all'abitare è un diritto poroso; un diritto che risente ineluttabilmente, nella configurazione e nelle modalità di garanzia, delle mutevoli condizioni sociali e dei cambiamenti politico-istituzionali», in E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare. Spinte proprietarie, strumenti della rendita e trasformazioni sociali*, Napoli, Jovene editore, 2017, p. 195; sul punto anche: M.G. DELLA SCALA, *Il diritto all'abitare*, in M.G. DELLA SCALA, S. SANTANGELO (a cura di), *Diritto all'abitare e questione abitativa. Tra edilizia residenziale pubblica e housing sociale*, Torino, Giappichelli, 2023, p. 17. Inoltre, «bisogno suscettibile di mutare profondamente nello spazio e soprattutto nel tempo», in G. TATARANO, *Accesso al bene «casa» e tutela privatistica*, in N. LIPARI (a cura di), *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona umana*, Roma-Bari, Laterza, 1974, p. 407.

² «La tutela del diritto alla casa è invero originata, come più sterile interesse a disporre di un alloggio, nel vigore della Costituzione flessibile ottocentesca, formalmente impermeabile alle istanze sociali ma piuttosto incentrata, oltre che sui rapporti istituzionali, sul riconoscimento dei fondamentali diritti di libertà, tra cui, com'è noto, l'assoluto diritto di proprietà, ancorato alle sue radici giusnaturalistiche», in M.G. DELLA SCALA, *Il diritto all'abitare*, cit., p. 21. Sul punto, S. RODOTÀ, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata*, Bologna, Il Mulino, 2013.

uno Stato sociale e pluriclasse, in cui accanto ai diritti di libertà, iniziano a prendere forma i diritti sociali³.

Prima di individuare le basi costituzionali del diritto all'abitare, occorre partire da quel distinguo linguistico, necessario per comprendere a fondo le sfumature lessicali e quindi anche semantiche. Il termine *casa*⁴ e il termine *abitazione* non sono infatti propriamente sinonimi. Il primo deriva dal latino *casa* e identifica un oggetto fisico, materiale, concreto, in cui vivere, e in termini giuridici rimanda quindi più velocemente a un bene immobile. *Abitazione*⁵, invece, deriva dal latino *habitatio* e indica un «luogo che l'uomo costruisce, oppure sceglie o adatta fra quelli che a lui si offrono nell'ambiente naturale, per farne ricovero, stabile o temporaneo, per sé e i suoi, centro della sua vita quotidiana»⁶. *Abitazione* racchiude allora un concetto più ampio e dotato di una dimensione, che può essere anche temporanea e di minore stabilità rispetto al lemma *casa*. Ugualmente, *diritto alla casa* e *diritto all'abitazione* non sono sinonimi.

Di conseguenza, la formula definitoria di *diritto alla casa*⁷ instaura un legame più stretto con il diritto di proprietà, perché si riferisce al

³ M. BENVENUTI, *Diritti sociali*, in *Dig. disc. pubbl.*, 2012; M. BENVENUTI, *Diritti sociali*, Milano, Utet, 2013.

⁴ «Ambiente, o più comunemente complesso di ambienti, che costituisce il luogo in cui una persona, o una famiglia, vive abitualmente. Costruita talora in legno, ma molto più spesso in muratura di vario tipo, tende ad offrire un organismo architettonico funzionale e formale, rispondente alle esigenze particolari dei suoi abitatori», in *Casa* (voce), in *La Piccola Treccani*, 1995.

⁵ Si veda anche la definizione di abitanti in L. CAMBONI, *Abitanti*, in *Nuovo dig. ita.*, 1937, p. 35 ss.

⁶ *Abitazione* (voce), in *La Piccola Treccani*, 1995. Sul punto anche: «l'abitazione è l'ambiente che l'uomo si procura per la difesa delle inclemenze del tempo, per la quiete durante i periodi di riposo, per custodire e allevare ed educare con garanzia di sicurezza e tranquillità la propria famiglia; è anche il luogo ove s'originano e sviluppano istinti, sentimenti, pensieri, caratteri, ove cominciano e terminano i giorni buoni o cattivi di lavoro e di vita dell'uomo», in U. GIUSTI, *Abitazione*, in *Enciclopedia di scienze politiche, economiche e sociali*, Bologna, 1956, p. 10. Sul punto, «l'abitazione risponde a una pluralità di bisogni: soddisfa esigenze di riparo, costituisce la struttura all'interno della quale avviene la riproduzione domestica ed è il luogo dove si svolgono le attività familiari di cura. È lo spazio della socialità più intima ed è risorsa che soddisfa un'ampia gamma di bisogni di tipo sociale, economico e simbolico alla base del benessere degli individui», in T. POGGIO, *La casa come area di welfare*, in *Polis*, 2, agosto 2005.

⁷ «L'identificazione del diritto «alla» casa nel diritto «sulla» casa rappresenta in ultima analisi un espediente concettuale, una scorciatoia operativa che, sacrificando a più immediati e facili consensi, pretende di estrapolare la «questione delle abitazioni» dall'assetto istituzionale, economico, sociale e dalle opzioni etiche del sistema. Risolvere sbrigativamente la questione, antepoendo la logica del dominio privato e delle risorse economiche del singolo a quella della destinazione e della fruibilità di un bene, non assimilabile alle «market commodities»

bene in sé, al bene di consumo e investimento, ma essa non trova alcun appiglio costituzionale⁸, in quanto nella Costituzione è rintracciabile solo un *favor* per la proprietà immobiliare. E così accade anche per la formula di *diritto sulla abitazione*, che si connette al diritto di proprietà del bene immobile. Diversa è invece la più pertinente formula di *diritto all'abitazione*⁹. In un'ottica ricostruttiva del dettato costituzionale, emerge chiaramente che è quest'ultima a venire in rilievo¹⁰. È questa, inoltre, la strada per evitare di inciampare nelle briglie che terrebbero legati questo diritto al *dominium* individuale e solitario¹¹ sul bene immobile.

Il *diritto all'abitazione* si distingue, inoltre, dal *diritto di abitazione*, che è invece espressione del diritto reale di godimento su cosa altrui, che consiste nel diritto di abitare una casa limitatamente ai bisogni propri e della propria famiglia (art. 1022 c.c.)¹².

In ultimo, prima di affondare la lente nella Costituzione, si deve sottolineare che *abitazione* è oggi termine surclassato da *abitare*¹³, perché quest'ultimo consente più nettamente di cogliere e ampliare la dimensione rilevante da tutelare. *Abitazione* è già più ampio di casa, e in un'ottica di soddisfazione dei bisogni primari dell'individuo, e della collettività nel suo complesso, si serve della casa, ma va oltre. Essa

usuali, per la sua intrinseca infungibilità — «housing is a necessity for which there is no substitute» — e il suo immanente legame con la persona e la sua realizzazione in condizioni di autentica libertà, ne chiude artificialmente la prospettiva», in A. DE VITA, *Diritto alla casa in diritto comparato*, in *Dig. disc. priv., sez. civ.*, VI, 1990, p. 34 ss.

⁸ «La “proprietà (civilistica) della casa” non va confusa con la “proprietà dell’abitazione” di cui tratta l’art. 47 per trarne semplicemente la conclusione che la costituzione guarda con occhio di favore a quest’ultima e nulla dice specificamente della prima», in D. SORACE, *A proposito di «proprietà dell’abitazione», «diritto d’abitazione» e «proprietà (civilistica) della casa»*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1977, p. 1186.

⁹ «L’utilizzo del dativo nel costruito “diritto all’abitazione” si spiega nel senso di indicare la pretesa (o quantomeno l’interesse) del singolo ad accedere a un’abitazione in seguito a un intervento da parte delle istituzioni. Di conseguenza, l’istituto si distingue, nel lessico giuspubblicistico, dal «diritto di abitazione», di matrice civilistica e relativo soprattutto ai rapporti familiari», in G. CATALDO, *Verso l’ossimoro di una tutela elusiva del diritto all’abitazione? Riflessioni a margine di due pronunce della Corte costituzionale in materia di edilizia residenziale pubblica*, in *Rivista AIC*, 3, 2017, p. 2.

¹⁰ T. MARTINES, *Il “diritto alla casa”*, in N. LIPARI (a cura di), *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona umana*, Roma-Bari, Laterza, 1974.

¹¹ E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all’abitare. Spinte proprietarie, strumenti della rendita e trasformazioni sociali*, cit., p. 18.

¹² A. TORRENTE, P. SCHLESINGER, *Manuale di diritto privato*, Milano, Giuffrè, 2015, p. 318.

¹³ «Diritto all’abitare – locuzione, questa, da preferire, nella sua matrice relazionale e dinamica, al più tradizionale riferimento al “diritto all’abitazione”», in R.A. ALBANESE, *La resilienza del diritto all’abitare. Bisogni abitativi e tutele proprietarie tra diritto italiano e fonti europee*, in *Politica del diritto*, 1, 2023, p. 33. Sul punto anche: U. BRECCIA, *Diritto all’abitare, in XXI Secolo. Norme e idee*, Roma, Treccani, 2009, p. 379-390.

rende possibile, infatti, la soddisfazione di una serie di interessi ed esigenze molteplici, da quelli sociogenici a quelli biogenici, dall'esigenza di *privacy*, benessere, sicurezza alla domanda di servizi scolastici, culturali, di mobilità, di cura e assistenza, nonché di culto¹⁴. «“Abitazione” è allora una espressione ellittica per indicare un complesso di bisogni che il bene “casa” è destinato a soddisfare: ponendosi per di più, [oggi], quale punto di fuga dalla società e dalle sue contraddizioni, mezzo per la ricostruzione individuale della propria personalità in un mondo nel quale il rovescio della esasperata integrazione è una progressiva sconcertante disgregazione»¹⁵. Oggi, in realtà, l'abitazione non è neanche più una fuga dalla società, basti pensare alle forme di lavoro agile o di didattica a distanza, in cui la disponibilità di uno spazio abitativo è presupposto per il mantenimento di un legame con la società. Se, pertanto, *abitazione* è già espressione dell'esigenza di un *habitat* adeguato ai complessi e molteplici bisogni umani, l'infinito *abitare* è preferibile perché consente concettualmente di considerare una dimensione più vasta che racchiude l'alloggio, ma non si arresta a tale perimetro, e ricomprende anche lo spazio circostante, nel quale l'individuo si relaziona con la collettività. «Ciò che riassuntivamente si denomina come “diritto all'abitare” è, dunque, la traduzione concreta di quella “libertà dal bisogno”, di cui tutti i diritti sociali singolarmente presi sono espressione, ma che nel caso dell'abitazione si consegue attraverso il godimento di un bene materiale»¹⁶.

Se *abitare* si configura allora come espressione più ampia, tale da ricomprendere lo spazio circostante l'alloggio, è pur vero che la definizione di diritto all'abitare rischia spesso di rimanere una formula indefinita. L'indefinitezza dell'infinito potrebbe quindi essere l'occasione per riscoprire l'importanza di trovare un lemma a cui affidare un significato complesso e articolato, ma che possa rivelare immediatamente la portata del diritto, e si connetta di conseguenza ai servizi, che ne rendono possibile l'attuazione sul piano concreto. E questo è ciò che si avrà modo di osservare nel terzo capitolo, relativamente al termine spagnolo *vivienda*.

¹⁴ G. TATARANO, *Accesso al bene «casa» e tutela privatistica*, cit., p. 407; D. SORACE, *A proposito di «proprietà dell'abitazione», «diritto d'abitazione» e «proprietà (civilistica) della casa»*, cit., p. 1185; A. DE VITA, *Diritto alla casa in diritto comparato*, cit., p. 34 ss.

¹⁵ G. TATARANO, *Accesso al bene «casa» e tutela privatistica*, cit., p. 407.

¹⁶ E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare. Spinte proprietarie, strumenti della rendita e trasformazioni sociali*, cit. p. 15.

È dunque evidente che discorrere di diritto all'abitare equivale ad analizzare una dimensione in cui la sfera giuridica e la sfera etico-sociale sono strettamente connesse, tanto che alcuni lo considerano un diritto, solo potendolo intendere come «diritto-ragione»¹⁷, un diritto, cioè, che comporta la previsione di un dovere di intervento pubblico per risolvere la c.d. emergenza abitativa¹⁸.

Addentrando ora nel guscio costituzionale, va *in primis* osservato che la Costituzione italiana non sancisce espressamente il diritto all'abitare, a differenza di altre costituzioni europee, che lo riconoscono in via esplicita, come accade per esempio in Spagna¹⁹, in Portogallo²⁰ e in Finlandia²¹. Pur non avendo un dato testuale di riferimento, in Italia il raggiungimento di un diritto all'abitare, costituzionalmente garantito, si è avuto attraverso le pronunce della giurisprudenza costituzionale, a partire dagli anni Ottanta dello scorso secolo. L'attenzione, indirettamente sorta per il tema dell'abitare, è frutto dell'imprescindibile rilevanza, che esso ricopre per lo sviluppo della persona, nella dimensione individuale e delle relazioni sociali. La dignità stessa dell'individuo non trova spazio di riconoscimento, se non attraverso la soddisfazione del bisogno abitativo²² dell'individuo.

Per costruire, pertanto, una posizione giuridicamente rilevante del singolo, ma anche della collettività nel suo complesso, e dunque il diritto all'abitare, così come riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale, occorre partire dal bisogno originario, che si configura

¹⁷ «Nel parlare di “diritto alla casa”, dunque, la dimensione concettuale è più che altro quella del “diritto-ragione” ossia dell’insieme di valori, esigenze e garanzie, vevoli come argomenti (non solo di carattere giuridico, ma anche etico e politico) per elaborare pretese in primo luogo nei confronti dei pubblici poteri, che si collegano alla rivendicazione di uno “spazio” in cui possa estrinsecarsi in modo adeguato la personalità umana e che si traduca nell’uso durevole di un bene dotato di qualità idonee per garantire in una determinata società lo sviluppo psico-fisico della persona», in S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'evoluzione della politica della casa in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2010, p. 164.

¹⁸ M. DELSIGNORE, *Il diritto all'abitazione in emergenza*, in *Dir. amm.*, 3, 2023, p. 476.

¹⁹ Per un dettagliato approfondimento sulla Costituzione spagnola si veda il secondo capitolo.

²⁰ «L'art. 65 della Costituzione portoghese del 1976, intitolato nella rubrica Abitazione e urbanistica, proclama, al primo comma, che tutti hanno diritto, per sé e per la loro famiglia, a un'abitazione di dimensione adeguate, in condizioni d'igiene e di conforto e secondo modalità tali da preservare l'intimità personale e la vita privata familiare», in U. BRECCIA, *Diritto all'abitare*, cit., p. 386.

²¹ «Il co. 4 dell'art.19, della Costituzione finlandese del 2000, dedicato alla “Sicurezza sociale”, enuncia “Le autorità pubbliche promuovono il diritto di ognuno alla casa, nonché la possibilità di provvedere da sé alla propria abitazione”», in M.G. DELLA SCALA, *Il social housing come servizio d'interesse generale tra tutela multilivello del diritto sociale all'abitare e imperativi della concorrenza*, in *Riv. giur. ed.*, 2, 2019, p. 189.

²² M. DELSIGNORE, *Il diritto all'abitazione in emergenza*, cit., p. 484.

nell'esigenza di ognuno di poter sviluppare la propria personalità in uno spazio proprio. Se il bisogno abitativo è quindi il primo tassello della piramide, ciò che rileva è poi il processo che conduce alla soddisfazione di tale bisogno. È in questo processo allora che si elabora il rapporto tra riconoscimento costituzionale e diritto amministrativo. Il secondo tassello è poi l'affermazione di un interesse a che il bisogno venga soddisfatto, e tale interesse si colloca nel medio del processo. L'acme di quest'ultimo è rappresentata, invece, dalla soddisfazione del bisogno originario, e ciò avviene attraverso il godimento della prestazione del servizio, erogata totalmente o parzialmente dai pubblici poteri. La gestione del servizio è, infatti, il punto di incontro non solo dei soggetti pubblici, ma di questi con quelli privati, con quelli del terzo settore, nonché con la comunità, destinataria del servizio stesso²³. Questo processo di soddisfacimento del bisogno originario è lo schema tipico dei diritti sociali²⁴ e dei c.d. servizi sociali²⁵, volti alla realizzazione del *Welfare State*. L'allargamento, inoltre, dei soggetti che partecipano alla gestione ed erogazione dei servizi consente anche l'analisi del livello qualitativo degli strumenti usati fino a oggi e la possibilità di pensare e immaginare nuovi strumenti che possano rispondere meglio, e in modo più ampio, a quel bisogno originario di avere un proprio spazio e di sviluppare con dignità la propria esistenza²⁶.

²³ «Appare evidente che, in questo senso, quella che è stata definita la “politica della casa” non può trovare luogo se non come parte essenziale di un più vasto programma di sviluppo che indirizzi e coordini l'attività economica pubblica e privata a “questo” fine sociale, di modo che il “diritto all'abitazione” divenga il corrispettivo di un servizio sociale, il cui svolgimento potrà essere affidato – oltre che, ai diversi livelli di competenza, allo Stato-apparato, alle Regioni e a altri enti pubblici – anche ai privati, purché la loro attività venga vincolata al raggiungimento del fine», in T. MARTINES, *Il “diritto alla casa”*, cit., p. 393-394.

²⁴ «Per “diritti sociali” comunemente s'intendono i diritti dei cittadini a ricevere determinate “prestazioni” dagli apparati pubblici: sono i “diritti” caratteristici dello “Stato sociale”», in R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 515.

²⁵ «Dunque, ancor prima dell'avvento dello Stato sociale, quando l'ingerenza pubblica era isolata e tenuta alla larga, già si era affermata l'idea che tra i compiti dell'amministrazione vi fosse quello di apprestare servizi sociali, ovvero servizi in grado di alleviare lo stato di bisogno dei cittadini meno fortunati», in M. DELSIGNORE, *I servizi sociali nella crisi economica*, in *Dir. amm.*, 3, 2018, p. 589. Sul punto: V.E. ORLANDO, *Introduzione al diritto amministrativo*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, Vol. I, Milano, Società editrice libraria, 1900, p. 42; B. SORDI, *Dall'attività sociale ai pubblici servizi: alle radici ottocentesche dello stato sociale*, in *Quaderni fiorentini*, n. 46, *Giuristi e Stato sociale*, tomo I, Milano, Giuffrè, 2017, p. 175.

²⁶ «Ciò impone la necessità di proseguire la riflessione e approfondire lo studio degli strumenti appunto di intervento pubblico che l'ordinamento ha predisposto per comprendere se l'incapacità di soddisfare il bisogno derivi dall'inadeguatezza degli stessi o invece altre siano le cause. Si ritiene, infatti, che l'eventuale uso sbagliato di uno strumento, che possa comunque rivelarsi adeguato agli scopi, non si risolve certo eliminandolo, ma, piuttosto,

Nel quadro costituzionale, è dal combinato disposto degli articoli 2 e 3²⁷ che si ritrova il fondamento di un diritto sociale all'abitare, e si delineano due direzioni, una nel senso di interventi di sostegno o di promozione, per alleviare il disagio abitativo, e un'altra, volta a limitare l'autonomia privata per perseguire obiettivi di perequazione sociale²⁸, rimuovendo quindi gli ostacoli al pieno sviluppo della personalità umana e alla partecipazione di tutti all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese. Si tratta, quindi, di un diritto inviolabile dell'uomo²⁹, strumentale alla realizzazione di un'esistenza dignitosa e volto a contrastare condizioni di povertà, che deve intendersi come situazione di incapacitazione³⁰, impossibilità di avere determinate opportunità di crescita e sviluppo³¹.

Il diritto all'abitare trova poi ulteriore fondamento anche agli articoli 14, 31 e 32, evidenziando le strette interrelazioni con altri diritti sociali, che vedono nell'alloggio un presupposto e un corollario. Si tratta dell'invulnerabilità del domicilio, del diritto alla formazione della famiglia, nonché il diritto alla salute. Con riferimento al domicilio, nel quadro dei diritti fondamentali di libertà, esso rappresenta la proiezione spaziale della persona e consente «di preservare da interferenze esterne comportamenti tenuti in un determinato ambiente»³². Con riferimento,

suggerendone una diversa applicazione ovvero intervenendo sulla cultura e sulla prassi di chi lo usa», in M. DELSIGNORE, *Il diritto all'abitazione in emergenza*, cit., p. 476.

²⁷ «I costituenti non hanno circoscritto il fondamento di principio dei “diritti sociali” al solo art. 3 cpv., laddove è solennemente stabilito il “compito della Repubblica (di) rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese”, ma lo hanno esteso anche al principio dei diritti inviolabili della persona umana, cioè al nucleo dei valori costituenti il contenuto normativo della dignità umana (art. 2), e al principio di eguaglianza formale, o davanti alla legge (art. 3, 1 co., Cost.)», in A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *Enc. giur.*, XI, Roma, 1989, p. 10.

²⁸ E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare. Spinte proprietarie, strumenti della rendita e trasformazioni sociali*, cit., p. 13.

²⁹ Corte costituzionale, sentenza 7 aprile 1988, n. 404.

³⁰ S. POZZOLO, *La libertà dalla povertà come diritto fondamentale*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2, 2004, p. 475.

³¹ «L'abitazione costituisce punto di riferimento di un complesso sistema di garanzie costituzionali, e si specifica quale componente essenziale (oltre che presupposto logico) di una serie di “valori” strettamente collegati a quel “pieno sviluppo della persona umana” che la Costituzione pone a base (assieme all'istanza partecipativa) della democrazia sostanziale», in T. MARTINES, *Il “diritto alla casa”*, cit., p. 392

³² Corte costituzionale, sentenza 11 aprile 2002, n. 135. Si veda: F. MODUGNO (a cura di), *Diritto pubblico*, Torino, Giappichelli, 2015, p. 601. Per domicilio, inoltre, non si accoglie la nozione civilistica, ma una formula più ampia, più ampia anche di quella penalistica. Il concetto di domicilio si estende così ad «ogni luogo di cui il soggetto abbia legittimamente la disponibilità a titolo privato per lo svolgimento di attività connesse alla vita privata e dal

invece, al diritto alla salute, si osserva che il godimento di un alloggio è condizione per l'effettivo esercizio dello stesso³³.

La disponibilità di un alloggio adeguato è anche strettamente connessa alla tutela del lavoro, e così l'art. 36 richiama l'idea per cui nel concetto di esistenza libera e dignitosa vada considerata la possibilità di «essere alloggiato convenientemente o se, per prestazioni pubbliche integrative della retribuzione, venga facilitato l'accesso del lavoratore all'alloggio»³⁴. Allo stesso modo, anche l'art. 38 include la disponibilità di un alloggio nella previsione di mantenimento e assistenza sociale per gli inabili al lavoro e coloro che sono sprovvisti dei mezzi necessari per vivere, nonché per coloro che sono in condizione di infortunio, malattia, invalidità, vecchiaia, disoccupazione involontaria³⁵.

Il nodo più intricato nella determinazione di un diritto all'abitare, nelle maglie della Costituzione, è certamente da individuare nel rapporto con il diritto di proprietà e l'iniziativa economica privata. L'unico articolo, inoltre, che contiene la parola *abitazione* è proprio l'art. 47³⁶, nel quale specificatamente si parla di proprietà dell'abitazione, con riferimento all'accesso a essa del risparmio popolare³⁷. In tale disposizione, però, la proprietà dell'abitazione non è centrale, ma ha valore esemplificativo di destinazione del risparmio, ed è la stessa Assemblea costituente a chiarirne la portata, durante la presentazione

quale egli intende escludere i terzi», in F. MODUGNO (a cura di), *Diritto pubblico*, cit., p. 602. Ancora sul punto: «Nella sua formulazione più semplice, l'interesse primario dell'abitare trova espressione nella tutela costituzionale del domicilio (art. 14 Cost.) che assume un duplice contenuto: a) da un lato come divieto di immissione da parte sia di organi dello Stato (se non con il rispetto di determinate garanzie e in presenza di alcuni presupposti) sia dei privati; b) dall'altro, come impegno ad assicurare le condizioni di fatto idonee a garantire la riservatezza», in T. MARTINES, *Il «diritto alla casa»*, cit., p. 393.

³³ E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare. Spinte proprietarie, strumenti della rendita e trasformazioni sociali*, cit., p. 14. La connessione tra abitare e salute si realizza sotto due punti di vista, da un lato gli ambienti malsani risultano in contrasto con una tutela del benessere psico-fisico della persona, e perciò si esige il rispetto di standard igienici. Dall'altro lato, oltre al tipo di abitazione, rileva anche una corretta disciplina urbanistica che sia in grado di prevedere servizi ausiliari ed un assetto urbanistico non in contrasto con i principi costituzionalmente tutelati. Si veda sul punto: T. MARTINES, *Il «diritto alla casa»*, cit., p. 394.

³⁴ M. NIGRO, *L'edilizia popolare come servizio pubblico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, p. 155.

³⁵ E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare. Spinte proprietarie, strumenti della rendita e trasformazioni sociali*, cit., p. 15.

³⁶ Tale articolo chiude il Titolo Terzo della Prima Parte, dedicata ai Rapporti economici.

³⁷ Il risparmio popolare va disgiunto dal credito. Risparmio e credito sono i due termini in cui si esprime la liquidità monetaria, uno dei fattori dell'equilibrio economico. Sul punto, V. CRISAFULLI, L. PALADINI, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 1990, p. 318 ss.

dell'emendamento con il quale tale formula è stata inserita³⁸. Per quanto riguarda l'espressione "popolare" accanto a risparmio, l'indicazione va colta nel senso di risparmio dei lavoratori³⁹, che siano in grado di accumulare una somma adeguata all'acquisto della proprietà immobiliare⁴⁰. Si tratta, in sostanza, di una disposizione finalistica, da un lato nel senso di obiettivo da realizzare, dall'altro di parametro per scongiurare l'emanazione di norme contrarie a tali finalità. Nel tempo, però, si è assistito a un ridimensionamento della portata prescrittiva dell'art. 47, e a un oscuramento del secondo comma, a favore del primo, in quanto considerato superato e di scarso valore precettivo⁴¹. Accanto ad alcune interpretazioni in questo senso, altri hanno comunque tratto dall'art. 47 un *favor* diretto alla proprietà della casa solo in quanto destinata ad abitazione del proprietario⁴².

Del secondo comma dell'art. 47 è stata anche valorizzata la visione in cui a essere privilegiato non è il bene in sé, ma la funzione che esso assolve, e così per proprietà dell'abitazione si indica quella che «tende a sfrondarsi di quei poteri che non siano strettamente strumentali alla

³⁸ On. Tommaso Zerbi: «Debbo inoltre segnalare che l'emendamento da noi proposto contiene una affermazione finalistica, che non esige necessariamente applicazione immediata e radicale ma lascia alle leggi future il compito di trovare forme adatte a favore del risparmio popolare», in *Atti dell'Assemblea costituente*, seduta del 19 maggio 1947, p. 4044.

³⁹ V. CRISAFULLI, L. PALADINI, *Commentario breve alla Costituzione*, cit., p. 321.

⁴⁰ «Degna di menzione, a tale riguardo, è l'opinione secondo cui alla locuzione "risparmio popolare" dovrebbe essere attribuito il significato di "risparmio del lavoratore". Tale interpretazione infatti presuppone che la tutela e l'incoraggiamento del risparmio popolare non si risolvano nell'incentivare la destinazione dei risparmi delle famiglie alla soddisfazione di un determinato tipo di bisogni, ma si coordinino a una serie di misure che offrano a tutti i lavoratori la possibilità di accedere al godimento dell'alloggio, agevolando il ricorso al sistema creditizio da parte dei ceti meno abbienti, fissando livelli retributivi che consentano di accantonare una quota sia pur minima del salario per soddisfare in maniera adeguata e stabile il bisogno di abitazione, fornendo ove necessario prestazioni pubbliche integrative, qualora il salario si dimostri a tal fine insufficiente», in U. BRECCIA, *Il diritto all'abitazione*, Milano, Giuffrè, 1980, p. 27-28.

⁴¹ A tale interpretazione contribuiscono gli studi di *Giovanni Tarello*: «nel dettato costituzionale non si parla di "diritto all'abitazione" o "diritto ad una abitazione sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa" [...] cioè l'abitazione non viene in considerazione come diritto dei cittadini ad una abitazione sufficiente e come dovere dello Stato di promuovere le condizioni atte a soddisfare tale diritto, il quale potrebbe essere soddisfatto senza ricorrere all'istituto della proprietà. Nel dettato costituzionale l'abitazione viene in considerazione come oggetto di diritto di proprietà, tutelato e favorito in quanto sbocco preferenziale del risparmio. In tale modo vi sono dei beni che, per la loro oggettiva natura (casa di abitazione) e per la loro destinazione di fatto (effettiva abitazione, anzi effettiva unica abitazione del proprietario) non possono essere sottratti dalla legge ordinaria, a pena di illegittimità costituzionale, al regime della proprietà privata», in G. TARELLO, *La disciplina costituzionale della proprietà: lezioni introduttive. Corso di diritto civile 1972-1973*, Genova, ECIG, 1973.

⁴² D. SORACE, *A proposito di «proprietà dell'abitazione», «diritto d'abitazione» e «proprietà (civilistica) della casa»*, cit.

soddisfazione del bisogno»⁴³. Si giunge così a individuare un diritto all'abitare che si configura come diritto sociale di prestazione, in cui si mescolano due componenti, la partecipazione e la libertà, e che esige e presuppone l'intervento dei soggetti pubblici⁴⁴.

Nella lettura combinata dell'art. 47, comma 2, e 42, comma 2, si intravede la possibilità di distinguere il diritto all'abitare dalle logiche proprietarie, e si riconosce la prevalenza di «un momento funzionale della proprietà abitativa»⁴⁵ rispetto al mero dominio individuale della stessa. Emerge, dunque, che «l'accesso alla proprietà dell'abitazione è oggetto di *favor* solo nella misura in cui vi sia diretta corrispondenza tra la proprietà del bene-casa e la soddisfazione del bisogno abitativo del proprietario»⁴⁶. Si tende così alla proprietà del bene casa, solo laddove esso rappresenti l'abitazione del proprietario, e quindi una forma di soddisfazione dei bisogni personali e familiari⁴⁷. L'art. 47, e così anche l'art. 42 vanno letti, dunque, come espressioni di un *favor* costituzionale per l'accesso a quelle forme di proprietà che si definiscono “personali”, perché inglobano interessi di natura non esclusivamente patrimoniale, e assumono un autonomo rilievo costituzionale.

È quindi nella funzione sociale della proprietà che si individuano limiti quantitativi e qualitativi alla proprietà privata, al fine di offrire per tutti una garanzia di accesso alla stessa. Lo stesso accade ai sensi dell'art. 41 Cost.⁴⁸ per l'iniziativa economica privata, che richiama la possibilità di apporre limiti per soddisfare un bisogno abitativo. Al fine di stabilire equi rapporti sociali e un razionale sfruttamento del suolo, l'art. 44 Cost. pone obblighi e vincoli alla proprietà terriera.

Il non indispensabile legame tra il diritto all'abitare e lo statuto della proprietà dei beni immobili consente di effettuare un'ulteriore utile

⁴³ G. TATARANO, *Accesso al bene «casa» e tutela privatistica*, cit., p. 415.

⁴⁴ E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare. Spinte proprietarie, strumenti della rendita e trasformazioni sociali*, cit., p. 10; F. PALLANTE, *Il problema costituzionale dell'attuazione dei diritti sociali (con particolare riguardo al diritto all'abitazione)*, in *Questionegiustizia*, 2018, disponibile al seguente link: https://www.questionegiustizia.it/articolo/il-problema-costituzionale-dell-attuazione-dei-dir_27-07-2018.php

⁴⁵ E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare. Spinte proprietarie, strumenti della rendita e trasformazioni sociali*, cit., p. 18.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ D. SORACE, *A proposito di «proprietà dell'abitazione», «diritto d'abitazione» e «proprietà (civilistica) della casa»*, cit. La proprietà dell'abitazione indica una proprietà che «tende a sfrondarsi di quei poteri che non siano strettamente strumentali alla soddisfazione del bisogno», in G. TATARANO, *Accesso al bene «casa» e tutela privatistica*, cit., p. 415.

⁴⁸ Per un approfondimento sull'art. 41 Cost., si veda: R. BIFULCO, A CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla costituzione*, Vol. I, Artt. 1-54, Milano, Utet, 2006, p. 846-863.

distinzione, quella tra accesso e proprietà. Si tratta, infatti, di «categorie autonome e, in diverse situazioni, potenzialmente o attualmente in conflitto. Si può accedere a un bene, e goderne delle utilità, senza assumere la qualità di proprietario. In questo senso, l'accesso costituzionalmente previsto ben può essere inteso come strumento che consente di soddisfare l'interesse all'uso del bene indipendentemente dalla sua appropriazione esclusiva»⁴⁹.

Il diritto all'abitare rappresenta, pertanto, anche alla luce dei riferimenti costituzionali, un particolare diritto, nel quale peculiare è la relazione tra soggetto e oggetto⁵⁰. L'oggetto di tutela non è il legame giuridico tra soggetto e oggetto, come avviene nel diritto di proprietà, dove è la titolarità, l'appartenenza a essere tutelata o il diritto al conseguimento della stessa. Il diritto all'abitare non è neanche un diritto incentrato solo ed esclusivamente sul soggetto, come nel caso dei diritti della personalità, perché viene qui in rilievo necessariamente l'oggetto, ossia l'alloggio⁵¹. La sfera soggettiva non è poi neppure limitata al solo individuo, allargandosi anche alla collettività, fino a dove diritto all'abitare finisce per confondersi con l'ulteriore diritto alla città⁵².

Illustre dottrina ha sinteticamente racchiuso il diritto all'abitare in tre punti: «a) come istanza da promuovere; b) come fondamento e limite dell'attribuzione di situazioni di vantaggio; c) come criterio di valutazione e di controllo dell'esercizio "abusivo" di un contrapposto diritto o dell'adempimento di un contrapposto obbligo»⁵³. Nel secondo e terzo profilo si individua pertanto un legame con il diritto di proprietà,

⁴⁹ S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2012, p. 108.

⁵⁰ In passato c'è chi vi ha riconosciuto un *droit-besoin*, e quindi un contenuto inerente alla persona, ma il cui oggetto sarebbe costituito da beni patrimoniali. Si veda A. SAYAG, *Essai sur le besoin créateur du droit*, Paris, Librairie générale de Droit et de Jurisprudence, 1969.

⁵¹ Sul punto: L. FRANCIARIO, *Bisogni sociali e diritto all'abitazione*, in *Democrazia e diritto*, Milano, FrancoAngeli, 1981, p. 129.

⁵² H. LEFEBVRE, *Il diritto alla città*, Padova, Marsilio Editore, 1970; F. CORTESE, *Il nuovo diritto delle città: alla ricerca di un legittimo spazio operativo*, in G.F. FERRARI (a cura di) *Smart City, L'evoluzione di un'idea*, Milano, Mimesis, 2020, p. 79 ss.; F. CORTESE, *Dentro il nuovo diritto delle città*, in *Munus*, 2, 2016, p. V ss.

⁵³ L. FRANCIARIO, *Bisogni sociali e diritto all'abitazione*, cit., p. 130; U. BRECCIA, *Il diritto all'abitazione*, cit., p. 10-11. In particolare, nella teoria di Breccia si rappresenta l'emersione normativa della proprietà personale, che «è costituzionalmente favorita (nelle possibilità di accesso) in tanto in quanto limitata nelle facoltà di esercizio dal suo stesso carattere strumentale rispetto ai bisogni di carattere esistenziale», in *ivi*, p. 86. E sul punto ancora, si sottolinea che le proprietà personali sono quelle «appartenenti ad un disegno costituzionale in cui le ragioni della tutela di determinati beni si rinvengono non tanto nella loro natura produttiva quanto nella loro accentuata valorizzazione ideologica, essendo strettamente connessi con le esigenze della persona», in M.C. PAGLIETTI, *Percorsi evolutivi del diritto all'abitazione*, in *Riv. dir. priv.*, 1, 2008, p. 78.

da un lato come prevalenza della proprietà dell'abitazione sulla proprietà edilizia, dall'altro come controlimite all'abuso del diritto di proprietà⁵⁴. È il primo profilo, però, a essere il più rilevante, nell'attuale contesto storico e anche ai fini della ricerca e dell'analisi, rivolta a individuare il presupposto di politiche sociali più inclusive e partecipate.

Il diritto all'abitare, infatti, è un diritto sociale condizionato⁵⁵ che trova il suo principale fondamento nel combinato disposto degli articoli 2 e 3, comma 2, della Costituzione. Si osserva, inoltre, che di tale formulazione, diritto sociale all'abitazione, debba cogliersi il significato debole⁵⁶, e quindi quello di «diritto strumentale⁵⁷ rispetto ad altre situazioni soggettive riconosciute di bisogno»⁵⁸. Emerge, inoltre, che il rapporto tra soggetto e oggetto è un rapporto di tipo strumentale, perché il bene della vita non è l'oggetto materiale in sé, e perché, pur essendo esso utile e indispensabile, non è l'approdo, ma lo strumento attraverso il quale condurre un'esistenza dignitosa⁵⁹, sviluppare liberamente la propria personalità e partecipare effettivamente all'organizzazione del

⁵⁴ L. FRANCIARIO, *Bisogni sociali e diritto all'abitazione*, cit., p. 131.

⁵⁵ G. MARCHETTI, *La tutela del diritto all'abitazione tra Europa, Stato e Regioni e nella prospettiva del Pilastro europeo dei diritti sociali*, in *Federalismi.it*, 4, 2018, p. 185.

⁵⁶ Significato accompagnato anche da un richiamo alla funzione sociale della proprietà, quella funzione che Luciani definisce come «l'oggetto misterioso della giurisprudenza costituzionale [che] anche quando viene evocata (tra le sentenze meno antiche si segnala la sent. n. 167 del 1999) la sua esistenza è affermata, ma non motivata», in M. LUCIANI, *L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia urbanistica e edilizia*, in *Riv. giur. ed.*, 1, 2009, p. 21.

⁵⁷ Sulla strumentalità del diritto all'abitare: «un diritto strumentale e concorrente rispetto ad altre situazioni soggettive di bisogno, che godono di una separata e particolare tutela costituzionale, conferendo, così, al “diritto all'abitazione” un significato più “debole”, rispetto a quello invalso nel tradizionale dibattito sui diritti sociali, che lo rende in pratica un elemento suppletivo o integrativo della garanzia delle condizioni minime ed essenziali per un'esistenza dignitosa. In altre parole, l'abitazione è un bene di primaria importanza il cui godimento il legislatore è costituzionalmente tenuto a facilitare ogni volta che, nell'ambito della tutela complessiva dei bisogni primari, si crea una situazione di grave disuguaglianza di fatto [...] che rende estremamente difficoltosa, se non praticamente impossibile, la realizzazione degli standards minimi di una convivenza dignitosa per talune categorie di soggetti senza un intervento pubblico a garanzia dell'accesso nel mercato edilizio dei soggetti più deboli», in A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, cit., p. 28.

⁵⁸ F. MODUGNO (a cura di), *Diritto pubblico*, cit., p. 631.

⁵⁹ Con riferimento alla pari dignità sociale di tutti i cittadini «l'art. 3 comma 1 cost. qualifica come “sociale”, in coerenza con il riconoscimento e la garanzia, da parte della Repubblica, dei diritti inviolabili dell'uomo, non soltanto come singolo, ma anche quale componente di formazioni sociali in cui egli esplica la sua vocazione alla relazionalità (art. 2 cost.)», in C. SALAZAR, *Giustizia sociale e poteri pubblici*, in *Enc. dir., I Tematici*, V, 2023, p. 195. Sul punto ancora: «Accostare i termini “diritto” ed “abitazione” (ossia ad un “bene primario”) pone mente “ad un'istanza da promuovere”, ossia ad un diritto fonte di compiti che le Costituzioni contemporanee affidano ai pubblici poteri in attuazione del principio di eguaglianza», in A.V.A. DIVARI, *De Social Housing, diritto sociale all'abitazione o all'abitazione sociale?*, in *Ist. feder.*, 1, 2019, p. 211.

Paese. Si tratta, dunque, di un diritto sociale fondamentale⁶⁰, come affermato dalla giurisprudenza⁶¹, di un diritto che è espressione dell'esigenza di un *habitat*⁶² adeguato ai complessi e molteplici bisogni dell'essere umano⁶³. I contorni tracciati dalla giurisprudenza hanno consentito così di riconoscere all'abitazione un ruolo primario per la vita dell'individuo e di affermare che esso, come gli altri diritti sociali, condivide «lo statuto tipico dei diritti fondamentali, tanto sotto il profilo dell'efficacia, quanto sotto quello del valore giuridico»⁶⁴. «Non vi è dubbio [infatti⁶⁵] che l'abitazione rappresenti [...] un elemento fondamentale della collettività sociale e politica»⁶⁶.

Le prime pronunce della Corte costituzionale sul tema avevano a oggetto la locazione di immobili adibiti a uso abitativo e la previsione per queste del blocco dei canoni e la proroga del contratto, ai sensi dell'allora vigente legislazione vincolistica, che tendeva a bilanciare interessi di locatori e conduttori⁶⁷. Da esse⁶⁸ si deduce che i limiti fissati

⁶⁰ Sul punto: T. POGGIO, *La casa come area di welfare*, cit.; M.C. PAGLIETTI, *Percorsi evolutivi del diritto all'abitazione*, cit., p. 87-88. La definizione di diritto sociale fondamentale del cittadino è frutto della giurisprudenza degli anni Ottanta dello scorso secolo. Sulla definizione di tale diritto come fondamentale, è bene inoltre osservare che: «La stessa Corte costituzionale riconosce l'utilizzo "promiscuo ma equivalente" delle categorie dei diritti umani, dei diritti inviolabili, dei diritti fondamentali e dei diritti costituzionali e ritiene ciò sembri attestare l'intimo e complesso rapporto che da sempre lega tra loro e indissolubilmente diritto naturale e diritto positivo», in M. DELSIGNORE, *Il diritto all'abitazione in emergenza*, cit., p. 479.

⁶¹ «Un diritto sociale fondamentale del cittadino, specificamente garantito dall'art. 47, cpv., Cost., attraverso un impegno concorrente del complesso dei poteri pubblici rientranti nel concetto di Repubblica, e quindi anche dello Stato... creare le condizioni minime di uno Stato sociale, concorrere a garantire al maggior numero di cittadini possibile un fondamentale diritto sociale, quale quello all'abitazione, contribuire a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana, sono compiti cui lo Stato non può abdicare in nessun caso», in Corte costituzionale, sentenza 11-25 febbraio 1988, n. 217.

⁶² F. LUCARELLI, *Politica della casa e legislazione urbanistica*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1979; A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, cit., p. 32.

⁶³ «Il diritto all'abitazione, inteso come "traduzione concreta di quella libertà dal bisogno", sia una pre-condizione per la fruizione di altri diritti fondamentali dell'individuo, al pari del diritto alla salute o della libertà di espressione del pensiero; e sia, al contempo, una componente essenziale dei diritti fondamentali riconosciuti in capo ad ogni soggetto per poter partecipare pienamente nella società», in A.V.A. DIVARI, *De Social Housing, diritto sociale all'abitazione o all'abitazione sociale?*, cit., p. 211.

⁶⁴ A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, cit., p. 32.

⁶⁵ Aggiunto da chi scrive.

⁶⁶ A. SIMONCINI, *L'abitazione come diritto fondamentale. Introduzione*, in A. BUCCELLI (a cura di), *L'esigenza abitativa. Forme di fruizione e tutele giuridiche. Atti del Convegno in onore di Gianni Galli Firenze, 19-20 ottobre 2012*, Roma, Cedam, 2013.

⁶⁷ E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare. Spinte proprietarie, strumenti della rendita e trasformazioni sociali*, cit., p. 29.

⁶⁸ Sul punto, si è affermato anche che: «la funzione sociale della proprietà, di cui all'art. 42 cpv. della Costituzione - se può giustificare un regime di blocco dei canoni (come misura

al diritto di proprietà sono diretti alla realizzazione della funzione sociale, che, in alcuni casi, «si identifica nello scopo di assicurare il bene primario dell’abitazione a categorie di soggetti non superanti determinati livelli di reddito e, quindi, non in grado di accedervi in base alle leggi del mercato libero»⁶⁹. È, quindi, in funzione dello scopo sociale che si limitano e si comprimono le facoltà di godimento del proprietario, senza mai giungere ad annullarle⁷⁰.

Emerge allora chiaramente l’idea di pensare il diritto all’abitazione come un diritto sociale⁷¹, e le prime due vere pietre miliari di questo percorso di riconoscimento sono due pronunce del 1988.

La prima è la sentenza n. 217, con la quale si afferma che «il “diritto all’abitazione” rientra, infatti, fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione»⁷². Riconosce, inoltre, che lo Stato non può abdicare a creare le condizioni minime di uno Stato sociale⁷³, e che tra esse si annovera il garantire al maggior numero di cittadini un fondamentale diritto sociale, quale quello all’abitazione e, infine, contribuire a che la vita di ogni individuo rifletta «l’immagine universale della dignità umana»⁷⁴. La questione distintiva di questa pronuncia è il collegamento tra l’art. 47 Cost, i diritti sociali, e in particolare il diritto all’abitazione, con un richiamo alla effettività di tali diritti come prescritta dal secondo comma dell’art. 3 Cost. Sottolinea, inoltre, il profilo della difficile e complessa tensione tra il riconoscimento di un diritto sociale fondamentale e la situazione reale, che mostrava «una preoccupante carenza di effettività dello stesso diritto»⁷⁵, in relazione «al nesso esistente tra garanzia ai cittadini del diritto all’abitare e condizioni

contingente e non come forma di assetto ordinario della proprietà di immobili urbani destinati ad uso di abitazione: cfr. la sentenza n. 3 del 1976) - non postula, però, l’adozione del regime stesso come misura in ogni caso e in ogni tempo indispensabile alla attuazione del precetto costituzionale», in Corte costituzionale, sentenza 14 gennaio 1976, n. 4, § 5 del *Considerato in diritto*.

⁶⁹ Corte costituzionale, sentenza 14 gennaio 1976, n. 3, § 3 del *Considerato in diritto*.

⁷⁰ Corte costituzionale, sentenza 14 gennaio 1976, n. 3, § 4 del *Considerato in diritto*.

⁷¹ Corte costituzionale, sentenza 11 febbraio 1987, n. 49; Corte costituzionale, sentenza 11 febbraio 1988, n. 217; Corte costituzionale, sentenza 24 marzo 1988, n. 404.

⁷² Corte costituzionale, sentenza 11 febbraio 1988, n. 217, § 4.2 del *Considerato in diritto*.

⁷³ «Non si può trascurare che lo “Stato sociale” è sorto come “risoluzione” politica di problemi pratici di dimensioni immensi, i quali sono tuttora presenti nell’attuale scenario storico», in A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, cit., p. 3.

⁷⁴ Corte costituzionale, sentenza 11 febbraio 1988, n. 217, § 5.1 del *Considerato in diritto*.

⁷⁵ Corte costituzionale, sentenza 11 febbraio 1988, n. 217, § 5.1 del *Considerato in diritto*.

minime per la garanzia della dignità umana»⁷⁶. Effettività che a distanza di quasi quarant'anni continua a essere carente. Su questo profilo si è pronunciata anche la sentenza n. 252/1989, che definisce il diritto all'abitazione come «diritto che tende ad essere realizzato in proporzione delle risorse della collettività; solo il legislatore, misurando le effettive disponibilità e gli interessi con esse gradualmente soddisfattibili, può razionalmente provvedere a rapportare mezzi a fini, e costruire puntuali fattispecie giustificabili espressive di tali diritti fondamentali»⁷⁷.

La seconda è la sentenza n. 404, sempre del 1988, in cui il diritto sociale all'abitazione oltrepassa il legame con il richiamo al risparmio popolare, contenuto nell'art. 47 Cost., per lambire l'ambito soggettivo della successione nel contratto di locazione abitativa⁷⁸. La Corte riconosce il diritto sociale all'abitazione e lo qualifica come diritto inviolabile dell'uomo⁷⁹. Carattere quest'ultimo che è stato ribadito anche dalla sentenza n. 161/2013⁸⁰.

Nell'esigenza poi di bilanciamento tra interessi costituzionalmente rilevanti, e nell'ambito di servizi sociali c.d. condizionati, la sentenza n. 19/1994, come anche la n. 121/1996⁸¹, rammenta che è il legislatore ordinario a dover operare tale bilanciamento per poter applicare misure graduate e calcolate sulla base delle effettive disponibilità finanziarie esistenti⁸².

⁷⁶ E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare. Spinte proprietarie, strumenti della rendita e trasformazioni sociali*, cit., p. 34.

⁷⁷ Corte costituzionale, sentenza 16 maggio 1989, n. 252, § 3 del *Considerato in diritto*.

⁷⁸ Sulla successione nel contratto di locazione, si veda anche la Corte costituzionale, sentenza 30 novembre 1989, n. 545, nella quale si definisce la dimora come «luogo di formazione della personalità».

⁷⁹ Corte costituzionale, sentenza 24 marzo 1988, n. 404, § 3 del *Considerato in diritto*.

⁸⁰ Corte costituzionale, sentenza 19 giugno 2013, n. 161, § 2.2 del *Considerato in diritto*.

⁸¹ Corte costituzionale, sentenza 15 aprile 1996, n. 121, § 4 del *Considerato in diritto*.

⁸² V. ATRIPALDI, *Il diritto costituzionale all'abitazione*, in A. BUCELLI (a cura di), *L'esigenza abitativa. Forme di fruizione e tutele giuridiche. Atti del Convegno in onore di Gianni Galli, Firenze 19-20 ottobre 2012*, Padova, Cedam, 2013; F. MODUGNO (a cura di), *Diritto pubblico*, cit., p. 621. Sul bilanciamento, anche: «La Corte costituzionale ha sempre ripetuto che i diritti di "prestazione" devono essere "bilanciati" con esigenze di tipo organizzativo e di finanza pubblica; lo Stato può graduare le prestazioni (per esempio, l'assistenza sanitaria o la misura delle pensioni) sulla base della disponibilità finanziarie. Come le cronache quotidiane ci insegnano, il "Welfare" non è solo questione di "diritti", ma anche di politica economica», in R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, cit., p. 516.

Si tratta di un diritto sociale condizionato⁸³, nel senso di finanziariamente condizionato⁸⁴, rispetto all'«intervento del legislatore cui compete determinare il quomodo e il quando, ma non l'an e il quid della garanzia»⁸⁵. Spetta quindi allo Stato fissare, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m), Cost., i livelli minimi⁸⁶ di prestazione relativi ai servizi abitativi⁸⁷, al fine di garantire il relativo diritto all'abitare. È in particolare onere del legislatore nazionale garantire questi livelli minimi⁸⁸. Condividendo poi lo statuto tipico dei diritti fondamentali, può dirsi che il diritto all'abitare è anche un diritto inviolabile condizionato, poiché l'esigibilità dello stesso non si produce di per sé, ma nei limiti e agli effetti in cui sia stato attuato dal legislatore⁸⁹, nonché

⁸³ In generale, i diritti sociali condizionati sono così definiti perché «sono posti sotto la “riserva del possibile o del ragionevole” solo per ciò che riguarda la loro attuazione, poiché tale riserva presuppone logicamente che quei diritti siano già riconosciuti e, quantomeno in Italia, già garantiti dalla Costituzione», in A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, cit., p. 32. Sul punto: «All'interno dei diritti sociali si propone una distinzione fra quelli c.d. originari o incondizionati e quelli c.d. derivati o condizionati. I primi attengono a rapporti giuridici che si istituiscono su libera iniziativa delle parti, al fine di qualificare il tipo o la quantità di talune prestazioni (ad es., il diritto alla retribuzione proporzionata e sufficiente), e pertanto possono essere fatti valere direttamente dagli aventi diritto nei confronti della controparte, essendo demandato al giudice di stabilire il *quantum* della prestazione, allorché questo non sia già predeterminato dal legislatore. Quelli condizionati, invece, sono diritti il cui godimento dipende dall'esistenza di un'organizzazione necessaria e idonea all'erogazione della prestazione oggetto dei diritti stessi (ad es., il diritto all'assistenza ed alla previdenza sociale), e presuppongono, quindi, l'intervento legislativo, con la conseguenza che si configurano come pretese direttamente azionabili soltanto allorché sussistono le condizioni di fatto prestabilite dal legislatore per il loro godimento», in F. MODUGNO (a cura di), *Diritto pubblico*, cit., p. 620-621.

⁸⁴ G. MARCHETTI, *La tutela del diritto all'abitazione tra Europa, Stato e Regioni e nella prospettiva del Pilastro europeo dei diritti sociali*, cit., p. 185.

⁸⁵ V. ATRIPALDI, *Il diritto costituzionale all'abitazione*, cit., p. 35.

⁸⁶ È necessario, infatti, che sia garantita una fissazione di tali livelli e che essi siano uniformi su tutto il territorio nazionale per garantire la socialità a cui lo Stato democratico si conforma. Si veda: Corte costituzionale, sentenza 15 novembre 2000, n. 520, § 6 del *Considerato in diritto*.

⁸⁷ A. GIORGIS, *Il diritto costituzionale all'abitazione. I presupposti per una immediata applicazione giurisprudenziale*, in *Questione giustizia*, 6, 2007, p. 1131.

⁸⁸ «Il dovere di garantire un livello “essenziale” delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali grava in primo luogo sul legislatore nazionale», in *ibidem*. Sui livelli essenziali delle prestazioni: «per altro, lo Stato mantiene una consistente sfera di potestà legislativa esclusiva, con riguardo alla “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” (art. 117, co. 2, lett. m, cost.), la quale certamente interessa anche — e forse primariamente — il diritto alle prestazioni di assistenza sanitaria», in N. AICARDI, *La sanità*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Dir. amm. spec.*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 645.

⁸⁹ M.C. PAGLIETTI, *Percorsi evolutivi del diritto all'abitazione*, cit., p. 86. Sul profilo dell'invulnerabilità, una differente teoria è quella espressa dalla Corte costituzionale nella sentenza 28 luglio 1983, n. 252: «deve la Corte rilevare come non possa convenirsi con l'ordinanza di rimessione nel considerare l'abitazione come l'indispensabile presupposto dei diritti inviolabili previsti dalla 1ª parte dell'art. 2 della Costituzione, trattandosi di una costruzione giuridica del tutto estranea al nostro ordinamento positivo. Se, invero, i diritti

un diritto inalienabile, competendo «ad ogni persona alla stessa stregua della libertà individuale»⁹⁰.

Il rapporto tra diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni (LEP)⁹¹ è un tema su cui si è a lungo dibattuto, a partire dalla riforma costituzionale del 2001, che ha introdotto la nuova formulazione dell'art. 117 Cost., e rappresenta, inoltre, un punto di confronto interessante per introdurre il tema del riparto di competenze tra Stato e Regioni, in materia di servizi abitativi.

Ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m), lo Stato ha legislazione esclusiva in materia di fissazione dei LEP che concernono i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Lo Stato ha, quindi, potestà legislativa limitatamente alla determinazione dei principi fondamentali, nelle materie di legislazione concorrente, in cui la restante potestà legislativa è in capo alle Regioni. Il governo del territorio⁹² è una materia di legislazione concorrente e di difficile

inviolabili sono, per giurisprudenza costante, quei diritti che formano il patrimonio irretirabile della personalità umana, non è logicamente possibile ammettere altre figure giuridiche, le quali sarebbero dirette a funzionare da “presupposti” e dovrebbero avere un’imprecisata, maggiore tutela».

⁹⁰ A.V.A. DIVARI, De Social Housing, *diritto sociale all’abitazione o all’abitazione sociale?*, cit., p. 221.

⁹¹ Per un approfondimento sul punto, F. CORTESE, *Livelli essenziali delle prestazioni e procedimento amministrativo*, in D. DE PRETIS, C. PADULA (a cura di), *Questioni aperte nei rapporti tra Stato e Regioni*, Torino, Giappichelli, 2023, p. 57 ss.

⁹² «Può dunque ritenersi, posto che nella materia del governo del territorio le leggi regionali debbano rispettare le norme di principio della legislazione statale, che il nono comma dell’articolo 41-*quinquies* della legge n. 1150/1942 esprima l’esigenza che le dotazioni di spazi pubblici, infrastrutture, servizi etc. rispondano a criteri di definizione omogenei su tutto il territorio nazionale, non essendo costituzionalmente ammissibile che possano esservi discrasie anche vistose tra Regione e Regione, in virtù dei diversi rapporti e parametri liberamente individuabili dalle diverse legislazioni regionali. [...] In definitiva, pur in un quadro costituzionale e legislativo caratterizzato dai principi di sussidiarietà verticale e di prossimità territoriale, in ragione dei quali la regolazione dell’assetto del territorio è rimessa quanto più possibile ai livelli di governo più vicini alle comunità di riferimento, deve ritenersi che la determinazione delle dotazioni infrastrutturali pubbliche o di interesse generale resti riservata al legislatore statale, in quanto ragionevolmente riconducibile all’ambito delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali: in tale prospettiva, al legislatore statale spetta non soltanto individuare i principi fondamentali della materia, sibbene fissare i livelli minimi delle predette prestazioni, rispetto ai quali le normative regionali potrebbero intervenire esclusivamente in senso “rafforzativo”», in Cons. St., Sez. IV, ord. 17 marzo 2022, n. 1949. Sul punto: «Il Consiglio di Stato, con l’ordinanza collegiale 17.03.2022, n. 1949, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell’art. 2-bis del D.P.R. 380/01 (t.u. edilizia), nella parte in cui consente alle Regioni di derogare gli standard urbanistici di cui al D.M. 1444/68», in A. CELOTTO, *Sulla deroga in materia di standard urbanistici. Nota a Cons. St., Sez. IV, ord. n. 1949/2022*, in *Giustamm*, 30 marzo 2022. Sul punto anche: P.L. PORTALURI, *In difesa degli standard urbanistici come livelli essenziali inderogabili dalle Regioni*, in *Riv. giur. ed.*, 6, 2022, p. 496.

perimetrazione semantica. In ogni caso, per governo del territorio si può intendere «l'insieme delle politiche settoriali che disciplinano l'uso del territorio: in particolare le branche dell'urbanistica e dell'edilizia, che ne costituiscono il nucleo»⁹³, nonché una serie di settori connessi⁹⁴, tra cui l'edilizia residenziale pubblica (di seguito anche ERP), con riferimento alla programmazione degli insediamenti.

Con riferimento al governo del territorio, e in particolare agli standard urbanistici, unità di misura di base della materia, occorre osservare che essi non possono che essere considerati come «elementi costitutivi di tutto il territorio italiano assunto nella sua *interezza e indifferenziabilità*: affatto indisponibili, dunque a subire compressioni su scala regionale»⁹⁵. Gli standard urbanistici rappresentano, infatti, «i primi livelli essenziali delle prestazioni che il nostro ordinamento ha conosciuto e ai quali le alte Corti hanno attribuito natura legislativa per “proteggerli” da deroghe regionali»⁹⁶, e rappresentano anche in modo paradigmatico la nozione di “prestazione”, ossia la «cessione di beni e servizi pubblici [...] da parte della p.A. [...] ai soggetti privati»⁹⁷. Per prestazione si intende, quindi, un'attività che determina un onere a carico della finanza pubblica. E tra gli standard urbanistici, quello che più interessa, ai fini di una riflessione sui servizi abitativi, è lo standard degli alloggi sociali. Gli alloggi sociali sono, infatti, definiti standard urbanistico, perché rappresentano una di quelle opere o servizi necessari alla corretta urbanizzazione della città⁹⁸ e costituiscono un servizio di interesse economico generale. La definizione di alloggio sociale è stata introdotta nel 2008⁹⁹, e poi ampliata nel 2014¹⁰⁰, e la propria

⁹³ *Rapporto finale*, Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni, 2023, p. 102.

⁹⁴ «Vi sono poi alcuni settori connessi, tra cui: i lavori pubblici e le espropriazioni per pubblica utilità (solo per gli aspetti urbanistico-edilizi); i programmi infrastrutturali e di servizio alla popolazione e alle attività produttive (comprese le reti di impianti); il risanamento e la conservazione del suolo; l'edilizia sanitaria (per la parte non incidente sulla tutela della salute); l'edilizia residenziale pubblica (solo quanto alla programmazione degli insediamenti)», in *ibidem*.

⁹⁵ P.L. PORTALURI, *In difesa degli standard urbanistici come livelli essenziali inderogabili dalle Regioni*, cit., p. 499.

⁹⁶ *Rapporto finale*, Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni, 2023, p. 109.

⁹⁷ *Ivi*, p. 102.

⁹⁸ S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'evoluzione della politica della casa in Italia*, cit.

⁹⁹ Nel 2008, con il Piano Casa, l'alloggio sociale viene, dunque, definito «l'unità immobiliare adibita ad uso residenziale in locazione permanente che svolge la funzione di interesse generale, nella salvaguardia della coesione sociale, di ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato. L'alloggio sociale si configura come elemento essenziale del sistema di

destinazione è il soddisfacimento dell'esigenza abitativa. L'alloggio sociale¹⁰¹ è l'unità minima dell'edilizia residenziale sociale, che si colloca come servizio pubblico accanto al più noto servizio di edilizia residenziale pubblica.

Recentemente, considerata la perdurante inerzia nella definizione dei LEP¹⁰², il rapporto tra diritti sociali e LEP è tornato all'attenzione degli studiosi e delle istituzioni, perché la legge di bilancio 2023, legge 29 dicembre 2022, n. 197, ai commi da 791 a 798 dell'articolo 1, ha disciplinato la procedura per la determinazione dei LEP concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale in modo uniforme¹⁰³. Si è, inoltre, proceduto all'istituzione di

edilizia residenziale sociale costituito dall'insieme dei servizi abitativi finalizzati al soddisfacimento delle esigenze primarie».

¹⁰⁰ Ai sensi dell'art. 10, comma 3, del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47, vengono definiti altresì alloggi sociali non solo le unità immobiliari, come descritte nel 2008, destinate «in via prioritaria alla locazione temporanea per almeno otto anni e anche alla proprietà», ma anche «l'unità abitativa destinata alla locazione, con vincolo di destinazione d'uso, comunque non inferiore a quindici anni, all'edilizia universitaria convenzionata oppure alla locazione con patto di futura vendita (o assegnazione), per un periodo non inferiore ad otto anni».

¹⁰¹ I vincoli di indisponibilità, a cui gli alloggi vengono assoggettati, permettono di garantire la soddisfazione di una determinata esigenza abitativa. Prima dell'entrata in vigore di tale decreto-legge non vi era una disciplina specifica degli alloggi sociali, e dunque «per il tempo anteriore all'entrata in vigore di tali norme, non si ritiene di poter distinguere l'edilizia sociale come branca autonoma dell'edilizia residenziale pubblica, e perciò si continuerà a fare applicazione delle previgenti discipline in materia di edilizia residenziale pubblica», in G.M. ANTONELLI, *L'edilizia residenziale pubblica. Schemi e soluzioni operative*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020.

¹⁰² «In più di venti anni dall'istituzione dei livelli essenziali delle prestazioni, sono stati pochissimi i livelli definiti, e questo è stato oggetto di negativa valutazione anche in diverse sentenze della Corte costituzionale. In una recente sentenza, la n. 220/2021, la Consulta ha ritenuto di «valutare negativamente il perdurante ritardo dello Stato nel definire i Lep, i quali indicano la soglia di spesa costituzionalmente necessaria per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, nonché 'il nucleo invalicabile di garanzie minime' per rendere effettivi tali diritti (*ex multis*, sentenze n. 142 del 2021 e n. 62 del 2020)», in A. MATTOSCIO, *Il volto sociale dell'Europa: maschera o vera identità?*, in *Dir. pubbl. eur. Rassegna online*, 1/speciale, 2024.

¹⁰³ Tale attività è stata «affidata a una Cabina di regia, presieduta dal Ministro delegato per gli affari regionali e le autonomie e composta dal Ministro delegato per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR, dal Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa, dal Ministro dell'economia e delle finanze, dai ministri competenti per le materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente della Conferenza delle Regioni, dal Presidente dell'UPI e dal Presidente dell'ANCI, o loro delegati. La Cabina di regia è supportata dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard, ai sensi dell'articolo 1, comma 29-bis, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, cui spetta il compito di elaborare e trasmettere all'organo decisionale le ipotesi tecniche inerenti alla determinazione dei costi e fabbisogni standard nelle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, secondo le modalità di cui al comma 793, lettera d), dell'articolo 1, con l'ausilio della società Soluzioni per il sistema economico - SOSE Spa, in collaborazione con l'Istituto nazionale di statistica e con la struttura tecnica di supporto alla Conferenza delle regioni e delle province autonome presso il Centro interregionale di studi e

una Cabina di regia e una Commissione tecnica, rivolte alla definizione di questi livelli.

La definizione dei livelli essenziali è preminente e indispensabile anche con riferimento al riparto di competenze tra Stato e Regioni nella materia dell'abitare¹⁰⁴. La mancanza di un concetto organico che ricomprenda l'intera complessità della materia, diversamente dal corrispondente concetto spagnolo di *vivienda*¹⁰⁵, determina questo prima *impasse*. La mancanza in Costituzione di un riconoscimento espresso e diretto a questa possibile materia conduce, infatti, in un primo momento all'analisi della materia del *governo del territorio*, che, se pur influente, rileva di fatto solo indirettamente. In un secondo momento, si osserva come la giurisprudenza abbia riconosciuto alla materia dell'edilizia residenziale pubblica, nozione molto più ristretta, la natura di materia trasversale organizzata su tre livelli normativi. È evidente, pertanto, che la mancanza di una nozione autonoma di abitare conduca a un relativo smarrimento anche sui corrispondenti "servizi abitativi", che dovrebbero tendere alla soddisfazione di quel diritto all'abitare, complessivamente riconosciuto e garantito come diritto sociale.

Con particolare riferimento all'edilizia residenziale pubblica si osserva che la Corte costituzionale ha, infatti, individuato tre livelli normativi. Il primo, di competenza esclusiva dello Stato, consiste nella determinazione minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti, e quindi nella fissazione di principi che valgano a

documentazione (CINSEDO) delle regioni». Sul punto: *Rapporto finale*, Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni, 2023, p. 3-4. Sull'uniformità, si osservi, inoltre, che i Lep sono anche «un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto», in G.M. NAPOLITANO, *Finalmente i livelli essenziali delle prestazioni sociali? La legge di bilancio 2022 tra ambiguità e nuovi sviluppi*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 1, 2023, p. 68, che richiama Corte costituzionale, sentenza 11 gennaio 2010, n. 10.

¹⁰⁴ «Il servizio pubblico abitativo destinato ai cittadini che versano in una situazione di disagio economico va ricondotto ai livelli essenziali delle prestazioni, la cui determinazione esclusiva da parte del legislatore statale è posta a presidio, come specificato dalla Corte costituzionale, dell'eguaglianza interterritoriale nella fruizione di una prerogativa fondamentale dei consociati», in G. SORRENTI, *Diritti senza dimora: le politiche abitative del Terzo Millennio tra Pnrr e livelli essenziali delle prestazioni*, in *Pol. dir.*, 4, 2023, p. 489. Sul punto si veda anche: «Lo Stato, nel determinare le caratteristiche e i requisiti degli alloggi sociali, in sostanza determina i livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto all'abitazione. Tale determinazione ovviamente non può essere solo quantitativa, ma anche qualitativa, nel senso che, nel momento in cui si determina l'offerta minima destinata alle categorie sociali economicamente disagiate, occorre stabilire anche le caratteristiche di questi alloggi», in Corte costituzionale, sentenza 19 maggio 2008, n. 166.

¹⁰⁵ Si veda il capitolo inerente al modello spagnolo.

garantire l'uniformità di criteri di assegnazione¹⁰⁶ su tutto il territorio nazionale¹⁰⁷. Il secondo livello è da considerare come incluso nella materia del governo del territorio¹⁰⁸, e riguarda la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica, e si configura come materia di legislazione concorrente. Il terzo livello, infine, inerisce alla gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica di proprietà degli Istituti autonomi per le case popolari o degli altri enti che a questi sono stati sostituiti a opera della legislazione regionale¹⁰⁹.

La Corte costituzionale, recentemente, con la sentenza 28 gennaio 2020, n. 44, ha ribadito che l'edilizia residenziale pubblica è da includere nei servizi sociali, di cui all'art. 1, comma 2, della legge 8 novembre 2000, n. 328, e all'art. 128, comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112¹¹⁰. La Corte, infatti, riconosce che l'ERP è diretta ad assicurare in concreto il soddisfacimento di un bisogno primario¹¹¹, l'abitazione, e che il diritto a essa è un diritto inviolabile¹¹², che è compito dello Stato garantire, contribuendo così «a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana»¹¹³.

¹⁰⁶ Sul punto si veda anche: Corte costituzionale, sentenza 8 novembre 1995, n. 486

¹⁰⁷ Sul punto si veda anche: Corte costituzionale, sentenza 19 maggio 2008, n. 166. Al § 3 del *Considerato in diritto* ricorda in particolare che lo Stato non ha solo il compito di determinare i livelli minimali di fabbisogno abitativo che siano strettamente inerenti al nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana, ma anche quello di determinare «i principi generali, entro i quali le Regioni possono esercitare validamente la loro competenza a programmare realizzare in concreto insediamenti di edilizia residenziale pubblica o mediante la costruzione di nuovi alloggi o mediante il recupero e il risanamento di immobili esistenti».

¹⁰⁸ Questo punto è stato precisato anche in Corte costituzionale, sentenza 13 dicembre 2006, n. 451.

¹⁰⁹ Corte costituzionale, sentenza 7 marzo 2007, n. 94, § 4.3 del *Considerato in diritto*.

¹¹⁰ Corte costituzionale, sentenza 28 gennaio 2020, n. 44, § 3 del *Considerato in diritto*.

¹¹¹ Corte costituzionale, sentenza 20 giugno 2018, n. 166; Corte costituzionale, sentenza 10 febbraio 2016, n. 38; Corte costituzionale, sentenza 11 giugno 2014, n. 168; Corte costituzionale, sentenza 8 luglio 2009, n. 209.

¹¹² Corte costituzionale, sentenza 19 giugno 2013, n. 161; Corte costituzionale, sentenza 21 febbraio 2011, n. 61; Corte costituzionale, sentenza 7 aprile 1988, n. 404; Corte costituzionale, ordinanza 22 febbraio 2010, n. 76.

¹¹³ Corte costituzionale, sentenza 11 febbraio 1988, n. 217; nello stesso senso Corte costituzionale, sentenza 10 aprile 2018, n. 106; Corte costituzionale, sentenza 11 giugno 2014, n. 168, Corte costituzionale, sentenza 8 luglio 2009, n. 209 e Corte costituzionale, sentenza 7 aprile 1988, n. 404.

2. Il diritto all'abitare nella dimensione europea e internazionale

È ora il caso di espandere la prospettiva nazionale considerando il livello europeo. Che competenze ha l'Europa in materia di servizi abitativi? L'Unione europea riconosce il diritto all'abitare?

La configurazione esplicita o implicita del diritto all'abitare travalica i confini nazionali ed è oggetto di dibattito nel contesto dell'Unione europea, così come dei singoli Stati membri. A completamento e a intersezione della sfera europea, deve considerarsi anche la sfera internazionale, che rintraccia i suoi punti cardine nella Carta sociale europea e nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani.

L'Unione europea conserva la dimensione implicita del diritto all'abitare, non essendovi nei Trattati nessuna disposizione contenente un riferimento diretto alla tutela del diritto all'abitare, anche in ragione del fatto che non si configura come materia di competenza dell'Unione. Quest'ultima vanta, dunque, soltanto delle competenze indirette sulla materia, competenze in materie a essa strettamente connesse e interrelate, tra cui la libertà di circolazione e stabilimento, la lotta alle esclusioni sociali e alle discriminazioni¹¹⁴, la tutela dei diritti dei minori, la coesione economica e sociale, nonché poi la competenza europea rispetto a diverse politiche, ambiente, energia, trasporti¹¹⁵. L'unico timido riferimento esplicito è da rinvenire al terzo comma dell'art. 34¹¹⁶ della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (o anche Carta di Nizza). A esso si aggiungono, però, anche i principi di origine europea, come il principio di sussidiarietà e quello di proporzionalità. È proprio alla luce del principio di sussidiarietà, che il sistema multilivello ripartisce tra questi diversi livelli responsabilità e competenze. È per

¹¹⁴ «A livello dell'Unione europea l'alloggio sembra, dunque, venire in considerazione primariamente nell'ambito del diritto antidiscriminatorio. La direttiva 2000/43/CE, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, vieta infatti discriminazioni anche nell'accesso a beni e servizi e alla loro fornitura, incluso l'alloggio», in E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare. Spinte proprietarie, strumenti della rendita e trasformazioni sociali*, cit., p. 96.

¹¹⁵ G. MARCHETTI, *Il diritto all'abitazione tra ordinamento statale ed europeo e prospettive di valorizzazione nel quadro dell'Europa sociale*, in P. BILANCIA, *La dimensione europea dei diritti sociali*, Torino, Giappichelli, 2019.

¹¹⁶ Art. 34, comma 3, Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: «Al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto dell'Unione e le legislazioni e prassi nazionali».

questo che in materia di abitazione, l'Unione non vantando una competenza diretta, «interviene solo se e nella misura in cui gli obiettivi perseguiti possono essere realizzati meglio a livello sopranazionale»¹¹⁷, e interseca questo principio con quello di proporzionalità, scegliendo tra i diversi strumenti possibili, quello che a parità di efficacia, per contenuto e forma, lascia più spazio agli Stati membri, senza eccedere quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi perseguiti. Il mancato riferimento diretto nei Trattati è in parte anche l'esito di un processo evolutivo europeo che origina in un'idea di Comunità europea, in cui lo scopo principale è di natura economica¹¹⁸, e non sociale, anche se le finalità nel loro insieme si sono poi, di certo, trasformate e ampliate, anche grazie alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea. L'ispirazione, inoltre, per l'art. 34 della Carta di Nizza si rintraccia nella Carta sociale europea, che verrà approfondita nel panorama internazionale, in quanto adottata dal Consiglio d'Europa. La ristrettezza dell'enunciato dell'art. 34, comma 3, della Carta di Nizza, deriva anche dal fatto che non vi è un riconoscimento di un diritto con diretta esigibilità ed efficacia immediata¹¹⁹. L'art. 34 si configura allora più come una norma di principio, fonte di interpretazione per i giudici nazionali ed europei¹²⁰.

Con ulteriore riferimento alla dimensione europea, e al suo impegno in materia di diritti sociali, si osserva che nel 2017 l'Unione per definire una strategia più efficace per la risoluzione dei limiti e delle difficoltà, di cui era affetto il quadro socioeconomico, ha adottato il Pilastro europeo dei diritti sociali, suddiviso in tre macroaree: pari opportunità e accesso al mercato del lavoro, condizioni di lavoro eque, e protezione sociale e inclusione. In quest'ultima rientrano assistenza, reddito

¹¹⁷ M. CIOCIA, *Il diritto all'abitazione tra interessi privati e valori costituzionali*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2009, p. 40.

¹¹⁸ R. ROLLI, *Il diritto all'abitazione nell'Unione europea*, in A. BUCELLI (a cura di), *L'esigenza abitativa. Forme di fruizione e tutele giuridiche. Atti del Convegno in onore di Gianni Galli, Firenze 19-20 ottobre 2012*, Padova, Cedam, 2013, p. 51.

¹¹⁹ «Il paragrafo 3 dell'art. 34, al pari di altri, non enuncia un diritto esigibile e tutelabile "contro lo stesso legislatore e a efficacia immediata verso i terzi privati". Ciò comporta che l'effettiva tutela del "diritto all'assistenza abitativa" non discenda immediatamente dalla Carta, ma sia rimessa alla normativa sovranazionale, nonché alle legislazioni e prassi nazionali», in E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare. Spinte proprietarie, strumenti della rendita e trasformazioni sociali*, cit., p. 98.

¹²⁰ *Ivi*, p. 98-99. Sul punto si veda anche: «Nel contesto sovranazionale anche la giurisprudenza riconosce, infatti, la più ampia discrezionalità alle scelte politiche dei diversi Stati, interpretando le disposizioni come fonti di mere esortazioni a intervenire, senza poi impingersi nel merito delle soluzioni adottate», in M. DELSIGNORE, *Il diritto all'abitazione in emergenza*, cit., p. 485.

minimo, inclusione e accesso agli alloggi sociali¹²¹. Il Pilastro rappresenta, di fatto, un tentativo dell'Unione di «contrastare l'erosione della dimensione sociale europea e placare le tensioni interne agli Stati membri cercando di facilitare un orientamento diverso delle politiche sociali verso una maggiore tutela dei cittadini europei»¹²². La questione preminente è legata però al fatto che, nonostante la bontà degli obiettivi che l'Unione si prefissa, sussiste il rischio di una mancata concreta attuazione. Gli strumenti usati dalla Commissione sono, infatti, atti non vincolanti, propriamente detti di *soft law*. E questo è il punto attorno a cui ruota più o meno tutta la «governance delle politiche sociali sovranazionali»¹²³, che rischiano di non incidere adeguatamente sui sistemi di *welfare* nazionali¹²⁴.

Con più specifico riferimento al diritto all'abitare, si osserva che nel 2006 è stata elaborata la Carta europea dell'alloggio dall'intergruppo del Parlamento europeo *Urban logement*¹²⁵. Essa «definisce il diritto all'abitazione “un diritto sociale fondamentale componente del modello sociale europeo”»¹²⁶. A essa segue poi la risoluzione del Parlamento europeo 2006/2108(INI) sugli alloggi e la politica regionale, del 10 maggio 2007. In essa il diritto a un alloggio adeguato e di buona qualità a un prezzo ragionevole è definito come diritto fondamentale. E la stessa definizione è stata ribadita anche nella più recente risoluzione 2019/2187(INI), del 21 gennaio 2021, rubricata “sull'accesso a un alloggio dignitoso e a prezzi abbordabili per tutti”¹²⁷. Essa specifica che «l'UE e i suoi Stati membri hanno un obbligo di garantire un accesso per tutti a un alloggio dignitoso ed economicamente accessibile, conformemente a diritti fondamentali quali gli articoli 16, 30 e 31 della Carta sociale europea e il pilastro europeo dei diritti sociali»¹²⁸.

Ampliando il raggio di azione alla sfera internazionale, il primo accenno è diretto alla Carta sociale europea, adottata dal Consiglio

¹²¹ https://commission.europa.eu/system/files/2017-12/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_it.pdf

¹²² A. NATO, *La cittadinanza sociale europea ai tempi della crisi economica*, Bari, Cacucci editore, 2020, p. 33.

¹²³ *Ivi*, p. 35.

¹²⁴ A. MATTOSCO, *Il volto sociale dell'Europa: maschera o vera identità?*, cit., p. 10.

¹²⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007AE0407>

¹²⁶ G. MARCHETTI, *La tutela del diritto all'abitazione tra Europa, Stato e Regioni e nella prospettiva del Pilastro europeo dei diritti sociali*, cit., p. 196.

¹²⁷ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0020_IT.html

¹²⁸ Punto C della risoluzione del Parlamento europeo del 21 gennaio 2021 sull'accesso a un alloggio dignitoso e a prezzi abbordabili per tutti, 2019/2187(INI) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0020_IT.html

d'Europa¹²⁹, da cui trae ispirazione¹³⁰ anche la Carta di Nizza e il suo art. 34, che, se fosse letto alla luce della Carta sociale stessa, acquisirebbe un rilievo maggiore¹³¹. La disposizione espressamente rivolta al diritto all'abitazione è l'art. 31, che recita che «per garantire l'effettivo esercizio del diritto all'abitazione, le Parti s'impegnano a prendere misure destinate: 1. a favorire l'accesso ad un'abitazione di livello sufficiente; 2. a prevenire e ridurre lo status di "senza tetto" in vista di eliminarlo gradualmente; 3. a rendere il costo dell'abitazione accessibile alle persone che non dispongono di risorse sufficienti». La natura non coercibile di questa disposizione, da incardinare nell'ambito della CEDU, è data dall'impossibilità di istituire una specifica Corte in caso di infrazioni o di ricorrere alla stessa Corte EDU. A presiedere al rispetto delle disposizioni della Carta sociale vi è infatti il Comitato economico sociale europeo (CEDS), che è in grado solo di formulare conclusioni, e quindi raccomandazioni, sulla base dei rapporti inviati annualmente dagli Stati¹³². Nel giudizio di legittimità costituzionale, la Carta può essere però utilizzata come parametro interposto¹³³, attraverso il richiamo dell'art. 117, comma 1, Cost., in modo equiparato a quanto avviene per la CEDU¹³⁴. Le sue disposizioni si collocano così in una posizione sub-costituzionale, pur restando doveroso osservare che l'art. 31 non rientra tra i nove articoli indicati all'art. A della Parte III, dei quali almeno sei sono quelli a cui ogni Stato sceglie di vincolarsi. La Carta, inoltre, offre un meccanismo di controllo meno incisivo rispetto a quello offerto dalla CEDU, in quanto sostenuta dall'azione giurisdizionale della Corte EDU.

A differenza della Carta sociale europea, e ugualmente, invece, al contesto europeo, nella Convenzione Europea per la salvaguardia dei

¹²⁹ Adottata nel 1961, e poi riveduta nel 1996.

¹³⁰ L'ispirazione va ricercata nella Carta sociale europea, in particolare agli articoli 13, 30 e 31.

¹³¹ M. DELSIGNORE, *Il diritto all'abitazione in emergenza*, cit., p. 482.

¹³² *Ivi*, p. 483.

¹³³ Si tratta di una conquista abbastanza recente, perché per lungo tempo la Corte costituzionale ha negato questa capacità alla Carta sociale europea. La conquista di poter considerare la Carta sociale europea come parametro interposto arriva con le sentenze 13 giugno 2018, n. 120 e 8 novembre 2018, n. 194. Si veda: «Pur riconoscendone l'autorevolezza in entrambe le sentenze del 2018, a testimonianza della volontà di confrontarsi sempre con la prassi del Comitato, afferma tuttavia la possibilità per i giudici nazionali di utilizzarle unicamente come valido supporto argomentativo, negando che dalle stesse possa discendere un vero e proprio vincolo interpretativo», in P. LOMBARDI, *Riflessioni sul diritto all'abitazione tra Carta sociale europea, Corte costituzionale e PNRR*, in *Federalismi.it*, 7, 2022, p. 132-134.

¹³⁴ M. DELSIGNORE, *Il diritto all'abitazione in emergenza*, cit., p. 484.

Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali non è presente alcun riferimento esplicito. È possibile, però, accogliere un'interpretazione estensiva dell'articolo 8 della Convenzione, rivolto al rispetto della vita privata e familiare, del domicilio e delle comunicazioni di ogni individuo. Nel processo interpretativo di estrema rilevanza è la giurisprudenza della Corte EDU, che da un lato mette in relazione abitazione e dignità, qualificando la privazione della casa come un trattamento inumano e degradante¹³⁵, e dall'altro non si estende al riconoscimento di obblighi positivi per gli Stati in materia di abitazione. Non si contempla l'idea di un diritto individuale ad avere una casa, e si prevede solo che gli Stati rispettino le minoranze lasciando loro la possibilità di vivere secondo le loro tradizioni¹³⁶.

Con attenzione alla giurisprudenza della Corte EDU, si rileva per esempio che nel caso *Marzari c. Italia* del 1999, la Corte abbia riconosciuto all'art 8 lo scopo di protezione dell'individuo «da interferenze arbitrarie da parte delle autorità pubbliche»¹³⁷. Questo comporta che «tale disposizione non si limita a costringere lo Stato ad astenersi da tali interferenze»¹³⁸, e riconosce che «in aggiunta a questo obbligo negativo, possono esserci obblighi positivi connaturati al rispetto effettivo della vita privata»¹³⁹. Sempre sul punto, sul mancato rispetto dell'art. 8 CEDU, la Corte nelle sentenze *Wallová e Walla c. Repubblica Ceca* del 2006 e *Havelka e altri c. Repubblica Ceca* del 2007 prende in considerazione soprattutto le condizioni di particolare vulnerabilità economica e sociale dei soggetti coinvolti. Con esse la Corte afferma che vi è stata violazione dell'art. 8, poiché le autorità nazionali deputate all'assistenza sociale hanno adottato la misura dell'affidamento dei minori a istituti di assistenza, allontanandoli dalle

¹³⁵ F. BESTAGNO, *La dimensione sociale dell'abitazione nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in G. VENTURINI, S. BARIATTI (a cura di), *Diritti individuali e giustizia internazionale. Liber Fausto Pocar*, Milano, Giuffrè, 2009.

¹³⁶ Si osserva, inoltre, che l'unico caso in cui si è proceduto al riconoscimento di obblighi positivi in capo agli Stati è qualora si dimostri il significativo impatto delle condizioni abitative sulla vita privata di un soggetto malato o con disabilità. Si tratta di obblighi di fornire assistenza, senza però che sia pragmaticamente specificato il contenuto degli obblighi stessi. Si veda: *Ibidem*.

¹³⁷ Corte EDU, *Marzari c. Italia*, sentenza del 1999, § 1. Per il riferimento si veda: E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare. Spinte proprietarie, strumenti della rendita e trasformazioni sociali*, cit., p. 81.

¹³⁸ Corte EDU, *Marzari c. Italia*, sentenza del 1999, § 1. Per il riferimento si veda: E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare. Spinte proprietarie, strumenti della rendita e trasformazioni sociali*, cit., p. 81.

¹³⁹ Corte EDU, *Marzari c. Italia*, sentenza del 1999, § 1. Per il riferimento si veda: E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare. Spinte proprietarie, strumenti della rendita e trasformazioni sociali*, cit., p. 81.

abitazioni dei genitori. Avrebbero, invece, dovuto adottare misure meno radicali, guidando e consigliando le persone in situazione di vulnerabilità sulle possibilità di accesso ai sussidi sociali previsti dal sistema di riferimento, nonché la possibilità di accesso all'alloggio popolare. Resta quindi non contemplato ed estraneo al giudizio l'obbligo positivo dello Stato di provvedere all'assegnazione dell'alloggio¹⁴⁰.

La prevalente tendenza della giurisprudenza della Corte EDU si rintraccia nell'ampio margine di apprezzamento che viene lasciato ai singoli Stati nella definizione delle politiche sociali da finanziare, e anche nel bilanciamento tra interesse generale e diritti individuali, pur nella verifica della Corte EDU del rispetto del principio di proporzionalità¹⁴¹.

Con sguardo rivolto poi alla più esterna sfera del diritto internazionale, si enuclea un diritto all'abitare come «diritto umano, ma nella variante di un diritto “in-autonomo”»: esso è assunto nella forma di un diritto derivante dalla più ampia garanzia di un adeguato livello di vita»¹⁴². Questo perché si parla di abitazione all'art. 25 della Dichiarazione universale dei diritti umani, all'art. 11 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1966, per il quale l'abitazione rientra nel diritto a un livello di vita adeguato. Traspare quindi che il riconoscimento è tale in via strumentale, mediata, e non diretta. E lo stesso accade anche nella Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne del 1979¹⁴³, e nella Convenzione sui diritti dell'infanzia del 1989¹⁴⁴. Ciò che però rileva principalmente è che non può parlarsi genericamente di alloggio, ma deve trattarsi di alloggio adeguato. La differenza la fa dunque il livello di adeguatezza, ma ciò che manca a livello internazionale è la piena e diretta giustiziabilità dei diritti sociali¹⁴⁵.

Un ultimo riferimento internazionale non può che essere rivolto all'*Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*, approvata dalle Nazioni

¹⁴⁰ *Ivi*, p. 82.

¹⁴¹ *Ivi*, p. 85. Si veda: Corte EDU, *Mellacher e altri c. Austria*, sentenza del 12 dicembre 1989; Corte EDU, *Buckley c. Regno Unito*, sentenza del 25 settembre 1996; Corte EDU, *Hutten-Czapska c. Polonia*, sentenza della Grande Camera del 19 giugno 2006.

¹⁴² E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare. Spinte proprietarie, strumenti della rendita e trasformazioni sociali*, cit., p. 71.

¹⁴³ Art. 14, par. 2, lett. h).

¹⁴⁴ Art. 27.

¹⁴⁵ E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare. Spinte proprietarie, strumenti della rendita e trasformazioni sociali*, cit., p. 74.

Unite nel 2015. Tra gli obiettivi di sviluppo sostenibile in essa redatti, quello utile ai fini della questione abitativa è il *Goal 11, Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili*. È nella promozione dell'inclusività degli spazi urbani, che si rintraccia la necessità di promuovere al contempo l'adeguatezza degli alloggi e un'accessibilità agli stessi per tutti. È così da risolvere il tasso di sovraffollamento degli alloggi, che determina una non conformità all'idea di adeguatezza degli stessi, e che negli ultimi anni in Europa ha visto un andamento positivo decrescente, mentre in Italia si è registrato un *trend* in aumento¹⁴⁶.

¹⁴⁶ P. LOMBARDI, *Riflessioni sul diritto all'abitazione tra Carta sociale europea, Corte costituzionale e PNRR*, cit., p. 128.

Capitolo II – La disciplina dei servizi abitativi

«La casa è una macchina per abitare»¹⁴⁷.

Sommario: 1. Dal diritto al servizio. – 1.1. I destinatari dei servizi abitativi. – 1.2. I principi alla base del funzionamento dei servizi abitativi. – 2. Le tipologie classiche di servizi abitativi. – 2.1. Edilizia residenziale pubblica. – 2.2. Edilizia residenziale sociale. – 3. Le nuove forme di abitare. – 4. La nozione europea di *social housing*. – 5. I report di *Housing Europe*.

1. Dal diritto al servizio

Una volta individuato il punto di partenza, e quindi il riconoscimento costituzionale del diritto all'abitare, il passo successivo è comprendere la disciplina dei servizi abitativi. *In primis*, cosa si intende per servizi abitativi? Sono inquadrabili nei servizi sociali? La nozione europea di servizi di interesse generale economico e non economico influisce su quella nazionale?

L'estrema confusione emersa dalla dimensione costituzionale si ripercuote inevitabilmente anche sul piano dell'intervento pubblico per la realizzazione dello Stato sociale¹⁴⁸ nel settore dell'abitare¹⁴⁹.

¹⁴⁷ LE CORBUSIER, *Vers une architecture*, Parigi, Editions G. Crès et Cie., 1923.

¹⁴⁸ A. SANDULLI, *Stato (sociale)*, in F. GALGANO (diretto da), *Dizionario enciclopedico del diritto*, Vol. II, Padova, Cedam, 1996, p. 1442.

¹⁴⁹ «L'importanza sociale del problema di fornire a tutte le classi un alloggio conveniente a un prezzo adeguato alle possibilità di ciascuno è stata sempre più avvertita, specie dopo la prima guerra mondiale, e ha reso frequente l'intervento dello stato e di enti pubblici sul mercato delle abitazioni. Questo si attua sia mediante la costruzione diretta di case destinate ai meno abbienti o ai dipendenti dello stato e degli enti pubblici (in affitto, con o senza possibilità di riscatto, oppure in proprietà con una lenta rateizzazione), sia mediante contributi al finanziamento di cooperative edilizie, facilitazioni alla facoltà di capitale, esenzioni fiscali per un certo numero d'anni e altre forme d'incoraggiamento della iniziativa privata. Anche la legislazione vincolistica delle pigioni e dei contratti di locazione, cui si ricorre spesso in periodi di acuta difficoltà economica per graduare l'adeguamento delle pigioni alla svalutazione monetaria, può considerarsi una forma d'intervento statale sul mercato delle abitazioni. Il limitato rialzo dei redditi delle case che ne deriva si traduce però in un temporaneo scoraggiamento dell'attività edilizia privata, cui si cerca in genere di porre rimedio favorendo, con i mezzi detti precedentemente, lo sviluppo di nuove costruzioni, sì da provocare in un secondo tempo l'aumento dell'offerta di alloggi e frenare l'aumento del loro prezzo, una volta ripristinata la libertà del mercato», in *Abitazione (voce)* in *La piccola Treccani*, 1995, p. 25.

I servizi abitativi, nozione di cui è difficile trovare in dottrina una vera e propria definizione, rappresentano, dunque, un insieme di servizi volti alla realizzazione dell'esigenza abitativa, l'esigenza di avere uno spazio nel quale realizzare la propria personalità e la propria dimensione sociale. In particolare, la concezione della "casa" come servizio abitativo venne introdotta in alcune leggi regionali tra il 2003 e il 2007, prima di avere poi piena espressione nel decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti del 22 aprile 2008, con il quale venne definito l'alloggio sociale¹⁵⁰. I servizi abitativi è possibile inquadrarli nella categoria dei servizi sociali¹⁵¹. Se infatti i servizi sociali realizzano concretamente gli obiettivi del *welfare state*, quelli abitativi non possono non esserne una componente essenziale.

In generale, i servizi sociali¹⁵² si caratterizzano per due elementi, prima, la necessità di soddisfare i diritti sociali costituzionalmente previsti, e poi quello di riferirsi ad attività che possono essere svolte, e che sono normalmente messe in atto, da soggetti privati¹⁵³. La complessità e varietà delle esigenze a cui i servizi sociali devono rispondere rende poi difficoltosa l'uniformità dell'offerta a livello nazionale e l'inquadramento in politiche sociali condivise¹⁵⁴.

¹⁵⁰ S. SANTANGELO, M.T. CUTRÌ, *Edilizia residenziale pubblica e Housing sociale: c'è ancora una questione abitativa?*, in M.G. DELLA SCALA, S. SANTANGELO (a cura di), *Diritto all'abitare e questione abitativa. Tra edilizia residenziale pubblica e housing sociale*, Torino, Giappichelli, 2023, p. 12.

¹⁵¹ Come chiarisce anche la Corte costituzionale con la sentenza 28 gennaio 2020, n. 44.

¹⁵² Per una panoramica sui servizi sociali si veda: E. FERRARI, *I servizi sociali*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Parte Speciale*, Milano, 2003; M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, 2019, p. 385-387.

¹⁵³ A. MATTOSIO, *Il volto sociale dell'Europa: maschera o vera identità?*, cit., p. 6.

¹⁵⁴ Un tentativo di disegnare un sistema integrato di interventi e servizi sociali si è realizzato con la l. n. 328/2000, ai sensi della quale per servizi sociali si intendono «tutte le attività relative alla predisposizione e alla erogazione di servizi, gratuiti e a pagamento, o di prestazioni economiche destinati a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita», in Art. 1, c. 2, l. n. 328/2000, il quale rinvia all'art. 128, d.lgs. n. 112/1998. Si tratta di una definizione per rinvio. L'articolo 128 per la prima volta individua i servizi sociali come una materia, piuttosto che come la denominazione di una serie di materie. La competenza in materia ha poi ricevuto un nuovo tratteggio con la riforma del Titolo V della Costituzione. Ai sensi dell'art. 117, c. 2, lett. m), lo Stato ha legislazione esclusiva nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, oltre ai quali poi i servizi sociali sono attribuiti alla competenza residuale esclusiva delle Regioni. Si realizza così un sistema multilivello di competenze, che attua il principio di sussidiarietà in tutte le sue declinazioni, verticale e orizzontale. In quest'ultima accezione si promuove e valorizza, infatti, il Terzo settore, che come recentemente riformato (D.lgs. 117/2017, *Codice del Terzo settore*), ricomprende organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale, enti filantropici, imprese sociali, associazioni e fondazioni.

Con riferimento, inoltre, al profilo delle fonti di regolazione, come si è osservato *supra*, la competenza in materia di servizi sociali è una competenza residuale delle Regioni¹⁵⁵, nei limiti in cui sia lo Stato però a definire i livelli essenziali delle prestazioni. La fonte primaria per eccellenza è la legge 8 novembre 2000, n. 328, “Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”¹⁵⁶, mentre poi la disciplina per ogni singolo e differente settore è prevista in leggi regionali. Si deve però osservare che molto spesso per servizi sociali si intendono soltanto quelli legati all’assistenza sociale¹⁵⁷, ossia le prestazioni dirette all’eliminazione delle disuguaglianze economiche e sociali, attraverso attività legate alle figure professionali di sociologi, psicologi, sanitari o anche assistenti sociali.

Nell’ambito della presente ricerca, invece, per servizi sociali si vuole intendere una categoria più ampia, una categoria che includa tutte le declinazioni dell’erogazione di un servizio volto a concretizzare la garanzia del relativo diritto sociale collegato. La sfera di considerazione, dunque, è più vasta e ricomprende tutte le erogazioni di servizi volti ad attuare e garantire un diritto sociale costituzionalmente garantito. Nel quadro ampliato dei servizi sociali¹⁵⁸ dovrebbero ricomprendersi così,

¹⁵⁵ V. LOPILATO, *Manuale di diritto amministrativo, II, Parte speciale. Giustizia amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2021, p. 1654.

¹⁵⁶ Sul punto: A. ALBANESE, *Il sistema integrato dei servizi sociali: spunti di analisi in prospettiva europea*, in S. SCIARRA (a cura di), *Solidarietà, mercato e concorrenza nel welfare italiano. Profili di diritto interno e comunitario*, Bologna, Il Mulino, 2007.

¹⁵⁷ Il diritto all’assistenza sociale è quel diritto soggettivo, che «attiva con l’amministrazione deputata a soddisfarlo una relazione che “prevede dal lato attivo il diritto del cittadino al mantenimento e all’assistenza sociale e dal lato passivo l’obbligo di prestazioni dirette a provvedere ai mezzi necessari per vivere”», in A. PIOGGIA, *Politiche sociali*, in *Enc. dir., I Tematici*, III, 2022, p. 867, che richiama Corte costituzionale, sentenza 23 gennaio 1986, n. 31.

¹⁵⁸ Nel contesto nazionale la definizione di servizi sociali è molto più recente, da un lato per la forte influenza, a tratti monopolistica, della beneficenza religiosa a scapito di quella pubblica, dall’altro, per la prevalenza del presupposto dell’inabilità al lavoro per la fruizione di prestazioni sociali, parlandosi così di protezione del lavoratore, più che del cittadino. Sul punto: E. FERRARI, *I servizi sociali*, Milano, Giuffrè, 1986; U. DE SIERVO, *Assistenza e beneficenza pubblica*, in *Dig. disc. pubbl.*, I, Torino, Utet, 1987, p. 450 ss.; E. BALBONI, *I servizi sociali*, in G. AMATO E G. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, III, Bologna, Il Mulino, 1997, p. 167 ss. La nozione di servizi sociali coincide pertanto, con la «presa d’atto, anche a livello normativo, dell’universalità nell’accesso alle prestazioni, e del loro ampliamento fino a comprendere misure per alleviare stati di bisogno della persona derivanti anche da eventi temporanei della vita sociale, e non solo di quella lavorativa, ed in grado di garantire, almeno in tendenza, lo stato di benessere psico-fisico della persona», in R. FINOCCHI GHERSI, *Servizi sociali, Servizi sociali*, in *Diz. dir. pubbl.*, VI, Milano, Giuffrè, 2006, p. 5537. E ancora, «i servizi sociali sono caratterizzati dai seguenti elementi: finalizzazione alla tutela e alla promozione del benessere della persona, doverosità della predisposizione degli apparati pubblici necessari per la loro gestione e, nella prospettiva della sussidiarietà orizzontale, assenza del divieto per i privati di svolgere siffatta attività», in E.

accanto ai servizi abitativi, i servizi sanitari e i servizi scolastici, nonché poi anche i servizi di assistenza sociale, più strettamente intesi¹⁵⁹. Si tratta, pertanto, di servizi alla persona, non solo dedicati alla persona in sé, ma anche alle varie formazioni sociali, dal nucleo familiare “tradizionale” a tutte le altre forme di aggregazione sociale e familiare che possono venire a configurarsi. Questa più ampia nozione di servizi sociali è forse anche la più idonea e adatta a restituire una centralità alla nozione di programmazione di politiche sociali, rimasta a lungo nozione periferica e dimenticata.

Adottata questa nozione di servizi sociali, e collocati i servizi abitativi al suo interno, è ora il momento di procedere a descrivere la categoria dei servizi abitativi, per la quale fino a oggi non si è rilevato nessun tentativo di sistemazione e composizione giuridica, pur in fondo essendo chiaro, già ai padri del diritto amministrativo, la sua configurabilità come servizio pubblico¹⁶⁰.

1.1.I destinatari dei servizi abitativi

Per tracciare così la disciplina dei servizi abitativi, si procede alla descrizione di alcuni punti chiave.

Chi sono i destinatari dei servizi abitativi? Questi ultimi a chi sono rivolti? Queste sono le prime domande che aiutano ad ampliare la nozione di edilizia residenziale pubblica e considerare la categoria dei servizi abitativi inclusiva anche dell’edilizia residenziale sociale e delle nuove forme di abitare, sviluppatasi in modo disorganizzato negli ultimi anni, e in modo non uniforme sul territorio nazionale. Accanto

CASSETTA, F. FRACCHIA (a cura di), *Manuale di Diritto Amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2023, p. 655.

¹⁵⁹ Per una nozione tendenzialmente ampia di servizi sociali: «I servizi cosiddetti “amministrativi” o “sociali”, come l’istruzione, l’assistenza e diversi settori della sanità, restano essenzialmente al di fuori delle logiche e delle regole di mercato, almeno nell’Unione europea: significativa, in tal senso, la direttiva n. 123/2006, che li esclude dalle regole di libero stabilimento e di libera prestazione dei servizi. Alcune discipline internazionali, come quella dettata sugli accordi sul commercio mondiale, tendono invece a “monetizzare” anche alcuni servizi amministrativi o sociali, come l’istruzione e la sanità. È giusto, come si fa nell’Unione europea, porre limiti alle regole di mercato quando si tratta di questi tipi di servizi molto legati all’elemento “sociale”, limiti che nel diritto europeo peraltro valgono, sia pure in minima parte, anche per i servizi pubblici imprenditoriali, soprattutto quando si tratti di tutelare gli utenti più deboli. Ma va detto che l’eccessiva burocratizzazione vanifica o attenua fortemente l’effettività dei diritti degli utenti», in M. D’ALBERTI, *Lezioni di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2023, p. 197.

¹⁶⁰ *In primis*, sul punto: M. NIGRO, *L’edilizia popolare come servizio pubblico*, cit., p. 160. Si veda anche: F. BENVENUTI, *Sulla natura dell’assegnazione di alloggi da parte dell’I.C.P.*, in *Giur. it.*, 1956, p. 17 ss.

all'edilizia residenziale pubblica, si sviluppa, pertanto, quella nozione indefinita di *social housing*¹⁶¹, che può dirsi comprensiva, nel contesto nazionale, della formula dell'edilizia residenziale sociale e delle ulteriori forme in via di sviluppo. I destinatari non sono più soltanto quelli tipici dell'ERP, e quindi quei nuclei familiari che rispettano i requisiti, previsti dalle legislazioni regionali per le assegnazioni degli alloggi, e quindi la partecipazione al bando di concorso. Tali requisiti¹⁶² sono generalmente: (i) l'essere cittadini italiani o di uno stato aderente all'Ue, o cittadini di Stati extraeuropei, se originari di Stati che riconoscono le condizioni di reciprocità o se sono iscritti nelle liste degli uffici provinciali del lavoro o svolgono in Italia un'attività lavorativa autorizzata; (ii) la residenza anagrafica o l'attività lavorativa esclusiva o principale nel comune o in uno dei comuni compresi nell'ambito territoriale cui si riferisce il bando di concorso; (iii) la mancanza di titolarità di diritto di proprietà, usufrutto, uso e abitazione su alloggio adeguato alle esigenze del nucleo familiare; (iv) l'assenza di precedenti assegnazioni, in proprietà o con patto di futura vendita, di alloggio realizzato con contributi pubblici e l'assenza di precedenti finanziamenti agevolati; (v) il rispetto del limite di reddito fissato dalle singole regioni; (vi) non avere ceduto in tutto o in parte, fuori dei casi previsti dalla legge, l'alloggio assegnato; (vii) non avere occupato senza titolo un alloggio di edilizia residenziale pubblica¹⁶³. La platea dei destinatari dei servizi abitativi è oggi più ampia e ricomprende, dunque, anche i soggetti destinatari della formula del *social housing*, e quindi tutti coloro che, pur non avendo i requisiti per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica, non riescono a sostenere i prezzi del mercato. È questo ampliamento dei soggetti destinatari che rende possibile una soddisfazione effettiva delle esigenze abitative di una parte più sostanziosa della popolazione italiana, e quindi che rende possibile una soddisfazione effettiva del diritto all'abitare, e un possibile appianamento delle disuguaglianze sociali.

¹⁶¹ Per la descrizione della nozione europea di *social housing* e l'approfondimento sulla sua definizione, si rinvia ai paragrafi successivi.

¹⁶² Una recentissima sentenza che si pronuncia sui requisiti che devono essere posseduti da chi intende accedere agli alloggi di edilizia residenziale pubblica è Corte costituzionale, sentenza 22 febbraio 2023, n. 77.

¹⁶³ Per un approfondimento sui requisiti previsti per l'assegnazione di alloggi ERP, si veda: N. CENTOFANTI, P. CENTOFANTI, *Gli alloggi di edilizia residenziale pubblica: costruzione – assegnazione – cessione*, in *Guida normativa per l'amministrazione locale*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli editore, 2018, p. 2841-2844.

Una fotografia¹⁶⁴ delle questioni socioeconomiche della popolazione nazionale mostra, infatti, come non siano più soltanto nuclei familiari con reddito molto basso a configurarsi come nuclei vulnerabili. Oggi il concetto di vulnerabilità¹⁶⁵ di fronte all'esigenza di godimento di un proprio spazio abitativo coinvolge tantissimi nuovi soggetti. Si tratta degli studenti, che molto spesso studiano lontano dalla casa di origine, dei giovani lavoratori e ricercatori, dei nuclei familiari monoparentali e con figli a carico, delle persone anziane, anche autosufficienti, e di tanti altri, le cui possibilità economiche non sono all'altezza dei canoni di locazione degli immobili, in costante crescita¹⁶⁶. Si osservi che tra il 2005 e il 2019 il numero di persone che si colloca sotto la soglia della povertà¹⁶⁷ assoluta è salito dal 3,3% al 7,7% della popolazione, e nel 2020 ha raggiunto il picco del 9,4%¹⁶⁸. E le famiglie in disagio economico da locazione sono stimate in 1.708.000, tanto che le famiglie italiane, che si trovano in difficoltà a pagare l'affitto, sono il doppio delle abitazioni sociali disponibili¹⁶⁹.

¹⁶⁴ <https://www.istat.it/statistiche-per-temi/censimenti/popolazione-e-abitazioni/>

¹⁶⁵ Il concetto di vulnerabilità è di fatto un concetto fisiologico, e non patologico, un carattere che è da considerare come «elemento strutturale e non eccezionale del percorso biografico di ogni persona», in A. PIOGGIA, *La cura nella costituzione*, in G. ARENA, M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022. E ancora, A. PIOGGIA, *Cura e pubblica amministrazione. Come il pensiero femminista può cambiare in meglio le nostre amministrazioni*, Bologna, Il Mulino, 2024. Nell'assunzione di coscienza, inoltre, sulla fisiologica natura della vulnerabilità si instaura una necessaria e imprescindibile funzione pubblica: la funzione della cura. Sul concetto di vulnerabilità, si veda anche: S. RANCHORDAS, M. BECK, *Vulnerability*, in M. KAUFMANN, H. MORK LOMELL (a cura di), *Handbook on Digital Criminology*, Berlino, De Gruyter, 2024.

¹⁶⁶ Sul punto anche: M. DELSIGNORE, *Il diritto all'abitazione in emergenza*, in cit., p. 475. Questi soggetti vanno a comporre la c.d. fascia grigia della popolazione.

¹⁶⁷ «La povertà è un fenomeno multidimensionale. Le difficoltà di ordine materiale, che attengono alle esigenze di reddito, di lavoro e di abitazione, sono quelle più evidenti e prevalenti. A esse, però, si affiancano altre forme di vulnerabilità, legate a fattori sociali, culturali ed esistenziali, che riguardano vari aspetti, quali la situazione familiare, l'educazione, l'istruzione e la salute, in termini di mancato accesso alle relative prestazioni, nonché, in alcuni casi, i processi migratori», in C. FRANCHINI, *L'intervento pubblico di contrasto alla povertà*, Napoli, 2021.

¹⁶⁸ «La crisi si è abbattuta su un Paese già fragile dal punto di vista economico, sociale ed ambientale. Tra il 1999 e il 2019, il Pil in Italia è cresciuto in totale del 7,9 per cento. Nello stesso periodo in Germania, Francia e Spagna, l'aumento è stato rispettivamente del 30,2, del 32,4 del 43,6 per cento. Tra il 2005 e il 2019, il numero di persone sotto la soglia di povertà assoluta è salito dal 3,3 per cento al 7,7 per cento della popolazione – prima di aumentare ulteriormente nel 2020 fino al 9,4 per cento», in S. SANTANGELO, M.T. CUTRÌ, *Edilizia residenziale pubblica e Housing sociale: c'è ancora una questione abitativa?*, cit., p. 6.

¹⁶⁹ M. MARUCCI, *L'edilizia residenziale pubblica nel nuovo programma di recupero (dl. 47/2014) e gli effetti sul disagio economico da locazione*, in *Storia urbana*, 164, 1, 2019, p. 124. Si veda anche *Rapporto Nomisma per Federcasa*, 2018 e il seguente link: <http://www.socialhousing.eu/pubs.html>

È opportuno specificare, allora, che allargare la platea dei beneficiari, significa in ogni caso individuare dei criteri per monitorare e individuare la c.d. fascia grigia della popolazione¹⁷⁰, criteri che dovranno essere redatti e gestiti a livello della legislazione regionale, così come quelli stabiliti per l'assegnazione degli alloggi ERP.

L'allargamento dei beneficiari corrisponde di conseguenza anche all'allargamento degli erogatori dei servizi e le modalità di gestione degli stessi. Questo anche in ragione di una non florida situazione del servizio classico dell'ERP, e perché sembrerebbe altrimenti contraddittorio controbattere a una situazione di disagio con un tentativo di ampliamento della platea. Il punto della questione è, però, il seguente. Le risorse interamente pubbliche non sono da tempo sufficienti per il soddisfacimento delle esigenze dei più vulnerabili¹⁷¹, e questo chiama in gioco altri attori, già esistenti sulla scena dell'erogazione dei servizi abitativi, gli attori privati. L'analisi qui condotta mira a dimostrare che, oltre a questi due attori, è auspicabile che anche la collettività, prima destinataria, sia coinvolta, soprattutto a sostegno e beneficio della manutenzione degli alloggi e della pianificazione degli spazi comuni.

È però un mero *flatus vocis* limitarsi a segnalare la rilevanza del coinvolgimento di più attori. Indispensabile è, infatti, capire quali possano essere le effettive modalità di gestione dei servizi abitativi, che siano in grado di rispondere alle esigenze dei più vulnerabili, e non solo delle loro. È quindi soltanto quando il diritto all'abitare riesce a intendersi come una questione più ampia, e non limitata a un gruppo minore, per quanto vasto¹⁷², che è possibile immaginare soluzioni in cui coinvolgere idee e risorse, poteri e funzioni di una molteplicità di attori.

1.2.I principi alla base del funzionamento dei servizi abitativi

Prima di addentrarsi nelle forme di gestione¹⁷³, è opportuno vedere più da vicino le caratteristiche delle diverse tipologie di servizi abitativi,

¹⁷⁰A. CARRIERO, F. ANTELLINI RUSSO, S. SCREPANTI (a cura di), *Social Housing. Il mercato immobiliare in Italia: focus sull'edilizia sociale*, Report monografico, 3, Roma, Cassa Depositi e Prestiti, 2014, p. 32.

¹⁷¹ Intesi come coloro che sono destinatari dei servizi ERP.

¹⁷² Si consideri che dai dati Eurostat, nel 2022 si registra che la percentuale di lavoratori a rischio povertà è pari all'8,5%, in lieve calo rispetto agli anni precedenti, ma comunque dato questo che è rimasto abbastanza invariato nell'ultimo decennio, attestandosi tra l'otto e il dieci per cento. I quattro paesi europei che registrano i tassi più elevati sono, in ordine decrescente, Romania, Lussemburgo, Spagna e Italia. È possibile consultare i dati al seguente link: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tespm070/default/table?lang=en>

¹⁷³ La gestione è storicamente un punto molto articolato all'interno della disciplina dei servizi pubblici. «Le componenti base di questo complesso sono due: chi gestisce il servizio (un

e prima ancora i principi che sono alla base del loro funzionamento, ripercorrendo così lo schema classico dei servizi pubblici¹⁷⁴, che

pubblico potere, un privato imprenditore), come si gestisce (mediante procedimenti amministrativi, con strumenti di diritto privato). La prima attiene agli aspetti organizzativi, la seconda a quelli concernenti l'attività. Mentre però la seconda ha un limitato numero di variabili (procedimenti amministrativi, procedimenti con provvedimenti fonte di obbligazioni pubbliche, contratti speciali, contratti ordinari), la prima presenta un numero assai alto di variabili, sia per i possibili rapporti tra dimensione e caratteri delle gestioni affidate a pubblici poteri e di quelle affidate a privati, sia perché ogni specie organizzativa di pubblico potere può essere utilizzata: organi tecnici, amministrazioni autonome, concessionari, appositi enti; nelle più recenti esperienze si hanno imprese in partecipazione pubblica concessionarie del servizio, imprese in partecipazione pubblica concessionarie dell'ufficio pubblico titolare del servizio», in M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Vol. I, Milano, Giuffrè, 1970, p. 460.

¹⁷⁴ La nozione di servizi pubblici è una delle nozioni più indeterminate di tutto il contesto giuridico. È «una fra quelle dai confini più incerti e fluidi dell'intero diritto pubblico», in P. CIRIELLO, *Servizi pubblici*, in *Enc. giur.*, 1994. È interessante, inoltre, come la disciplina dei servizi pubblici si ispiri al contempo al diritto pubblico e al diritto privato. In Italia il concetto di servizio pubblico nasce intorno alla fine dell'Ottocento quando si realizza la distinzione tra “funzione pubblica” e “servizio pubblico”. La prima indicava le attività della pubblica amministrazione finalizzate a dettare prescrizioni; mentre il secondo concetto, derivato da quella nozione francese di *service public*, individuava quelle attività, svolte o controllate da pubbliche amministrazioni, destinate a fornire prestazioni ai cittadini. La dottrina francese aveva realizzato una distinzione di grande rilievo tra *service administratif* e *service public industriel et commercial*. Il primo era erogato solitamente da una pubblica amministrazione ed era soggetto a norme pubblicistiche, mentre il secondo di tipo economico era soggetto a norme privatistiche e poteva essere gestito da un'impresa privata o pubblica, attraverso una partecipazione totale o parziale dello Stato e degli enti locali. Entrambi i due tipi di servizi erano soggetti alle medesime regole e principi. Sul punto: A. SANDULLI, *Funzioni pubbliche (e servizi pubblici)*, in F. GALGANO (diretto da), *Dizionario enciclopedico del diritto*, Vol. I, Padova, Cedam, 1996, p. 720-721; M. D'ALBERTI, *Lezioni di diritto amministrativo*, cit., p. 193 ss. Sulla nozione di servizi pubblici: «è ben noto, infatti, come essa sia andata oscillando da una definizione fissata, non senza lievi perplessità, allo scopo soprattutto di differenziarla dalla nozione di pubblica funzione, sino a giungere ad una qualificazione del tutto generica ed imprecisa, di sapore nominalistico, ottenuta a sua volta sulla base di un criterio solo apparentemente positivo, ma idonea per se stessa a null'altro se non a distinguere i servizi pubblici dai servizi privati o, più esattamente, dai servizi non pubblici», in U. POTOTSCHNIG, *I pubblici servizi*, Padova, Cedam, 1964, p. 5-6. Per una trattazione storica dei servizi pubblici, e l'idea di una mancanza del concetto giuridico di servizio pubblico, si veda: A. DE VALLES, *I servizi pubblici*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo Trattato completo di Diritto Amministrativo Italiano*, Milano, Società editrice libraria, 1900, p. 379 ss. Sulla nozione tormentata dei servizi pubblici, anche: M. DUGATO, *I servizi pubblici locali*, in *Enc. dir.*, *I Tematici*, III, 2022, p. 1086. Per un approfondimento sulla nozione ancora preliminare dell'attività dei pubblici poteri e il carattere di interesse pubblico di una serie di attività, si veda: M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, cit., p. 451-455. Sull'evoluzione dei compiti e delle funzioni dello Stato, a seguito dell'avvento dello Stato pluriclasse, e sul crescente rilievo acquisito dall'attività di prestazione ai cittadini, nonché sull'idea che i servizi pubblici non sono altro che un vero e proprio «crocevia di problematiche amministrative», si veda E. CASETTA, F. FRACCHIA (a cura di), *Manuale di Diritto Amministrativo*, cit., p. 648. Inoltre, in particolare, Nigro qualifica l'edilizia residenziale pubblica come servizio pubblico sotto quattro principali aspetti: l'interesse soddisfatto; la prestazione; il regime dell'attività, e, infine, il profilo soggettivo. Partendo dal primo aspetto, va osservato che il servizio pubblico è vocato a soddisfare una pluralità di interessi individuali, attraverso la soddisfazione dei quali si giunge a soddisfare un interesse collettivo. È servizio pubblico anche quello diretto a soddisfare l'interesse di una determinata cerchia di soggetti. Ciò che rileva è il rapporto di strumentalità. In merito al secondo aspetto, la prestazione dell'alloggio, si osserva che si tratta

procede dall'assunzione alla regolazione, giungendo, infine, alla gestione.

Con riferimento all'assunzione essa ha da sempre rappresentato una scelta politica che si traduce nell'emanazione di una legge o l'adozione di un atto amministrativo su base legislativa. La decisione è politica, perché si deve constatare l'insufficienza del mercato a rispondere alle esigenze della collettività in un determinato settore¹⁷⁵. Assumere che in un determinato settore è necessario offrire determinati beni o servizi, per garantire livelli minimi qualitativi e quantitativi alla collettività di

della messa a disposizione dell'alloggio, tralasciando invece prestazioni pecuniarie e attività strumentali. La domanda di fondo è se vada intesa come prestazione di cosa o prestazione di opera, e la distinzione tra queste locuzioni nell'ambito in esame potrebbe configurarsi come segue. Si potrebbe ritenere come prestazione di cosa, qualora si avesse trasferimento in proprietà di beni all'utente attraverso la vendita; nell'altro caso, si avrebbe prestazione di opera, qualora il bene sia locato o concesso, e quest'ultima ipotesi costituirebbe propriamente il contenuto dell'edilizia popolare ed economica come servizio pubblico. Il terzo aspetto, invece, si identifica nel regime dell'attività. Differentemente da quanto si potrebbe pensare, non è necessario che lo svolgimento dell'attività sia interamente soggetto ad un regime pubblicistico, ciò che è necessario e sufficiente è che sia prevalentemente pubblicistico. Nell'attività di produzione e assegnazione degli alloggi popolari ed economici si susseguono una serie di fasi nelle quali si evidenziano alcuni tipici istituti di diritto pubblico. La prima fase è quella di provvista dei mezzi per l'esercizio del servizio, e ivi si utilizzano sovvenzioni e mutui di favore, oltre a ricorsi a procedimenti ablatori. La fase successiva è poi quella di attuazione del servizio, e qui si deve focalizzare l'attenzione sull'atto di assegnazione, che ha caratteristiche strutturali ed effetti vari, ma risponde ad una funzione unica: «specificare, collegandolo ad un particolare soggetto, riconosciuto in possesso di determinati requisiti, la destinazione generica di un alloggio, contemporaneamente rafforzando nella direzione della soddisfazione del bisogno dell'alloggio una situazione giuridica del predetto soggetto». Questo atto corrisponde all'atto classico del servizio pubblico, ossia l'ammissione. L'attribuzione degli alloggi, dunque, consiste nella combinazione di due atti, uno essenzialmente pubblicistico, l'assegnazione, e un successivo atto bilaterale, che consiste nell'espressione dei consensi, che può avere natura varia, privata o pubblica, o non facilmente riconducibile né all'una né all'altra. L'ultimo aspetto da vagliare è il profilo soggettivo, il più delicato da affrontare, perché più dinamico di qualsiasi categoria fissa. Il tentativo di distinguere attività pubblica nel settore edilizio da quella privata è alquanto impossibile, perché si priverebbe la realtà della sua completezza. Si comprende così che la plurisoggettività, la destinazione unitaria delle attività e il potere direttivo di un organo statale si configurano come elementi di una organizzazione di settore. Le attività dei vari soggetti sono regolate da un analogo regime pubblicistico. Si pone l'attenzione, perciò, sulla «caratterizzazione autonoma dell'organizzazione rispetto ai soggetti che la compongono e dell'attività nel suo complesso rispetto a singoli atti o attività dei singoli soggetti». È indipendente e indifferente la natura dei singoli soggetti, possono avere anche natura privata, ma non per tale motivo sarà privata anche l'organizzazione. *Nigro* conclude, infine, la sua analisi configurando l'edilizia popolare ed economica come servizio pubblico di protezione sociale, ma lascia da determinare se si tratti di un servizio pubblico di previdenza o di assistenza sociale, le classiche due forme della protezione sociale. Sostiene allora che si tratti di edilizia popolare con carattere previdenziale o assistenziale, a seconda di come si atteggi l'attività. L'attività, per esempio dell'INA-Casa è ritenuta previdenziale, mentre l'attività degli IACP e dell'INCIS è di natura assistenziale. Sul punto, M. NIGRO, *L'edilizia popolare come servizio pubblico*, cit.

¹⁷⁵ M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 371.

riferimento, equivale, dunque, all'acquisizione di una responsabilità da parte dello Stato¹⁷⁶, nonché, poi, degli enti locali, laddove coinvolti.

L'assunzione di una determinata attività come servizio pubblico è, inoltre, legata a due particolari elementi, che connotano la nozione stessa di servizio pubblico, la storicità e la relatività¹⁷⁷. Le esigenze della società sono per natura mutevoli e variabili, e allo stesso tempo i beni e servizi che servono per soddisfarle cambiano nel tempo e con il tempo. Non è dunque in alcun modo possibile redigere un elenco tassativo, fisso e immutabile di quelli che sono i servizi pubblici. L'elasticità di questa categoria comporta così che alcuni che un tempo erano servizi pubblici, ora non lo sono più¹⁷⁸, e altri che non lo erano, possono acquisire tale qualificazione¹⁷⁹. Questa elasticità consente anche la possibilità di ampliare le maglie di un determinato servizio, come nel caso dei servizi abitativi, espandere la fascia dei destinatari, per rispondere meglio alle esigenze della collettività e arrivare laddove il mercato, da solo, non è in grado di arrivare.

Con riferimento poi alla relatività, la mutevolezza si snoda a livello locale, laddove i singoli enti locali godono di un'ampia discrezionalità e detengono la competenza nell'organizzazione dei c.d. servizi pubblici locali¹⁸⁰.

¹⁷⁶ Si osservi anche che è proprio con l'erogazione di prestazioni a partire dall'inizio del Novecento che si andava formando il c.d. Stato pluriclasse. *Giannini* suggeriva che una primitiva definizione si attestava su una definizione ancora chiara, era infatti pubblico servizio «l'assunzione da parte di un pubblico potere di un'attività "non autoritativa"» e rappresentava anche quell'offerta al pubblico necessaria alla soddisfazione di bisogni di carattere generale. È con l'arrivo e l'affermarsi dello Stato pluriclasse che, invece, sorsero alcune complicazioni e quindi una precisa, univoca e statica definizione di servizi pubblici non sarebbe più stata possibile. Sul punto: M.S. GIANNINI, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 1986, p. 70. Va, inoltre, sottolineato che «la transizione sociale per eccellenza, vale a dire quella che ha portato all'affermazione del c.d. Stato pluriclasse, si connota non tanto per un aumento quantitativo dell'«intervento» pubblico nell'economia, [...] bensì per la sua istituzionalizzazione», in T. FAVARO, *Transizione sociale e sostenibilità dell'abitare. La «funzione pubblica della casa» tra regolazione e programmazione*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 4, 2022, p. 507. Il riferimento è M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, Il Mulino, 1977.

¹⁷⁷ M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 372.

¹⁷⁸ Si pensi agli essiccatoi, i depositi di granturco o la distribuzione del ghiaccio

¹⁷⁹ Si pensi alla telefonia mobile o all'accesso a internet.

¹⁸⁰ B.G. MATTARELLA, *Le ragioni di una disciplina nazionale dei servizi pubblici locali*, in R. CHIEPPA, G. BRUZZONE, A. MOLITERNI (a cura di), *La riforma dei servizi pubblici locali*, Milano, Giuffrè, 2023.

Dall'assunzione si passa poi alla regolazione delle attività volte al raggiungimento degli obiettivi di interesse pubblico¹⁸¹, e quindi all'applicazione dei principi alla base del funzionamento delle attività. È nell'ambito della regolazione del servizio, che viene in rilievo anche la distinzione tra concezione soggettiva¹⁸² e concezione oggettiva¹⁸³ del servizio pubblico. Quella soggettiva si basa su due elementi: la soddisfazione di un bisogno di interesse generale della collettività, e il fatto che l'attività viene svolta da un soggetto formalmente pubblico. È quindi il soggetto pubblico a essere titolare dell'attività di prestazione, prescindendo dalle caratteristiche oggettive¹⁸⁴. Con la nozione oggettiva, invece, assumono centralità determinate caratteristiche oggettive. Non rileva così l'essere pubblico o privato del soggetto che si occupa della prestazione, quanto piuttosto l'essere sottoposto a una regolazione pubblica. È sufficiente poi che sussista la corrispondenza della attività al perseguimento di un interesse generale. «Per questa ragione un servizio rimarrebbe pubblico anche se svolto, autonomamente, da soggetti privati soprattutto a fronte di una regolazione pubblicistica dell'attività che imponga specifici obblighi in vista dell'attuazione dell'interesse pubblico sotteso alle erogazione delle prestazioni»¹⁸⁵. È inoltre con il richiamo agli articoli 41 e 43 Cost.¹⁸⁶ che si rafforza questa posizione,

¹⁸¹ «Per semplificare, da un punto di vista schematico, si può dire che i servizi pubblici corrispondono ad attività di produzione di beni o utilità che siano volte a finalità di interesse pubblico», in S. PELLIZZARI, *I servizi pubblici: dall'intervento diretto alla regolazione*, in M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'intervento amministrativo sui mercati. Appunti per le lezioni*, Torino, Giappichelli, 2023, p. 130.

¹⁸² «Le concezioni propriamente giuridiche sono due: quella nominalistica o soggettiva, e quella sostanziale od oggettiva. Secondo la prima è servizio pubblico ogni attività di pubblici poteri, che questi svolgono o per disposto di legge o per assunzione volontaria, in quanto l'attività sia fra quelle che possono essere tanto di pubblici poteri quanto di privati: fare o mantenere strade e ponti, gestire ferrovie, autolinee, istituti di istruzione, case di riposo, curare la difesa delle piante e dei prodotti dell'agricoltura, e così via», in M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, cit., p. 456.

¹⁸³ «Giusta l'altra concezione, il servizio pubblico sarebbe invece attività caratterizzata da oggettivi tratti di diritto positivo, la quale avrebbe la qualità (di pubblico servizio) indipendentemente dal modo con cui è gestita o da chi la svolge», in *ibidem*. Sempre sul punto: «Quanto ai modi di gestione, non necessariamente il servizio deve essere gestito da pubblici poteri: l'essenziale è che sia diretto da un pubblico potere», in *ivi*, p. 459.

¹⁸⁴ M. D'ALBERTI, *Lezioni di diritto amministrativo*, cit., p. 197; M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 366. Il soggetto pubblico diventa «titolare attraverso un atto formale, solitamente una legge (statale o regionale)», in S. PELLIZZARI, *I servizi pubblici: dall'intervento diretto alla regolazione*, cit., p. 130.

¹⁸⁵ *Ivi*, p. 131; U. POTOTSCHNIG, *I pubblici servizi*, cit.

¹⁸⁶ Ai sensi dell'art. 41 Cost. è possibile assoggettare a programmi e controlli, stabiliti dalla legge, l'attività economica pubblica e privata affinché questa sia indirizzata e coordinata a fini sociali. Con l'art. 43 si è stabilito poi che «a fini di utilità generale la legge può riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti determinate imprese o categorie di imprese, che

che dimostra di essere anche più in armonia con la disciplina europea in materia di servizi pubblici. È quest'ultima concezione oggettiva del servizio pubblico a essere prevalente in dottrina e giurisprudenza, nonché a essere in linea con il principio di sussidiarietà orizzontale, e quindi favorire il coinvolgimento dei privati nello svolgimento di attività di interesse generale¹⁸⁷.

Il perseguimento dell'interesse generale è poi il punto chiave dell'obiettivo del servizio. La missione di interesse generale si traduce, infatti, nell'individuazione di prestazioni e servizi che siano necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni della collettività, e garantirne l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale.

Nel perseguimento dell'interesse, occorre osservare se la soddisfazione di un interesse collettivo possa raggiungersi tramite la soddisfazione immediata di bisogni individuali. Postulato, infatti, che l'esigenza di un alloggio si configura come un bisogno individuale, la dottrina si è interrogata sulla possibilità per il servizio di attribuzione di alloggi di qualificarsi come servizio pubblico, anche alla luce del criterio degli interessi soddisfatti¹⁸⁸.

Una prima formulazione precisava che gli interessi individuali, il cui soddisfacimento è causa giuridica del servizio, devono essere diffusi e generalizzati, perché solo così l'interesse collettivo si configurerebbe come risultante dei primi¹⁸⁹. E poi è stato ribadito che il servizio deve tendere alla soddisfazione di bisogni individuali, che siano di importanza collettiva, per ritrovare quel vantaggio a favore della collettività¹⁹⁰. In questa visione, pertanto, l'interesse collettivo è secondario rispetto all'interesse individuale primario¹⁹¹.

si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale». L'articolo rende così possibile l'assunzione in mano pubblica di servizi originariamente in mano privata, ma con rilevanza pubblica. Sul punto, anche: l'art. 43 «va interpretato in congiunto con l'art. 41, sì che ne risulta un complesso di precetti che investe sia le attività oggettivamente pubbliche, in particolari quelle aventi carattere di pubblico servizio», in M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, cit., p. 462.

¹⁸⁷ M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 367.

¹⁸⁸ «Sin dalle sue prime formulazioni, la dottrina tradizionale sul pubblico servizio ha avvertito come la considerazione degli interessi soddisfatti dovesse porsi come elemento di qualificazione del fenomeno e come pertanto non potesse applicarsi nei suoi confronti, senza una precisazione particolare, la regola abituale di qualificazione di tutta l'attività amministrativa», in U. POTOTSCHNIG, *I pubblici servizi*, cit., p. 157.

¹⁸⁹ A. DE VALLES, *I servizi pubblici*, cit., p. 431.

¹⁹⁰ R. ALESSI, *Le prestazioni amministrative rese ai privati*, Milano, Giuffrè, 1956.

¹⁹¹ U. POTOTSCHNIG, *I pubblici servizi*, cit., p. 160.

Illustre dottrina è poi giunta ad affermare, invece, che il servizio pubblico in questione è vocato al raggiungimento di interessi individuali, attraverso la soddisfazione dei quali si perviene al soddisfacimento di un interesse collettivo. Sussiste, infatti, un rapporto di strumentalità tra la pluralità dei primi e il secondo¹⁹², e non una corrispondenza automatica, per la quale la soddisfazione dell'interesse collettivo sarebbe la somma della soddisfazione di quelli individuali. In tal modo, anche ove venissero soddisfatti gli interessi di una determinata cerchia di destinatari, si configurerebbe un servizio pubblico, proprio in virtù di questo rapporto di strumentalità¹⁹³. Si afferma, alla luce, di questa ricostruzione, che gli interessi individuali sono strumentali e l'interesse pubblico è l'interesse finale¹⁹⁴.

Nel perseguimento dell'interesse generale, la regolazione delle attività da svolgere richiede il rispetto di una serie di principi. Si tratta così del principio di doverosità¹⁹⁵, di continuità¹⁹⁶, della parità di trattamento¹⁹⁷, della universalità¹⁹⁸, dell'“abbordabilità” o accessibilità¹⁹⁹, e della economicità²⁰⁰. A questi principi classici dei

¹⁹² M. NIGRO, *L'edilizia popolare come servizio pubblico*, cit., p. 163-166.

¹⁹³ «Pertanto, se pure l'attività di produzione e attribuzione di alloggi popolari ed economici è diretta a favore di una cerchia di destinatari, non coincidente con la popolazione, può costituire svolgimento di un servizio pubblico, proprio (e soltanto) perché esiste, come s'è rilevato, il rapporto di strumentalità fra soddisfazione di una pluralità d'interessi individuali e soddisfazione di un interesse collettivo», in M. NIGRO, *L'edilizia popolare come servizio pubblico*, cit., p. 166.

¹⁹⁴ U. POTOTSCHNIG, *I pubblici servizi*, cit., p. 159.

¹⁹⁵ Una volta assunta la responsabilità pubblica di garantire direttamente o indirettamente un certo servizio, i pubblici poteri si fanno carico di effettuare l'erogazione dello stesso, e quindi di fatto chi fornisce il servizio è sottoposto a un obbligo di servizio stabilito in modo puntuale in atti di regolazione. Sul punto, M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 373.

¹⁹⁶ Il principio di continuità impedisce che l'erogazione del servizio possa essere interrotta arbitrariamente. Sul punto: «Il principio esprime tuttavia anche dei precetti legati a eventi non straordinari, ed è stato sottolineato in contrapposizione all'agire dell'impresa privata: mentre questa può liberamente interrompere o cessare la propria attività, l'organizzazione pubblica invece è tenuta a svolgerla sempre, senza interruzioni», in M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, cit., p. 467.

¹⁹⁷ Il principio della parità di trattamento equipara tutti gli utenti nella possibilità di accesso e nella possibilità di ottenere prestazioni di eguale qualità. Ai sensi di questo principio, l'erogatore del servizio deve impegnarsi a rimuovere ogni possibile ostacolo alla fruizione dello stesso, e applicare condizioni tendenzialmente omogenee. Sul punto, M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 373.

¹⁹⁸ Il principio di universalità si collega al concetto di servizio universale, e quindi se una determinata attività è da considerare come servizio pubblico, questa dovrà essere garantita a prescindere dalla localizzazione geografica, dalla fascia sociale o di reddito. Si parla allora di un nucleo più ristretto di prestazioni minime che dovranno essere garantite a chiunque, anche se producono perdite dal punto di vista economiche per chi le eroga.

¹⁹⁹ Il principio di *affordability* o accessibilità è quello per il quale il servizio deve essere fornito agli utenti a prezzi accessibili. Proprio per garantire un'accessibilità dei costi del servizio, è allora indispensabile che venga garantita la concorrenza nel settore della gestione e

servizi pubblici, nel caso dei servizi abitativi, qualificabili come servizi sociali, devono aggiungersi anche il principio di solidarietà, quello di sussidiarietà e quello di partecipazione, principi tra loro strettamente connessi e interrelati.

È su questi ultimi tre principi che è opportuno soffermarsi, perché svolgono un ruolo chiave nello sviluppo di una riflessione, che precede le possibili forme di gestione dei servizi abitativi²⁰¹.

Il principio di solidarietà²⁰² ha valore di principio non solo per la cornice costituzionale, ma anche per la dimensione sovranazionale²⁰³, e ha vissuto un lento processo di «positivizzazione»²⁰⁴, dalla mera prospettiva etico-religiosa a quella giuridica, passando per quella politica. Alla dimensione meramente nazionale, limitata ai sistemi interni di *welfare*, si è poi, infatti, aggiunta la dimensione della solidarietà tra cittadini di stati membri diversi, che si è configurata come contrappeso a quella della concorrenza nel mercato unico europeo²⁰⁵.

Il principio di solidarietà²⁰⁶ come base per il funzionamento dei servizi abitativi richiama all'attenzione la distinzione tra la dimensione

dunque erogazione del servizio, per far sì che i prezzi del servizio siano sempre più competitivi e abbordabili.

²⁰⁰ Il principio di economicità consente che il gestore possa trarre un utile dalla gestione del servizio, e che quindi sia in ogni caso attratto dallo svolgerlo. La produzione degli utili deve comunque essere regolata da tariffe o da standard, per evitare che poi si crei una logica inversa al principio di accessibilità.

²⁰¹ «L'intervento di soggetti privati è stato storicamente mosso più che da ragioni di tipo economico, da motivazioni di tipo ideale, etico e religioso. Questo elemento ha contribuito a rendere i servizi sociali nell'ultimo decennio un "terreno fertile", non solo per lo sviluppo di modelli di intervento attuativi del principio di sussidiarietà orizzontale sancito dall'art. 118 Cost., ma, soprattutto, per la sperimentazione di forme innovative di cooperazione tra pubblico e privato, tese a conciliare solidarietà e concorrenza», in A. MOLITERNI, *Solidarietà e concorrenza nella disciplina dei servizi sociali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2015, p. 98.

²⁰² Sulla nozione di solidarietà, S. GIUBBONI, *Solidarietà*, in *Pol. dir.*, 4, 2012, p. 525 ss.

²⁰³ Si pensi soprattutto alla Carta di Nizza, all'art. 34, in cui si rinviene una nozione ampia di servizio sociale. La Commissione, inoltre, con la Comunicazione del 26 aprile 2006. Concernente i "Servizi sociali di interesse generale nell'Unione europea", nel tentativo di delineare una nozione comunitaria di servizio sociale ne indica gli elementi caratteristici. Tra questi, il principio di solidarietà, connesso alla mancanza di un'equivalenza fra versamenti e prestazioni.

²⁰⁴ F. GIUFFRÈ, *Solidarietà*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. VI, Milano, Giuffrè, 2006, p. 5625; A. BALDASSARRE, *Costituzione e teoria dei valori*, in *Pol. dir.*, 1991.

²⁰⁵ F. DE CECCO, *Politiche sociali e divieto di aiuti di Stato*, in S. SCIARRA (a cura di), *Solidarietà, mercato e concorrenza nel welfare italiano. Profili di diritto interno e comunitario*, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 76.

²⁰⁶ «Il corrispondente principio rappresenta una delle travi dell'architettura istituzionale repubblicana, poggiata sui pilastri della democrazia e della sovranità popolare (art. 1 Cost.), dei diritti inviolabili e dei doveri inderogabili (art. 2 Cost.) e, ancora, dell'eguaglianza

della solidarietà verticale e quella orizzontale. Per decenni il concetto di solidarietà si è declinato nella sola dimensione verticale, dando luogo a coerenti indirizzi di politica legislativa, mentre recentemente si è declinato in una duplice dimensione, quella orizzontale e quella verticale²⁰⁷.

La dimensione verticale è quella che si attua attraverso la rimozione degli ostacoli di ordine economico o sociale, che di fatto limitano la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, e impediscono il pieno sviluppo della persona umana, e l'effettiva partecipazione di tutti all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese. Tale espressione diventa così «la matrice e il fine della solidarietà»²⁰⁸. Altre espressioni della dimensione verticale sono poi i diritti sociali, come concreta esperienza, che coopera allo sviluppo della persona umana, e i doveri pubblici soggettivi, in corrispondenza dei doveri di prestazione dello Stato e degli altri enti pubblici²⁰⁹.

La dimensione orizzontale, invece, si configura, allo stesso modo del principio di sussidiarietà, come quella linea guida per la riforma dello Stato in direzione della solidarietà e della comunità²¹⁰, e quindi come valore base del processo di integrazione sociale e di coesione²¹¹. Tale dimensione è quindi la misura di ogni composizione associativa, che sia vincolata alla realizzazione della persona umana. È quindi

formale e sostanziale, che si declina sul piano statico dell'isonomia e in quello dinamico dell'integrazione sociale ed economica della comunità (art. 3 Cost.)), in F. GIUFFRÈ, *Alle radici dell'ordinamento: la solidarietà tra identità e integrazione*, in *Rivista Aic*, 3, 2019, p. 555.

²⁰⁷ «Il principio-valore della solidarietà si svolge, entro questo quadro, in due direzioni diverse ma complementari: da una parte, su un piano orizzontale, come solidarietà “doverosa o fraterna”, intesa come moto cooperante da parte dei cittadini e concretizzata – ma non esaurita – nella costellazione dei doveri costituzionali (es. articoli 4, 30, 48 e 53 della Costituzione); dall'altra parte, su un piano verticale, come solidarietà “pubblica o paterna” - ossia il “principio di solidarietà come motore della funzione attiva della Repubblica, nella prospettiva dell'articolo 3, comma 2, della Costituzione”», in G. COMAZZETTO, *La solidarietà necessaria. Metamorfosi di un principio nell'orizzonte costituzionale europeo*, Napoli, Jovene editore, 2023, p. 136.

²⁰⁸ F. GIUFFRÈ, *Alle radici dell'ordinamento: la solidarietà tra identità e integrazione*, cit., p. 566.

²⁰⁹ F. GIUFFRÈ, *Solidarietà*, cit., p. 5626-5627.

²¹⁰ *Ivi*, p. 5627.

²¹¹ La giurisprudenza costituzionale rintraccia la più alta espressione di questa dimensione nel volontariato, in quanto l'azione volontaria rappresenta «la più diretta realizzazione del principio di solidarietà sociale, per il quale la persona è chiamata ad agire non per calcolo utilitaristico o per imposizione di un'autorità, ma per libera e spontanea espressione della profonda socialità che caratterizza la persona stessa». Si veda: Corte costituzionale, sentenza 17 febbraio 1992, n. 75.

«paradigma di azione collettiva»²¹² non solo per lo Stato e tutti gli enti pubblici, ma anche per tutti i soggetti dell'ordinamento, nello svolgimento di attività di promozione umana e di integrazione sociale della collettività²¹³. Il principio di solidarietà, così inteso, aiuta a essere anche parametro per l'applicazione del principio di proporzionalità²¹⁴ e quindi il bilanciamento tra interessi contrapposti, soprattutto qualora coinvolgessero, da un lato, l'interesse del singolo e, dall'altro, l'interesse della comunità²¹⁵. Il principio di solidarietà nella sua declinazione sociale trova pertanto approdo e rifugio²¹⁶, che lo accoglie e lo alimenta, nel concetto costituzionale della dignità sociale della persona umana. La solidarietà è così un presupposto per la dignità nelle sue dimensioni che connettono tra loro in senso orizzontale, singoli e formazioni sociali, e in senso verticale, istituzioni e cittadini. È questo il livello di garanzia che richiede il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni connessi ai diritti sociali. L'ampiezza del concetto di solidarietà consente poi di offrire anche un secondo livello di garanzia, che, se pur non strettamente essenziale, si connette all'idea del raggiungimento degli obiettivi dello Stato sociale, e quindi promuove la garanzia di ulteriori condizioni di benessere²¹⁷.

²¹² Corte costituzionale, sentenza 15 aprile 1992, n. 202; Corte costituzionale, sentenza 15 dicembre 1995, n. 519.

²¹³ F. GIUFFRÈ, *Solidarietà*, cit., p. 5628.

²¹⁴ Per un approfondimento sul principio di proporzionalità: S. DE NITTO, *La proporzionalità nel diritto amministrativo*, in Torino, Giappichelli, 2023; B. MARCHETTI, *Il principio di proporzionalità: uno, nessuno e centomila?*, in A. BARTOLINI, T. BONETTI, B. MARCHETTI, B.G. MATTARELLA, M. RAMAJOLI (a cura di), *La legge n. 241 del 1990, trent'anni dopo*, Torino, Giappichelli, 2021; A. SANDULLI, *Proporzionalità*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. V, Milano, Giuffrè, 2006, p. 4643-4650.

²¹⁵ Si veda per esempio la sentenza della Corte costituzionale del 14 giugno 1990, n. 307, con la quale «la Corte ha richiamato il reciproco dovere di solidarietà quale momento di equilibrio tra l'autonomia individuale nell'esercizio del diritto fondamentale alla salute e la misura di un legittimo intervento autoritario in vista del perseguimento dell'interesse generale ad una efficace profilassi contro la poliomielite», in F. GIUFFRÈ, *Solidarietà*, cit., p. 5628-5629.

²¹⁶ F. GIUFFRÈ, *Alle radici dell'ordinamento: la solidarietà tra identità e integrazione*, cit., p. 566.

²¹⁷ «Su questo livello, non coesistente alla tutela della dignità della persona umana, sono ammesse forme di attuazione differenziata, sia con riguardo alle istituzioni chiamate a realizzare le politiche di benessere, sia con riferimento ai destinatari delle stesse. [...] Pertanto, se è consentita ed, anzi, auspicabile che le prestazioni concernenti i diritti sociali vengano erogate anche da istituzioni del privato-sociale - alimentate da uno spontaneo sentimento solidaristico, normalmente operante, a cerchi concentrici, dai legami delle più piccole formazioni sociali al più generale legame verso il prossimo - l'ordinamento deve, comunque, assicurare l'adempimento dei compiti solidaristici pubblici, espressione della solidarietà verticale o paterna, nei limiti quanto essenziale alla tutela della dignità della persona, ovvero della sua "esistenza libera e dignitosa" (art. 36 Cost.)», in *ivi*, p. 567-568.

Il principio di sussidiarietà²¹⁸, così come il principio di solidarietà, conosce una duplice dimensione, verticale e orizzontale. La sussidiarietà, per sua natura, si colloca esattamente come ponte di connessione tra la solidarietà e la partecipazione, in qualche modo è come se nel principio di solidarietà si rinvenisse l'*animus*, in quello di partecipazione il *facere*, in quello di sussidiarietà l'*instrumentum*.

In fondo per capire il funzionamento di un concetto giuridico, è sempre utile astrarre il meccanismo di funzionamento e immergerlo in una logica di ingranaggi che segue le regole della meccanica. L'attività del primo ingranaggio trasferisce la forza fisica all'altro, perché questo funzioni, e viceversa. Allo stesso modo anche la società, la politica, l'economia, il diritto, funzionano bene quando la forza, l'energia, l'attività di uno alimenta e supporta l'altro. Non tutte le rotelle degli ingranaggi sono identiche, non tutte hanno la stessa dimensione, e quindi non tutte la stessa forza, ma l'effetto dinamico complessivo e finale funziona solo se tutte le rotelle cooperano.

Il principio di sussidiarietà²¹⁹, codificato in Costituzione con la riforma del Titolo V all'art. 118, si «comporta come una regola di distribuzione delle funzioni presso l'ente più vicino alla base sociale». Le funzioni di cui si parla sono le funzioni amministrative, anche se poi questa distribuzione si ripercuote di fatto anche sulle funzioni normative²²⁰. La dimensione verticale interessa i rapporti tra le varie istituzioni pubbliche, dallo Stato agli enti locali, secondo un criterio di prossimità. La dimensione orizzontale²²¹, invece, interessa la

²¹⁸ La dottrina sul principio di sussidiarietà è molto vasta. Tra tutti, per un approfondimento sul punto: M. ABRESCIA, *Il principio costituzionale di sussidiarietà*, Bologna, Bonomo, 2005; N. AICARDI, *Funzione di organizzazione dei servizi pubblici locali e sussidiarietà tra norme generali e regolazioni settoriali*, in *Riv. reg. merc.*, 2, 2019; G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118 u.c. della Costituzione*, in AA.VV., *Studi in onore di Giorgio Berti*, vol. 1, Napoli, Jovene editore, 2005; M.P. CHITI, *Principio di sussidiarietà, pubblica amministrazione e diritto amministrativo*, in *Dir. pubbl.*, 1995; E. FERRARI, *Lo Stato sussidiario: il caso dei servizi sociali*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2002; R.J. FLACCO, *Sussidiarietà e mercato nell'affidamento dei servizi sociali*, in *Foro amm.*, 2, 2020; P. SAGGIANI, *Il social housing e la tutela del diritto all'abitazione, tra realtà e nuovi scenari di sussidiarietà orizzontale*, in *Rass. dir. civ.*, 1, 2021.

²¹⁹ MODUGNO (a cura di), *Diritto pubblico*, cit., p. 464.

²²⁰ V. CERULLI IRELLI, *Sussidiarietà (dir. amm.)*, in *Enc. giur.*, Vol. XII, 2004.

²²¹ «È impossibile tenere distinti diritti sociali e principio di sussidiarietà orizzontale: essi sono comunque legati o nel senso che l'applicazione del principio esclude in radice ogni intervento dei poteri pubblici o nel senso che l'intervento dei poteri pubblici viene ammesso purché a sostegno di quello privato; nel primo caso essi stanno in radicale opposizione, nel senso che se si espande l'uno si restringe l'altro, e viceversa; nel secondo caso l'intervento pubblico viene ammesso solo a patto che si esprima come aiuto all'azione privata», in G.U.

distribuzione delle funzioni in capo ai cittadini stessi²²², anche e soprattutto attraverso le formazioni sociali. Nella dimensione orizzontale si parla non precisamente di funzioni amministrative, ma dello svolgimento di attività di interesse generale, che consistono in operazioni o prestazioni materiali, in cui ricorre la non essenzialità del fine di lucro²²³. Il principio di sussidiarietà si fonda così sul presupposto che i singoli devono sentirsi impegnati a contribuire²²⁴ al benessere generale, sentendosi stimolati dall'idea di appartenere a una comunità²²⁵, e si sintetizza in quel principio di autonomia del singolo e delle formazioni sociali all'interno dello Stato²²⁶. In questa prospettiva²²⁷, il

RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2002, p. 27.

²²² «Utilizzare la sussidiarietà come principio ordinatore delle nuove politiche di welfare a livello territoriale richiede che l'obiettivo principale delle amministrazioni locali diventi l'aiutare gli individui singoli o associati a diventare attivi o a rimanere membri produttivi della società. La corretta applicazione, sia della sussidiarietà verticale (fra le istituzioni pubbliche) sia della sussidiarietà orizzontale, conserva e rafforza il ruolo delle amministrazioni statali, regionali e locali, quando esse, da un lato, si fanno garanti dei principi solidaristici tra i cittadini, nel sostegno alla società civile e nel raccordo dell'esercizio delle responsabilità pubbliche e, dall'altro, quando svolgono un'adeguata sorveglianza sul sistema di offerta complessivo, con garanzie di imparzialità e completezza della rete di interventi e di servizi presenti sul territorio. Un esempio di come tutto ciò sia miseramente fallito lo troviamo in Italia», in E. MANGONE, *Solidarietà sociale*, Milano, Mondadori, 2022, p. 106-107.

²²³ Sul punto: «le "attività di interesse generale" sono altra cosa rispetto alle funzioni amministrative di cui al primo comma dell'art. 118, anche se in parte coincidono. Sicuramente le funzioni amministrative sono attività di interesse generale (tutta l'amministrazione lo è per definizione). Ma le attività di cui all'ultimo comma non comprendono funzioni amministrative in senso tecnico, esercizio di poteri amministrativi. Queste infatti sono riservate alla pubblica amministrazione, salvi i casi di *munera* espressamente previsti dalle leggi [...] Le attività di interesse generale, consistono fondamentalmente di operazioni e prestazioni materiali, supportate, dal punto di vista giuridico, da attività negoziale e caratterizzate in principio dalla non essenzialità del fine di lucro», in V. CERULLI IRELLI, *Sussidiarietà (dir. amm.)*, cit.

²²⁴ «Nell'attuale contesto politico, la sussidiarietà è l'aspetto delle politiche di welfare che consente spazi più ampi alla partecipazione: le nuove modalità di erogazione delle prestazioni e dei servizi non solo accentuano le azioni dei cittadini nel definire i loro bisogni, ma devono soprattutto riconoscere il ruolo che essi e le loro aggregazioni (formali e informali) svolgono come partner piuttosto che come destinatari passivi di servizi e benefici», in E. MANGONE, *Solidarietà sociale*, cit., p. 105.

²²⁵ L. MELICA, *Sussidiarietà*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. VI, Milano, Giuffrè, 2006, p. 5837.

²²⁶ S. PELLIZZARI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nella giurisprudenza del giudice amministrativo: problemi di giustiziabilità e prospettive di attuazione*, in *Istituzioni del federalismo*, 3, 2011, p. 597.

²²⁷ «L'attività di prestazione e di erogazione di servizi è stata considerata uno dei terreni privilegiati di sperimentazione del principio di sussidiarietà orizzontale per l'esercizio di "attività di interesse generale", a fronte dell'impossibilità di applicare il principio in relazione ad attività che implicano "poteri di comando"», in A. MOLITERNI, *Perimetro del servizio pubblico locale e principio di sussidiarietà*, in R. CHIEPPA, G. BRUZZONE, A. MOLITERNI (a

pubblico deve impegnarsi a favorire il privato nel contribuire «a “sussidiare” i pubblici poteri nell’esercizio di attività di interesse generale»²²⁸, e garantire in ogni caso il proprio intervento, laddove il privato non completasse il raggiungimento dell’esigenza di carattere generale, assicurando la sua attività di regolazione e armonizzazione degli interventi dei privati²²⁹.

Il principio di partecipazione²³⁰, che si osserva come il *facere*, dopo l’*animus*, e l’*instrumentum*, è, infine, il principio ai sensi del quale i destinatari del servizio, conformemente alla dimensione orizzontale di sussidiarietà, e spinti da animo solidale, possono partecipare alla programmazione del servizio, a quella di erogazione, nonché nell’ambito dei servizi abitativi, a quella della manutenzione e conservazione degli alloggi. La base costituzionale del principio si rintraccia, poi, nell’art. 3 Cost., nel quale la partecipazione si lega anche al principio di eguaglianza sostanziale²³¹, andando a completare l’obiettivo di perseguire il pieno sviluppo della persona umana²³². La natura di questa partecipazione è di tipo collaborativa, oltre che funzionale al raggiungimento dell’interesse pubblico. Il principio di partecipazione, più che in una delimitata nozione giuridica, deve apprendersi da comportamenti fattuali, e finisce per essere il principio

cura di), *La riforma dei servizi pubblici locali*, Milano, Giuffrè, 2023, p. 170-171. Si veda anche: G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, cit., p. 23; N. AICARDI, *Funzione di organizzazione dei servizi pubblici locali e sussidiarietà tra norme generali e regolazioni settoriali*, cit.

²²⁸ V. CERULLI IRELLI, *Sussidiarietà (dir. amm.)*, cit.

²²⁹ «Da tale formulazione del principio di sussidiarietà risulta certamente esaltato il ruolo dei soggetti privati, singoli o associati, come soggetti chiamati a partecipare alla definizione dei modi di perseguimento dell’interesse pubblico e al suo concreto soddisfacimento; ciò non mette però in discussione la funzione di individuazione e coordinamento di tali interessi da parte dei soggetti pubblici, ma incide sui modi attraverso cui si deve svolgere la loro azione», in A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Dir. pubbl.*, 1. 2002, p. 79.

²³⁰ Anche se non esattamente coincidente con il senso qui inteso, si veda: M. OCCHIENA, *Partecipazione al procedimento amministrativo*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. V, Milano, Giuffrè, 2006, p. 4128-4136. Sul principio di partecipazione, si veda anche: S. SILEONI, *Principi generali del servizio pubblico locale*, in R. CHIEPPA, G. BRUZZONE, A. MOLITERNI (a cura di), *La riforma dei servizi pubblici locali*, Milano, Giuffrè, 2023, p. 97-98.

²³¹ Sul punto, G. GOTTI, *La co-programmazione tra politica e amministrazione. Teoria, prassi e nuove prospettive*, in *Federalismi.it*, 8, 2024, p. 55.

²³² V. ATRIPALDI, *Contributo alla definizione del concetto di partecipazione nell’art. 3 della Costituzione*, in AA.VV., *Strutture di potere, democrazia e partecipazione*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1974, p. 13.

guida della c.d. amministrazione condivisa²³³, che si sostanzia nelle prassi collaborative.

2. Le tipologie classiche di servizi abitativi

Dopo aver individuato e approfondito le fasi dell'assunzione e della regolazione, è opportuno analizzare l'ultima fase della disciplina dei servizi pubblici, ossia la fase della gestione.

Storicamente, il modello originario dei servizi pubblici rintracciava le sue peculiarità nel regime di riserva originaria a favore dello Stato e nella gestione diretta o indiretta del servizio da parte dei pubblici poteri. Con la riserva, i privati erano esclusi dalla possibilità di esercizio delle attività di erogazione dei servizi in regime di concorrenza, il che ha condotto a esempi di monopolio e privative comunali, con riferimento ai servizi pubblici locali. Le forme di gestione erano invece esclusivamente quella diretta e quella indiretta. La prima si realizzava tramite aziende speciali interne allo Stato o all'ente locale, la seconda, quella indiretta, con enti pubblici economici. Accanto a queste forme organizzative, la gestione poteva essere affidata a soggetti terzi, privati, per mezzo di una concessione amministrativa, in cui il concessionario raffigurava l'organo indiretto dello Stato²³⁴.

Con riferimento poi alle forme di gestione, viene in rilievo la rilevanza economica o non economica del servizio da erogare. Anche la suddivisione nelle tre fasi dell'assunzione, regolazione, e gestione ha caratterizzato quei servizi pubblici aventi rilevanza economica, che hanno assistito ai processi di liberalizzazione e di privatizzazione²³⁵, a partire dagli anni Novanta. Quelli che invece sono riconosciuti come privi di rilevanza economica, o come servizi non economici, come la

²³³ Sull'amministrazione condivisa: G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1997; G. ARENA, M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022; F. GIGLIONI, *Forme e strumenti dell'amministrazione condivisa*, in G. ARENA, M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022; C. BEVILACQUA, *Il baratto amministrativo tra amministrazione condivisa e partenariato pubblico privato*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022. Sul punto: «è lo stesso concetto di amministrazione condivisa a richiamare l'idea di un impegno comune tra pubblico e privato», in P. SAGGIANI, *Il social housing e la tutela del diritto all'abitazione*, cit., p. 188.

²³⁴ M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 366.

²³⁵ S. DEL GATTO, *I servizi pubblici*, in S. CASSESE (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Bar-Roma, Editori Laterza, 2021, II ristampa 2023, p. 173 ss.; G. MULAZZANI, *I servizi pubblici nazionali e locali*, in A. BARTOLINI, T. BONETTI, B. MARCHETTI, B.G. MATTARELLA, M. RAMAJOLI (a cura di), *Le riforme amministrative*, Bologna, Il Mulino, 2024, p. 340 ss.

scuola, la sanità e l'assistenza sociale, sono quelli di cui si fa carico direttamente la pubblica amministrazione con oneri a spese della fiscalità generale, e quindi in questo caso «il coinvolgimento dei privati è possibile solo se ai gestori vengono erogati finanziamenti pubblici»²³⁶.

La categoria dei servizi sociali, intesa nella sua dimensione più ampia, come prima specificato, non è tuttavia delimitabile alla sola sfera dei servizi di interesse non economico generale. Il mercato e, quindi, il rispetto delle regole di concorrenza possono essere protagonisti anche nel settore dei servizi sociali²³⁷.

L'ampliamento della sfera dei servizi abitativi richiede, inoltre, in modo imprescindibile l'accesso dei servizi sociali al mercato, perché le nuove formule di gestione del servizio presuppongono la partecipazione dei privati e, dunque, un innesco competitivo nelle attività di erogazione.

Prima di procedere all'analisi dei diversi servizi abitativi, è opportuno esporre le principali forme di gestione di regola applicabili ai servizi pubblici, in generale.

Le forme tradizionali sono la gestione diretta, e la gestione indiretta. Nel primo caso l'attività è svolta da strutture dell'ente, che è titolare del servizio. Nel secondo caso, invece, essa è affidata a un ente pubblico, che viene incaricato dello svolgimento del servizio²³⁸.

A queste, si aggiunge poi la gestione del servizio da parte di una società *in-house*, che riceve l'affidamento del servizio per mezzo di una concessione o convenzione, senza che venga espletata però la procedura di gara. Si tratta così di una modalità ancora di fatto interna all'organizzazione della pubblica amministrazione.

Le forme, con le quali si esternalizza, parzialmente o complessivamente il servizio, sono la società mista, a partecipazione pubblica e privata, il partenariato pubblico-privato di tipo contrattuale, e, infine, l'autorizzazione a più gestori di erogare il servizio in concorrenza tra loro.

²³⁶ M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 367.

²³⁷ Sul punto si veda il secondo capitolo, che approfondisce la dimensione europea. Sul punto anche: E. MENICETTI, *Servizi sociali e servizi economici di interesse generale*, in S. SCIARRA (a cura di), *Solidarietà, mercato e concorrenza nel welfare italiano. Profili di diritto interno e comunitario*, Bologna, Il Mulino, 2007.

²³⁸ M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 374.

La forma della società mista²³⁹ è una forma di partenariato pubblico-privato di tipo istituzionale²⁴⁰, nella quale la esternalizzazione²⁴¹ del servizio si realizza solo parzialmente. Il socio privato deve essere selezionato tramite l'avvio di una procedura di gara e riceve l'affidamento della gestione attraverso il rilascio di una concessione²⁴². Il soggetto pubblico e quello privato sono così strettamente legati e si occupano della gestione del servizio in modo comune.

L'altra forma di partenariato, invece, quella di tipo contrattuale, realizza un'esternalizzazione completa del servizio, e rappresenta un'ulteriore forma di gestione. Essa prevede il rilascio «della concessione del servizio a soggetti terzi selezionati sulla base di procedure competitive nei casi in cui per ragioni tecniche o economiche il servizio si presta a essere erogato da un solo gestore (concorrenza per il mercato)»²⁴³. In questa modalità il controllo pubblico sul servizio viene svolto dalle disposizioni del contratto di servizio²⁴⁴, non essendo previsto un coinvolgimento organizzativo diretto del soggetto pubblico.

L'ultima forma è poi quella dell'autorizzazione rilasciata a più gestori che procedono all'erogazione del servizio in un rapporto di

²³⁹ La disciplina di riferimento è contenuta nel d.lgs. n. 175/2016, Testo unico sulle società a partecipazione pubblica.

²⁴⁰ Per completezza, si osserva che una parte della dottrina realizza un'ulteriore distinzione in materia di partenariato pubblico privato, distinguendo tra PPP contrattuale, strutturato e istituzionale. Secondo questa distinzione, la società mista sarebbe da inquadrare all'interno della categoria del PPP strutturato. Sul punto, A. FIORITTO, *L'amministrazione negoziale: modelli di partenariato e problemi di applicazione*, in A. FIORITTO (a cura di), *Nuove forme e nuove discipline del partenariato pubblico privato*, Torino, Giappichelli 2017, p. 58. Nell'analisi svolta, si preferisce, invece, seguire la distinzione classica, che ha alla base la disciplina europea, tra PPP contrattuale e PPP istituzionale.

²⁴¹ «Con il termine esternalizzazione si indica l'esercizio di attività amministrative affidato a soggetti diversi dalla pubblica amministrazione, spesso in virtù del principio di sussidiarietà orizzontale», in E. CASETTA, F. FRACCHIA (a cura di), *Manuale di Diritto Amministrativo*, cit., p. 651.

²⁴² Ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. c), dell'Allegato I.1, del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, la definizione di concessione è la seguente: «c) «contratti di concessione» o «concessioni», i contratti a titolo oneroso stipulati per iscritto a pena di nullità in virtù dei quali una o più amministrazioni aggiudicatrici o uno o più enti aggiudicatori affidano l'esecuzione di lavori o la fornitura e la gestione di servizi a uno o più operatori economici, ove il corrispettivo consista unicamente nel diritto di gestire i lavori o i servizi oggetto dei contratti o in tale diritto accompagnato da un prezzo».

²⁴³ M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 375.

²⁴⁴ «Si tratta di un contratto che riguarda le modalità di svolgimento del servizio e, in particolare, le modalità di erogazione di prestazioni doverose ed eque a favore degli utenti», in V. LOPILATO, *Manuale di diritto amministrativo, I, Parte generale*, Torino, Giappichelli, 2021, p. 900. Con riferimento alla natura giuridica, la tesi prevalente vuole che sia considerato non come un contratto di diritto privato, bensì come un accordo pubblico, ai sensi dell'art. 11 della legge n. 241/1990.

concorrenza tra loro. Essa determina pertanto un caso di concorrenza nel mercato²⁴⁵.

Nel caso dei servizi abitativi è interessante osservare come si sia storicamente evoluto l'intervento pubblico, e al contempo come si sia espanso, ridotto e riespanso il contributo del soggetto privato, fino a osservare, nel quarto capitolo, quali forme si potrebbero disegnare per la gestione dei servizi abitativi, alla luce delle esperienze del *Community Land Trust*.

2.1. Edilizia residenziale pubblica

L'edilizia residenziale pubblica è la formula classica dei servizi abitativi, nonché la formula più antica con la quale i pubblici poteri hanno provveduto alla soddisfazione dell'esigenza abitativa delle classi meno abbienti. L'edilizia residenziale pubblica, inoltre, è l'evoluzione storica di un concetto più remoto, l'edilizia popolare, divenuta poi edilizia popolare ed economica.

Il primo intervento dello Stato nel settore risale alla legge Luzzatti²⁴⁶, la legge 31 maggio 1903, n. 254²⁴⁷, con la quale si prevedeva che le Casse di risparmio, le Opere pie, i Monti di pietà concedessero prestiti alle società cooperative, agli enti morali, e alle società di beneficenza o di mutuo soccorso, al fine di costruire o acquistare case popolari. La legge curava anche il fronte fiscale, prevedendo esenzioni delle imposte a raggio quinquennale e riduzioni sulle imposizioni fiscali. I destinatari erano operai, ma anche piccoli commercianti e impiegati. Era con questa legge, inoltre, che venivano

²⁴⁵ M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 376.

²⁴⁶ Questa legge prende il nome da Luigi Luzzatti, deputato che presentò la proposta nel programma di legislazione sociale del governo Zanardelli-Giolitti. Per una ricostruzione storica della suddetta legge: F. CRUPI, *L'edilizia a carattere sociale in Italia. Dalla legge Luzzatti al social housing*, in *Open Journal of Humanities*, 7, 2021, p. 97-112; M. D'AMURI, *La casa per tutti nell'Italia giolittiana. Provvedimenti e iniziative per la municipalizzazione dell'edilizia popolare*, Milano, Ledizioni, 2013.

²⁴⁷ Si veda in particolare anche l'art. 18, ai sensi del quale: «Quando sia riconosciuto il bisogno di provvedere alloggi per le classi meno agiate e ove manchino le Società indicate nell'articolo 2 della presente legge o gl'istituti considerati nell'articolo 22, o ne sia insufficiente l'azione, i Comuni sono autorizzati a intraprendere la costruzione di case popolari soltanto per darle a pigione, conformandosi alle leggi vigenti e a tutti i provvedimenti che disciplinano l'assunzione di pubblici servizi per parte di municipi. I Comuni sono pure autorizzati, colle cautele indicate nel comma precedente, a intraprendere la costruzione degli alberghi popolari da affittarsi per dimora giornaliera e di dormitori pubblici ad uso gratuito». Sul punto, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'evoluzione della politica della casa in Italia*, cit., p. 170.

costituiti gli Istituti Autonomi Case Popolari (IACP)²⁴⁸, enti pubblici operanti su scala provinciale, volti alla realizzazione e alla gestione del patrimonio pubblico abitativo. Con questa legge lo Stato non interveniva in prima persona, ma assumeva il ruolo di regolatore²⁴⁹. Si registravano speculazioni sul mercato fondiario e valorizzazioni di «posizioni private parassitarie»²⁵⁰, e soprattutto si generava un effetto paradossale, quello per cui dell'edilizia finanziata con capitale pubblico si avvantaggiavano più i ceti medi, che i soggetti realmente bisognosi di un alloggio²⁵¹. Questo per osservare, in parte, gli esiti deludenti di questo primo approccio.

Nel 1908 entrava poi in vigore il testo unico per le case popolari, il regio decreto 27 febbraio 1908, n. 89²⁵², che coordinava la legge Luzzatti con alcune leggi successive, la legge 14 luglio 1907, n. 555 e la legge 2 gennaio 1908, n. 5. L'unica novità più rilevante del testo unico²⁵³ era l'introduzione di banche popolari fra gli enti in grado di concedere prestiti²⁵⁴, nonché l'introduzione delle case economiche accanto a quelle popolari. D'ora in poi, non si sarebbe parlato più di edilizia popolare, bensì di edilizia popolare ed economica²⁵⁵. Le prime si

²⁴⁸ «Enti pubblici inizialmente costituiti su iniziativa delle amministrazioni locali, ma in seguito rimodellati come organismi sostanzialmente statali operanti su scala provinciale, e destinati a divenire negli anni successivi i principali protagonisti nella realizzazione e gestione del patrimonio abitativo pubblico», in *ibidem*.

²⁴⁹ E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare. Spinte proprietarie, strumenti della rendita e trasformazioni sociali*, cit., p. 109.

²⁵⁰ P. BARCELLONA, P. BERRETTA, D. CORRADINI, G. COTTURRI, M. LIBERTINI, F. MAZZIOTTI, L. VOLPE, *La casa come servizio sociale*, in *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, Roma-Bari, Laterza, 1974, p. 157.

²⁵¹ E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare. Spinte proprietarie, strumenti della rendita e trasformazioni sociali*, cit., p. 111.

²⁵² Con il testo unico si rafforzò l'impianto degli sgravi fiscali, in quanto venne aumentato a dieci anni il periodo di esenzione dalle imposte, prima limitato a cinque.

²⁵³ «Si può dire che con il t.u. del 1908 è il bene «casa popolare o economica» ad attirare l'attenzione legislativa così che la normativa sembra disporsi sull'oggetto dell'attività, sui requisiti della stessa e sulle agevolazioni di cui può godere, mentre si attenua l'originaria impostazione che poneva in primo piano i soggetti destinatari delle opere realizzate», in V. DOMENICHELLI, *Dall'edilizia popolare ed economica all'edilizia residenziale pubblica. Profili giuridici dell'intervento pubblico*, Padova, Cedam, 1984, p. 32.

²⁵⁴ *Ivi*, p. 31 ss.

²⁵⁵ Si evidenzia, inoltre, che con il testo unico del 1908 si procedette verso un maggiore coinvolgimento del pubblico nel settore, e fu infatti sancita la possibilità per i Comuni di «ottenere mutui dalla Cassa depositi e prestiti da impiegare nella costruzione di case popolari o economiche; al pagamento delle quote annue d'interesse lo Stato avrebbe concorso per 1/6 della spesa relativa», in *ivi*, p. 33. Sull'edilizia popolare ed economica: «Si possono prendere le mosse dagli strumenti attuativi della c.d. fase dell'edilizia economica e popolare che si può storicamente collocare a partire dalla c.d. legge Luzzatti (l. 31 maggio 1903, n. 254), in cui lo Stato iniziò a occuparsi della questione abitativa, ma in maniera disarticolata ed estemporanea. In particolare, il concetto di edilizia economica e popolare sottendeva una

distinguevano dalle seconde per differenze nel valore del canone d'affitto, nel numero di vani e negli impianti igienici. L'attenzione, infatti, nel testo unico passava dalla distinzione tra i destinatari, a cui era legata la legge Luzzatti, al bene casa in sé²⁵⁶.

Il secondo testo unico, per le case popolari e l'industria edilizia, era poi il regio decreto-legge 30 novembre 1919²⁵⁷, n. 2318. Con esso venivano introdotti altri enti mutuatari per l'acquisto o la costruzione di case popolari o economiche, l'istituto cooperativo per le case degli impiegati dello Stato, le società cooperative fra impiegati, salariati e pensionati dello Stato, mutilati o invalidi di guerra. È in questo testo che l'intervento dello Stato acquistava la qualifica di intervento diretto o mediato dagli IACP²⁵⁸, pur conservandosi un prevalente *favor* per l'iniziativa privata²⁵⁹.

Negli anni successivi si verificava, poi, una moltiplicazione dei provvedimenti con inerenza al settore, ma erano tutti diretti a micro-

concezione dell'abitazione "quasi caritativa": "l'intervento pubblico resta[va] comunque ancorato alla necessità di venire incontro alle classi meno abbienti a scopo, diremmo quasi, di beneficenza pubblica", con case spesso "modeste o modestissime", in P. SAGGIANI, *Il social housing e la tutela del diritto all'abitazione*, cit., p. 179-180; N. ASSINI, *Edilizia residenziale pubblica*, in *Enc. giur.*, XII, 1989, p. 1944.

²⁵⁶ La l. n. 254, infatti, si concentrava principalmente sul realizzare una distinzione tra i destinatari, così descritta: «la prima legge sulle case popolari, gelosa dei privilegi fiscali per quanto in si scarsa misura concessi, temendo che troppi avessero a parteciparne, anche senza averne il bisogno, s'ingegnò a stabilire una classificazione, per distinguere due categorie di persone aventi diritto a differenti trattamenti. Primo il *popolo minuto* da ricoverarsi nelle case, negli alberghi e nei ricoveri comunali; secondo il *popolo grasso*, cui le società costruttrici avrebbero dovuto regalare presto la casa; catenaccio poi sul viso di tutti gli altri cittadini, tra i quali si presume il problema dell'abitazione esser già bello e risolto», in L. CAISSOTTI DI CHIUSANO, *Le case popolari o economiche in Italia dopo la legge del 1903*, in *Rivista Internazionale di Scienze Sociali e Discipline Ausiliarie*, Vol. 49, fasc. 193, gennaio 1909, p. 20.

²⁵⁷ Con riferimento al contesto storico, va detto che tra il 1913 e il 1919 l'apparato industriale crebbe a dismisura e che, a seguito della Grande Guerra, mutò radicalmente l'assetto economico e sociale. Accanto a un'industria fortemente potenziata, si verificava un generalizzato aumento dei prezzi e serie difficoltà nel processo di riconversione di un apparato industriale sviluppatosi in ragione della guerra, e che quindi stentava a ritrovare un rinnovato equilibrio produttivo. Sul punto: V. DOMENICHELLI, *Dall'edilizia popolare ed economica all'edilizia residenziale pubblica. Profili giuridici dell'intervento pubblico*, cit., p. 44.

²⁵⁸ «L'edilizia popolare ed economica ricadde nell'ambito degli interventi pubblici di natura sociale», in E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare. Spinte proprietarie, strumenti della rendita e trasformazioni sociali*, cit., p. 113.

²⁵⁹ «Se, infatti, come si è visto, l'iniziativa privata avrebbe dovuto costituire, secondo la legislazione precedente, lo strumento per la realizzazione di interessi generali, in concreto detti interessi soccomberono a favore di quelli meramente privati e mossi evidentemente da interessi diversi», in DOMENICHELLI, *Dall'edilizia popolare ed economica all'edilizia residenziale pubblica. Profili giuridici dell'intervento pubblico*, cit., p. 52.

categorie di beneficiari, e miravano a considerare come presupposto necessario l'appartenenza a una determinata categoria, per esempio gli impiegati statali, piuttosto che l'essere titolari di redditi insufficienti per l'approvvigionamento e il mantenimento di un alloggio. Si generava, dunque, un sistema in cui i contributi statali offrivano sostegno all'edilizia privata²⁶⁰, perdendo di vista l'interesse pubblico generale e il fine sociale²⁶¹. La vera mancanza del sistema, che andava delineandosi, era una regolazione pubblica dei vari interventi, mancava una generale politica abitativa, una regolazione del regime dei suoli, degli strumenti di espropriazione e pianificazione urbanistica, del regime proprietario e di quello delle locazioni abitative²⁶².

Nel 1938 entrava poi in vigore il terzo testo unico delle disposizioni sull'edilizia popolare ed economica²⁶³, regio decreto 28 aprile 1938, n. 1165. Anche in questo scenario si registrava una normativa complessa e scomposta, in cui i Comuni e gli IACP erano formali detentori dell'attività di edilizia popolare ed economica, ma di fatto erano solo chiamati a far fronte alle questioni degli oneri di urbanizzazione, e le principali risorse statali erano dirottate al sostegno delle molteplici

²⁶⁰ «Secondo una relazione della Banca d'Italia del 1936 l'intervento diretto dello Stato è ben poca cosa, rispetto all'83,4% rappresentato dall'industria privata in quell'anno. E anche questa parte del patrimonio abitativo, naturalmente, non andava ai ceti veramente popolari», in P. BARCELLONA, P. BERRETTA, D. CORRADINI, G. COTTURRI, M. LIBERTINI, F. MAZZIOTTI, L. VOLPE, *La casa come servizio sociale*, cit., p. 161. Un riferimento letterario, ma al contempo di denuncia, che coglie in pieno la difficile condizione è un passo di *Il ventre di Napoli* di Matilde Serao, «nelle case del popolo, all'Arenaccia, nel Quartiere Orientale non abitano, dunque, che gli operai eleganti, diciamo così, e tutta la piccola borghesia, piccoli impiegati, commessi, contabili, uscieri, scritturali e, persino, dei cancellieri di tribunale: non abitano tutti coloro, il cui bilancio familiare fluttua da settantacinque lire il mese, posizione, già molto brillante, in questo nostro paese», in M. SERAO, *Il ventre di Napoli*, Milano, BUR Rizzoli, 2019.

²⁶¹ Si realizzava uno sbriciolamento della legislazione, diretta solo a un moltiplicarsi di categorie interessate. Indicativo è il regio decreto-legge 25 ottobre 1924, n. 1944, che istituiva l'INCIS, l'Istituto nazionale per le case degli impiegati statali. «L'accento normativo è posto più solo sull'appartenenza alla categoria degli impiegati statali che alla qualità di titolare di minore reddito, essendo la prima requisito e condizione imprescindibile e la seconda solo criterio accessorio di priorità tra gli appartenenti alla medesima categoria», in DOMENICHELLI, *Dall'edilizia popolare ed economica all'edilizia residenziale pubblica. Profili giuridici dell'intervento pubblico*, cit., p. 62-63.

²⁶² E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare. Spinte proprietarie, strumenti della rendita e trasformazioni sociali*, cit., p. 116.

²⁶³ «Ridisciplinava organicamente la materia, incentrava l'edilizia popolare, mediante esenzioni fiscali e finanziamenti. Esso conteneva un'articolata disciplina sulle cooperative edilizie a contributo erariale, normativa cui ancor oggi occorre parzialmente far riferimento in materia di cooperazione edilizia», in P. SAGGIANI, *Il social housing e la tutela del diritto all'abitazione*, cit., p. 180.

cooperative di impiegati pubblici²⁶⁴. Mancavano ancora, pertanto, dei principi di coordinamento in funzione di una più coerente programmazione territoriale²⁶⁵.

Era solo il 1942, quando si affrontò per la prima volta l'esigenza di una riforma urbanistica. Era con la legge 17 agosto 1942, n. 1150, che si avviava, infatti, la formazione dei Piani Regolatori Generali (PRG) e la suddivisione del territorio in zone, realizzando la c.d. zonizzazione. Il contesto storico, sociale, ed economico della Seconda guerra mondiale e dei primissimi anni del dopoguerra non erano, però, lo scenario migliore per la sua applicazione. Il desiderio e l'esigenza imminente della ricostruzione superavano di gran lunga l'esigenza di rispettare un piano urbanistico. La pianificazione veniva così procrastinata. In risposta all'urgenza della ricostruzione, venivano emanati alcuni decreti legislativi tra il 1945 e il 1947²⁶⁶, con i quali si favoriva l'attività edilizia dei privati, prevedendo agevolazioni tributarie ed erogazioni di contributi statali in favore dei proprietari privati che si fossero dedicati alla ricostruzione o alla riparazione di edifici distrutti o danneggiati dalla guerra. Venivano previsti anche incentivi per la costruzione di nuovi alloggi per le classi meno abbienti²⁶⁷.

La legge 28 febbraio 1949, n. 43, provvedimenti per incrementare l'occupazione operaia, agevolando la costruzione di case per lavoratori, diveniva poi famosa come piano Fanfani²⁶⁸ per l'INA Casa. Prevedeva la formazione di un apposito piano di costruzioni e ne affidava la realizzazione all'ente INA Casa²⁶⁹. Il finanziamento del piano era

²⁶⁴ Sugli oneri di urbanizzazione, si veda l'art. 44 del testo unico: «Sulle aree, che siano state o siano destinate da parte della società, degli istituti e dei privati contemplati nell'articolo 16, alla costruzione di case popolari od economiche, il comune ha l'obbligo di provvedere a proprie spese, contemporaneamente alla costruzione delle case, alla costruzione delle fogne, alla posa delle condutture stradali per l'acqua potabile, all'impianto per l'illuminazione, alla sistemazione delle strade, piazze e altri suoli d'uso pubblico».

²⁶⁵ Si completa lo scheletro della «città capitalista, con il centro, le fasce mediane, la periferia, mentre il sottoproletariato si racchiude nelle sacche residue o è sospinto al di là delle collocazioni industriali, al di fuori dell'arco cittadino propriamente detto», in F. LUCARELLI, *Politica della casa e legislazione urbanistica*, cit., p. 47.

²⁶⁶ Decreto legislativo luogotenenziale n. 322/1945; decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato n. 261/1947; decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato n. 399/1947.

²⁶⁷ E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare. Spinte proprietarie, strumenti della rendita e trasformazioni sociali*, cit., p. 120.

²⁶⁸ Prende il nome dell'allora Ministro del lavoro e della previdenza sociale, Amintore Fanfani, che promosse tale legge.

²⁶⁹ «Il finanziamento era attuato mediante appositi contributi dei datori di lavoro (pubblici e privati) e dei lavoratori nonché con apporti dello Stato proporzionati all'ammontare di tutti tali contributi», in G. ROEHRSSSEN, *Edilizia popolare ed economica*, in *Enc. dir.*, XIV, 1965, p. 318.

rimesso all'azione dei datori di lavoro, che dovevano trattenere dal salario, sulla base di deleghe e autorizzazioni dei dipendenti, un contributo per ogni lavoratore, da versare alla gestione INA Casa. In questa modalità si celava una duplice prospettiva. Da un lato, si intendeva disinnescare la conflittualità nei rapporti di lavoro, affidando la *cura* della casa ai datori di lavoro, e, dall'altro, promuovere l'integrazione degli apparati industriali con il tessuto urbano, attraverso la creazione di interi corpi abitativi al servizio delle industrie²⁷⁰. Questo generava, in realtà, non una vera integrazione, bensì la costruzione di città satellite²⁷¹ o quartieri-ghetto. La gestione era rimasta attiva per ben quattordici anni, perché la gestione aveva durata settennale e nel 1955, con la legge n. 1148 il primo piano veniva rinnovato²⁷². In questo arco temporale erano stati trecentocinquantamila gli alloggi realizzati e la gestione rappresentava in tal modo un momento molto significativo nel settore edilizio²⁷³, nonché, in generale, della politica economica del secondo dopoguerra²⁷⁴. La legge istitutiva del 1949 veniva poi abrogata dalla successiva legge 14 febbraio 1963, n. 60, con la quale veniva messo in liquidazione il patrimonio edilizio della gestione INA Casa, prevedendo agevolazioni per la cessione in proprietà degli alloggi. Si costituiva allora un fondo di rotazione²⁷⁵, GESCAL, l'ente Gestione

²⁷⁰ P. BARCELLONA, P. BERRETTA, D. CORRADINI, G. COTTURRI, M. LIBERTINI, F. MAZZIOTTI, L. VOLPE, *La casa come servizio sociale*, cit., p. 164.

²⁷¹ Ne è un esempio tangibile il quartiere di Falchera a Torino, realizzato nel primo settennio di attuazione del piano INA Casa. Diede casa a circa millecinquecento famiglie e si componeva di un solo tipo edilizio. Si tratta di un'area di circa trenta ettari, distante considerevolmente dal centro cittadino e a cui venne dato un carattere autonomo. Sul punto: P. DI BIAGI, *La Città pubblica. Edilizia sociale e riqualificazione urbana a Torino*, Torino, Umberto Allemandi & C., 2008, p. 33 ss.

²⁷² Si inizia a prendere vera consapevolezza che «ogni politica abitativa è al tempo stesso politica del territorio e politica socio-economica e l'intervento pubblico nell'edilizia è uno strumento attraverso il quale si compiono scelte urbanistiche». Si veda: E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare. Spinte proprietarie, strumenti della rendita e trasformazioni sociali*, cit., p. 122.

²⁷³ La gestione INA Casa in soli due anni, 1950-1952, realizza da sola un investimento pari a centosei miliardi, equivalente ai due terzi degli investimenti globali nell'edilizia sovvenzionata dallo Stato. Sul punto: P. BARCELLONA, P. BERRETTA, D. CORRADINI, G. COTTURRI, M. LIBERTINI, F. MAZZIOTTI, L. VOLPE, *La casa come servizio sociale*, cit., p. 163-164.

²⁷⁴ P. DI BIAGI, *Il Piano INA-Casa: 1949-1963*, in *Il Contributo italiano alla storia del Pensiero - Tecnica*, Treccani, 2013. Disponibile al seguente link: [https://www.treccani.it/enciclopedia/il-piano-ina-casa-1949-1963_\(Il-Contributo-italiano-alla-storia-del-Pensiero-Tecnica\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/il-piano-ina-casa-1949-1963_(Il-Contributo-italiano-alla-storia-del-Pensiero-Tecnica)/)

²⁷⁵ Fondo di rotazione è una «entità patrimoniale istituita con provvedimento legislativo per il finanziamento di particolari iniziative economiche a tasso agevolato. Il fondo è creato mediante conferimenti di uno o più enti; di solito si tratta di stanziamenti che vanno a gravare sul bilancio dello Stato. Le sue disponibilità sono utilizzate per erogare mutui alle imprese e si reintegrano con le quote di rimborso, per capitale e interessi, dei mutui concessi, in modo

case per lavoratori. Con questo nuovo piano, l'ente veniva finanziato non solo dai contributi dei datori di lavoro e dei lavoratori, ma anche con gli apporti statali proporzionati a quelli dei primi²⁷⁶, nonché con la liquidazione del patrimonio INA Casa²⁷⁷.

Tornando al 1949, il secondo intervento di rilievo di quell'anno era la c.d. Legge Tupini, la legge 2 luglio 1949, n. 408²⁷⁸, con la quale si interveniva sul sistema di finanziamento dei programmi edilizi. Al fine di far coesistere intervento pubblico e intervento privato, lo Stato contribuiva a versare una parte degli interessi sui mutui per le case che non avevano il carattere delle abitazioni di lusso, e a prevedere agevolazioni fiscali²⁷⁹. Le case popolari, inoltre, divenivano suscettibili di alienazione attraverso l'assegnazione in locazione con patto di futura vendita, ai sensi dell'art. 3²⁸⁰ della legge in questione.

da consentire il finanziamento di nuove iniziative sfruttando la rotazione dei capitali. Il patrimonio del fondo consente, in generale, di anticipare capitali a istituti di credito che li mutuano alle imprese per gli scopi voluti dalla legge istitutiva. La concessione delle anticipazioni oltre che le condizioni relative all'erogazione dei mutui sono regolate da apposite convenzioni tra fondo e istituti di credito. Fondi di rotazione sono stati istituiti con proventi statali direttamente presso alcuni ex istituti di credito speciale e si era anche consentito che le disponibilità fossero destinate ad acquisire partecipazioni al capitale di imprese industriali (p.e. partecipazione al capitale di società di ricerca), anziché all'erogazione di mutui». Si veda: <http://www.bankpedia.org/index.php/it/101-italian/f/20206-fondo-di-rotazione>.

²⁷⁶ Anche sei le condizioni abitative di molti vennero a migliorare, un problema di fondo si attesta sul fatto che «attraverso un programma finanziato dall'intera collettività alcune famiglie sono diventate proprietarie a prezzi decisamente bassi di un alloggio che pochi anni dopo è stato possibile rivendere a prezzi molto più alti, mentre lo stato – cedendone la proprietà – si preclude la possibilità di allocarlo di volta in volta secondo criteri di bisogno», in M. BALDINI, *La casa degli italiani*, Bologna, Il Mulino, 2010, p. 153.

²⁷⁷ G. ROEHRSEN, *Edilizia popolare ed economica*, cit., p. 318.

²⁷⁸ Con questa legge venne anche ampliato l'elenco degli ammessi a contrarre mutui e quello degli enti mutuatari della Cassa Depositi e Prestiti.

²⁷⁹ Una nota importante è come la legge Tupini sia stata in grado di intervenire non tanto e solo in materia di edilizia popolare, ma piuttosto a vantaggio di fasce di reddito medio-alte. Lo stratagemma sta tutto nella locuzione “case che non abbiano il carattere di abitazione di lusso”, in tal modo quasi il novantotto per cento degli alloggi costruiti dopo l'emanazione di questa legge poterono beneficiare delle agevolazioni fiscali e tributarie previste. Ne conseguiva che case popolari e abitazioni “non di lusso” si distinguessero solo per la partecipazione finanziaria dello Stato, prevista solo per la realizzazione delle prime, ma al contempo fossero equiparate sul piano della «rinunzia dello Stato alla pretesa tributaria», in V. DOMENICHELLI, *Dall'edilizia popolare ed economica all'edilizia residenziale pubblica. Profili giuridici dell'intervento pubblico*, cit., p. 121.

²⁸⁰ Art. 3, della legge 2 luglio 1949, n. 408: «Le case popolari costruite dagli enti e società indicate ai numeri 2, 3, 6, 10, 11 e 12 dell'art. 16 del testo unico 28 aprile 1938, n.1165, possono essere assegnate in locazione con patto di futura vendita previa autorizzazione del Ministero dei lavori pubblici e con l'osservanza delle cautele e condizioni che dallo stesso Ministero saranno prescritte ai sensi degli articoli 34 e 42 dello stesso testo unico. Per le locazioni con patto di futura vendita saranno osservate le disposizioni del testo unico 28

Il terzo provvedimento di risposta al disagio abitativo era il c.d. Piano Aldisio, la legge 10 agosto 1950 n. 715, la quale istituiva il Fondo per l'incremento edilizio (FIE), e la distinzione tra edilizia sovvenzionata dallo Stato e edilizia agevolata da esso, solo quest'ultima sostenuta dal FIE²⁸¹. Anche in questa occasione il risultato che si andava delineando era la promozione dell'edilizia privata.

Sempre degli anni Cinquanta erano poi due leggi, la legge 9 ottobre 1954, n. 705, sulla concessione di contributi in annualità per la costruzione di case popolari²⁸², e la legge 10 agosto 1954, n. 640, relativa ai provvedimenti per l'eliminazione delle abitazioni malsane²⁸³.

Tornando, invece, alla Gestione case per lavoratori (GESCAL), la legge n. 60/1963 istituiva un Comitato centrale, per la formulazione di un piano decennale, organizzato in piani pluriennali, invece che annuali, come prevedeva la precedente gestione INA Casa. Il piano si rivelò inefficace sul lungo periodo, perché la maggior parte delle risorse veniva dirottata a fini diversi, e non venivano predisposti i piani di zona da parte dei Comuni²⁸⁴. La legge n. 60, inoltre, qualificava gli Istituti autonomi case popolari come organi di esecuzione del programma, creando così «una stabile e diffusa struttura decentrata per l'esecuzione delle scelte operate in sede centrale»²⁸⁵, e quindi anche titolare esclusivo della fase di realizzazione del servizio. Alla GESCAL spettava, invece, il potere di indirizzo e di vigilanza sugli stessi IACP²⁸⁶. Su questi ultimi,

aprile 1938, n. 1165, e quelle degli articoli 2 e 3 del decreto legislativo 17 aprile 1948, n. 1029».

²⁸¹ Venne istituita presso il Ministero dei lavori pubblici una commissione incaricata di gestire il servizio di credito erogato dal fondo, nei confronti dei privati. Sul punto: P. BARCELLONA, P. BERRETTA, D. CORRADINI, G. COTTURRI, M. LIBERTINI, F. MAZZIOTTI, L. VOLPE, *La casa come servizio sociale*, cit., p. 165.

²⁸² Venne fatta approvare da Giuseppe Romita, l'allora Ministro dei lavori pubblici.

²⁸³ Con questa si prevedeva la costruzione di alloggi a totale carico dello Stato da assegnarsi a coloro che vivevano in abitazioni improprie o del tutto insufficienti (baracche, grotte, scantinati o edifici pubblici occupati). Questa legge, inoltre, era stata preceduta da due provvedimenti specifici, il primo concerneva la città di Napoli (legge 28 marzo 1952, n. 200), la seconda i «Sassi di Matera» (legge 17 maggio 1952, n. 619). Si veda: MEDIOBANCA (a cura di), *Il finanziamento dell'edilizia economica e popolare*, Milano, Capriolo e Massimino, febbraio 1965.

²⁸⁴ S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'evoluzione della politica della casa in Italia*, cit., p. 173.

²⁸⁵ V. DOMENICHELLI, *Dall'edilizia popolare ed economica all'edilizia residenziale pubblica. Profili giuridici dell'intervento pubblico*, cit., p. 140. Gli IACP si trasformarono così da eventuali stazioni appaltanti e organismo periferico di esecuzione del programma.

²⁸⁶ Ai sensi poi dell'art. 30 della legge n. 60/1963, «gli istituti autonomi case popolari sono, in ogni caso responsabili nei confronti della Gestione della esecuzione dei piani e del buon uso dei fondi per essa impiegati», il che escludeva di fatto «un intervento della GESCAL di tipo tutorio». Nonostante il fine con cui si era dato avvio a questo nuovo sistema, e cioè tradurre in

poi, si esercitavano due tipi di controllo, uno di carattere gestionale, esercitato dalla GESCAL, e l'altro di carattere puntuale sugli atti, realizzato dal Ministero dei lavori pubblici. Il fallimento del piano fu dettato principalmente dalla sua inerzia. Esso costituiva di fatto «una delle maggiori giacenze di cassa fra tutti i fondi di settore»²⁸⁷. Il fallimento fu dettato anche dal mancato funzionamento di due nodi del sistema. Nel primo caso il rapporto tra livello di programmazione e livello di attuazione, e poi in quest'ultimo livello il rapporto tra struttura di indirizzo e controllo, e strutture operative²⁸⁸. Inoltre, la mancata predisposizione dei piani di zona determinava per la GESCAL la necessità di stipulare singoli accordi con i singoli Comuni, il che conduceva a seri rallentamenti del funzionamento generale del piano.

L'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare veniva promossa dalla legge 18 aprile 1962, n. 167²⁸⁹, che attribuiva ai Comuni il compito di individuare con apposito piano di zona²⁹⁰ parte del territorio da destinare a edilizia popolare ed economica, e la possibilità di espropriare queste aree. Le aree individuate erano poi per metà riservate ai Comuni, e la restante metà poteva essere concessa a Stato, Regioni, IACP o INCIS, affinché vi costruissero case popolari²⁹¹. Il Piano di edilizia economica e popolare²⁹² veniva chiamato

norme tutte le indicazioni che erano andate emergendo durante la gestione INA Casa, questo è fallito. Sul punto, *ivi*, p. 141.

²⁸⁷ *Ivi*, p. 141-142.

²⁸⁸ D. SERRANI, *L'azione pubblica per l'edilizia abitativa nel secondo dopoguerra in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, p. 333.

²⁸⁹ Di questa legge fu promotore l'allora Ministro dei lavori pubblici Fiorentino Sullo.

²⁹⁰ Il dato per il quale ai Comuni spettava la formulazione di piani di zona, era un indizio delle rinnovate discussioni al Governo. Caduta in parte la politica centrista che aveva fino ad allora mantenuto separati i vari comparti e non aveva fatto dialogare politica economica e intervento statale nel settore edilizio e urbanistico, il dibattito si faceva ora più consapevole della necessaria e imprescindibile interconnessione di detti elementi. Sul punto, E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare. Spinte proprietarie, strumenti della rendita e trasformazioni sociali*, cit., p. 130; e in *primis*, B. SECCHI, *Il racconto urbanistico. La politica della casa e del territorio in Italia*, Torino, Einaudi, 1984, p. 129 ss.

²⁹¹ P. BARCELLONA, P. BERRETTA, D. CORRADINI, G. COTTURRI, M. LIBERTINI, F. MAZZIOTTI, L. VOLPE, *La casa come servizio sociale*, cit. p. 166.

²⁹² Strumento urbanistico di durata decennale. I Comuni che devono obbligatoriamente predisporlo sono quelli con una popolazione superiore ai cinquantamila abitanti. L'inclusione poi nel Piano regolatore generale avrebbe dovuto evitare che venissero a crearsi quartieri scollegati dal punto di vista infrastrutturale con il resto della città. Una delle idee principali dello strumento era però anche favorire il sorgere di quartieri in aree ancora non edificate, così da poterli realizzare «socialmente omogenei», in quanto erano destinati proprio alle fasce meno abbienti della popolazione. Sul punto, E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare. Spinte proprietarie, strumenti della rendita e trasformazioni sociali*, cit., p. 131. Si può aggiungere, inoltre, che il delicato equilibrio si attestava intorno al valore dell'indennizzo per l'espropriazione dei terreni, la disponibilità dei quali fosse stata a prezzi contenuti avrebbe influito poi sul costo finale. Fu disposto, infatti, che l'indennità di esproprio fosse pari al

anche Piano 167, proprio in relazione alla legge del 1962 e rappresentava lo strumento principale, che il Comune doveva predisporre come piano particolareggiato di esecuzione, all'interno del Piano regolatore generale.

Nel luglio 1967 veniva poi approvato, con legge n. 685, il Piano economico quinquennale 1966-1970, che si pronunciava sul ruolo dei contributi statali relativamente all'edilizia sovvenzionata e all'edilizia convenzionata²⁹³, e sull'esigenza di provvedere a un riordinamento legislativo, amministrativo e organizzativo del settore. Nel mese successivo veniva poi approvata la legge-ponte, legge 6 agosto 1967, n. 765, con la quale si apportavano modifiche alla legge urbanistica del 1942. I tre obiettivi principali della legge-ponte erano: (i) avviare una

valore venale delle aree riferito ai due anni precedenti alla deliberazione comunale di adozione del piano, senza così tener conto degli incrementi di valore che si determinerebbero all'attuazione del piano. Questa disposizione, comma 2 dell'art. 12, venne poi dichiarata illegittima nel 1965 dalla Corte costituzionale con sentenza n. 22/1965, per l'eccessiva aleatorietà derivante dalla lunga durata di validità dei piani coniugata al valore economico di due anni antecedenti alla deliberazione degli stessi. Le modalità di esproprio erano così state definite troppo penalizzanti nei confronti dei proprietari espropriati. Con legge 21 luglio 1965, n. 904 si tornò al precedente criterio di calcolo dell'indennità per esproprio, prevista dalla "legge di Napoli" del 1885, la quale esprimeva un *favor* per il proprietario del fondo da espropriare. Sul punto, <https://urbanisticaitalia.wordpress.com/2009/11/20/le-proposte-pieraccini-e-mancini/>; <https://www.inu.it/legislazione-nazionale-cronologia-anno-1965/>

²⁹³ «63. Negli ultimi anni, il contributo diretto dello Stato al finanziamento dell'attività edilizia si è progressivamente ridotto dal 23,8% dell'investimento totale nel 1959 al 4,8% nel 1963. Tale percentuale è del tutto inadeguata a determinare una ripresa dell'attività edilizia. Nel prossimo quinquennio, l'intervento pubblico dovrà rendere possibile un afflusso di risorse finanziarie alla attività edilizia pari al 25% circa degli investimenti complessivi del settore (si veda il paragrafo 67). Tale intervento si articolerà nelle due forme dell'edilizia sovvenzionata e dell'edilizia convenzionata. 64. I programmi di edilizia sovvenzionata, basati sulla costruzione di immobili a esclusivo carico dello Stato, o con il contributo dello Stato e delle categorie produttive, saranno rivolti a soddisfare le esigenze delle categorie più disagiate e delle zone più povere. Gli immobili costruiti a totale carico dello Stato resteranno di proprietà dello Stato e saranno ceduti in locazione ai privati secondo criteri di priorità basati sul livello di reddito e sui bisogni degli assegnatari. L'unificazione dei criteri di progettazione (implicita nel riordinamento degli Enti considerato più oltre), e lo sviluppo della ricerca e della sperimentazione di nuove tecniche di fabbricazione, dovranno consentire di realizzare costruzioni di qualità elevata, secondo criteri edilizi e urbanistici capaci di costruire utili punti di riferimento per l'industria privata. 65. L'edilizia "convenzionata", e cioè l'attività di costruzione realizzata per iniziativa di privati o di cooperative, ma incoraggiata dallo Stato con agevolazioni finanziarie nel contesto di precisi vincoli urbanistici ed edilizi, prevede che lo Stato si impegni a garantire finanziamenti agevolati alle imprese di costruzione in cambio dell'impegno di queste a costruire secondo certi metodi e a cedere le abitazioni a certi prezzi. I metodi - grazie alla standardizzazione e all'introduzione di nuove tecniche - dovranno consentire il contenimento dei costi; e i prezzi dovranno essere fissati in modo da consentire un normale profitto di impresa. I provvedimenti per l'edilizia convenzionata dovranno inoltre assolvere la funzione di stimolare l'impiego dei risparmi delle famiglie nell'attività edilizia. In questo quadro il necessario rilievo sarà dato alla cooperazione di abitazione in relazione sia all'edilizia sovvenzionata che a quella convenzionata», in *Programma economico nazionale per il quinquennio 1966-70*.

estesa applicazione dei piani urbanistici, e garantirne il rispetto; (ii) porre un freno allo sviluppo edilizio incontrollato; (iii) infine, ottenere la partecipazione dei privati alle spese di urbanizzazione²⁹⁴. Nell'incentivare l'adozione dei piani, introduceva anche il concetto di standard urbanistico, e limitazioni alla possibilità di edificare in comuni sprovvisti di strumenti urbanistici. Queste limitazioni, però, avevano dovuto attendere l'anno successivo per essere applicate, e nell'anno c.d. di moratoria era stato, di fatto, rilasciato un numero elevatissimo di licenze edilizie.

Sul finire degli anni Sessanta, le sommosse e le rivoluzioni popolari davano sempre più voce al disagio e alle esigenze dei meno abbienti. Il 19 novembre 1969 veniva indetto uno sciopero generale per il diritto alla casa, proclamato da CGIL, CISL e UIL. I sindacati richiedevano maggiori investimenti nell'edilizia pubblica, l'istituzione di un sistema di equo canone per gli affitti, e ancora garanzie di lavoro per gli occupati nel settore edilizio.

La svolta si registrava negli anni Settanta. Era il 1971 e con legge 22 ottobre 1971, n. 865²⁹⁵ veniva varata la c.d. legge per la casa. Se, fino ad allora, si era intervenuti per il sostegno all'edilizia economica e popolare, a partire dal 1971 l'intervento statale sarebbe stato diretto all'edilizia residenziale pubblica, nozione introdotta con la suddetta legge, e che ancora oggi persiste.

Tale espressione indicava, infatti, forme di intervento, attraverso le quali lo Stato o altri enti pubblici provvedevano, direttamente o indirettamente, alla realizzazione di alloggi a prezzi più bassi di quelli di

²⁹⁴ La legge stabilisce, infatti, che «sono proibite le lottizzazioni nei comuni sprovvisti di piano regolatore o di programma di fabbricazione e accolla ai privati le spese per le opere di urbanizzazione primaria (strade, fognature, acqua, luce, verde di vicinato, ecc.), e per parte di quelle secondarie (scuole, ambulatori, parchi, centri sociali, ecc.)», in: V. DE LUCIA, *Se questa è una città*, Roma, Editori Riuniti, 1989, p. 59 ss.

²⁹⁵ Questa legge, inoltre, determinò un nuovo criterio per il calcolo dell'indennizzo per esproprio. Il calcolo sia per l'esproprio di aree esterne ai centri edificati sia per quelle in essi ricomprese era stabilito in base al valore agricolo medio dei terreni, ciò determinava un valore sempre minore di queste indennità. Pochi anni più tardi questo criterio di calcolo verrà ritenuto illegittimo dalla Corte costituzionale con sentenza n. 5 del 1980, in quanto le disposizioni in merito al criterio adottato erano lesive del "contenuto minimo" del diritto di proprietà. Ai sensi della legge n. 865 era anche previsto che le aree comprese nei piani, approvati in conformità a quanto prescritto dalla legge urbanistica del 1962, dovessero essere espropriate dai Comuni e costituire poi il patrimonio indisponibile di questi ultimi, per la parte non ceduta in proprietà a enti o a privati. Sul punto, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'evoluzione della politica della casa in Italia*, cit., p. 174.

mercato²⁹⁶. Essa si distingueva così dall'espressione di edilizia residenziale privata²⁹⁷. All'interno dell'ERP si articolavano, inoltre, tre diverse forme: l'edilizia sovvenzionata, l'edilizia agevolata e l'edilizia convenzionata, che si inserivano complessivamente in un quadro omogeneo di programmazione.

L'edilizia sovvenzionata²⁹⁸ era realizzata esclusivamente da enti pubblici, mediante finanziamenti a totale carico dello Stato, per la realizzazione di alloggi destinati a essere locati a soggetti con fasce di reddito basse. Le strutture pubbliche che si occupavano di realizzarla erano principalmente gli Istituti autonomi case popolari e i Comuni, e non solo attraverso nuove costruzioni, ma soprattutto anche tramite il recupero del patrimonio edilizio esistente²⁹⁹.

L'edilizia agevolata³⁰⁰ rappresentava, invece, quell'intervento per la cui realizzazione concorrevano soggetti pubblici e soggetti privati. Gli alloggi costruiti erano oggetto di cessione, in proprietà o in locazione, a soggetti di fasce medio-basse di reddito. Tra il Comune e l'operatore privato veniva stipulata una convenzione, la quale stabiliva da un lato agevolazioni pubbliche, di carattere principalmente finanziario, e dall'altro, in capo al privato, faceva sorgere obblighi, in merito alla tipologia delle costruzioni e ai prezzi a cui si cedevano o si locavano gli alloggi. Inserendosi nel quadro istituzionale dell'edilizia residenziale pubblica, anche in tal caso, erano di competenza dello Stato la programmazione generale e la ripartizione delle risorse, mentre erano di competenza delle Regioni le fasi di localizzazione e di attuazione dei programmi. Anche in questo comparto erano poi diffusi interventi sul patrimonio edilizio già esistente, volti al recupero di alloggi di proprietà di coloro che facevano richiesta di mutui agevolati³⁰¹.

²⁹⁶ E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare. Spinte proprietarie, strumenti della rendita e trasformazioni sociali*, cit., p. 138.

²⁹⁷ N. ASSINI, *Edilizia residenziale pubblica*, cit.

²⁹⁸ Per un approfondimento sul punto, si veda: G.M. RACCA, M. CAVALLO PERIN, *L'edilizia residenziale pubblica*, in L. LENTI (a cura di), *Tutela civile del minore e diritto sociale della famiglia*, Milano, Giuffrè, 2002, p. 472 ss.

²⁹⁹ M. PALLOTTINO, P. BONACCORSI, *Soggetti e strumenti per la realizzazione degli interventi di edilizia residenziale pubblica*, in L. BARASSI, G. BERTI, S. TONDO, A. TRAVI, *La casa di abitazione tra normativa vigente e prospettive. Quarant'anni di legislazione, dottrina, esperienze notarili e giurisprudenza*, I, *Aspetti costituzionali e amministrativi*, Milano, Giuffrè, 1986, p. 432.

³⁰⁰ Per un approfondimento sul punto, si veda: G.M. RACCA, M. CAVALLO PERIN, *L'edilizia residenziale pubblica*, cit., p. 483 ss.

³⁰¹ M. PALLOTTINO, P. BONACCORSI, *Soggetti e strumenti per la realizzazione degli interventi di edilizia residenziale pubblica*, cit., p. 436.

L'edilizia convenzionata, infine, rappresentava un comparto residuale. Si realizzava sulla base di una convenzione tra l'amministrazione comunale e un operatore privato, senza la previsione di rilevanti agevolazioni pubbliche. Essa poteva assumere le vesti di due diversi modelli. Il primo era rappresentato da una convenzione che fissava regole inderogabili rispetto alle caratteristiche degli edifici e ai prezzi di cessione degli alloggi da realizzare su aree di proprietà del privato, in cambio di una riduzione del contributo di concessione edilizia. Il secondo, invece, era caratterizzato da una convenzione che stabiliva la concessione da parte dell'Amministrazione comunale di un diritto di superficie o di proprietà di un'area edificabile al privato, e da parte di quest'ultimo il rispetto di modalità e caratteristiche tecniche ed economiche delle costruzioni³⁰².

Sia l'edilizia agevolata sia quella convenzionata si connotavano così per il meccanismo del "convenzionamento", ossia l'accordo reciproco tra Amministrazione pubblica e operatore che si occupava di realizzare la costruzione.

La principale differenza, invece, tra quella sovvenzionata e quella agevolata era ravvisabile nell'assunzione dei costi. In quella sovvenzionata erano interamente sostenuti dallo Stato, in quella agevolata, lo Stato contribuiva al pagamento di una parte degli interessi dei mutui, ma per entrambe i destinatari delle forme di finanziamento potevano essere gli stessi, IACP e cooperative, e poi successivamente anche i Comuni³⁰³.

Negli anni Settanta veniva poi previsto lo scioglimento di INCIS e GESCAL³⁰⁴, e i loro relativi patrimoni venivano trasferiti agli IACP, che erano così gli attori principali del sistema, gli enti pubblici periferici operativi del Ministero³⁰⁵. Venivano poi istituiti due Comitati, uno ministeriale presso il Ministero dei lavori pubblici, il c.d. CER, Comitato per l'edilizia residenziale, e un secondo, invece, interministeriale, il CIPE, Comitato interministeriale per la

³⁰² *Ibidem*.

³⁰³ V. DOMENICHELLI, *Dall'edilizia popolare ed economica all'edilizia residenziale pubblica. Profili giuridici dell'intervento pubblico*, cit., p. 216.

³⁰⁴ «Nel 1973 anche la GESCAL viene soppressa e, di fatto, esaurisce le sue funzioni solo nel 1996 per i contributi dei lavoratori, su cui si basava, mentre nel 1998 per quelli delle aziende», in M. MARUCCI, *L'edilizia residenziale pubblica nel nuovo programma di recupero (dl. 47/2014) e gli effetti sul disagio economico da locazione*, cit., p. 125.

³⁰⁵ P. URBANI, *L'edilizia residenziale pubblica tra stato e autonomie locali*, relazione al Convegno "Diritti fondamentali e politiche UE dopo Lisbona", Pescara, 6/7 maggio 2010.

programmazione economica. Il CER aveva il compito di coordinare la propria attività con il CIPE, il Ministero e le Regioni, in tema di pianificazione urbanistica e finanziaria³⁰⁶.

La complessità delineata dalla legge n. 865/1970 portava di fatto a una sua scarsa efficienza³⁰⁷, e in quegli anni contribuiva a una difficile attuazione anche l'ulteriore novità del regionalismo e quindi la scomposizione delle competenze tra Stato, Regioni ed enti locali.

Alla fine del decennio venivano poi emanate due leggi. La prima era la legge n. 457 del 5 agosto 1978, la quale a differenza della n. 865, si proiettava maggiormente ad accentuare il ruolo delle Regioni, pur mantenendo un'impronta centralista³⁰⁸. Finanziava, inoltre, un nuovo piano decennale di edilizia residenziale con interventi diretti alla costruzione di abitazioni e al recupero di patrimonio edilizio, e ancora urbanizzazione di aree per gli insediamenti residenziali attraverso sovvenzioni, agevolazioni e convenzioni con soggetti privati³⁰⁹. Dello stesso anno era poi la legge 27 luglio 1978, n. 392, conosciuta come legge sull'«equo canone», con la quale si cercava di soddisfare le esigenze delle fasce di reddito meno abbienti attraverso il mercato privato degli affitti, attraverso una determinazione di canoni di locazione calcolati sulla base di una serie di parametri, come classe demografica del comune, ubicazione e caratteristiche dell'immobile, adeguandoli poi all'indice dei prezzi al consumo³¹⁰.

Il legame tra Regioni e materia abitativa era inizialmente complesso ed era difficile giungere a un efficiente e armonico sistema di ripartizione delle competenze. Nel 1982, con la legge 23 gennaio 1982, n. 94, ancora continuava a proporsi un «centralismo amministrativo di

³⁰⁶ E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare. Spinte proprietarie, strumenti della rendita e trasformazioni sociali*, cit., p. 139.

³⁰⁷ «Non una sola casa è stata costruita infatti con gli strumenti della legge 865. La "riforma" della casa è rimasta isolata, invischiata nelle difficoltà (create ad arte) dell'attuazione, mentre non andava disgiunta né da una organica e generalizzata disciplina d'uso dei suoli, né da un'adeguata riforma urbanistica», in F. MERLONI, P. URBANI, *La casa di carta. Il problema delle abitazioni in Italia tra rendita urbana e squilibri territoriali tra Regioni e capitalismo avanzato*, Roma, Officina Edizioni, 1974, p. VII.

³⁰⁸ Alle Regioni permetteva, infatti, solo di «specificare, in sede locale, le scelte operate in sede nazionale dal CER e dal CIPE». Sul punto, V. DOMENICHELLI, *Dall'edilizia popolare ed economica all'edilizia residenziale pubblica. Profili giuridici dell'intervento pubblico*, cit., p. 224. Prevedeva, inoltre, una crescita dei poteri programmatori, consultivi e deliberativi, che spettavano al CER. Sul punto si veda anche: G.M. RACCA, M. CAVALLO PERIN, *L'edilizia residenziale pubblica*, cit., p. 457 ss.

³⁰⁹ S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'evoluzione della politica della casa in Italia*, cit., p. 174.

³¹⁰ *Ivi*, p. 174-175.

tipo prerregionale»³¹¹, in quanto si finanziavano programmi costruttivi, che si sottraevano al sistema decisionale regionale.

Agli inizi degli anni Novanta, insieme alle liberalizzazioni e privatizzazioni dei servizi pubblici³¹², si avviava un processo di dismissione del patrimonio pubblico immobiliare³¹³, volto a porre rimedio ai *deficit* finanziari di bilancio degli IACP³¹⁴. Ai sensi della legge 30 dicembre 1991, n. 412, veniva regolato anche il processo di alienazione³¹⁵ degli alloggi da parte degli enti gestori, che erano tenuti a presentare dei piani di cessione alla Regione, per riceverne l'approvazione.

³¹¹ V. DOMENICHELLI, *Dall'edilizia popolare ed economica all'edilizia residenziale pubblica. Profili giuridici dell'intervento pubblico*, cit., p. 224.

³¹² Si veda la nota n. 193 di questo capitolo.

³¹³ «L'innovativo sistema introdotto dalla L. n. 865/1971 conferì all'edilizia residenziale pubblica una sostanziale stabilità per i successivi vent'anni, non potendosi ravvisare significative innovazioni in quest'ultimo frangente temporale. A partire dagli anni Novanta, invece, rispetto alle politiche caratterizzate da una forte programmazione e da un consistente impiego di risorse economiche si è fatta strada l'idea di instaurare, piuttosto, un circolo "virtuoso" di accesso alla proprietà dei vecchi conduttori e di costruzione di nuovi immobili senza un utilizzo ingente di denaro da parte dello Stato», in G. CATALDO, *Verso l'ossimoro di una tutela elusiva del diritto all'abitazione? Riflessioni a margine di due pronunce della Corte costituzionale in materia di edilizia residenziale pubblica*, cit., p. 2.

³¹⁴ Ai sensi dell'art. 28, rubricato "Gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica", della legge 30 dicembre 1991, n. 412, per la prima volta emerge la preoccupazione di porre rimedio ai deficit finanziari di bilancio degli IACP e di conseguenza «il trasferimento degli ingenti oneri di gestione e manutenzione del patrimonio pubblico a carico degli assegnatari dei singoli alloggi», in M.A. CIOCIA, *La dismissione del patrimonio immobiliare pubblico. Diritto all'abitazione, titolarità e regime dei beni*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2004, p. 50.

³¹⁵ Per quanto riguarda l'alienazione, da parte degli Enti gestori, avviene nei confronti di soggetti con determinati requisiti, ossia deve trattarsi di assegnatari che hanno il bene in uso a titolo di locazione da oltre un decennio, e che non siano in mora con i pagamenti di canoni e spese. Sul punto, N. ASSINI, *Edilizia residenziale pubblica*, cit. Inoltre, il processo di alienazione si svolge secondo due modalità: da un lato, attraverso il trasferimento immediato della proprietà, dietro pagamento in un'unica soluzione del prezzo di vendita, con il diritto di avere una riduzione pari al 10%; dall'altro lato, il trasferimento immediato della proprietà pagando anticipatamente una quota in contanti non inferiore al 30% e con successiva iscrizione ipotecaria a garanzia dell'eventuale prezzo dilazionato. Sul punto, *ivi*, p. 51. Sul punto ancora, «difatti, si deve fare riferimento alle riforme in tema di alienazione degli immobili destinati all'edilizia residenziale. La legge più importante in quest'ambito è la n. 560/1993, modificata dalla L. n. 136/1999 e tuttora vigente: essa ha come obiettivo la vendita degli immobili direttamente ai conduttori, vincolando la maggior parte del ricavato a nuove costruzioni o comunque all'individuazione di nuove aree da destinare all'edilizia residenziale. Si tenta, in questo modo, di realizzare due importanti obiettivi: da un lato, finalmente, l'accesso alla proprietà degli immobili da parte dei conduttori; dall'altro, il costante rilancio dell'offerta abitativa senza che ciò possa comportare un impatto eccessivo sulle casse dello Stato e delle Regioni», in G. CATALDO, *Verso l'ossimoro di una tutela elusiva del diritto all'abitazione? Riflessioni a margine di due pronunce della Corte costituzionale in materia di edilizia residenziale pubblica*, cit., p. 15-16.

Nel 1992 venivano poi emanate nuove norme in materia di edilizia residenziale pubblica, con la legge 17 febbraio 1992, n. 179, la quale promuoveva la creazione di un rapporto di cooperazione pubblico-privato³¹⁶, confermando il ruolo di soggetti promotori della programmazione a CER, CIPE e Regioni.

Per capire come si è evoluto, ed è cambiato il concetto di intervento pubblico nel settore abitativo, è opportuno osservare che prima del 1971 il concetto di edilizia popolare ed economica individuava tre sfere di intervento statale, e, quindi, tre categorie di agevolazioni: le agevolazioni di carattere tributario; le agevolazioni nelle acquisizioni delle aree fabbricabili; le agevolazioni concernenti il finanziamento degli alloggi³¹⁷. In tal modo l'intervento pubblico si configurava come un ausilio all'«interesse-casa», interesse che era soddisfatto dai singoli con il supporto dello Stato³¹⁸. La logica di fondo, invece, dopo il 1971, cambiava radicalmente. Non si basava più, infatti, sull'«interesse-casa», bensì sul «servizio-casa» e l'intervento pubblico era chiamato a soddisfare un'esigenza primaria, quella dell'abitazione. Emergeva, al contempo, anche una grande confusione concettuale rispetto alla definizione di edilizia residenziale pubblica e sulle forme di intervento da includervi. Questo è dimostrato dal fatto che l'art. 1 del d.P.R. 30 dicembre 1972, n. 1035 recitava «sono considerati alloggi di edilizia residenziale pubblica gli alloggi costruiti o da costruirsi da parte di enti pubblici a totale carico o con il concorso o con il contributo dello Stato con esclusione degli alloggi costruiti o da costruirsi in attuazione di programmi di edilizia convenzionata o agevolata», queste ultime due categorie venivano perciò escluse dal concetto di edilizia residenziale pubblica. Successivamente, invece, nel d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, sia l'edilizia agevolata, sia quella convenzionata erano ricomprese e un'ulteriore categoria veniva introdotta, quella dell'edilizia sociale, la quale avrebbe costituito l'edilizia per cui l'intervento pubblico si configurava come strumentale, ossia lo Stato concedeva che un'aliquota dei programmi finanziari fossero destinati all'edilizia sociale, intesi come «momenti urbanistico-edilizi accettabili sotto il profilo sociale e quindi della vivibilità»³¹⁹. Nel 1978, poi, nella legge n. 457, veniva

³¹⁶ M.A. CIOCIA, *La dismissione del patrimonio immobiliare pubblico. Diritto all'abitazione, titolarità e regime dei beni*, cit. p. 75.

³¹⁷ G. ROEHRSEN, *Edilizia popolare ed economica*, cit., p. 330.

³¹⁸ N. ASSINI, *Edilizia residenziale pubblica*, cit.

³¹⁹ *Ibidem*.

ricompresa nella locuzione di edilizia residenziale pubblica ogni genere di attività edilizia.

Con riferimento ai soggetti esecutori, si osserva che si tratta di quei soggetti che erano preposti all'attuazione dei programmi nelle varie forme di intervento³²⁰. *In primis*, gli Istituti Autonomi Case Popolari, enti attuatori preposti istituzionalmente all'edilizia sovvenzionata, ma che intervenivano anche nell'edilizia agevolata. Avevano la natura di enti non economici ed erano incaricati della realizzazione di alloggi³²¹ per i soggetti meno abbienti. Provvedevano ulteriormente alla gestione del patrimonio edilizio già esistente. Accanto agli IACP, preposto all'attuazione dei programmi di edilizia sovvenzionata, vi era il Comune.

Le cooperative edilizie rappresentavano, invece, uno strumento organizzativo di carattere associativo, e potevano concorrere all'assegnazione di aree rientranti nei piani di zona per l'edilizia residenziale pubblica. All'assegnazione, seguiva l'acquisizione del diritto di superficie o il diritto di proprietà dell'area considerata. Queste cooperative erano perciò chiamate a realizzare interventi di edilizia agevolata o edilizia convenzionata, a seconda che fossero o meno previsti contributi statali sugli interessi dei mutui. Nel caso negativo, in cui dunque si operava nel settore dell'edilizia convenzionata, le costruzioni venivano realizzate sulla base di contratti di appalto con imprese di costruzione, secondo le regole del diritto privato.

Sulla scena, infine, vi erano anche gli operatori a carattere imprenditoriale. Questi nell'edilizia sovvenzionata erano i soggetti esecutori degli interventi, che erano affidati a IACP e Comuni. Gli operatori privati erano poi anche i soggetti destinatari dei mutui dell'edilizia agevolata, nonché i soggetti assegnatari dei suoli compresi nei piani di zona per l'edilizia residenziale pubblica. Queste ultime due possibilità erano però previste solo esclusivamente per imprese edili, e non anche per promotori immobiliari, i quali potevano accedere al solo settore dell'edilizia convenzionata.

In ultimo, tra i soggetti attuatori dei programmi di edilizia residenziale pubblica vi erano anche i proprietari di aree o di alloggi,

³²⁰ M. PALLOTTINO, P. BONACCORSI, *Soggetti e strumenti per la realizzazione degli interventi di edilizia residenziale pubblica*, cit., p. 437.

³²¹ Hanno il carattere di «beni patrimoniali indisponibili assegnati in locazione semplice a tempo indeterminato a soggetti con particolari requisiti», in *ivi*, p. 438.

qualora si fosse trattato di recupero dell'edificato. Erano tra i potenziali destinatari dei mutui agevolati, e potevano essere assegnatari di aree ricomprese nei piani e, inoltre, assegnatari in proprietà dell'area espropriata dal Comune, qualora lo fossero già prima dell'espropriazione³²².

Per continuare poi con l'evoluzione storica dell'edilizia residenziale pubblica, si giunge alla fine degli anni Novanta e l'inizio del nuovo millennio, momento in cui continuava a dismettersi patrimonio pubblico immobiliare e si ridefinivano con la riforma costituzionale i rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali³²³.

Nel 1998, la c.d. riforma Bassanini, decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112³²⁴, conferiva alle Regioni e agli enti locali, in materia di edilizia residenziale pubblica, ai sensi dell'art. 60, «tutte le funzioni amministrative non espressamente indicate tra quelle mantenute allo Stato ai sensi dell'articolo 59 e, in particolare, quelle relative: a) alla determinazione delle linee d'intervento e degli obiettivi nel settore; b) alla programmazione delle risorse finanziarie destinate al settore; c) alla gestione e all'attuazione degli interventi, nonché alla definizione delle modalità di incentivazione; d) alla determinazione delle tipologie di intervento anche attraverso programmi integrati, di recupero urbano e di riqualificazione urbana; e) alla fissazione dei criteri per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale destinati all'assistenza abitativa, nonché alla determinazione dei relativi canoni»³²⁵. Il nocciolo centrale

³²² *Ivi*, p. 437 ss.

³²³ «Alla fine degli anni '90 le de-centralizzazioni attuate dalle riforme Bassanini hanno ulteriormente ridotto l'efficacia delle politiche pubbliche di edilizia popolare, non essendo accompagnate da stanziamenti appositi per Comuni e Regioni in grado di rendere effettiva la nuova governance amministrativa. Il trasferimento delle competenze è avvenuto, diversamente dalle altre materie trattate dal decreto legislativo, senza alcun impegno nella previsione di un accantonamento nel bilancio statale di un fondo per l'ERP da ripartire poi tra le Regioni», in M. MARUCCI, *L'edilizia residenziale pubblica nel nuovo programma di recupero (dl. 47/2014) e gli effetti sul disagio economico da locazione*, cit., p. 126.

³²⁴ D. lgs. 31 marzo 1998, n. 112, "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni e agli altri enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59".

³²⁵ Art. 60, d.lgs. n. 112/1998. Vi è poi l'art. 59, che invece designa quali funzioni siano rimaste in capo allo Stato, «1. Sono mantenute allo Stato le funzioni e i compiti relativi: a) alla determinazione dei principi e delle finalità di carattere generale e unitario in materia di edilizia residenziale pubblica, anche nel quadro degli obiettivi generali delle politiche sociali; b) alla definizione dei livelli minimi del servizio abitativo, nonché degli standard di qualità degli alloggi di edilizia residenziale pubblica; c) al concorso, unitamente alle regioni e agli altri enti locali interessati, all'elaborazione di programmi di edilizia residenziale pubblica aventi interesse a livello nazionale; d) alla acquisizione, raccolta, elaborazione, diffusione e valutazione dei dati sulla condizione abitativa; a tali fini è istituito l'Osservatorio della condizione abitativa; e) alla definizione dei criteri per favorire l'accesso al mercato delle

della gestione e della attuazione era così nelle mani delle Regioni, mentre lo Stato conservava in via residuale compiti di determinazione di principi e finalità, oltre alla definizione del livello minimo del servizio abitativo³²⁶.

Con la riforma costituzionale del Titolo V si ridefinivano le competenze tra Stato e Regioni, e si realizzava una progressiva decentralizzazione della disciplina dei servizi abitativi. Questo di fatto conduceva a un sempre maggiore disinteresse per il sistema dell'edilizia residenziale pubblica, perché diminuiva la forza programmatica esercitata un tempo dal centro, nonché quella finanziaria, che diventava sempre più inconsistente³²⁷, a causa dell'inadeguatezza delle risorse predisposte a livello regionale. La ripartizione definita dalla riforma costituzionale n. 3/2001 è la ripartizione attuale.

Allo Stato spetta la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, come si è già osservato nei precedenti paragrafi. Alle Regioni spetta, invece, «la rilevazione delle esigenze abitative, la programmazione ordinaria delle linee di intervento e la fissazione dei criteri di accesso e di determinazione dei canoni agevolati. Le Regioni hanno, quindi, il compito di definire gli obiettivi generali in tema di edilizia residenziale pubblica, che verranno poi realizzati dalle varie aziende per la casa in collaborazione con i comuni»³²⁸.

Sempre nel 2001 veniva poi emanata una legge, la legge 8 febbraio 2001, n. 21, rubricata “Misure per ridurre il disagio abitativo e interventi per aumentare l’offerta di alloggi in locazione”, e con questa si prevedeva un programma emergenziale per la costruzione di ventimila alloggi in affitto³²⁹.

Nella ricostruzione dello sviluppo dell'edilizia residenziale pubblica, va ricordata la sentenza n. 94/2007 della Corte costituzionale, nella quale la Corte confermava il quadro sistematico della materia, già espresso precedentemente nella sentenza n. 221/1975³³⁰, e ricomponeva

locazioni dei nuclei familiari meno abbienti e agli interventi concernenti il sostegno finanziario al reddito».

³²⁶ E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare. Spinte proprietarie, strumenti della rendita e trasformazioni sociali*, cit., p. 196.

³²⁷ P. URBANI, *L'edilizia residenziale pubblica tra stato e autonomie locali*, cit.

³²⁸ M. BALDINI, *La casa degli italiani*, cit., p. 162.

³²⁹ P. URBANI, *L'edilizia residenziale pubblica tra stato e autonomie locali*, cit.

³³⁰ Recitava «trattasi di materia essenzialmente composita, articolantesi in una triplice fase: la prima, avente carattere di presupposto rispetto alle altre, propriamente urbanistica; la seconda,

la disciplina ante-riforma del Titolo V, e le modifiche apportate da quest'ultima, rilevando i tre livelli normativi della materia³³¹. Con la sentenza del 2007, inoltre, la Corte ha negato che la materia dell'edilizia residenziale pubblica possa configurarsi come autonoma, riconoscendo, invece, che le politiche abitative sono «il risultato del congiunto operare di azioni riferibili a più materie»³³².

Sempre del 2007 era poi la legge 8 febbraio 2007, n. 9, “Interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali”, con cui si lanciava un programma triennale, che aveva come finalità quella di favorire edilizia sovvenzionata e agevolata nei comuni con più di diecimila abitanti. Il tentativo era quello di bilanciare il lato della domanda e il lato dell'offerta, da un lato regolare il settore dell'autonomia negoziale, dall'altro prevedere misure di carattere redistributivo. Per rispondere poi all'emergenza “sfratti”, veniva prevista la sospensione dei provvedimenti di rilascio per finita locazione in favore delle categorie sociali più svantaggiate, e al contempo benefici fiscali per i proprietari degli immobili, che avrebbero altrimenti ricevuto una compressione ingiustificata del loro diritto di proprietà³³³.

L'edilizia residenziale pubblica è quindi un servizio pubblico, ma da un punto di vista del diritto urbanistico anche uno standard urbanistico. Tale riconoscimento è contenuto nella legge 24 dicembre 2007, n. 244, o legge finanziaria per il 2008. Pur pervenendo alla qualificazione come standard urbanistico, quello che manca, però, è la fissazione di una misura minima dello standard, e quindi la sua quantificazione, che viene rimessa alla contrattazione pubblico-privato³³⁴.

La ritrovata attenzione per il servizio abitativo di inizio millennio si esprime in particolare nel Piano casa del 2008. La legge 6 agosto 2008, n. 133, prevede, ai sensi dell'art. 11, l'approvazione con DPCM di un piano nazionale di edilizia abitativa, entro sessanta giorni dall'entrata in

di programmazione e realizzazione delle costruzioni, concettualmente riconducibile ai “lavori pubblici” [...]; la terza, infine, attinente alla prestazione e gestione del servizio della casa (disciplina delle assegnazioni degli alloggi, in locazione od in proprietà, ecc.), limitatamente all'edilizia residenziale pubblica in senso stretto», in Corte costituzionale, sentenza 8 luglio 1975, n. 221.

³³¹ Corte costituzionale, sentenza 8 luglio 1975, n. 221; Corte costituzionale, sentenza 7 marzo 2007, n. 94.

³³² S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'evoluzione della politica della casa in Italia*, cit., p. 180.

³³³ S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'evoluzione della politica della casa in Italia*, cit., p. 177.

³³⁴ P. URBANI, *L'edilizia residenziale pubblica tra stato e autonomie locali*, cit.; G. FONTANA, R. MANZO, *Edilizia residenziale pubblica e politiche della casa. Storia, cronaca, attualità*, edizione in self publishing, 2020, p. 235.

vigore della suddetta legge. Questo piano, inteso come programma nazionale di edilizia residenziale, è stato diretto a incrementare il patrimonio immobiliare a uso abitativo, attraverso il coinvolgimento di capitali pubblici e privati, da destinare in via prioritaria alla prima casa di alcune particolari categorie di utenti³³⁵, individuate dalla legge. Esso è stato diretto ad ampliare la platea di destinatari, e ha incluso, infatti, anche l'edilizia sociale. Al "piano casa" è stata data attuazione con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16 luglio 2009 e i principali interventi promossi sono stati i seguenti: il trasferimento di diritti edificatori in favore dei promotori di interventi di incremento del patrimonio abitativo; incrementi premiali di diritti edificatori in merito a dotazioni di servizi, spazi pubblici e migliorie alla qualità urbana; provvedimenti per la riduzione del prelievo fiscale con riferimento ai comuni e agli oneri di costruzione; la cessione, parziale o totale, di diritti edificatori come corrispettivo per la realizzazione anche di unità abitative di proprietà pubblica, destinate a essere locate a canone agevolato, o a essere vendute a categorie sociali svantaggiate³³⁶.

Il vero punto dolente del piano è stato quello di aver favorito il più possibile la premialità edilizia con interventi di iniziativa privata e opere di riqualificazione urbana, implicanti per i soggetti privati coinvolti incentivi volumetrici, in deroga ai regolamenti edilizi. Questi incentivi hanno, infatti, permesso di realizzare ulteriore cubatura altrove, rispetto all'area in cui è avvenuta la cessione gratuita in favore dell'utilità delle fasce deboli³³⁷.

³³⁵ L'art. 11, legge 6 agosto 2008, n. 133, fa riferimento a giovani coppie a basso reddito, nuclei familiari a basso reddito, anche monoparentali o monoreddito, anziani in condizioni sociali o economiche svantaggiate, studenti fuori sede, soggetti preposti a procedure di rilascio, immigrati regolari a basso reddito residenti da almeno dieci anni o da almeno cinque anni nella stessa regione.

³³⁶ E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare. Spinte proprietarie, strumenti della rendita e trasformazioni sociali*, cit., p. 206.

³³⁷ «La storia dimostra che questi strumenti hanno funzionato solo isolatamente e soprattutto che non hanno operato quali leve di un effettivo cambiamento del modo di trasformare il territorio e del suo complessivo miglioramento nel senso nella ricerca dell'ottimale combinazione tra "fare" e "conservare"», in P. CHIRULLI, *La pianificazione urbanistica tra esigenze di sviluppo e riduzione del consumo di suolo: la riqualificazione dell'esistente*, in *Riv. giur. urb.*, 2015, p. 597. Un'altra voce critica sul Piano casa: «la legge è concepita come un condono preventivo, che non solo legittima e depenalizza, ma incoraggia ciò che fino a ieri era reato, consegnando città e paesaggio al partito del cemento, al saccheggio di speculatori senza scrupoli, devastando senza rimedio borghi e campagne, persino lo skyline delle nostre città», in S. SETTIS, *Paesaggio costituzione cemento. La battaglia per l'ambiente contro il degrado civile*, Torino, Einaudi, 2019, p. 25.

Gli strumenti, su cui ha puntato principalmente il piano di edilizia abitativa, sono stati i programmi integrati di promozione di edilizia residenziale e di riqualificazione urbana, dei quali sono protagonisti attori in parte nuovi della scena edilizia, come i fondi d'investimento immobiliari, il *general contractor* e i concessionari della finanza di progetto. Il programma integrato di promozione di edilizia residenziale e di riqualificazione urbana³³⁸ è uno strumento, dichiarato di interesse strategico nazionale, che prevede la stipula, ai sensi del comma 4 dell'art. 11 della legge n. 133/2008, di accordi di programma tra Stato, Regioni ed enti locali, il cui contenuto riguarda qualunque intervento edilizio, residenziale e no, servizi e infrastrutture. Al comma 3, lett. e), della stessa legge era presente accanto al termine "edilizia residenziale" la locuzione "anche sociale". E questa è stata dichiarata dalla Corte, con sentenza n. 121/2010, costituzionalmente illegittima, per aver consentito l'introduzione nel piano di interventi di edilizia per nulla inerenti con l'edilizia residenziale sociale, e per aver così determinato un'indebita interferenza con la sfera di autonomia regionale³³⁹. La stessa pronuncia si è spesa anche in merito all'importanza che la determinazione dei livelli minimi di offerta abitativa non andassero disgiunti dalla fissazione su scala nazionale degli interventi, volti a evitare squilibri e disparità nel godimento del diritto alla casa per le classi più disagiate.

Con il piano casa del 2008, sostanzialmente, le politiche abitative si sono articolate «su un doppio binario con due percorsi paralleli: quello dell'ERP e quello dell'edilizia privata sociale (o edilizia sociale di mercato)»³⁴⁰.

L'ultimo piano casa risale poi al 2014, si tratta del Piano Casa Lupi, decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47³⁴¹, e questo ha impostato un rifinanziamento d'urgenza del comparto casa, data la sempre

³³⁸ Tali programmi se non sono destinati alla specifica realizzazione dell'edilizia sociale, non hanno la possibilità di avvalersi dei finanziamenti statali e neanche dei procedimenti derogatori previsti dalla legge n. 133/2008.

³³⁹ G. SIRIANNI, *Il disagio abitativo*, in C. PINELLI (a cura di), *Esclusione sociale. Politiche pubbliche e garanzie dei diritti*, Firenze, Passigli Editori, 2012, p. 255-256.

³⁴⁰ M. BRONZINI, *Nuove forme dell'abitare. L'housing sociale in Italia*, Roma, Carocci editore, 2014, p. 107.

³⁴¹ «Secondo la Corte, infatti, il disposto del D.l. n. 47 attiene a un "più ampio disegno di politica economica" che impedisce che possa essere invocata la c.d. "logica della norma di dettaglio", tale per cui lo Stato debba limitarsi alle sole norme di principio, rimettendo la disciplina specifica alla discrezionalità delle singole Regioni», in G. CATALDO, *Verso l'ossimoro di una tutela elusiva del diritto all'abitazione? Riflessioni a margine di due pronunce della Corte costituzionale in materia di edilizia residenziale pubblica*, cit., p. 17. Le sentenze in questione sono le seguenti: Corte costituzionale, sentenza 10 febbraio 2016, n. 38, e in senso conforme anche Corte costituzionale, sentenza 22 novembre 2016, n. 273.

ossimorica³⁴² costante emergenza abitativa³⁴³. L'intervento è stato diretto verso strumenti come il contributo all'affitto e al fondo per gli inquilini morosi incolpevoli, e misure a favore dei conduttori di locazioni sociali. Tre sono le direttrici dell'intervento: «l'impulso all'affitto privato (in particolar modo a canone concordato), il rilancio dell'ERP e del social housing»³⁴⁴.

Con riferimento alla prima, è stata prevista la riduzione dell'aliquota della cedolare secca per i proprietari che avessero intenzione di locare gli alloggi a canone concordato, e anche nuovi stanziamenti per il Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione. La seconda direttrice, il rilancio dell'ERP, invece, è stato perseguito attraverso lo stanziamento di cinquecento milioni di euro per un programma di recupero e di razionalizzazione, destinato al ripristino degli alloggi di risulta³⁴⁵, interventi manutentivi straordinari e l'efficientamento energetico³⁴⁶. Infine, la terza direttrice, rappresentata dall'edilizia sociale, ha promosso il conferimento di immobili residenziali pubblici o privati, ma realizzati con il contributo pubblico, a fondi immobiliari sociali³⁴⁷.

L'edilizia residenziale sociale acquista così solo nel 2014 una sua dignità autonoma, pur facendo la sua prima comparsa nel 1977. L'edilizia residenziale pubblica³⁴⁸ continua, invece, a configurarsi nella

³⁴² L'ossimoro è nel fatto che si è di fronte a un'emergenza che è una costante fissa.

³⁴³ «Un dato molto importante da considerare è che l'art. 3 del D.l. n. 47 ha anche puntualizzato i parametri costituzionali a cui le normative del 1993, del 2008 e, in generale, dell'edilizia residenziale devono ispirarsi: essi sono, non a caso, il coordinamento della finanza pubblica, i livelli essenziali delle prestazioni e il favor per l'accesso alla proprietà dell'abitazione ex art. 47, co. 2, della Costituzione», in G. CATALDO, *Verso l'ossimoro di una tutela elusiva del diritto all'abitazione? Riflessioni a margine di due pronunce della Corte costituzionale in materia di edilizia residenziale pubblica*, cit., p. 16.

³⁴⁴ M. BRONZINI, *Nuove forme dell'abitare. L'housing sociale in Italia*, cit., p. 107.

³⁴⁵ Si definiscono alloggi di risulta quelli che si rendono disponibili dopo la scadenza, l'esaurimento o lo scorrimento – a seguito di mancata accettazione o rifiuto - delle graduatorie pubblicate per una loro prima immissione nel circuito della locazione a canone moderato.

³⁴⁶ M. MARUCCI, *L'edilizia residenziale pubblica nel nuovo programma di recupero (dl. 47/2014) e gli effetti sul disagio economico da locazione*, cit., p. 132.

³⁴⁷ M. BRONZINI, *Nuove forme dell'abitare. L'housing sociale in Italia*, cit., p. 107-108.

³⁴⁸ L'edilizia residenziale pubblica, dunque, rappresenta quel servizio «costituito da quella parte delle politiche per la casa che attiene alla produzione e attribuzione di alloggi popolari ai destinatari del servizio sia mediante trasferimento (vendita) sia mediante affitto». Il contenuto essenziale è rappresentato dalla prestazione, ossia la messa a disposizione di alloggi, ma a questa si affiancano anche attività strumentali, necessarie per l'erogazione del servizio, quindi provvista delle aree e dei mezzi finanziari per realizzare le costruzioni. Sul punto, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'evoluzione della politica della casa in Italia*, cit., p. 182. Sul punto, «Il servizio pubblico dell'edilizia residenziale pubblica come oggi si configura è il

sua triplice articolazione di edilizia sovvenzionata, edilizia agevolata e edilizia convenzionata.

L'edilizia sovvenzionata si occupa di alloggi destinati a soggetti in precarie condizioni economiche, e costruiti dallo Stato o da enti pubblici *ad hoc*. Gli alloggi, a seconda della legge che li regola, sono direttamente assegnati in proprietà all'assegnatario, o originariamente concessi in locazione con patto di futura vendita, o concessi in locazione con la mera facoltà per l'assegnatario di decidere successivamente di acquistare la piena proprietà dell'alloggio in questione. Per tali alloggi, le diverse normative succedutesi hanno poi stabilito alcuni divieti di alienazione e, a partire dalla legge n. 513 del 1977, è stato introdotto anche un diritto di prelazione rispetto alla successiva circolazione dell'alloggio³⁴⁹.

L'edilizia agevolata, invece, ricomprende «gli alloggi non di lusso con determinate caratteristiche, destinati a utilizzatori finali con determinati requisiti e costruiti da soggetti privati ai quali lo Stato abbia concesso contributi»³⁵⁰. Tra le molteplici normative che l'hanno regolata, da ultimo la legge n. 179 del 1992 ha reso più stringenti alcuni limiti e ha introdotto, ad esempio, un divieto di alienazione pari a cinque anni, salvo autorizzazione.

L'edilizia convenzionata, infine, in cui rientrano gli alloggi destinati a determinati soggetti meno abbienti, e costruiti da soggetti privati, con i quali sia stata stipulata una convenzione da parte della Pubblica Amministrazione, si distingue in due filoni normativi. Da un lato, le convenzioni c.d. PEEP, disciplinate dalla legge n. 865 del 1971, e distinguibili in convenzioni aventi a oggetto assegnazione dell'alloggio in diritto di superficie e convenzioni aventi a oggetto l'assegnazione dell'alloggio in proprietà³⁵¹; e dall'altro le convenzioni c.d. Bucalossi,

frutto di un lungo processo iniziato fin dai primi del '900, seppure all'inizio, in linea con i dettami dello Stato liberale, i pubblici poteri fossero poco inclini a intervenire direttamente», in S. CIVITARESE MATTEUCCI, P. URBANI, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Torino, Giappichelli, 2020, p. 179.

³⁴⁹ G.M. ANTONELLI, *L'edilizia residenziale pubblica. Schemi e soluzioni operative*, cit., p. 115 ss.

³⁵⁰ *Ivi*, p. 93-94.

³⁵¹ Il modello è delineato dall'art. 35 della legge n. 865/1971, e le differenze tra i due modelli di convenzione sono di scarso rilievo. «Nel caso di concessione del diritto di superficie a privati, questa deve avere necessariamente una durata compresa tra sessanta e novantanove anni, salvo rinnovo. È, invece, a tempo indeterminato la concessione del diritto di superficie a enti pubblici per la realizzazione di impianti e servizi pubblici. La realizzazione delle opere di urbanizzazione e l'accollo ai concessionari dei relativi costi, pur con modalità variabili, è il primo tra i contenuti necessari della convenzione in esame, che ha la duplice funzione di

disciplinate prima dalla legge n. 10 del 1977, e successivamente dal D.P.R. n. 380/2001, Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. Nel 2018 è intervenuto poi, rispetto ai limiti in materia di edilizia convenzionata, il decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119, rubricato “Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria”, che chiarisce che il venditore che abbia venduto l'alloggio a un prezzo superiore a quello imposto non dovrà più restituire all'acquirente il maggior prezzo incassato rispetto al prezzo vincolato³⁵².

Per quanto attiene all'aspetto organizzativo del servizio, questo è quasi integralmente di competenza regionale. I famosi IACP, Istituti Autonomi Case Popolari, che hanno ricoperto a lungo il ruolo di protagonisti, nel quadro della legislazione regionale hanno assunto poi denominazioni differenti, e si articolano su tre modelli giuridici di enti di edilizia residenziale pubblica. I tre modelli sono ente pubblico non economico, ente pubblico economico e società per azioni. In alcune Regioni, tali enti hanno mantenuto le funzioni tipiche del servizio pubblico abitativo, in altri casi hanno incrementato le loro attività con alcune di carattere economico, come compiti di progettazione, gestione e servizi in favore di altri soggetti, in altri casi ancora si caratterizzano per una presenza sul mercato. Quest'ultimo è il caso, ad esempio, di Toscana³⁵³ ed Emilia-Romagna³⁵⁴, le quali hanno deciso di trasferire il patrimonio immobiliare degli enti ERP al livello locale, e quindi ai Comuni, e di conseguenza anche le funzioni connesse all'erogazione del servizio pubblico. La costituzione degli enti ERP, divenuta non obbligatoria in questi due contesti regionali, e che in Toscana assume le vesti della società per azioni, è rivolta allo svolgimento di attività di

assicurare la predisposizione dei servizi, contemporaneamente a quella degli alloggi, e farne gravare i costi sui soggetti beneficiari dell'intervento pubblico attuato con l'approvazione del piano di zona e l'acquisizione delle aree. [...] La forma di assegnazione delle aree in diritto di proprietà in passato era limitata ai soggetti che, singoli o riuniti in cooperative edilizie, presentassero i requisiti per essere assegnatari di alloggi economici e popolari. In seguito, tuttavia, la legislazione (L. 457/1978; L. 662/1996), facendo di fatto venire meno la riserva a favore dei soggetti assegnatari delle aree in proprietà a enti pubblici, società di assicurazione, imprese di costruzione e loro consorzi, singoli. Cosicché, si è osservato in letteratura, di riserva si può oggi parlare solo a proposito degli utenti finali (ai quali comunque deve pervenire il bene-casa in proprietà o in locazione) dell'alloggio realizzato e non degli assegnatari dell'area edificabile», in S. CIVITARESE MATTEUCCI, P. URBANI, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, cit., p. 208-209.

³⁵² G.M. ANTONELLI, *L'edilizia residenziale pubblica. Schemi e soluzioni operative*, cit., p. 17 ss.

³⁵³ Nel 1986 gli IACP della Toscana hanno preso la denominazione di ATER, azienda territoriale per l'edilizia residenziale. Oggi le ATER sono sostituite da Casa S.p.A.

³⁵⁴ In Emilia-Romagna si parla invece di ACER, Azienda Casa Emilia-Romagna, che in ogni caso sono aziende organizzate a livello provinciale.

servizio nel mercato. Inoltre, spesso a essi si rivolgono i Comuni per lo svolgimento di funzioni gestionali tramite la stipula di contratti di servizio³⁵⁵. Nel Lazio, invece, l'ATER, l'Azienda territoriale per l'edilizia residenziale, è un ente definito ausiliario o strumentale della Regione, degli altri enti locali e dei privati, ma al contempo ha autonomia imprenditoriale ed è autonomo sotto l'aspetto organizzativo, amministrativo e contabile, è un ente pubblico economico sottoposto alla vigilanza e al controllo della Regione Lazio.

Quanto alla loro competenza territoriale, tranne i casi della Regione Sardegna e della Regione Marche che prevedono un unico ente regionale articolato per distretti territoriali, generalmente si è optato per enti su scala provinciale³⁵⁶.

In alcuni casi, le politiche abitative regionali si sono anche rivelate più innovative degli interventi statali, e hanno tentato di far fronte in modo più adeguato ai cambiamenti che interessano società, territorio ed economia. Ne è un esempio la legislazione ligure, con la quale si sono previsti criteri di assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, che consentono a una platea più ampia di partecipare. Sono ricompresi in questa platea soggetti prima esclusi, come anziani, portatori di disabilità, genitori separati, persone sole con figli, famiglie con malati terminali a carico, giovani coppie e nuclei familiari in condizioni abitative improprie³⁵⁷.

Le differenze tra questi enti si verificano non solo a livello di natura giuridica e titolarità delle responsabilità gestionali, ma anche appunto in sede di scelta dei criteri necessari per poter accedere al servizio. Questo genera, pertanto, delle differenze territoriali rilevanti, e un'estrema frammentazione che non garantisce un'equità di trattamento a livello territoriale³⁵⁸, soprattutto ove si verifichi una carenza di controllo e determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni a livello centrale.

2.2. Edilizia residenziale sociale

Nel contesto italiano dei servizi abitativi non vi è solo l'edilizia residenziale pubblica. Già nel 1977, come si è visto, fa la sua prima

³⁵⁵ S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'evoluzione della politica della casa in Italia*, cit., p. 183-184.

³⁵⁶ M. BRONZINI, *Nuove forme dell'abitare. L'housing sociale in Italia*, cit., p. 119.

³⁵⁷ G. MARCHETTI, *La tutela del diritto all'abitazione tra Europa, Stato e Regioni e nella prospettiva del Pilastro europeo dei diritti sociali*, cit., p. 204.

³⁵⁸ M. BRONZINI, *Nuove forme dell'abitare. L'housing sociale in Italia*, cit., p. 120.

comparsa l'edilizia residenziale sociale (ERS), la quale ha poi ricevuto una disciplina autonoma specifica solo a partire dal 2014. E nel 2008 è stata introdotta la nozione di alloggio sociale, alla luce anche dell'influenza europea. Si deduce, quindi, che fin dalla sua introduzione la presenza dell'ERS, nel panorama abitativo, è sempre stata molto nebulosa.

La crisi economico-finanziaria del 2007 ha accentuato una contrazione della spesa pubblica, per mancanza di risorse sufficienti e incentivato al contempo l'avvio di una sempre maggiore interrelazione tra settore pubblico e settore privato. A questa situazione economica corrispondeva un aumento del disagio abitativo, non solo delle fasce più svantaggiate per redditi bassi, ma anche per tutta quella fascia di persone che non riuscendo ad accedere al comparto dell'affitto ai prezzi del mercato, soffriva un nuovo e sempre crescente disagio abitativo, dato dall'impossibilità di affrontare, in situazioni autonome, un distacco dal nucleo familiare di origine, o dato dal fatto che il ricorso all'investimento di tutti i risparmi per una casa di proprietà riduceva, drasticamente, le proprie prospettive e i progetti di vita.

L'edilizia residenziale sociale così si colloca accanto all'ERP, ma non la sostituisce, rivolgendosi a categorie ulteriori di utenti rispetto a quelli che possono essere inseriti tra i possibili assegnatari ERP. Essa intende così quell'insieme di interventi di edilizia, realizzati con l'attività di soggetti privati, come imprenditori, gruppi immobiliari, organismi *non profit*, banche e fondazioni private, attività la quale risulta incentivata a fronte dell'impegno di questi soggetti nel realizzare alloggi destinati a coloro che non sono nella possibilità di sostenere i costi del libero mercato, ma che non hanno neppure i requisiti per accedere alle assegnazioni di edilizia residenziale pubblica, solitamente per motivi reddituali.

Gli incentivi con cui i soggetti privati vengono attratti nel settore e coinvolti nella stipula di convenzioni, vanno dalle detrazioni fiscali alla cessione di diritti edificatori, dalla riduzione degli oneri di costruzione all'ammortamento degli oneri di urbanizzazione³⁵⁹. Per quanto riguarda la destinazione degli alloggi costruiti o recuperati è previsto che vengano dati in locazione, ma non è escluso che siano ceduti in proprietà.

³⁵⁹ E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare. Spinte proprietarie, strumenti della rendita e trasformazioni sociali*, cit., p. 218.

Di questa categoria di servizi abitativi, si rileva poi che l'unità minima è rappresentata dall'alloggio sociale. Nel 2008 con il decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti del 22 aprile³⁶⁰ venne per la prima volta tratteggiata una sua definizione³⁶¹, in ottemperanza alla decisione 2005/842/CE della Commissione europea "riguardante l'applicazione dell'articolo 86, paragrafo 2, del trattato CE agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi d'interesse economico generale"³⁶². Si consideri, inoltre, che anche la legge 8 febbraio 2007, n. 9, ai sensi dell'art. 5, demandava a un decreto ministeriale d'intesa con la Conferenza Stato, Regioni, enti locali, entro sessanta giorni dalla sua entrata in vigore, di definire «le caratteristiche e i requisiti degli alloggi sociali esenti dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato, ai sensi degli articoli 87 e 88³⁶³ del Trattato istitutivo della Comunità europea»³⁶⁴.

³⁶⁰ Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con Ministero solidarietà sociale, Ministero politiche per la famiglia, Ministero politiche per i giovani, decreto interministeriale 22 aprile 2008, n. 32438. Il testo del decreto è disponibile al seguente link: <https://def.finanze.it/DocTribFrontend/getAttoNormativoDetail.do?ACTION=getArticolo&id=%7B8C549CFA-ACBC-41C2-86BE-77F6877665E5%7D&codiceOrdinamento=200000100000000&articolo=Articolo%201>

³⁶¹ «È definito «alloggio sociale» l'unità immobiliare adibita ad uso residenziale in locazione permanente che svolge la funzione di interesse generale, nella salvaguardia della coesione sociale, di ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato. L'alloggio sociale si configura come elemento essenziale del sistema di edilizia residenziale sociale costituito dall'insieme dei servizi abitativi finalizzati al soddisfacimento delle esigenze primarie. [...] L'alloggio sociale, in quanto servizio di interesse economico generale, costituisce standard urbanistico aggiuntivo da assicurare mediante cessione gratuita di aree o di alloggi, sulla base e con le modalità stabilite dalle normative regionali».

³⁶² Punto 16 della decisione: «Gli ospedali e le imprese che realizzano opere di edilizia popolare, incaricate di funzioni implicanti servizi d'interesse economico generale, presentano caratteristiche specifiche di cui occorre tener conto. In particolare, va preso in considerazione il fatto che, nella fase attuale di sviluppo del mercato interno, il livello di distorsione della concorrenza in questi settori non è necessariamente proporzionale al livello del fatturato e della compensazione. Di conseguenza, gli ospedali che forniscono cure mediche, compresi, ove del caso, servizi di emergenza e servizi secondari direttamente connessi alle attività principali, in particolare nel settore della ricerca, e le imprese aventi incarichi di edilizia popolare che forniscono alloggi a cittadini svantaggiati o gruppi sociali più svantaggiati, che non sono in grado di trovare un alloggio a condizioni di mercato a causa di limiti a livello di solvibilità, dovrebbero beneficiare dell'esenzione dalla notificazione prevista dalla presente decisione, anche se l'importo della compensazione che ricevono supera le soglie da essa stabilite, qualora i servizi che forniscono siano definiti servizi d'interesse economico generale dagli Stati membri».

³⁶³ Si tratta degli attuali articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

³⁶⁴ Art. 5, legge 8 febbraio 2007, n. 9.

La decisione della Commissione europea ha configurato l'erogazione della prestazione, la messa a disposizione di alloggi sociali, come un servizio di interesse economico generale, per il quale è previsto il beneficio dell'esenzione dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato, anche se l'importo della compensazione ricevuta supera le soglie stabilite. Di riflesso il decreto interministeriale del 2008 ha qualificato l'alloggio sociale come elemento essenziale del sistema, come unità immobiliare destinata alla locazione permanente per lo svolgimento di una funzione di interesse generale, in un contesto volto alla salvaguardia della coesione sociale e alla riduzione del disagio abitativo di individui e nuclei svantaggiati. L'alloggio è stato, altresì, qualificato come standard urbanistico.

Ai sensi poi dell'art. 10, comma 3, del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47, vengono definiti alloggi sociali non solo le unità immobiliari destinate «in via prioritaria alla locazione temporanea per almeno otto anni e anche alla proprietà»³⁶⁵, ma anche «l'unità abitativa destinata alla locazione, con vincolo di destinazione d'uso, comunque non inferiore a quindici anni, all'edilizia universitaria convenzionata oppure alla locazione con patto di futura vendita (o assegnazione), per un periodo non inferiore ad otto anni»³⁶⁶. I vincoli di indisponibilità a cui gli alloggi vengono assoggettati permettono di garantire la soddisfazione di una determinata esigenza abitativa. Prima dell'entrata in vigore di tale decreto-legge non vi era una disciplina specifica degli alloggi sociali, e dunque per il tempo anteriore all'entrata in vigore di questa disciplina, non potendosi distinguere in via autonoma l'ERS dall'ERP, alla prima si applicano le norme previste per la seconda³⁶⁷.

A livello organizzativo, i modelli di gestione dell'ERS fanno maggiormente ricorso alle formule di esternalizzazione del servizio, così che la presenza del soggetto privato è nel contesto dell'ERS una costante ineludibile. Nello schema che più si è andato consolidando dal 2014 a oggi, nell'edilizia residenziale sociale il soggetto pubblico contribuisce alla realizzazione di alloggi sociali attraverso la messa in opera di una serie di attività, quali la promozione degli investimenti privati; l'attivazione di procedure a evidenza pubblica per la selezione dei gestori dei fondi immobiliari; la determinazione delle caratteristiche

³⁶⁵ Art. 10, decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47.

³⁶⁶ Art. 10, decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47.

³⁶⁷ G.M. ANTONELLI, *L'edilizia residenziale pubblica. Schemi e soluzioni operative*, cit., p. 156.

dell'intervento edilizio; la cessione di diritti di superficie, di aree edificabili o di fabbricati, a condizioni più vantaggiose rispetto a quelle di mercato; e, in ultimo, la riduzione di imposizioni fiscali, di oneri di costruzione, di oneri di urbanizzazione, a favore dei soggetti attuatori di programmi ERS³⁶⁸. Per quanto riguarda, invece, il soggetto privato, la presenza più significativa è quella dei fondi immobiliari. È stato, infatti, costituito il SIF, il Sistema integrato nazionale e locale di fondi immobiliari, introdotto dal Piano casa del 2008.

Nel panorama dei fondi immobiliari, si osserva che molti sono gestiti dalla CDP Real Asset SGR S.p.A.³⁶⁹, una società di gestione del risparmio, costituita il 24 febbraio 2009, per iniziativa di Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., unitamente ad ACRI - Associazione di Fondazioni e di Casse di Risparmio S.p.A. e ad ABI - Associazione Bancaria Italiana, a seguito del Piano Casa (d.l. 112/2008). Il capitale di CDP Real Asset SGR S.p.A. è dunque detenuto, a partire dalla sua istituzione, per il 70% da CDP S.p.A. e per il 15% ciascuna dall'ACRI e dall'ABI. CDP Real Asset SGR S.p.A. è sottoposta, pertanto, all'attività di direzione e coordinamento di CDP, e costituisce una società direttamente controllata dal Gruppo CDP. Essa gestisce il Fondo Investimenti per l'Abitare³⁷⁰, che opera nel settore dell'edilizia residenziale sociale, per incrementare l'offerta di alloggi sociali, da concedere in locazione a canone calmierato o in vendita a prezzi convenienti. Gestisce, inoltre, il Fondo Nazionale dell'Abitare sociale (FNAS)³⁷¹, dedicato a investimenti immobiliari sul territorio nazionale, a supporto dell'abitare sostenibile e dei servizi di comunità; nonché il Fondo investimenti per la Valorizzazione, volto a stimolare e ottimizzare i processi di dismissione di patrimoni immobiliari, da parte di enti pubblici, anche indirettamente, e i processi di sviluppo del patrimonio immobiliare riferibili alle società del Gruppo CDP³⁷². La gestione si estende anche al Fondo Nazionale del Turismo, e al Fondo Sviluppo, dedicato a promuovere processi di valorizzazione degli immobili, acquisiti attraverso operazioni di trasformazione e riqualificazione urbana, e, infine, al Fondo di fondi

³⁶⁸ E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare. Spinte proprietarie, strumenti della rendita e trasformazioni sociali*, cit., p. 220.

³⁶⁹ La precedente denominazione della CDP Real Asset SGR S.p.A. era CDP Immobiliare SGR S.p.A., e quella ancora prima CDP Investimenti SGR S.p.A.

³⁷⁰ Il Fondo Investimenti per l'Abitare è un fondo di fondi, che ha una durata di trenta anni e la scadenza è fissata al 31 dicembre 2045.

³⁷¹ Il Fondo Nazionale dell'Abitare Sociale ha una durata di trentacinque anni e un periodo di garanzia pari a tre anni, e la scadenza è fissata al 31 dicembre 2052.

³⁷² Sul punto, A. MATTOSCO, *Il ruolo di Cassa depositi e prestiti nel settore delle infrastrutture sociali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4, 2024.

Infrastrutture, dedicato a supportare lo sviluppo del mercato infrastrutturale italiano, mediante investimenti in fondi specializzati con componente *greenfield* (progetti di nuova realizzazione) e *revamping* (progetti che prevedono investimenti di miglioramento e/o espansione), e contraddistinti da caratteristiche ambientali, sociali e di *governance* ESG (*Environmental, Social, Governance*)³⁷³.

Tra tutti, i fondi più rilevanti per il settore abitativo sono il Fondo Investimenti per l’Abitare e il Fondo Nazionale dell’Abitare Sociale.

Del primo va detto che si tratta di un fondo comune di investimento immobiliare alternativo, di tipo chiuso, riservato a investitori qualificati, che ha come ambito geografico di riferimento tutto il territorio nazionale ed effettua investimenti in Organismi di investimento collettivo del risparmio, operando quindi con le modalità del fondo di fondi. Come si è detto, è volto all’incremento degli alloggi sociali³⁷⁴ per l’edilizia residenziale sociale. Al 31 dicembre 2023 risultano avviati dai fondi locali duecentocinquantacinque interventi (di cui duecentoquattro completati) per la realizzazione di 19.000 alloggi sociali (di cui 11.450 realizzati) e circa 7.000 posti letto in residenze temporanee e studentesche (di cui 5.000 realizzati), oltre a circa mille alloggi destinati a libero mercato, servizi locali e negozi di vicinato. Con riferimento alla localizzazione geografica, si osserva una mancata omogeneità, e si registra che la percentuale di investimenti in alloggi sociali è al Nord dell’80%, al Centro del 16% e al Sud e nelle Isole del 4%.³⁷⁵

Il FIA, inoltre, nell’ottobre 2021, ha ottenuto la certificazione di sostenibilità da parte del *Global Real Estate Sustainability Benchmark* (GRESB)³⁷⁶, principale punto di riferimento per la valutazione ESG

³⁷³ In particolare, è con questo ultimo fondo che si amplia nel 2023 l’operatività di CDP Real Asset SGR S.p.A. nel settore infrastrutturale attuato nell’ambito del Piano Strategico 2022-2024. Esso è volto a favorire lo sviluppo di progetti con finalità ambientali e sociali, in ambiti d’intervento caratterizzati da significativi fabbisogni di risorse finanziarie e maggiori potenzialità di sviluppo. Si tratta dei settori della transizione energetica e del digitale, dell’economia circolare e delle energie rinnovabili.

³⁷⁴ Gli alloggi sociali sono unità immobiliari adibite ad uso residenziale prevalentemente in locazione, finalizzate, per l’interesse generale e la salvaguardia della coesione sociale, a ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, i quali non sono in grado di accedere agli alloggi del libero mercato ma che al tempo stesso dispongono di un reddito tale da non poter rientrare nell’ERP (D.M. 22 aprile 2008).

³⁷⁵ *Rapporto 2023. I fondi immobiliari in Italia e all’estero*, Scenari Immobiliari e Studio Casadei, giugno 2023.

³⁷⁶ GRESB è un’organizzazione indipendente che fornisce dati convalidati sulle performance ESG e *benchmark* tra pari a investitori e gestori per migliorare la *business intelligence*, l’impegno nel settore e il processo decisionale.

degli investimenti immobiliari e infrastrutturali in tutto il mondo. La CDP Immobiliare SGR, oggi CDP Real Asset SGR, attraverso interlocuzioni con GRESB, è riuscita a far inserire nell'*assessment 2022* la categoria "*Social/Affordable Housing*", con la finalità di creare un apposito "*peer group*" focalizzato sui gestori impegnati nel settore residenziale con finalità di elevato impatto sociale. A livello sistematico, infine, l'impulso di CDPI SGR nel sensibilizzare i partner alle tematiche ESG e nel sollecitare tutte le SGR del Sistema Integrato di Fondi (SIF) a effettuare una qualificazione ESG dei propri fondi gestiti ha generato una notevole crescita della partecipazione del settore immobiliare italiano a questo *rating* internazionale di sostenibilità.

Il Fondo Nazionale per l'Abitare Sostenibile (FNAS) è, invece, un fondo comune di investimento immobiliare alternativo, di tipo chiuso, riservato a investitori qualificati. Il Fondo è stato istituito nel 2016, e nel marzo 2022 ha assunto la nuova denominazione di FNAS, mentre prima era FIA2. Esso si dedica a investimenti immobiliari a supporto dell'abitare e dei servizi privati di pubblica utilità nei seguenti settori: (i) *smart housing*; (ii) *smart working*; (iii) ricerca, innovazione, tecnologia, istruzione e formazione. In particolare, «si prefigge di promuovere la creazione di una nuova *asset class* immobiliare a reddito, focalizzata sul residenziale in affitto per tutti coloro che non sono in grado o non intendono accedere alla proprietà della casa, nonché sui servizi correlati all'abitazione e sulle attività innovative di pubblica utilità che rispondono alle esigenze di crescita e modernizzazione del Paese»³⁷⁷. Il FNAS tende così alla realizzazione di interventi di rigenerazione urbana, ad alto impatto positivo per i territori, coniugando componente residenziale, direzionale, ricettiva, commerciale e ricreativa. Per abitare sostenibile deve intendersi, dunque, una serie di iniziative tese a garantire la continuità abitativa lungo il ciclo di vita degli individui.

Nelle strategie di sviluppo della configurazione di CDP Real Asset SGR S.p.A. emerge nel Sistema integrato dei fondi dell'abitare che il focus del FIA è il *social housing* con quattro miliardi di euro circa di investimenti complessivi stimati, mentre quello del FNAS sono gli *student housing* e i *senior housing*, con circa un miliardo di euro di investimenti complessivi stimati³⁷⁸.

³⁷⁷ *Report di Sostenibilità 2021*, Cassa Depositi e Prestiti, CDP Immobiliare SGR.

³⁷⁸ Con riferimento alle iniziative promosse dal Gruppo CDP attraverso il ricorso ai Fondi immobiliari finora descritti nell'ambito delle infrastrutture sociali per l'abitare, si osserva che l'abitabilità degli spazi, che indica il tasso qualitativo di edifici, servizi e gestione degli spazi

Il fondo come strumento per la realizzazione di interventi di edilizia sociale richiede il coinvolgimento di diversi soggetti, pubblica amministrazione, investitori istituzionali privati e organismi *non profit* del Terzo settore. Tali soggetti si occupano rispettivamente di vari aspetti. Gli enti locali sono coinvolti nell'attivazione di procedure competitive ad evidenza pubblica per la selezione della SGR, o anche nella definizione dei caratteri dell'intervento, come numero minimo di alloggi da costruire. Gli investitori istituzionali privati³⁷⁹, invece, si attivano principalmente nella raccolta di capitali. Gli organismi *non profit*, infine, quali cooperative, associazioni e forme di volontariato, gestiscono una parte del patrimonio abitativo e dei servizi che permettono la realizzazione dei fini sociali.

A prescindere dalla natura pubblica o privata del soggetto incaricato della gestione del servizio, l'edilizia residenziale sociale è un servizio pubblico. Come si è già avuto modo di osservare, l'unità minima dell'ERS, l'alloggio sociale, è considerata come standard urbanistico e costituisce un servizio di interesse economico generale. Costituendo l'edilizia residenziale sociale un servizio di interesse *economico*³⁸⁰ generale, tale servizio è, dunque, soggetto al rispetto delle regole di concorrenza e alla disciplina europea in materia di aiuti di Stato. Nel caso particolare dei servizi sociali si deve, però, osservare che sussistono delle deroghe alla disciplina, considerando le compensazioni

circostanti l'alloggio, rappresenta l'ingrediente principale di una rigenerazione del tessuto socioeconomico urbano. L'abitabilità degli spazi urbani si traduce dunque nel livello standard di accessibilità dei servizi che connotano i modelli di welfare. Le principali mancanze di questo settore si individuano (i) nello scarso numero di alloggi locati a canone calmierato, considerato che lo stock italiano è tre volte inferiore alla media europea; (ii) nelle strutture abitative per studenti fuorisede; (iii) e negli investimenti nazionali all'interno del comparto. L'impegno del Gruppo si sostanzia nel gestire fondi immobiliari e finanziare la pubblica amministrazione. Tra le esperienze concrete, di particolare rilievo sono l'intervento Lux Living nel Comune di Montelupo Fiorentino, il progetto "5Square" di Via Antegnati a Milano, e la riqualificazione dell'ex Villaggio Olimpico di Torino. Il primo ha consentito la rigenerazione di un complesso di ex vetriere, ormai da tempo dismesse, e la trasformazione dello stesso in alloggi, spazi e servizi, frutto della progettazione partecipata degli inquilini e degli abitanti dell'intero quartiere, «nella piena convinzione che la dimensione relazionale sia un elemento chiave per il benessere della comunità». Il secondo ha condotto alla rigenerazione di cinque edifici a corte nel rispetto della sostenibilità ambientale, poiché si basa «sul riuso e sul razionamento degli edifici (in luogo della demolizione degli stessi)», nonché sulla sostenibilità sociale, avendo contribuito a una riduzione del degrado che aveva pervaso la zona, anche a seguito di continue occupazioni abusive di questi immobili. Il terzo, infine, rappresenta un intervento di *social housing* che riguarda sette palazzine destinate alla residenzialità temporanea a tariffe convenzionate per studenti e giovani lavoratori. Sul punto: *Bilancio Integrato 2022*, Cassa Depositi e Prestiti; *Relazione non finanziaria semestrale 2023*, Cassa Depositi e Prestiti.

³⁷⁹ Sono investitori privati fondazioni, banche, assicurazioni, gruppi immobiliari.

³⁸⁰ Corsivo di chi scrive per sottolineare la rilevanza economica del servizio.

degli obblighi di servizio non come aiuti di Stato, bensì come contributi pubblici volti a consentire lo svolgimento del servizio. Ciò comporta ovviamente il rispetto di una serie di requisiti. I parametri, sulla base dei quali viene stabilita la compensazione, devono essere chiari e trasparenti; e la compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire, in modo totale o parziale, i costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, comunque considerati gli introiti relativi agli stessi, nonché un margine di utile ragionevole per l'adempimento richiesto³⁸¹. Nel caso di conformità a questi requisiti, i contributi pubblici destinati ai soggetti privati saranno da considerarsi soltanto come contropartita delle prestazioni effettuate nell'ambito di erogazione del servizio abitativo.

L'edilizia residenziale pubblica e l'edilizia residenziale sociale sono, pertanto, due forme di servizi abitativi non sovrapponibili, ma complementari.

3. Le nuove forme di abitare

Le “nuove forme di abitare” è una formula indefinita per indicare una serie di iniziative nel settore abitativo, che andrebbero a confluire nella definizione europea di *social housing*³⁸², e che superano la nozione italiana di edilizia residenziale sociale, così come fino a oggi intesa.

È in questa porzione dei servizi abitativi che si coglie al meglio il suo *ampliamento*, sia in termini di soggetti destinatari, sia di forme di gestione pluripartecipate. Si intende così riferirsi a quella serie di interventi che mirano a compensare il bisogno abitativo della c.d. fascia grigia della popolazione, e che mirano alla gestione di alloggi anche

³⁸¹ La giurisprudenza della Corte di Giustizia Ue in diverse pronunce considera non configurabili come aiuti di Stato queste compensazioni. In una sentenza del 2003 (Corte di Giustizia Ue, causa C-280/2000, *Altmark Trans GmbH Regierungspräsidium Magdeburg e Nahverkehrsgesellschaft Almark GmbH*, sentenza del 24 luglio 2003) sottolinea che l'aiuto, indipendentemente dalla natura locale o regionale dei servizi, potrà incidere sugli scambi tra Stati membri, ma che le sovvenzioni pubbliche che siano volte a consentire l'esercizio di servizi non sono soggette alle disposizioni del TFUE in materia di aiuti di Stato, in quanto vanno considerate come compensazione atta a rappresentare la contropartita delle prestazioni effettuate dalle imprese beneficiarie nell'adempimento di obblighi di servizio pubblico. Sul punto si vedano anche: Corte di Giustizia Ue, causa C-533/12 P e C-536/12 P, *Société Nationale Corse-Méditerranée SA/Corsica Ferries France SAS e Francia/Corsica Ferries France SAS*, sentenze del 4 settembre 2014.

³⁸² La definizione europea di *social housing* è oggetto di trattazione del secondo capitolo. Sul punto, M.G. DELLA SCALA, *Il social housing come servizio d'interesse generale tra tutela multivello del diritto sociale all'abitare e imperativi della concorrenza*, cit., p. 183. Sul punto, si veda anche: M. ALLENA, *Il Social Housing: posizioni giuridiche soggettive e forme di tutela tra ordinamento nazionale ed europeo*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2014, p. 169-170.

inclusi nel patrimonio pubblico o di alloggi destinati al mercato, in locazione o in proprietà, per i quali il vincolo è nella destinazione come alloggio sociale per chi è titolare di esigenze effettive e attuali³⁸³. È in questa porzione, inoltre, che emergono come imprescindibili alcune peculiarità. Il rispetto di una *mixité* sociale, che eviti il sopraggiungere di forme di ghettizzazione ed esclusione sociale, forme di collaborazione tra coloro che vivono in un medesimo spazio, il rispetto della qualità urbanistica e ambientale, e la promozione dell'*abitabilità* degli spazi circostanti. Quest'ultimo è un concetto ancora molto vago, ma funzionale e strumentale al buon funzionamento degli spazi urbani e al soddisfacimento completo del diritto all'abitare, perché consente che nell'erogazione dei servizi abitativi si guardi oltre l'alloggio, e si consideri anche lo spazio circostante, e quindi gli altri servizi connessi al diritto all'abitare. Si tratta dei servizi di mobilità, servizi scolastici, servizi culturali e di intrattenimento, servizi di assistenza, ma anche offerta di accessibilità a locali commerciali, di natura alimentare e di beni di prima necessità. L'*abitabilità* contempla anche la qualità dell'ambiente circostante, in termini ecologici. La predisposizione di spazi verdi e di spazi comuni all'aperto, in cui ricrearsi e sviluppare rapporti di relazione con la natura e con gli altri individui, favorendo così le formazioni sociali.

La formula di *housing* sociale³⁸⁴ fa la sua prima comparsa nella giurisprudenza amministrativa con l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, 30 gennaio 2014, n. 7. In essa si evidenzia che gli interventi di *housing* sociale costituiscono «una iniziativa di partenariato pubblico-privato per la gestione di un servizio pubblico locale di rilievo economico e a domanda individuale, mediante lo strumento della concessione di servizio pubblico³⁸⁵»³⁸⁶. Tale formula organizzatoria

³⁸³ M.G. DELLA SCALA, *Il social housing come servizio d'interesse generale tra tutela multivello del diritto sociale all'abitare e imperativi della concorrenza*, cit., p. 184.

³⁸⁴ Si tratta della formula italianizzata, usata dalla dottrina e giurisprudenza per identificare la formula del *social housing*.

³⁸⁵ La concessione di servizi, ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. n. 163/2006, è «un contratto che presenta le stesse caratteristiche di un appalto pubblico di servizi, ad eccezione del fatto che il corrispettivo della fornitura di servizi consiste unicamente nel diritto di gestire i servizi o in tale diritto accompagnato da un prezzo». La concessione di pubblico servizio nelle parole di *Giannini*: «la concessione di pubblico servizio comunque nasce da un provvedimento amministrativo (organizzativo), per ciò che attiene al trasferimento dell'esercizio dell'attività del concedente al concessionario. Al provvedimento accede sempre un contratto, talora accompagnato da un "capitolato di concessione", in cui si regolano sia le potestà dell'amministrazione concedente e gli obblighi del concessionario, sia i rapporti patrimoniali» in M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, cit., p. 149.

³⁸⁶ Consiglio di Stato, Ad. Plen., 30 gennaio 2014, n. 7, § 6.1 del *Fatto e diritto*.

della concessione di servizio verrebbe a qualificarsi, ai sensi del codice dei contratti pubblici del 2006³⁸⁷, in particolare, come un partenariato non istituzionale, che non comporta quindi la creazione di un ente *ad hoc* preposto alla gestione della collaborazione e del servizio. Eccetto questo primo tentativo di incardinare la formula gestoria, rilevante è la definizione che viene fornita di *housing* sociale, e che si ispira alla nozione europea. «Tale istituto nasce, pertanto, dalla necessità di ripensare gli insediamenti di edilizia sociale sul territorio non solo sotto un profilo quantitativo ma anche sul versante economico-qualitativo: l'*housing* sociale si presenta, quindi, come una modalità d'intervento nella quale gli aspetti immobiliari vengono studiati in funzione dei contenuti sociali, offrendo una molteplicità di risposte per le diverse tipologie di bisogni, dove il contenuto sociale è prevalentemente rappresentato dall'accesso a una casa dignitosa per coloro che non riescono a sostenere i prezzi di mercato, ma anche da una specifica attenzione alla qualità dell'abitare»³⁸⁸. Inoltre, vengono annoverate tra le possibili forme di *housing* sociale «l'affitto calmierato, l'acquisto della casa mediante l'auto-costruzione e le agevolazioni finanziarie, nonché soluzioni integrate per le diverse tipologie di bisogni»³⁸⁹.

Oggi le varie forme assunte dall'*abitare* prendono il nome di *co-housing*, residenze temporanee, condomini solidali o villaggi eco-solidali. Sono tutte forme che rientrano nella nozione di *community-led housing*, in cui è l'elemento comunità a essere al centro del processo organizzativo del servizio. In questa nozione, vi rientra anche il *Community Land Trust*, che è oggetto di trattazione più approfondita nel quarto capitolo, ove si tenta di offrire anche una possibile tipologia di applicazione tutta italiana. Nel delineare questo schema si prende a paradigma il modello statunitense, si apportano poi alcune significative modifiche per astrarlo dalla sfera esclusivamente privatistica, e immergerlo nello schema del partenariato pubblico-privato, e configurarlo, dunque, come una porzione dei servizi abitativi.

La nozione di *community-led housing* racchiude un insieme complesso di forme abitative, che giuridicamente comprendono sia il regime proprietario sia quello locativo. Secondo il *Co-operative Councils' Innovation Network*³⁹⁰, un'organizzazione che opera nel

³⁸⁷ D.lgs. 12 aprile 2006, n. 163.

³⁸⁸ Consiglio di Stato, Ad. Plen., 30 gennaio 2014, n. 7, § 6.1.1 del *Fatto e diritto*.

³⁸⁹ Consiglio di Stato, Ad. Plen., 30 gennaio 2014, n. 7, § 6.1.1 del *Fatto e diritto*.

³⁹⁰ Il *Co-operative Councils' Innovation Network* è una collaborazione tra autorità locali che si impegnano a trovare modi migliori di lavorare per e con i cittadini a beneficio della loro

Regno Unito, esse sono: *housing co-operative*; *cohousing*; *Community Land Trust (CLT)*; *community self-build*; *self-help housing*; e *Tenant-Managed Organizations*³⁹¹. In Italia le forme diffuse, come *supra* elencate, sono meno variegate, e ancora contenute a livello quantitativo. Si sottolinea, inoltre, che si diffondono sul territorio in modo abbastanza disuniforme e disomogeneo, e molto spesso sono esperienze sperimentali.

Ogni Stato, infatti, applica i propri strumenti giuridici e li adatta a questa forma tridimensionale di servizi abitativi. Da un lato, le strutture condominiali e, dall'altro, quelle cooperative o societarie. Non manca poi chi ricorre alla figura del *trust*, da intendersi più genericamente come uno schema a base fiduciaria. Ciò che resta costante sono i seguenti tre elementi: (i) un coinvolgimento significativo della comunità e il consenso della stessa durante il processo di erogazione del servizio; (ii) una comunità locale che può essere proprietaria, amministratrice o gestore degli alloggi; (iii) i benefici del servizio sono rivolti a vantaggio dell'area geografica circostante e devono tendere a durare nel tempo³⁹².

Il *co-housing*³⁹³ può avere molteplici varianti, ma il suo minimo comun denominatore è nel fatto che gli spazi sono funzionali a sviluppare la socialità e la condivisione. Fondamentali sono, infatti, gli spazi comuni per i *co-housers*, e che possono ricoprire fino al 20% della

comunità locale. È un centro attivo non partitico per lo sviluppo di politiche cooperative, l'innovazione e l'advocacy che opera nel Regno Unito.

³⁹¹ (i) *Housing co-operative*: groups of people who provide and collectively manage, on a democratic membership basis, homes for themselves as tenants or shared owners. (ii) *Cohousing*: groups of like-minded people who come together to provide self-contained, private homes for themselves, but manage their scheme together and share activities, often in a communal space. Cohousing can be developer-led, so it is important to examine whether cases meet the broad definition of CLH given above, rather than simply use of the term cohousing as a marketing device. (iii) *Community Land Trust (CLT)*: not-for-profit corporation that holds land as a community asset and acts as the long-term steward, which can provide housing through rent or shared ownership. (iv) *Community self-build*: groups of local people in housing need building homes for themselves with external support and managing the process collectively. Individual self-build is not regarded as CLH. (v) *Self-help housing*: small, community-based organizations bringing empty properties back into use, often without mainstream funding and with a strong emphasis on construction skills training and support. (vi) *Tenant-Managed Organizations*: provide social housing tenants with collective responsibility for managing and maintaining the homes through an agreement with their council or housing association landlord. This category, similar to (developer-led) cohousing, is contested and needs specific case by case consideration to deem tenant management a meaningful form of community control.

³⁹² In linea generale anche questi tre elementi comuni sono stati riassunti dal *Co-operative Councils' Innovation Network*.

³⁹³ Il *co-housing* nasce in Danimarca negli anni Settanta e si diffonde poi in Svezia e nei Paesi Bassi.

metratura complessiva. L'idea è preferire alloggi più piccoli, e garantire spazi comuni più ampi, anche in vista di poter ripartire tra tutti i residenti i costi della gestione di questi spazi, arrivando persino a un risparmio delle spese medie mensili familiari pari al 15%. Taluni spazi comuni possono, a determinate condizioni, essere anche l'aggancio con la comunità circostante, e quindi la via per creare legami fuori dall'edificio e connettersi allo spazio urbano di riferimento. Questo accade spesso con orti e giardini³⁹⁴. Alcune forme di *co-housing* internalizzano la partecipazione dei residenti fin dal progetto dell'edificio che li ospiterà, favorendo a volte anche legami progressi tra i residenti, e quindi l'idea di un *abitare* in comune. Questo non è però un elemento necessario, ma solo possibile. Si distinguono, infatti, tre forme di *co-housing*: *co-housing* a partecipazione totale, *co-housing in partnership* e *co-housing developer-led*³⁹⁵. Ciò che si rileva con costanza è, però, l'attenzione per l'ambiente circostante e la partecipazione dei residenti, tale che ognuno possa parlare del proprio vicinato come un vicinato attivo³⁹⁶.

La composizione della popolazione residente è solitamente mista, anche e soprattutto con riferimento all'età anagrafica, così da favorire forme di supporto reciproco. Ci sono però anche esempi in Italia di esperienze di co-residenze, dedicate a persone anziane³⁹⁷, tanto che

³⁹⁴ Per un approfondimento sul *co-housing*, si veda: C. IAIONE, M. BERNARDI, E. DE NICTOLIS (a cura di), *La casa per tutti. Modelli di gestione innovativa e sostenibile per l'adequate housing*, Bologna, Il Mulino, 2019; M. BRONZINI, *Nuove forme dell'abitare. L'housing sociale in Italia*, cit.

³⁹⁵ Si parla infatti dell'esistenza di tre forme distinte di *co-housing*: *cohousing* a partecipazione totale, *cohousing in partnership* e *cohousing developer-led*. Nel primo caso un gruppo di famiglie, amici o conoscenti scelgono di intraprendere insieme il progetto e lo seguono fin dall'inizio, già nella sua parte ideativa e nella individuazione o selezione delle altre famiglie che saranno coinvolte nel progetto. Questa modalità non esclude che ci si avvalga anche di esperti e professionisti per la progettazione e di imprese esterne per la costruzione. «Nei casi di *partnership*, invece, viene coinvolto *ab initio* un soggetto terzo con funzioni di *developer* che assume in prima persona i rischi connessi con il processo produttivo edilizio. Infine, nel modello *developer-led* è uno sviluppatore immobiliare a confezionare il progetto e a gestire sia il processo di reclutamento che quello produttivo». Se queste sono le tre forme che distinguono le varie forme in base all'avvio e alla progettazione, altri due sono i modelli di *cohousing* che possono realizzarsi. Il primo è legato ad una finalità di progetto connessa alla condivisione di alcune scelte di vita, scelte educative, produttive e di consumo. In questo caso il legame solidaristico tra i *cohousers* è molto forte. Un secondo modello è invece più simile al condominio solidale, dato che alla valorizzazione degli spazi in comune, resta salda una spiccata tensione al mantenimento della propria privacy e di spazi autonomi. Questo secondo modello è definito semi-strutturato. Sul punto, *ivi*, p. 154.

³⁹⁶ <https://www.unioneimmobiliare.org/rapporti-studi/rapporto-ldquo-co-housing-rdquo-nbsp-/>

³⁹⁷ Sulle politiche in favore delle persone anziane, si veda in particolare la recentissima legge 23 marzo 2023, n. 33, con la quale, ai sensi dell'art. 3, comma 2, si incentiva «la promozione,

prendono il nome di *senior-housing*³⁹⁸. Accanto a queste vi sono poi quelle degli *student-housing*, rivolte, invece, come suggerisce il nome, agli studenti, soprattutto universitari, lontani dalle loro città d'origine, o che necessitano di un alloggio nei pressi delle strutture universitarie e accademiche³⁹⁹.

anche attraverso meccanismi di rigenerazione urbana e riuso del patrimonio costruito, attuati sulla base di atti di pianificazione o programmazione regionale o comunale e di adeguata progettazione, di nuove forme di domiciliarità e di coabitazione solidale domiciliare per le persone anziane (*senior cohousing*) e di coabitazione intergenerazionale, in particolare con i giovani in condizioni svantaggiate (*cohousing intergenerazionale*), da realizzare, secondo criteri di mobilità e accessibilità sostenibili, nell'ambito di case, case-famiglia, gruppi famiglia, gruppi appartamento e condomini solidali, aperti ai familiari, ai volontari e ai prestatori esterni di servizi sanitari, sociali e sociosanitari integrativi.

³⁹⁸ Un esempio è la Co-residenza di Aldeno, in provincia di Trento, realizzata con finanziamento pubblico ad opera della Provincia autonoma di Trento, l'Istituto trentino edilizia abitativa (ITEA) e il Comune di Aldeno. «La finalità principale è quella di mantenere a domicilio la popolazione anziana, ricreando le condizioni per lo sviluppo di una solidarietà intergenerazionale e di un welfare di prossimità che si sostanzia nell'offerta in una serie di servizi di *care*, formali e informali, a livello condominiale», in M. BRONZINI, *Nuove forme dell'abitare. L'housing sociale in Italia*, cit., p. 161.

³⁹⁹ Di seguito alcune esperienze di *co-housing* in Italia. Tra le prime esperienze italiane vi è l'Urban Village Bovisa 01, realizzato a Milano e completato nel 2009. Si tratta di un progetto di recupero a fini residenziali di un'area industriale dismessa, quella di Bovisa, che ha coinvolto trentadue famiglie. Uno dei principali soggetti promotori di progetti di *cohousing* ha sede proprio a Milano, si tratta di Cohousing Ventures, una società di servizi che si occupa della costituzione dei gruppi di *cohousers* fino alla implementazione dell'intervento. Per maggiori approfondimenti si veda: *Social Housing e agenzie pubbliche per la casa*, CENSIS-FEDERCASA, 2008, disponibile al seguente link: <http://maestrale.federcasa.it/dms/file/open/?1475d46d-2816-4161-bcb0-a8aa500bdabd> Inoltre, è possibile consultare anche direttamente il sito di Urban Village Bovisa 01: <http://www.cohousing.it/realizzazioni/urban-village-bovisa/#>

Anche in Piemonte, e soprattutto a Torino, ci sono varie forme di *cohousing*. Uno di questi progetti è Numero Zero, inserito in un programma di rigenerazione urbana del quartiere popolare di Porta Palazzo e volto al recupero e alla riconversione di una struttura ottocentesca. Tale forma d'abitare ospita sette abitazioni ed è stata inaugurata nel 2013. Per maggiori approfondimenti si veda: <http://www.cohousingnumerozero.org/chi-siamo>

Nei pressi di Bologna, precisamente a San Lazzaro di Savena, invece, si è sviluppato il progetto Muro San Carlo grazie all'idea della Cooperativa San Lazzaro di Savena. Il progetto è stato realizzato su un terreno edificabile messo all'asta da un bando pubblico in diritto di superficie. I *cohousers* si impegnano a offrire alla comunità attività e servizi, in cambio dello sconto degli oneri di urbanizzazione secondari che hanno ricevuto. L'edificio, in legno, a quattro piani, ospita dodici famiglie ed è circondato da un ampio giardino. «Il punto di forza del progetto consiste nel modo in cui è costruito il bando pubblico per la concessione del diritto di superficie sull'area, laddove si prevede che gli oneri di urbanizzazione si traducano in una risorsa concreta per la comunità. [...] Come compensazione delle opere di urbanizzazione secondaria, la cooperativa si assume il compito di realizzare servizi per la comunità sulla base di convenzioni ridefinite annualmente con il Comune (per 20 anni)», in M. BRONZINI, *Nuove forme dell'abitare. L'housing sociale in Italia*, cit., p. 158.

Si è sviluppata anche una Rete Italiana di Cohousing che raggruppa le varie associazioni, impegnate sul territorio nella promozione di questa formula abitativa e nella diffusione della cultura del *cohousing*.

Una particolare forma di co-residenza è anche quella del villaggio eco-solidale, in cui l'attenzione principale è alla componente ambientale, e solitamente si avvia in contesti extraurbani, o almeno, fuori dal centro città⁴⁰⁰.

Un'ulteriore forma innovativa è quella della residenza temporanea, che, da un lato, risponde bene all'idea di alloggio come servizio, più che come bene di investimento, e dall'altro è rivolta a categorie di persone, che hanno delle esigenze dovute a specifiche contingenze. Si tratta, per esempio, di persone che per motivi lavorativi o per motivi di studio hanno necessità di trasferirsi in un nuovo posto, per un breve periodo, oppure di persone, la cui stabilità familiare si è andata disgregando, o che sono alla ricerca di un alloggio, a causa di sfratti o ristrutturazioni⁴⁰¹.

Infine, la forma più semplice è quella dei condomini solidali. Si presenta come una soluzione applicabile a contesti già esistenti, ma che si connotano per serie esigenze di riqualificazione, e in alcuni casi anche di rigenerazione. Si tratta solitamente di edifici di edilizia residenziale pubblica, in cui è preminente la necessità di costituire degli incontri

⁴⁰⁰ E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare. Spinte proprietarie, strumenti della rendita e trasformazioni sociali*, cit., p. 244; M. LIETAERT, *Le forme dell'abitare condiviso: il cohousing*, in A. SAPIO (a cura di), *Famiglie, reti familiari e cohousing. Verso nuovi stili del vivere, del convivere e dell'abitare*, Milano, Franco Angeli, p. 139.

⁴⁰¹ Un esempio di residenza temporanea è localizzato a Torino, ed è stato realizzato nel 2011. Si tratta dello Sharing Torino, una struttura diretta a rispondere alle esigenze di ospitalità temporanea in città, a costi calmierati e con un'attenzione particolare alla sostenibilità ambientale e all'efficienza energetica. Si trova nel quartiere periferico di Pietra Alta e la struttura era in passato una casa-albergo di proprietà delle Poste. Il Comune di Torino ha messo a bando il diritto di superficie ed è stato vinto da una società di scopo, Ivrea 24, costituita da Fondazione Oltre Venture, dalla Cooperativa Doc, e da una fondazione di origine bancaria del territorio. Il gestore immobiliare sociale, Sharing Srl, è costituito da Oltre Venture e dalla Cooperativa Doc. La struttura ospita 58 camere d'albergo e 122 appartamenti, di questi ultimi alcuni sono riservati all'emergenza abitativa sulla base di un contratto di servizio con l'amministrazione comunale. Vengono al contempo offerti anche servizi aggiuntivi, alcuni dei quali sono in condivisione con il quartiere, e rappresentano un'opportunità di ricavi per il gestore immobiliare e di occupazione per alcuni residenti dello Sharing. La particolarità della struttura è quella di mettersi al servizio dei propri utenti con servizi di accompagnamento al lavoro e all'integrazione. «La possibilità di conciliare la privacy delle stanze o degli appartamenti singoli con la socialità degli spazi condivisi risulta particolarmente apprezzata da chi si trova in una condizione di "solitudine temporanea" – si tratti di una solitudine forzata, come per chi vive in emergenza abitativa, o dovuta a una fase di vita, come nel caso di lavoratori e studenti fuori sede», in C. LODI RIZZINI, *Il social housing e i nuovi bisogni abitativi*, in F. MAINO, M. FERRERA (a cura di), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia*, Torino, Centro di ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, novembre 2013. Per un approfondimento su questa esperienza, è possibile consultare il sito: <https://www.sharing.to.it/site/>. Sul punto, anche: M. BRONZINI, *Nuove forme dell'abitare. L'housing sociale in Italia*, cit., p. 159; C. LODI RIZZINI, *Il social housing e i nuovi bisogni abitativi*, cit.

intergenerazionali per favorire la solidarietà e il supporto reciproco⁴⁰², anche attraverso le c.d. banche del tempo⁴⁰³.

Lo scopo insito in ognuna di queste forme è la promozione di comunità inclusive e coese, dove le differenze vengono accolte e integrate.

Con riferimento poi alla dimensione di gestione dei servizi abitativi, e quindi alla cooperazione tra attore pubblico e attore privato, si osserva che tra i principali strumenti giuridici utilizzati si annoverano la cessione del diritto di superficie su aree edificabili, l'erogazione di contributi finanziari pubblici, la riduzione di imposizioni fiscali, e a volte, a discapito di una coerente pianificazione, la riduzione di oneri di urbanizzazione.

I soggetti privati con i quali, di regola, il pubblico si relaziona sono società cooperative edilizie di abitazione⁴⁰⁴, a proprietà divisa o a proprietà indivisa, fondi immobiliari o imprese private di costruzione.

Le “nuove forme di abitare” sono, pertanto, una porzione di servizi abitativi molto dinamica e in continua evoluzione, che stenta in Italia a trovare una cornice chiara di sviluppo e regolazione, ma che presenta al suo interno alcune rilevanti peculiarità, che stanno promuovendo e sollecitando un cambio di paradigma nel pensare o ripensare l'abitare.

4. La nozione europea di *social housing*

È chiaro ed evidente, da quanto osservato nel primo capitolo, che l'Europa non è titolare di competenze specifiche in materia di servizi abitativi, e che tale competenza è lasciata ai singoli Stati membri.

⁴⁰² Un esempio noto di condominio solidale è a Torino, e si chiama A casa di Zia Jessi. È un condominio solidale, che accoglie anziani per più della metà e per la restante parte soggetti fragili per un'accoglienza temporanea. «Nasce in seguito alla ristrutturazione da parte del Comune di uno stabile di ERP, gestito dall'ATC, da cui sono stati ricavati 30 bilocali e una serie di pertinenze destinate a funzioni collettive al piano terra, tra cui un salone, un locale polivalente, una cucina e un'area gioco per i bambini». È una risposta innovativa in cui pubblico e privato collaborano per ripianare esigenze abitative e bisogni di convivenza dei cittadini. Si veda: M. BRONZINI, *Nuove forme dell'abitare. L'housing sociale in Italia*, cit., p. 163. È possibile, inoltre, consultare il sito: <https://www.compagniadisanpaolo.it/it/progetti/condominio-solidale-a-casa-di-zia-jessy/>

⁴⁰³ Al seguente link è possibile consultare una mappa che indica la localizzazione delle banche del tempo sul territorio italiano: <https://www.associazionenazionalebdt.it/elenco-bdt-in-italia/>

⁴⁰⁴ M. CAVANNA, *Le cooperative edilizie di abitazione*, in G. BONFANTE (a cura di), *La società cooperativa*, Tomo 3, in G. COTTINO (a cura di), *Trattato di diritto commerciale*, Vol. V, Padova, Cedam, 2014, p. 607 ss. Sulle cooperative edilizie, si veda anche: N. ASSINI, *Edilizia residenziale pubblica*, cit.

Parlare di servizi abitativi chiama, però, in causa la definizione europea di servizi di interesse generale, e da un lato quelli di interesse economico generale e, dall'altro, quelli di interesse non economico generale. La nozione europea di servizio pubblico non corrisponde esattamente a nessuna delle nozioni dei singoli Stati membri. Qui si annida la causa e la conseguenza della difficoltà nel districarsi tra nozioni e applicazioni delle relative discipline. Da un lato, infatti, la nozione europea di servizio tende a essere una sintesi delle diverse esperienze nazionali e a caratterizzarsi con una terminologia originale⁴⁰⁵. Dall'altro, questa terminologia originale è anche la causa della difficoltà per ogni singolo Stato di ricondurre le proprie esperienze nelle giuste e corrispondenti categorie europee.

Volendo poi riprendere i criteri utilizzati dalla dottrina per la individuazione del servizio pubblico, si osserva che tra il *criterio organico*, corrispondente all'intervento di un soggetto pubblico, il *criterio funzionale*, corrispondente alla soddisfazione di un bisogno di interesse generale, e il *criterio formale*, corrispondente al ricorso a un regime giuridico speciale, nel diritto europeo si conserva solo quello funzionale. Pertanto, «è la finalità che identifica l'attività, sulla base di scelte operate dagli Stati e sotto il controllo della Commissione europea»⁴⁰⁶.

Per la qualificazione di un'attività come economica, non rileva poi la natura del soggetto, perché uno stesso soggetto può svolgere sia attività economica sia attività non economica⁴⁰⁷, e dunque sarà economica «qualsiasi attività che consiste nell'offrire merci o servizi su

⁴⁰⁵ D. GALLO, *I servizi di interesse economico generale. Stato, mercato e welfare nel diritto dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2010, p. 235. Si veda anche: «Servizi pubblici esistono naturalmente in tutta Europa e con caratteristiche e dimensioni proprie a ciascuno dei singoli paesi, ma questa situazione è il frutto di iniziative diverse per tempi di realizzazione e per impostazioni di fondo. In particolare ad essi non corrisponde, almeno all'interno delle diverse culture giuridiche europee, una figura generale di "servizio pubblico" dotata di un minimo di contorni, di un rilievo costituzionale, di alcuni tratti normativi costanti», in E. FERRARI, *I servizi pubblici in Europa*, in E. FERRARI (a cura di), *Attività economiche ed attività sociali nei servizi di interesse generale*, Torino, Giappichelli, 2007, p. XVI-XVII.

⁴⁰⁶ D. GALLO, *I servizi di interesse economico generale. Stato, mercato e welfare nel diritto dell'Unione europea*, cit., p. 239.

⁴⁰⁷ Corte Giust. UE, *Commissione c. Italia*, C-118/85, sentenza del 16 giugno 1987. Sul punto: «La Corte ha infatti riconosciuto, nella celebre sentenza Amministrazione monopoli di Stato del 16 giugno 1987, che enti pubblici possono essere guidati da principi e criteri di natura economica e venire considerati imprese quando operano in contesti di mercato e, nel contempo, esercitare tradizionali poteri di carattere pubblicistico», in D. GALLO, *I servizi di interesse economico generale. Stato, mercato e welfare nel diritto dell'Unione europea*, cit., p. 262-263.

un determinato mercato»⁴⁰⁸. I criteri richiesti per l'identificazione sono pertanto, da un lato, l'offerta di beni e servizi, e, dall'altro, l'esistenza di un mercato in cui più imprese concorrenti operano al fine di realizzare un profitto.

Con riferimento, poi, alla disciplina applicabile, si devono osservare gli articoli 14 e 106 TFUE, ai sensi dei quali i servizi di interesse economico generale sono sottoponibili all'applicazione delle regole della concorrenza, pur nei limiti della missione affidata ai SIEG e quindi nella realizzazione dei loro compiti di interesse generale. I servizi di interesse generale non economico restano invece esclusi dall'applicazione delle norme dei trattati, come specificato ai sensi dell'art. 2 del Protocollo n. 26. Questo consente, quindi, di osservare che le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico non sono da considerarsi come aiuti di Stato, nei limiti in cui la misura della compensazione non ecceda i costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio. Con riferimento agli aiuti, sono poi contemplati gli aiuti *de minimis*, e rappresentano quegli aiuti di importi minori e, pertanto, incapaci di alterare la concorrenza e gli scambi intracomunitari. Questa tipologia di aiuti è di conseguenza sottratta all'obbligo di avvio della procedura di notifica, prevista per gli aiuti di Stato, ai sensi dell'art. 108, comma 3, TFUE⁴⁰⁹.

L'attenzione europea per i servizi pubblici ha inciso anche nelle modalità e nelle forme di gestione dei servizi all'interno dei singoli Stati membri, rendendo per esempio più evidente il passaggio da uno Stato erogatore a uno Stato regolatore⁴¹⁰, in stretta collaborazione con l'Unione europea nell'ambito e nello spazio del mercato unico⁴¹¹.

⁴⁰⁸ Corte Giust. UE, *Commissione c. Italia*, C-118/85, sentenza del 16 giugno 1987; Corte Giust. UE, *Aeroporti di Parigi c. Commissione*, C-82/01, sentenza del 24 ottobre 2002; Corte Giust. UE, *MOTOE c. Elliniko Dimosio*, C-49/07, 1° luglio 2008.

⁴⁰⁹ M.G. DELLA SCALA, *Il social housing come servizio d'interesse generale tra tutela multilivello del diritto sociale all'abitare e imperativi della concorrenza*, cit., p. 206.

⁴¹⁰ «La successione delle formule non indica, quindi, una evoluzione lineare nella struttura dello Stato, ma solo un'attività che si considera tipica e propria dello Stato in un dato periodo storico. Che lo Stato diventi imprenditore non significa che cessi di esercitare le funzioni di sicurezza ed ordine pubblico tipiche dello Stato di polizia, così come lo Stato del benessere continua ad esercitare anche attività di impresa. Ogni tipo di attività è inoltre caratterizzato da uno specifico insieme di regole e di strumenti, in base ai quali si articola diversamente il rapporto tra Stato e società, fra potere pubblico e cittadino, fra amministrazione ed individui», in L. TORCHIA, *Lo Stato digitale. Una introduzione*, Bologna, Il Mulino, 2023, p. 19. Si veda anche: S. CASSESE (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Bari-Roma, Editori Laterza, 2021.

⁴¹¹ «Le funzioni amministrative in queste materie sono gradualmente aumentate per numero e dimensione, espandendosi a sempre nuove materie. Un buon esempio è costituito dai servizi

Per completare il panorama europeo sui servizi pubblici, ed entrare nelle nozioni giuridiche di appartenenza dei servizi abitativi, è opportuno estendere l'analisi anche ai servizi sociali di interesse generale (SSIG)⁴¹², anch'essi suddivisibili in quelli di rilevanza non economica e quelli di rilevanza economica⁴¹³. Essi sono di fatto quei servizi che rispondono alle esigenze dei cittadini vulnerabili, e si basano sui principi di solidarietà e accesso paritario.

La nozione europea di servizi sociali è imprecisa e manchevole di dettagli, così come lo sono anche le singole discipline nazionali in materia. I servizi sociali, ancor più dell'ampia e generica categoria dei servizi pubblici, sono mutevoli al mutare delle condizioni socioeconomiche e storiche di un determinato spazio geografico, sia esso nazionale o europeo. Nella mancanza di un catalogo fisso di servizi sociali e nella considerazione che il loro finanziamento derivi dalla fiscalità, i servizi sociali «sono certamente più esposti di altri strumenti del welfare state al rischio di cambiamento delle priorità per questioni di bilancio o di mutamenti nel clima politico»⁴¹⁴. Si tratta, dunque, di una categoria estremamente volubile alla disponibilità delle risorse, e quindi all'irruenza delle crisi economiche, politiche e sociali, che di fronte alle prestazioni dei servizi sociali, chiedono di razionalizzare su quali di queste salvare e quali tagliare. È questa estrema necessità di risorse, che

pubblici, dei quali inizialmente i trattati non si preoccupavano e che per decenni sono rimasti immuni dagli interventi del legislatore dell'Unione, e spesso erogati nei singoli Stati membri da imprese pubbliche in regime di monopolio (così per l'energia elettrica, la telefonia, le poste, molte forme di trasporto pubblico). Gradualmente, però, i principi del mercato unico sono stati applicati a tutti i servizi suscettibili di essere svolti in forma di impresa: diverse generazioni di direttive comunitarie hanno imposto la liberalizzazione e l'unificazione dei relativi mercati, inducendo per lo più gli Stati a rinunciare al ruolo di erogatori dei servizi, per assumere un ruolo di regolatori, svolto in stretta collaborazione con le autorità dell'Unione. In materie come quelle menzionate, le funzioni delle amministrazioni europee sono principalmente di regolazione e di coordinamento dei regolatori nazionali», in B.G. MATTARELLA, *Le funzioni*, in M.P. CHITI (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, 2013, p. 163.

⁴¹² «In particolare per quanto riguarda i servizi sociali di interesse generale (SSIG), il Comitato europeo per la protezione sociale (CEPS) ha pubblicato, nel 2010, un Quadro europeo volontario per il monitoraggio della qualità dei servizi che fornisce orientamenti sulla metodologia di definizione, controllo e valutazione degli standard di qualità. La Commissione ha pubblicato orientamenti per i SIG in generale, e per i SSIG in particolare, relativi all'applicazione degli aiuti di Stato, al mercato interno e alle regole in materia di appalti pubblici», in <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/glossary/social-services-of-general-interest-ssgis.html>

⁴¹³ «I servizi “sociali”, insomma, sono economici allo stesso modo che i servizi “economici” hanno, assai spesso, una dimensione sociale», in M. VAQUER CABALLERÍA, *I problemi della contrapposizione tra economico e sociale*, in E. FERRARI (a cura di), *Attività economiche ed attività sociali nei servizi di interesse generale*, Torino, Giappichelli, 2007, p. 325.

⁴¹⁴ M. DELSIGNORE, *I servizi sociali nella crisi economica*, cit., p. 591.

chiama in gioco non solo gli attori pubblici, ma anche quelli privati, nonché gli enti del terzo settore, e come nel caso dei servizi abitativi, anche la stessa comunità dei destinatari.

A prescindere dalla qualificazione come servizi sociali, la distinzione tra quelli di rilevanza economica e quelli privi di rilevanza economica incide sul tipo di disciplina applicabile. In particolare, l'applicazione del diritto della concorrenza e della disciplina sugli aiuti di Stato, e quindi le regole del mercato.

Vi sono alcuni interventi europei in materia di servizi sociali volti a individuare delle deroghe alla disciplina della concorrenza, e tra questi per esempio la direttiva 2006/123/CE⁴¹⁵, anche detta Direttiva Bolkestein, relativa ai servizi nel mercato interno. Essa ha specificato alcune deroghe alla sua applicazione, e in particolare nel ventisettesimo *considerando*, la sua non applicazione ai «servizi sociali nel settore degli alloggi, dell'assistenza all'infanzia e del sostegno alle famiglie e alle persone bisognose, forniti dallo Stato a livello nazionale, regionale o locale da prestatori incaricati dallo Stato o da associazioni caritative riconosciute come tali dallo Stato per sostenere persone che si trovano in condizione di particolare bisogno a titolo permanente o temporaneo, perché hanno un reddito familiare insufficiente, o sono totalmente o parzialmente dipendenti e rischiano di essere emarginate. È opportuno che la presente direttiva non incida su tali servizi in quanto essi sono essenziali per garantire i diritti fondamentali alla dignità e all'integrità umana e costituiscono una manifestazione dei principi di coesione e solidarietà sociale»⁴¹⁶. Vi è poi la direttiva 2014/24/UE⁴¹⁷, la quale contiene un regime più contenuto per gli appalti nei servizi sociali⁴¹⁸. Altri interventi europei, che anche indirettamente, ma in modo influente, incidono sui tagli nazionali alla spesa pubblica, sono per esempio il Trattato istitutivo del Meccanismo Europeo di Stabilità e il Fiscal Compact. In ogni caso spetta sempre ai singoli Stati membri la ripartizione della spesa pubblica e i settori sui quali intervenire.

Con riferimento poi ai servizi abitativi, è possibile affermare che essi debbano intendersi come servizi sociali di interesse generale. Nella

⁴¹⁵ Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno.

⁴¹⁶ Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno, § 27.

⁴¹⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024>

⁴¹⁸ Tale direttiva pone come soglia quella dei 750.000 euro per gli appalti dei servizi sociali e di altri servizi specifici.

Comunicazione della Commissione COM (2011) 900 sono infatti inserite tra le esigenze sociali essenziali, che caratterizzano i servizi sociali, anche l'edilizia sociale e l'assistenza e l'inclusione sociale di gruppi vulnerabili. Nei servizi sociali sono, inoltre, ricompresi gli «incarichi di edilizia sociale per fornire alloggi a cittadini svantaggiati o a gruppi sociali più svantaggiati che non sono in grado di trovare un alloggio a condizioni di mercato a causa di limiti⁴¹⁹ a livello di solvibilità»⁴²⁰. La rilevanza economica o non economica dei servizi abitativi sarà poi determinata dalle modalità erogatorie del servizio sul mercato.

A tal punto è necessario discorrere a proposito dell'espressione *social housing*, spesso usata senza cognizione di causa e senza aver ben chiaro cosa essa indichi. Inoltre, tale espressione viene utilizzata diversamente in contesti diversi. Una definizione generalmente e comunemente accettata nella letteratura internazionale è quella formulata dal Comitato europeo di coordinamento per l'edilizia sociale⁴²¹ (CECODHAS), che cerca di ricondurre a unità un contesto variegato di significati. Fa riferimento a tre distinte tipologie, che nei diversi contesti nazionali si combinano tra loro⁴²². Queste tre tipologie sono il *social*, *public* e *cooperative housing*. La definizione, risalente al 2003, delimita, pertanto, il *social housing* a «l'insieme delle attività atte a fornire alloggi adeguati, attraverso regole certe di assegnazione, a famiglie che hanno difficoltà nel trovare un alloggio alle condizioni di mercato perché incapaci di ottenere credito o perché colpite da

⁴¹⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Una disciplina di qualità per i servizi di interesse generale in Europa*, Bruxelles, 20 dicembre 2011 COM (2011) 900.

⁴²⁰ M.G. DELLA SCALA, *Il social housing come servizio d'interesse generale tra tutela multilivello del diritto sociale all'abitare e imperativi della concorrenza*, cit., p. 207.

⁴²¹ Questo Comitato era un organismo internazionale *non profit*, fondato nel 1988, che riuniva 49 organismi nazionali o regionali di 23 paesi europei. Si occupava di promuovere il diritto alla casa presso gli organismi europei, dove rappresentavano le istanze dei suoi membri e della loro utenza. Oggi il CECODHAS è stato sostituito da *Housing Europe*, la *European Federation for Public, Cooperative and Social Housing*. Si tratta di una rete di 42 federazioni nazionali e regionali, oltre a 15 organizzazioni partner in 31 Paesi europei, che insieme gestiscono circa 25 milioni di case, circa l'11% delle abitazioni esistenti in Europa. Questa organizzazione è articolata poi in cinque comitati tematici, aperti a tutte le organizzazioni affiliate, e il Presidente è eletto dall'Assemblea Generale per tre anni in rappresentanza di tutti i membri, con mandato non rinnovabile.

⁴²² Nella sua relazione introduttiva al *workshop* sul *social housing*, tenutosi a Praga il 19-20 maggio 2003, e organizzato dalla Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (UNECE), Luc Laurent, allora presidente del CECODHAS, affermava che il «social housing in Europe is as diversified as the number of countries». Si veda anche: M. BRONZINI, *Nuove forme dell'abitare. L'housing sociale in Italia*, cit., p. 49.

problematiche particolari». La nozione di *social housing*⁴²³ tende a individuare alcuni elementi chiave da rintracciare in ciascun modello europeo. Essi sono, da un lato, l'accessibilità e la sostenibilità economica, anche detta *affordability*, dall'altro, la presenza di meccanismi di erogazione del servizio che si rifanno ai meccanismi allocativi di tipo amministrativo, contrapponendosi perciò ai meccanismi⁴²⁴ di allocazione del mercato. La finalità ultima di questo concetto si rinviene poi nella promozione di uno schema integrativo a livello sociale, che tenda a realizzare l'integrazione attraverso la composizione di un mix sociale e urbano.

Si tratta, dunque, di una nozione ampia e complessa, dai confini molto labili, che assume in ogni contesto nazionale sfumature distinte. Questa dimensione non è però certamente una dimensione auspicabile. Non una dimensione stretta e rigida, ma almeno una tendenza all'armonizzazione delle nozioni è la prospettiva a cui l'Unione europea dovrebbe tendere.

Come si avrà modo di osservare dall'analisi del modello spagnolo, non esiste un modello unico di servizi abitativi. Ogni singolo Stato detiene una propria declinazione del servizio e delle categorie a cui destinarne l'erogazione.

Si può infatti suddividere il contesto europeo in due differenti modelli di *welfare*, e quindi anche in due modelli di servizi abitativi. Da un lato vi è il modello universalista (per esempio i Paesi Bassi), che «considera la casa come una responsabilità pubblica nei confronti dell'intera popolazione»⁴²⁵ e l'assegnazione degli alloggi avviene in base a liste di attesa con o senza criteri di priorità e gli enti locali hanno la possibilità di riservare un certo numero di alloggi a coloro che presentano un'urgenza abitativa⁴²⁶. Dall'altro, invece, vi è il modello selettivo di *welfare*, che crede che sia il mercato a essere chiamato principalmente a rispondere alle esigenze abitative dei nuclei familiari, e

⁴²³ Nel Secondo rapporto biennale della Commissione europea sui servizi di pubblico interesse del 2010 si affermava che la nozione di *social housing* ricomprendesse quanto di seguito: «development, renting/selling and maintenance of dwellings at affordable prices as well as their allocation and management, which may also include the management of housing estates and neighbourhoods. Increasingly, management of social housing or rehousing programmes for specific groups or in debt-management for low-income households. In most cases, however, specific care institutions cover the acute component and collaborate with social housing providers».

⁴²⁴ M. BRONZINI, *Nuove forme dell'abitare. L'housing sociale in Italia*, cit., p. 50.

⁴²⁵ M. BALDINI, *La casa degli italiani*, cit., p. 136.

⁴²⁶ https://www.programmaurbano.it/attachments/article/151/fascicolo4_impaginato.pdf

che destinatarie delle politiche abitative debbano essere solo quelle famiglie che non siano in grado di sopportare autonomamente i prezzi del mercato. All'interno di questa seconda categoria, vanno poi distinti i paesi con approccio generalista (per esempio l'Austria) da quelli con approccio residuale (per esempio il Regno Unito, e la Spagna per gli affitti sociali). Il primo approccio si rivolge a tutti coloro che rientrano in un tetto massimo di reddito, così che il perimetro si estende anche a coloro che incontrano difficoltà ad accedere a un alloggio adeguato in ragione di un valore precario di reddito, mentre il secondo approccio è limitato alle sole fasce più vulnerabili⁴²⁷, coloro cioè che si identificano come emarginati o particolarmente svantaggiati⁴²⁸. Accanto a essi vi sono poi alcuni modelli che combinano percentuali di modello generalista con percentuali di modello residuale, e questo è quello che accade per esempio ai modelli francese e tedesco⁴²⁹. Il modello italiano, infine, si colloca all'interno del modello selettivo, e si dota per una certa percentuale dell'approccio generalista, essendo, infatti, previsto che una parte dello stock abitativo venga assegnato sulla base del rispetto di alcuni criteri di reddito.

5. I report di *Housing Europe*

Nel variegato contesto europeo ogni modello ha le proprie peculiarità ed è interessante coglierne i processi evolutivi dall'analisi dei *report* biennali prodotti da *Housing Europe* (ex CECODHAS). Ogni *report* contiene un focus su ogni singolo Paese e una percentuale relativa allo stock immobiliare dedicato al *social housing*. Percentuale questa che va considerata comunque in termini relativi, tenuto conto del fatto che non ogni Paese detiene la medesima nozione di *social housing*.

Nello studio dei *report* si è inteso limitare l'analisi alle annate *inter* e *post* pandemia, in ragione dei meccanismi di riattivazione dell'attenzione per i servizi abitativi, in un momento storico, prima caratterizzato dalla diffusione del virus Covid-19, e poi pervaso dalla dedizione europea ai piani di ripresa e resilienza. Si specifica, inoltre, che grazie al *Report* del 2019 è possibile avere una fotografia della

⁴²⁷ M. BRONZINI, *Nuove forme dell'abitare. L'housing sociale in Italia*, cit., p. 54-55; L. GHEKIERE, *Le développement du logement social dans l'Union Européenne. Quand l'intérêt général rencontre l'intérêt communautaire*, Cecodhas-ush-dexia, Paris, Dexia Editions, 2007.

⁴²⁸ Parere del Comitato europeo delle regioni - *Verso un'agenda europea dell'edilizia abitativa*, 2018/C 164/10, punto 2.8. E sul punto anche: M.G. DELLA SCALA, *Il social housing come servizio d'interesse generale tra tutela multilivello del diritto sociale all'abitare e imperativi della concorrenza*, cit., p. 185.

⁴²⁹ M. BRONZINI, *Nuove forme dell'abitare. L'housing sociale in Italia*, cit., p. 54.

situazione *pre-pandemia*, in particolare dell'anno 2017. Tra i diversi Paesi europei, si sceglie poi di limitare l'osservazione delle percentuali di stock immobiliare a Italia, Spagna, Francia, Austria e Paesi Bassi. I primi due sono oggetto di analisi più approfondita nel corso di questo lavoro di ricerca, mentre gli altri sono stati scelti solo per essere, tra tutti, quelli più meritevoli di attenzione, contraddistinguendosi per i migliori risultati.

Nel *Report, The State of Housing in the EU 2019*, il punto di analisi si concentra principalmente sul criterio dell'*affordability*, di cui è possibile rilevare le problematiche attraverso il ricorso ai dati EU-SILC 2017⁴³⁰. Secondo questi dati, una famiglia media europea⁴³¹ spende circa il 21,4%, al netto di imposte e trasferimenti sociali, del proprio reddito per sostenere la spesa abitativa. Se questa è la situazione media e potrebbe risultare accettabile, il vero problema si riscontra per le famiglie con redditi bassi, le quali sono costrette a sostenere percentuali pari al 41,5% del proprio reddito, nel 2017. Questo fotogramma mostra così che una parte delle famiglie europee è costretta a superare di gran lunga il livello del 30% per il soddisfacimento delle necessità abitative. Quello del 30% è stato individuato, a livello europeo, come *benchmark* della sostenibilità delle spese per le esigenze abitative. Il *Report* del 2019 mostra anche un accentuato divario tra le risposte alla domanda: il fabbisogno abitativo comporta oneri finanziari? Un insieme di Paesi, infatti, tra cui Svezia, Danimarca, Norvegia, risponde che oltre il 63% delle loro famiglie non sopporta alcun onere finanziario, mentre un altro insieme, composto da Italia, Spagna, Grecia, Croazia e Cipro, risponde che solo il 5% delle famiglie non sopporta tali oneri⁴³².

Nel *Report* del 2019, si registra in Italia una percentuale di *public rental housing* pari al 3% nel 2017, su un totale di stock immobiliare abitativo pari a 31 milioni. In Spagna, il *social rental housing* corrisponde al 2,5% dello stock immobiliare occupato a fini abitativi. Lo stock immobiliare generale nel 2017 è di 25,6 milioni, ma di questi 3,8 sono vacanti. In Francia il 16,5% di tutte le unità abitative è destinato a essere *social housing*. Questo stock è quantificabile in 35,8 milioni. In

⁴³⁰ *European Union Statistics on Income and Living Conditions*, 2017, disponibile al seguente link: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/microdata/european-union-statistics-on-income-and-living-conditions>. Al seguente link è possibile recuperare anche i dati del 2017: <https://www.istat.it/en/microdata/income-and-living-conditions-survey-eu-silc-longitudinal-data/>

⁴³¹ Più precisamente, di uno Stato membro dell'Unione europea.

⁴³² *The State Of Housing In The EU*, Brussels, Housing Europe, 2019.

Austria⁴³³ la percentuale conquista la seconda posizione in classifica, raggiungendo la cifra del 24% dell'intero stock immobiliare (4.652.000 unità), dedicata al *social housing*. Il primo posto è poi dei Paesi Bassi⁴³⁴, che vantano un 30% dell'intero stock, pari a 7,7 milioni di unità abitative.

Come si vedrà anche nei *report* successivi questa andatura resta orientativamente costante.

Nel *Report* del 2021, *The State of Housing in Europe 2021*, si mette in luce la connessione tra l'abitazione e la salute post pandemia e l'impatto che il Covid ha generato sul *public, cooperative and social housing*. Viene particolarmente in rilievo il problema del sovraffollamento delle unità abitative, che incide quindi sul livello di adeguatezza dello spazio abitativo. Si registra, infatti, che già prima dello scoppio della pandemia, il 17,2% della popolazione europea nel 2019⁴³⁵ viveva in case sovraffollate e che, dunque, la crisi di accessibilità abitativa con il Covid si è solo accentuata e resa più evidente. Con riferimento poi al collegamento tra salute e *housing*, si rileva che le cattive condizioni abitative possono esporre le persone a una serie di rischi psicofisici e malattie, oltre che essere causa di stress, isolamento sociale ed economico. La pandemia non è stata altro che lo specchio, che ha riflesso e mostrato più chiaramente la situazione per la quale la casa rappresenta «a matter of life or death»⁴³⁶. Emerge e si riconosce, pertanto, la necessità di puntare su strategie a lungo termine e inclusive, al fine di poter garantire una maggiore disponibilità di alloggi a prezzi accessibili. Questo anche per rispondere a una tendenza crescente per la quale si registra un declino degli investimenti pubblici nell'edilizia sociale, e un innalzamento generale dei prezzi delle abitazioni nel mercato, dunque una minore disponibilità quantitativa di

⁴³³ «The Vienna City Council has introduced the new land use category “subsidised housing” (geförderter Wohnbau). With this new mechanism, which came into force in March 2019, all land designated with this category has to be used predominantly for social housing. More precisely, two thirds of all homes (in terms of the floor space) in developments dedicated with this land use category must be built under the Viennese subsidy scheme for social housing», in *The State Of Housing In The EU*, Brussels, Housing Europe, 2019.

⁴³⁴ «The legislative framework which underpins much of the social housing sector in the Netherlands has been modified in recent years. The new Housing Act (Nieuwe Woningwet) of 2015 revised the role of the country's housing corporations (HCs), refocusing them on the task of providing affordable rental housing to people on low incomes, and touched upon HCs supervision, competences of local and national governments and conditions for SGEEI-activities», in *The State Of Housing In The EU*, Brussels, Housing Europe, 2019.

⁴³⁵ Dati Eurostat. *The State Of Housing In The EU*, Brussels, Housing Europe, 2021.

⁴³⁶ *The State Of Housing In The EU*, Brussels, Housing Europe, 2021.

alloggi, una maggiore residualità del sostegno pubblico alla questione abitativa e la tendenza a registrare una capacità degli alloggi pubblici a ospitare solo famiglie con redditi molto bassi⁴³⁷.

Il *Report* cita poi anche alcune raccomandazioni dell'OCSE in tema di politiche di disuguaglianza, crescita inclusiva e edilizia abitativa, sottolineando che l'OCSE raccomanda di perseguire un maggior sostegno pubblico al *social e cooperative housing*, poiché individua una stretta interrelazione tra la casa e la crescita inclusiva. Se è vero che spesso i costi di mantenimento di un alloggio sono così esosi da rendere difficile la spendita del proprio reddito in settori diversi, come la cultura o l'istruzione, allora è conseguente che un significativo investimento pubblico nella costruzione o ristrutturazione di alloggi sociali può essere la parte centrale di una ripresa economica più sostenibile e inclusiva⁴³⁸.

Il problema è che le politiche abitative sono state, a maggior ragione, durante il periodo pandemico caratterizzate da temporaneità e precarietà, piuttosto che da una visione di lungo periodo⁴³⁹.

Osservando poi le diverse percentuali nazionali di *social housing*, si registra un *trend* non troppo diverso da quello del *Report* precedente. In Italia il totale di *social housing* è pari al 3,8% dello stock immobiliare, mentre in Spagna è pari all'1,1%. Francia⁴⁴⁰, Austria⁴⁴¹ e Paesi Bassi⁴⁴²

⁴³⁷ *The State Of Housing In The EU*, Brussels, Housing Europe, 2021.

⁴³⁸ «This report brings together “two strands of work at the OECD”. Namely, inequality and inclusive growth policy and housing. The report shows that ‘housing’ is often a “barrier” to inclusive growth, as it excludes or overburdens many households to the detriment of their personal and economic development (i.e. prevents spending in other areas, such as education). Children and other young people, the elderly and the homeless can be particularly disadvantaged by their housing situation. Amongst its many recommendations, the OECD states that expanded public support for social or cooperative housing should be pursued, and concludes “Investments in social housing construction and renovation can be a central part of a more sustainable, inclusive economic recovery as countries chart the path towards economic recovery in the wake of COVID-19”», in *The State Of Housing In The EU*, Brussels, Housing Europe, 2021.

⁴³⁹ *The State Of Housing In The EU*, Brussels, Housing Europe, 2021.

⁴⁴⁰ «There are no up-to-date estimates of the national need for housing in France. However, the rough approximation that is used by many housing providers and government departments is that around 500,000 new dwellings are required each year. Of these, USH suggests that at least 150,000 units ought to be for social tenants», in *The State Of Housing In The EU*, Brussels, Housing Europe, 2021.

⁴⁴¹ «Leaving the pandemic to one side, there have been a number of significant policy developments from the point of view of social housing providers in the last couple of years. The new coalition government, which took office at the start of 2020, has already announced a number of measures. This includes stronger energy efficiency conditionality attached to the provision of public housing subsidies; though the final allocation of these subsidies is a devolved competence of Austria's strong regional governments. The national government has also adopted a preference for land leasing models, where land for affordable housing

conservano, invece, le loro posizioni, vantando rispettivamente il 16%, il 24% e, infine, il 29,1%, ma questo non significa che anche in questi paesi le percentuali siano ancora insufficienti per una soddisfazione ampia delle esigenze di coloro che necessitano di un alloggio sociale.

Nel *Report mid-term* del 2022 viene fornito un aggiornamento interbiennale, con il quale si registra l'alta crescita del tasso di inflazione e la crisi energetica, che ha provocato un innalzamento dei costi per i residenti con riferimento alle spese abitative di carattere energetico. Per far fronte a questa situazione, molte organizzazioni di edilizia sociale hanno adottato misure dirette all'aumento dell'uso di energie rinnovabili, misure di risparmio energetico e campagne di sensibilizzazione su come utilizzare impianti di riscaldamento in modo più efficiente. Così, per esempio, la Spagna ha ottenuto un accordo politico con l'Unione europea per limitare il prezzo del gas utilizzato (*price-cap*), per generare elettricità a una media di cinquanta euro per megawatt (c.d. eccezione iberica), e ha previsto uno sconto fino al 20% nelle bollette relative alle spese energetiche⁴⁴³. Il *Report*, inoltre, ha osservato che l'aumento del prezzo delle materie prime e dei materiali da costruzioni ha reso anche più complessa la capacità del settore di effettuare ristrutturazioni e manutenzioni⁴⁴⁴.

L'ultimo *Report*, *The State of Housing in Europe 2023*, mostra poi che nel quadro di valutazione sociale dell'Unione, incentrato sull'analisi dello stato di progresso dei venti principi del Pilastro europeo dei diritti sociali, è stata lanciata una Piattaforma europea sulla lotta al fenomeno

development remains in public ownership», in *The State Of Housing In The EU*, Brussels, Housing Europe, 2021.

⁴⁴² «Greater volumes of so-called “intermediate” housing are needed for these households. Cognisant of this fact, the Dutch government has recently agreed to a temporary “relaxation” of market competition rules, making it easier for social housing corporations to develop housing for this segment of households. At the same time, some reform to the aforementioned income cap has been approved, differentiating between households based on their composition for the first time. Research conducted by Aedes and the Dutch government shows that around 87,000 new homes will be required each year between now and 2035. Of this, 27,000 new units should be provided by social housing providers on an annual basis. As already mentioned, this objective looks set to have been missed in 2020, while the signs are that supply will also fall short in 2021 and 2022, at least», in *The State Of Housing In The EU*, Brussels, Housing Europe, 2021.

⁴⁴³ *The State Of Housing In Europe*, Brussels, Housing Europe, 2022.

⁴⁴⁴ «In the Netherlands, the price of building materials is increasing very rapidly, by almost 25% year on year. An investigation by Building Holland has identified six products that are responsible for the increase, with some companies hoarding them, and thus distorting the market. The Dutch Federation of Housing Corporations AEDES released a press declaration asking the Dutch government to facilitate access to the market for industrially built homes», in *The State Of Housing In Europe*, Brussels, Housing Europe, 2022.

dei senzateo⁴⁴⁵. Sempre nell'ambito del Pilastro sociale, il *Report* cita il *Working document evaluation* della Commissione europea in materia di aiuti di Stato per i servizi sanitari e sociali⁴⁴⁶. Questo dimostra l'importanza di rivedere le norme sugli aiuti di Stato compatibilmente con l'urgenza di affrontare il crescente bisogno abitativo e le conseguenze, che queste esigenze producono negli spazi urbani e sull'inclusione e coesione sociale. La valutazione mostra la necessità di rivedere, in particolare, la nozione di aiuti di Stato, la nozione di attività economica e non economica e alcuni concetti legati alle norme sui servizi di interesse economico generale.

Con riferimento, infine, alle percentuali di *social housing* nei singoli Stati membri, l'Italia registra un 3,5% di *public rental housing* sul totale di stock immobiliare, osservandosi così una diminuzione rispetto al *Report* precedente. Per la Spagna non viene fornita una percentuale precisa, ma del totale (25.900.000 unità) dello stock immobiliare, un 3,3% è destinato a locazione agevolata (*subsidised rent*). In Francia si registrano 5,2 milioni di alloggi in condizioni di *social housing*, rappresentando così un 17% del totale dello stock immobiliare. In Austria si conserva la percentuale del 24%, mentre i Paesi Bassi quella del 29%.

L'analisi di questi *Report* e l'estrema flessibilità della nozione europea di *social housing* dimostra, infine, che questa nozione non ricomprende soltanto le esperienze abitative, che si qualificano come nuove forme di abitare o come edilizia residenziale sociale, per utilizzare la terminologia nazionale, ma anche il *public housing*, e, quindi, la porzione dei servizi abitativi, che in Italia prende il nome di edilizia residenziale pubblica. Questo per osservare, dunque, che la nozione europea di *social housing* si completa nelle sue tre componenti di *public*, *cooperative* e *social housing*, andando a configurare una nozione complessiva dei servizi abitativi, mentre la nozione italiana di *social housing*, restringendo l'attenzione alla sola componente *social*, si riferisce alle sole due porzioni dell'edilizia residenziale sociale e delle nuove forme di abitare.

⁴⁴⁵ *European Platform on Combating Homelessness*, lanciata nel giugno 2021. Per ulteriori dettagli si consulti il seguente link: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_3044

⁴⁴⁶ Commission Staff Working Document Evaluation del 1 dicembre 2022, Evaluation of the State subsidy rules for health and social services of general economic interest ("SGEIs") and of the SGEI *de minimis* Regulation SWD (2022) 389 final. Consultabile ai seguenti link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022SC0389;file:///C:/Users/aless/Downloads/Hodnoceni-SOHZ.pdf>

Capitolo III - Il modello spagnolo della *vivienda* ⁴⁴⁷

«*L'habitatge com una necessitat primordial*»⁴⁴⁸.

Sommario: 1. Il modello spagnolo. – 2. Il riparto di competenze in materia di *vivienda*. – 3. Il livello statale. – 3.1. L'art. 47 della Costituzione spagnola. – 3.2. La *Ley* 12/2023. – 4. Il livello di alcune comunità autonome: País Vasco, Catalunya e Valencia. – 4.1. País Vasco. – 4.2. Catalunya. – 4.3. Valencia. – 5. Il bilancio di un confronto.

1. Il modello spagnolo

Nel panorama europeo, la Spagna è uno dei paesi più simili all'Italia per varie ragioni, storiche, geografiche, sociali ed economiche. Si tratta, infatti, di due paesi strutturalmente simili, appartenenti all'area geopolitica occidentale e, in relazione al contesto europeo, all'Europa meridionale e latina.

Vantano entrambi un'ampia disomogeneità territoriale, e la trama variegata, di cui si compongono le venti regioni italiane, da un lato, e quella delle diciassette comunità autonome, dall'altro, offrono un articolato mosaico di complessità, almeno a primo impatto, paragonabile. Nel rilevare i parametri di confronto che più risultano interessanti ai fini di questa ricerca, si osserva che, con riguardo alla popolazione, si registra in Italia un totale di 58.990.000 unità⁴⁴⁹, e in

⁴⁴⁷ Per la realizzazione di questo capitolo è stato svolto un periodo di ricerca presso la *Universitat de Barcelona*, sotto la supervisione del Prof. Juli Ponce Solé, *Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad de Barcelona*. In questo periodo, al fine di poter ricevere una visione complessiva del funzionamento del sistema spagnolo in materia di *vivienda*, sono state intervistate le seguenti persone: Maria José Aldanas, *Policy Officer and Coordinator of Housing Rights Watch, FEANTSA*; Eduard Cabré Romans, *Housing Policy and Urban Planning Consultant at Barcelona City Council & Girona City Council*; Judith Gifreu Font, *Profesora titular de Derecho Administrativo a la Universidad Autónoma de Barcelona*; Elisenda Malaret i García, *Profesora de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona*; Alexis Canals Compan, *Advocat i Associado de Derecho Administrativo, Universidad de Barcelona*.

⁴⁴⁸ J. PONCE SOLÉ, *Zones de mercat residencial tensat en la nova llei estatal 12/2023, de 24 de maig, pel Dret a l'habitatge*, in R. ARNAIZ RAMOS, J. PONCE SOLÉ (coord.), *La ley por el derecho a la vivienda. Balance de un año de aplicación*, *Revista Jurídica de Catalunya*, Barcelona, Tirant Lo Blanch, 2024, p. 342.

⁴⁴⁹ Valore al 1° gennaio 2024.

Spagna un totale di 48.692.804 unità⁴⁵⁰. Rispetto, invece, al grado di urbanizzazione, in Italia Eurostat classifica i comuni secondo tre gradi di urbanizzazione, alta, media e bassa. In Italia il 67,9% dei comuni ricade nella classe di bassa urbanizzazione, nelle quali si contempla anche una scarsa densità abitativa (24,3% della popolazione nazionale). Su una superficie territoriale molto ridotta, pari al 4,8% del totale, e quindi nei comuni ad alta urbanizzazione, che sono solo il 3,3% dei comuni è presente il 33,3% della popolazione italiana. Nei comuni di media urbanizzazione, pari al 28,7% del totale dei comuni, si concentra, infine, il 42,4% della popolazione complessiva⁴⁵¹.

In Spagna, in un recentissimo report del Governo sulle aree urbane, si registra che 755 comuni rientrano tra le grandi aree urbane, e in esse vivono quasi 33 milioni di abitanti. Significa che nel 9,3% dei comuni spagnoli vive il 69,2% della popolazione totale, che quindi occupa solo il 9,6% del territorio nazionale spagnolo. Nelle aree mediamente urbanizzate rientrano invece 126 comuni, che rappresentano il 5,8% della superficie totale, e nei quali vive il 7,5% della popolazione. Nelle aree a bassa urbanizzazione vi rientrano 255 comuni. Sono invece 6.995 i comuni che si annoverano nelle aree non urbanizzate, rappresentando l'86% dei comuni spagnoli, e accogliendo su una superficie di 77,4% del territorio complessivo solo il 16,4% della popolazione⁴⁵².

Si può osservare, quindi, un andamento dinamico di urbanizzazione abbastanza simile tra i due paesi, pur se non esattamente omologo, a causa di due caratteristiche spazio-demografiche. La prima è che il numero complessivo della popolazione italiana supera di circa diecimila unità quello spagnolo, e l'altro che la superficie italiana è orientativamente pari solo ai due terzi di quella spagnola. Rilevati questi due elementi, le aree ad alta e media urbanizzazione raccolgono il numero più considerevole di abitanti e rappresentano le aree in cui i servizi abitativi sono un'esigenza più acuta e imminente.

Anche l'invecchiamento demografico della popolazione incide sulla necessità di provvedere al soddisfacimento di una categoria di abitanti,

⁴⁵⁰ Valore al 1° aprile 2024. È possibile consultare il seguente link: https://www.ine.es/dyngs/INEbase/en/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177095&menu=ultiDatos&idp=1254735572981

⁴⁵¹ [https://www.istat.it/it/archivio/137001#:~:text=La%20superficie%20complessiva%20dell'Italia,pianura%20\(23%2C2%25\).](https://www.istat.it/it/archivio/137001#:~:text=La%20superficie%20complessiva%20dell'Italia,pianura%20(23%2C2%25).)

⁴⁵² *Áreas Urbanas en España 2023*, Gobierno de España, Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, 2023. Disponibile anche al seguente link: <file:///C:/Users/aless/Downloads/reasurbanasenEspaa2023.pdf>

che più di frequente entra in una condizione di vulnerabilità. In Europa il 1° gennaio 2023 la popolazione europea era stimata in 448,8 milioni di persone e più di un quinto (21,3%) di età pari o superiore a sessantacinque anni. È evidente, quindi, che si tratta di un elemento rilevante nell'analisi della questione abitativa, per il fatto che emerge, da un lato, una sempre più ridotta capacità di provvedere al mantenimento dell'alloggio, dall'altro, la necessità di adeguare gli spazi abitativi alle esigenze delle persone più anziane. L'Italia è, senza dubbio, al primo posto per percentuale di persone *over* sessantacinque, registrando infatti una quota pari al 24% del totale. La Spagna, invece, si situa più bassa in graduatoria, e anche poco sotto la media europea, avendo una popolazione *over* sessantacinque pari al 20% del totale⁴⁵³.

Un ultimo elemento di comunanza è dato dalla presenza nel mercato abitativo di un elevata percentuale di popolazione, che risiede in abitazioni di proprietà. Nel 2023 si registra, infatti, in Italia una percentuale pari al 75,2% del totale, e similmente in Spagna pari al 75,3%, superando nettamente la media europea⁴⁵⁴.

Gli aspetti simili, osservati fin qui, che contraddistinguono la Spagna e l'Italia servono a giustificare la scelta compiuta in relazione all'intento comparativo. Studiare modelli di approntamento dei servizi abitativi in paesi europei, che condividono molte caratteristiche, è infatti utile per un confronto più omogeneo. La possibilità, inoltre, di scovare migliorie in un sistema piuttosto che nell'altro, consente poi una più rapida e immediata applicazione delle stesse nel modello deficitario.

Nell'analisi del modello spagnolo, è opportuno procedere per livelli ben definiti. Parlare solo e genericamente di un modello spagnolo ridurrebbe la profondità dell'indagine, e finirebbe per configurarsi come la descrizione di un velo in superficie. Il metodo, dunque, utilizzato per osservare la dimensione della *vivienda* in Spagna richiede che, in primo luogo, si prenda in esame il livello statale, per comprendere dove allocare le competenze e quale livello di prestazione lo Stato consideri come livello basico da soddisfare. Nel livello statale è ovviamente anche ricompreso il guscio costituzionale, nel quale *el derecho a la vivienda* è

⁴⁵³[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:T1Population age structure by major age groups. 2013, 2022 and 2023.png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:T1Population_age_structure_by_major_age_groups_2013_2022_and_2023.png)

⁴⁵⁴https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ILC_LVHO02_custom_7139277/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=6eeb03d1-dd59-4bb4-a9b8-ad21bed9cd21;
<https://ec.europa.eu/eurostat/web/interactive-publications/housing-2023>

riconosciuto all'art. 47 della Costituzione spagnola del 1978. Dal livello statale, per ordine di competenze, è poi utile scendere al livello delle *Comunidades Autónomas*, che è quello con maggiore attrazione gravitazionale⁴⁵⁵, e infine a quello municipale, che è il livello dell'organizzazione più prossimo al cittadino ad avere competenze in materia di *vivienda*. Tra le diciassette comunità autonome, è poi necessario, e al contempo utile ai fini della ricerca, restringere il raggio di azione a quelle comunità che si contraddistinguono per aspetti pionieristici e rafforzamento della legislazione regionale in materia di *affordable housing*.

Le comunità autonome che si procederà ad analizzare sono pertanto la comunità del País Vasco, la comunità della Catalunya e la comunità di Valencia.

2. Il riparto di competenze in materia di *vivienda*

Per addentarsi nel concetto di *vivienda*⁴⁵⁶ spagnolo, è bene comprendere l'articolazione delle competenze tra i vari livelli menzionati. È opportuno specificare, però, che questa risulterà più chiara e intuitiva, solo a seguito dell'analisi sulla prospettiva dogmatico-costituzionale⁴⁵⁷.

Le comunità autonome detengono, in via esclusiva, la competenza sulla materia⁴⁵⁸, ma tale esclusiva non equivale a monopolio delle stesse, in quanto lo Stato può intervenire parzialmente in via legislativa, mentre il livello municipale è competente nell'attuazione, pur restando nei

⁴⁵⁵ «Aunque son varias las organizaciones territoriales competentes sobre vivienda, el centro de gravedad está en las comunidades autónomas», in F. VELASCO CABALLERO, *Competencias estatales para la aprobación de la ley por el derecho a la vivienda*, in J.A. CHINCHILLA PEINADO, L. DE CASTRO GARCÍA-MORATO (coord.), *Estudios sobre el derecho a la vivienda*, Madrid, RDU Editores, 2024, p. 24.

⁴⁵⁶ «La vivienda es un bien jurídico muy singular», in M. VAQUER CABALLERIA, *El derecho a la vivienda y las competencias estatales*, in *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals – Journal of Self-Government*, 39, giugno 2024, p. 126.

⁴⁵⁷ «Para comprender la problemática complejidad de su distribución competencial, es preciso entender primero sus implicaciones dogmático-constitucionales, a lo que dedicaremos el primer apartado de este estudio. La distribución competencial es un instrumento para alcanzar los fines de interés general. Por ello, la parte organizativa de la Constitución debería interpretarse a la luz de su parte dogmática y no al revés, como me temo que haya podido ocurrir a veces en esta materia y razonaré en las páginas que siguen», in *ibidem*.

⁴⁵⁸ «L'habitatge és una competència de titularitat autonòmica i de naturalesa exclusiva», in N. CAICEDO CAMACHO, *Les competències estatals que afecten l'habitatge. Els plans estatals d'habitatge*, in J. GÍFREU FONT, A. NOGUERA FERNÁNDEZ (coord.), *Possibilitats i límits de les competències autonòmiques en matèria d'habitatge*, Barcellona, Generalitat de Catalunya Institut d'Estudis de l'Autogovern, 2023, p. 93.

confini determinati dalla legislazione della comunità autonoma di appartenenza⁴⁵⁹. L'esclusività non è neppure sinonimo di autonomia, come sottolinea il Tribunale costituzionale spagnolo, che in una sentenza del 1995 affermava che la *vivienda* «no constituye un título competencial autónomo, sino que puede recaer bajo distintos títulos competenciales estatales o autonómicos dependiendo de cuál sea el enfoque y cuáles los instrumentos regulatorios utilizados en cada caso por el legislador»⁴⁶⁰. L'attribuzione in via esclusiva alle singole comunità autonome si ha per mezzo dell'art. 148.3 della Costituzione spagnola⁴⁶¹ e per mezzo degli statuti di autonomia, che riconoscono espressamente tale competenza esclusiva⁴⁶², come indicato anche nella recentissima legge statale del 24 maggio 2023, n. 12 (*Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda*), alla settima disposizione finale, quarto comma, lett. b), che ricorda che «lo dispuesto en esta ley se aplicará sin perjuicio de: [...] b) El ejercicio de la competencia exclusiva que hayan asumido las comunidades autónomas en virtud del artículo 148.1.3.^a de la Constitución en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda»⁴⁶³.

⁴⁵⁹ «Por principio, la vivienda es una materia competencial eminentemente autonómica. No es una materia atribuida al Estado por el art. 149.1 CE y, en cambio, sí está atribuida expresamente y en exclusiva a las diversas comunidades autónomas por sus respectivos estatutos de autonomía», in F. VELASCO CABALLERO, *Competencias estatales para la aprobación de la ley por el derecho a la vivienda*, cit., p. 24. E ancora: «la jurisprudencia constitucional ha avalado esta “conurrencia competencial”, es decir, la existencia de competencias conexas estatales en materia de vivienda, sin perjuicio de su reconocimiento autonómico en exclusiva», in C. ARGELICH COMELLES, *Ley por el derecho a la vivienda*, Cizur Menor, Aranzadi, 2023, p. 67-68.

⁴⁶⁰ Tribunal Constitucional de España, STC 59/1995. Sul punto, si veda anche: «En el cuerpo de este trabajo ya se han destacado algunas paradojas provocadas por esta doctrina constitucional, tanto por lo que se refiere a su interpretación de la parte organizativa como de la parte dogmática de la Constitución: como competencia, la vivienda es un título exclusivo autonómico pero no “autónomo” y, como bien jurídico, su disfrute no es un derecho constitucional pero sí es “imprescindible para el ejercicio de varios derechos fundamentales estrechamente vinculados con la dignidad de la persona y el libre desarrollo de la personalidad”», in M. VAQUER CABALLERIA, *El derecho a la vivienda y las competencias estatales*, cit., p. 140.

⁴⁶¹ Art. 148, comma 3, della Costituzione spagnola: «Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda».

⁴⁶² F. IGLESIAS GONZÁLEZ, *Vivienda*, in *Diccionario de derecho administrativo*, Tomo II, Madrid, Iustel, 2005, p. 2675.

⁴⁶³ È opportuno specificare infatti che il Tribunale Costituzionale ha affermato che: «la vivienda “no constituye un título competencial autónomo” (por todas, STC 59/1995, de 17 de marzo, FJ 3), sino que puede recaer bajo distintos títulos competenciales estatales o autonómicos dependiendo de cuál sea el enfoque y cuáles los instrumentos regulatorios utilizados en cada caso por el legislador. Dicha complejidad competencial es consecuencia de las distintas dimensiones constitucionales que presenta la vivienda (“económica” y “social”: STC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2) (STC 37/2022, de 10 de marzo, FJ 4), de modo que se da

Con riferimento alla riconosciuta competenza esclusiva in materia di *vivienda* alle comunità autonome⁴⁶⁴, è opportuno considerare anche l'art. 149, comma 1, della Costituzione spagnola. Esso non menziona, infatti, la *vivienda* tra le materie di competenza esclusiva dello Stato, ma la Costituzione attribuisce a quest'ultimo le competenze per regolare le condizioni di base che garantiscono l'eguaglianza di tutti gli spagnoli nell'esercizio dei diritti e nell'adempimento dei doveri costituzionali e le basi e il coordinamento della pianificazione generale dell'attività economica⁴⁶⁵. Un limite alle competenze esclusive autonome è poi rappresentato dalle competenze statali sotto due punti di vista, da un lato l'azione della comunità autonoma non può impedire il pieno dispiegamento delle competenze statali in altri settori, e, dall'altro, lo Stato ha delle competenze con cui sviluppare le proprie politiche abitative, che di riflesso condizionano le politiche abitative delle comunità autonome⁴⁶⁶. L'incidenza, inoltre, che lo Stato può vantare sulla materia della *vivienda* si determina quando ricorrono due requisiti. In primo luogo, l'incidenza è dovuta dall'esercizio di competenze esclusive statali su altre materie, concorrenti con la materia della *vivienda*. In secondo luogo, è necessario che si tratti di una incidenza non sproporzionata. La compressione della competenza autonoma sulla *vivienda* deve pertanto essere proporzionata rispetto all'interesse

la paradoja de que la competencia sobre vivienda es exclusivamente autonómica, pero no es autónoma», in M. VAQUER CABALLERIA, *El derecho a la vivienda y las competencias estatales*, cit., p. 129-130.

⁴⁶⁴ «De conformidad con lo previsto en el artículo 148.1.3ª de la Constitución, todos los estatutos de autonomía atribuyeron desde el principio de la andadura del Estado autonómico una competencia exclusiva sobre vivienda a las comunidades autónomas», in *ivi*, p. 124.

⁴⁶⁵ Ley 12/2023, DF 7°, primo comma.

⁴⁶⁶ F. VELASCO CABALLERO, *Competencias estatales para la aprobación de la ley por el derecho a la vivienda*, cit., p. 24. Si veda anche la pronuncia del Tribunale costituzionale spagnolo STC 152/1988, che ha dichiarato che lo Stato centrale aveva facoltà per intervenire e pianificare in materia di politiche abitative ai sensi dell'art. 149.1.13 della Costituzione spagnola che senza che ciò comporti una violazione del sistema delle competenze. L'art. 149.1.13 recita: «El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: [...] 13. Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica». Sul rapporto tra competenze statali e competenze autonome: «Por otra parte, aunque la Constitución estableció y los Estatutos de Autonomía han asumido un título competencial exclusivo en materia de vivienda (art. 148.1.3 CE), lo cierto es que no implica que otros títulos competenciales estatales sean desplazados por dicha competencia, de forma que no puede constituir ni se puede caracterizar como un título plenamente autónomo en relación con dichas competencias estatales, presentando una complejidad y transversalidad como consecuencia de la dimensión jurídica (legislación civil, mercantil y procesal), económica (planificación general de la actividad económica, fiscalidad) y social (medio ambiente, energía, urbanismo) que presenta la vivienda», in J.C. GAVARA DE CARA, *La incidencia de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la Ley por el Derecho a la Vivienda*, in R. ARNAIZ RAMOS, J. PONCE SOLÉ (coord.), *La ley por el derecho a la vivienda. Balance de un año de aplicación*, *Revista Jurídica de Catalunya*, Barcelona, Tirant Lo Blanch, 2024, p. 56.

pubblico generale perseguito dallo Stato. Una delle competenze statali esclusive che maggiormente incide sulla *vivienda* è quella relativa alle basi e al coordinamento della pianificazione generale dell'attività economica (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica), indicata all'art. 149.1.13 della Costituzione spagnola. Questo perché sicuramente il tema della *vivienda*, soprattutto quella di *protección pública* rappresenta un settore economico a impatto rilevante. Lo Stato si occupa così di redigere dei piani statali di *vivienda*.

In questa complessa articolazione infraterritoriale⁴⁶⁷, emerge l'esigenza di accostare al mosaico di competenze, anche una collaborazione tra i vari poteri per l'esercizio delle proprie attività, al fine di ridurre costi sociali, politici ed economici, ed evitare mancanze nella prestazione dei servizi⁴⁶⁸. Tale collaborazione è, inoltre, un principio implicito del sistema organizzativo e territoriale dello Stato spagnolo, come ricorda anche la giurisprudenza del Tribunale costituzionale⁴⁶⁹.

3. Il livello statale

Prima di approfondire l'analisi sulla recente legge statale in materia di *vivienda*, è opportuno sviscerare il guscio costituzionale ed esaminare, in particolare, il contenuto dell'art. 47 della Costituzione spagnola.

⁴⁶⁷ C'è chi definisce la vivienda come un bene giuridico fondamentale e complesso, e il *derecho a la vivienda* come un diritto prestazionale, un mandato di ottimizzazione, il cui adempimento richiede il coordinamento di diversi titoli competenziali. Si veda: M. VAQUER CABALLERIA, *El derecho a la vivienda y las competencias estatales*, cit., p. 140.

⁴⁶⁸ J.C. GAVARA DE CARA, *La incidencia de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la Ley por el Derecho a la Vivienda*, cit., p. 47.

⁴⁶⁹ Tribunal Constitucional, 18 dicembre 2012, n. 244 (STC 244/2012 FJ 8): «Las técnicas de cooperación y colaboración entre las instancias estatales y las autonómicas han sido reiteradamente definidas como consustanciales al modelo de Estado que la Constitución establece, pues «el principio de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas está implícito en el sistema de autonomías (SSTC 18/1982 y 152/1988, entre otras) y si la consolidación y el correcto funcionamiento del Estado de las Autonomías dependen en buena medida de la estricta sujeción de uno y otras a las fórmulas racionales de cooperación, consulta, participación, coordinación y concertación o acuerdo previstas en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía (STC 181/1988, FJ 7), este tipo de fórmulas son especialmente necesarias en estos supuestos de concurrencia de títulos competenciales en los que deben buscarse aquellas soluciones con las que se consiga optimizar el ejercicio de ambas competencias (SSTC 32/1983, 77/1984, 227/1987 y 36/1994), pudiendo elegirse en cada caso las técnicas que resulten más adecuadas: el mutuo intercambio de información, la emisión de informes previos en los ámbitos de la propia competencia, la creación de órganos de composición mixta, etcétera (de nuevo SSTC 40/1998, de 18 de febrero, FJ 30 y 204/2002, de 31 de octubre, FJ 7).» (STC 8/2012, de 18 de enero, FJ 3)».

3.1. L'art. 47 della Costituzione spagnola

In primo luogo, il *derecho a la vivienda*, riconosciuto dalla Costituzione e dagli statuti di autonomia, è un diritto che presenta una duplice prospettiva, da un lato consiste nel diritto di accesso a la *vivienda* e dall'altro nel diritto di rimanere nella *vivienda*. Il diritto di accesso si configura come diritto di prestazione con una serie di obbligazioni di carattere positivo, dirette ai poteri pubblici, che sono tenuti a stabilire le condizioni e i presupposti del suo contenuto, i requisiti per la sua titolarità, i dettagli concreti delle prestazioni, i procedimenti e gli organi che devono esercitare tali competenze. Il diritto di rimanere nella *vivienda*, invece, è un "diritto di difesa"⁴⁷⁰ con contenuto prescrittivo che esige obbligazioni negative e misure giuridiche di protezione, dirette ai poteri pubblici, ma anche all'insieme dei cittadini⁴⁷¹.

L'art. 47 della Costituzione spagnola riconosce che «todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada». Questo articolo va poi letto in combinato con l'art. 10, comma 2, che afferma che tutte le norme relative ai diritti fondamentali e alle libertà vanno interpretate in conformità con la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani e i trattati e gli accordi internazionali ratificati dalla Spagna. Il dibattito si è a lungo concentrato, e continua a concentrarsi, sulla possibilità di riconoscere un autentico diritto soggettivo alla *vivienda*. E prima di capire se può trattarsi di un diritto soggettivo, occorre individuare se possa configurarsi come diritto esigibile giuridicamente. Una parte della dottrina spagnola ha sostenuto che non sia possibile dedurre dall'art. 47 un diritto soggettivo azionabile

⁴⁷⁰ «El derecho a la vivienda es simultáneamente un derecho de defensa y un derecho de prestación. Como derecho de defensa (perspectiva ésta desta cada por el TEDH, y por el Comité DESC) protege a quien ya disfruta de una vivienda digna y adecuada (la inmensa mayoría de la población española), frente a las intervenciones de los obligados por el derecho, consistentes en la privación misma de la vivienda o en la limitación de su disfrute. Normalmente estas intervenciones proceden de los particulares y el Estado tiene la obligación de proteger de las mismas a los titulares del derecho, salvo que dichas intervenciones se encuentren justificadas. El estudio de estas intervenciones (infra, 6.1) y de las garantías frente a ellas será realizado más adelante (infra, 5.2.2, 7.4 y 7.6)», in G. ESCOBAR ROCA, B. GONZÁLEZ GONZÁLEZ, *El derecho a la vivienda*, in G. ESCOBAR ROCA (dir.), *Derechos sociales y tutela antidiscriminatoria*, Cizur Menor, Aranzadi, 2012, p. 1306-1307.

⁴⁷¹ J.C. GAVARA DE CARA, *La incidencia de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la Ley por el Derecho a la Vivienda*, cit., p. 46.

giudizialmente⁴⁷², altra parte⁴⁷³ ha invece ritenuto possibile giungere a questa affermazione.

Scegliendo di seguire questo secondo orientamento, è possibile, infatti, osservare che il diritto alla *vivienda*, così come anche gli altri diritti del Capitolo III del Titolo I, sono stati riconosciuti dal Tribunale costituzionale⁴⁷⁴ come giuridicamente vincolanti, e quindi è da escludere il tentativo di assegnare all'art. 47 un mero valore programmatico. Per affermare poi che possa configurarsi come diritto soggettivo, occorre preliminarmente osservare cosa debba intendersi per *diritto soggettivo*. La dottrina spagnola lo configura come quella situazione di potere su una certa realtà sociale riconosciuta dall'ordinamento all'individuo, che ha la possibilità di esercitarlo e difenderlo a sua discrezione⁴⁷⁵. Analizzando il testo dell'articolo si evidenzia, *in primis*, il compito dei

⁴⁷² Le ragioni addotte da quella parte della dottrina che ritiene di negare l'esistenza di diritti soggettivi azionabili sono le seguenti: a) il diritto alla *vivienda* ha carattere programmatico, come tutti i diritti del Capitolo III del Titolo I della Costituzione spagnola; b) il diritto alla *vivienda* non sarebbe un autentico diritto soggettivo; c) il diritto alla *vivienda* avrebbe un contenuto vado e indeterminato; d) il diritto alla casa nel caso in cui fosse invocato direttamente, la magistratura potrebbe determinare la spesa pubblica per il settore, e questo determinerebbe un'indebita invasione giudiziaria di un settore estraneo al suo potere; e) l'esistenza di un sorteggio come modalità di aggiudicazione degli alloggi costituirebbe un sintomo della non esistenza di un diritto alla *vivienda*. Espressione di queste tesi: R. GARCÍA MACHO, *Las aporias de los derechos fundamentales social y el derecho a una vivienda*, IEAL, Madrid; L. DÍEZ PICAZO, *Sistema de derechos fundamentales*, Madrid, Civitas, 2003.

⁴⁷³ J. PONCE SOLÉ, *El derecho a la vivienda. Nuevos desarrollos normativos y doctrinales y su reflejo en la ley catalana 1872007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda*, in J. PONCE SOLÉ, D. SIBINA TOMÀS (coord.), *El derecho de la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo*, Barcelona, Marci Pons, 2008, p. 80 ss.

⁴⁷⁴ Con riferimento all'art. 47 della Costituzione spagnola, il Tribunale costituzionale nella pronuncia del 16 giugno 1998, n. 6149 afferma che: «El art. 47 de la Constitución española (RCL 1978/2836 Y ApNDL 2875), dentro del capítulo III del título I, proclama el derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, vinculando a los poderes públicos a promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho. Cualesquiera que sean las dificultades dogmáticas que implica la consideración como "derechos constitucionales" de todos los que derivan de actuaciones estatales acomodadas a los principios de política social y económica que enumera el capítulo III del título I, es evidente que el citado art. 47 es un mandato o directriz constitucional que ha de informar la actuación de todos los poderes públicos». E ancora anche la pronuncia del 18 febbraio 2002, n. 4826 conferma: «previsiones del párrafo primero del art. 47 de la Constitución. Éste consagra un derecho social o de prestación que exige, consiguientemente, una intervención del Estado en la esfera social y económica y un hacer positivo de los poderes públicos para la consecución de la igualdad material que propugna el art. 9.2 de la Constitución».

⁴⁷⁵ «Un poder reconocido a la persona por el ordenamiento jurídico con significado unitario e independiente, y quedando al arbitrio de ella la posibilidad de su ejercicio y defensa», in J. CASTÁN TOBEÑAS, *Derecho civil español, común y foral*, Madrid, Inst. Ed. Reus, 1951. «Una determinada situación de poder concreto concedida sobre cierta realidad social a una persona [...] y a cuyo arbitrio se confía su ejercicio y defensa», in F. DE CASTRO Y BRAVO, *Derecho civil de España, Parte General*, vol. I, Madrid, IEP, 1954.

pubblici poteri, di promuovere le condizioni necessarie, stabilire norme pertinenti, al fine di rendere effettivo il diritto, e quindi la configurabilità dell'attore pubblico quale soggetto obbligato. In secondo luogo, ci sono *tutti gli spagnoli*, che rappresentano il soggetto titolare del diritto. È per queste ragioni che sembra molto evidente e chiara l'esistenza di un diritto soggettivo. Si arriverebbe, dunque, a scartare l'ipotesi dell'esistenza di un diritto soggettivo, solo ove si facesse confusione sulla distinzione tra obbligazione di mezzi e obbligazione di risultato. Se si volesse cercare nella disposizione costituzionale solo quest'ultima, sarebbe difficile, infatti, cogliere l'essenza del diritto soggettivo. È allora necessario considerare che dal testo dell'articolo in questione è possibile derivare obbligazioni di mezzi, e, pertanto, affermare che *el derecho a la vivienda* riconosciuto dall'art. 47 sia un diritto soggettivo⁴⁷⁶.

Nel voler ritrovare, similmente, nell'attività amministrativa un'altra obbligazione di mezzi, è sufficiente riferirsi al diritto a una buona amministrazione⁴⁷⁷, che è possibile rinvenire in diversi precetti costituzionali ed europei, o anche al diritto alla salute, riconosciuto all'art. 43 della Costituzione spagnola. In entrambi i casi l'obbligazione si riferisce a un certo *facere* o *non facere*, ma non anche a un risultato predefinito, perché ciò che conta è che l'azione venga eseguita.

Il diritto alla *vivienda*, pertanto, è un diritto che dà luogo a una serie di prestazioni esigibili, di fare o non fare, e non esige sempre un intervento pubblico che comporti una relativa spesa, anche se questa è richiesta frequentemente⁴⁷⁸. Il fatto che non sia richiesta sempre una

⁴⁷⁶ «¿Existe entonces un derecho subjetivo? La respuesta en nuestra opinión ha de ser claramente positiva. Y la confusión aún reinante en torno a este punto sólo puede ser entendida si se parte de que, habitualmente, *no se distingue correctamente entre obligaciones jurídicas de medios y obligaciones jurídicas de resultados, entendiéndose erróneamente que como del art. 47 CE no se derivan las segundas entonces no existe derecho subjetivo. Sin embargo, si se considera, como hacemos nosotros, que del art. 47 se derivan claras obligaciones de medios (de hacer y no hacer alguna cosa, tanto, con intensidad distinta, para todos los poderes públicos como para los privados), entonces no existe dificultad alguna para sostener la existencia de un derecho subjetivo a la vivienda en la Constitución*», in J. PONCE SOLÉ, *El derecho a la vivienda. Nuevos desarrollos normativos y doctrinales y su reflejo en la ley catalana 1872007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda*, cit., p. 83.

⁴⁷⁷ Nel contesto europeo il corrispondente diritto a una buona amministrazione si ritrova all'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea; nel contesto giuridico italiano si parla, invece, di principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

⁴⁷⁸ «Porque la efectividad del derecho a la vivienda no exige, ni mucho menos, siempre una intervención publica activa con gasto público, pese a que de este dependa, es cierto, una parte no despreciable de su realización», in J. PONCE SOLÉ, *El derecho a la vivienda. Nuevos desarrollos normativos y doctrinales y su reflejo en la ley catalana 1872007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda*, cit., p. 84.

spesa, e che dunque non derivano dal diritto alla *vivienda* solo benefici di natura economica, è utile per contrastare anche l'assunto di chi ha sostenuto che il riconoscimento di un diritto direttamente invocabile, finirebbe per produrre un'invasione indebita del potere giudiziale, in un ambito escluso dalla sua competenza.

Di fronte al riconoscimento di un carattere esigibile del *derecho a la vivienda* si pone l'esigenza di riconoscere l'obbligazione dei poteri pubblici di disporre delle misure per garantire una *vivienda* degna e adeguata, quali norme, piani e altri strumenti necessari per determinare il suo contenuto, l'organizzazione e il procedimento. Parlando di un'obbligazione dello Stato, il dibattito, che ha riempito e riempie i discorsi della dottrina, afferisce alla configurazione di tale obbligazione come obbligazione di risultato o obbligazione di mezzi. Nel primo caso i pubblici poteri dovrebbero poter garantire a tutti i cittadini la prestazione della *vivienda*, nel secondo caso, invece, sarebbero chiamati solo ad adottare i mezzi necessari per l'attuazione del diritto, senza che sia rilevante il raggiungimento effettivo di una *vivienda* per tutti.

Rispetto alla tesi, poi, per la quale si tratterebbe di un diritto dal contenuto estremamente vago e indeterminato, si deve osservare che in realtà tutti i diritti sociali sono così caratterizzati, senza che questo incida però sulla loro esigibilità. In ultimo, con riferimento alla tesi della non esistenza di un diritto soggettivo alla *vivienda* per la modalità di assegnazione dell'alloggio secondo sorteggio, è possibile replicare che tale meccanismo di fatto è solo uno dei possibili metodi, e che non incide sull'esistenza di un diritto costituzionale, che in ogni caso non può essere negato per la mancanza di risorse pubbliche da destinare ad esso⁴⁷⁹.

Per meglio definirlo, occorre precisare che si tratta, dunque, di un diritto sociale che si configura come un autentico diritto soggettivo⁴⁸⁰,

⁴⁷⁹ «El mecanismo del sorteo público es, sencillamente, un sistema de gestión pública de la adjudicación de tal tipo de vivienda, uno de los posibles, pero no es el culpable de la generación de listas de espera ni, desde luego, cabe negar la existencia de un derecho constitucional a la vivienda por la insuficiencia de la inversión pública, en primer lugar, ni por la elección de uno u otro sistema de adjudicación del parque de viviendas protegidas existente», in *ivi*, p. 90.

⁴⁸⁰ Della stessa opinione: «en la Constitución española, el disfrute de una vivienda digna y adecuada es un derecho subjetivo y no sólo un principio objetivo del ordenamiento», in M. VAQUER CABALLERÍA, *La eficacia y la efectividad del derecho a la vivienda en España*, Madrid, Iustel, 2011, p. 46. Di opinione contraria: ««La Constitución de 1978 reconoce en su art. 47 el derecho de cada español a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Es decir, se establece el derecho y se concretiza el emplear la expresión «vivienda digna y adecuada»,

che genera obbligazioni di mezzi, e non di risultato. Obbligazioni di mezzi che riguardano non solo il legislatore, ma anche l'attività amministrativa. Il potere esecutivo è così tenuto al rispetto, al riconoscimento, alla protezione e alla promozione del diritto all'abitare attraverso piani, regolamenti e atti amministrativi⁴⁸¹. Inoltre, come tutti gli altri beni giuridici protetti dal Titolo I della Costituzione spagnola, anche la *vivienda* possiede una dimensione soggettiva, come diritto della persona⁴⁸², e un'altra oggettiva, come principio dell'ordinamento giuridico.

Con riferimento, poi, ai profili della garanzia giurisdizionale, va precisato che è possibile riconoscere un'esigibilità diretta del *derecho a la vivienda* in sede giudiziale, laddove ci si riferisca alle sole obbligazioni di mezzi⁴⁸³, e inoltre pur volendo considerare una mancanza di giustiziabilità, questa non farebbe venir meno l'efficacia soggettiva del diritto⁴⁸⁴. La proclamazione costituzionale del *derecho a*

pues el uso de tal declaración, consecuentemente, implica que cada vivienda tiene que tener unas condiciones mínimas establecidas. Además, el punto 2 del art. 47 se dirige a evitar la especulación del suelo, que es causa determinante del precio final de la vivienda. [...] El grado de vinculación para los poderes públicos del derecho a una vivienda está determinado por el artículo 53, III. Según éste, el derecho del art. 47 no está garantizado como derecho público subjetivo. Sin embargo, este derecho vincula a los poderes públicos a su desarrollo, o sea, por una parte, el legislador está obligado a una tarea de realización del objetivo propuesto en el artículo 47 y, por otra, los Tribunales tienen que reconocer y proteger el desenvolvimiento del derecho a una vivienda, pudiendo considerar inconstitucional la omisión del legislador por producir efectos que no se hubieran producido sin esa omisión. Incluso, del punto 2 del párrafo III del art. 53, que significa una limitación del 1, se extrae la consecuencia de que tiene que haber unas leyes que desarrollen el derecho a una vivienda. La cuestión que podría ser conflictiva es la intensidad del desarrollo del derecho por parte del legislador, aunque en este sentido parecen ser significativos los términos categóricos en que está redactado el art. 47 y que destaca entre el articulado de ese capítulo», in R. GARCÍA MACHO, *Las aporías de los derechos fundamentales social y el derecho a una vivienda*, cit., p. 165-167.

⁴⁸¹ J. PONCE SOLÉ, *El derecho a la vivienda. Nuevos desarrollos normativos y doctrinales y su reflejo en la ley catalana 1872007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda*, cit., p. 95.

⁴⁸² M. VAQUER CABALLERÍA, *La eficacia y la efectividad del derecho a la vivienda en España*, cit., p. 46.

⁴⁸³ «En cambio, si se pretende exigir el cumplimiento de obligaciones de resultado derivadas del art. 47 CE, podrá hacerse en un proceso judicial siempre que se indique la normativa que, en conexión con dicho precepto, las establece, porque, como ya sabemos, las mismas no vienen contempladas directamente en la Constitución», in J. PONCE SOLÉ, *El derecho a la vivienda. Nuevos desarrollos normativos y doctrinales y su reflejo en la ley catalana 1872007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda*, cit., p. 101.

⁴⁸⁴ «Ahora bien, ni la eficacia material ni, mucho menos, la efectividad de un derecho pueden confundirse con su justiciabilidad, que es sólo una forma de garantía o tutela de dicha eficacia. La falta de acción inmediata no es razón suficiente para negar de plano toda eficacia subjetiva a una norma constitucional. Esta confusión entre resultados y medios para su consecución especialmente desafortunada en el caso de los llamados derechos sociales como

la vivienda dispiega, pertanto, una triplice funzione: «limitadora, orientadora y atributiva de competencia sobre los poderes públicos»⁴⁸⁵.

Il concetto del *derecho a la vivienda* apre, inoltre, diversi scenari sull'evoluzione del suo contenuto, tanto che è possibile riconoscere in esso almeno quattro diritti, il diritto di accesso alla *vivienda*, per coloro che non possono soddisfare tale esigenza nel mercato, il diritto a un mercato partecipato per evitare la speculazione⁴⁸⁶, il diritto alla conservazione della *vivienda*⁴⁸⁷, e, infine, il diritto alla qualità della *vivienda*⁴⁸⁸. Le tre ultime ipotesi menzionate non rispondono però alla nozione soggettiva del diritto, rispondendo, invece, meglio alla dimensione oggettiva, in quanto non consentono l'individuazione di un destinatario determinato⁴⁸⁹.

Tutto quanto detto sin qui, si può meglio comprendere, osservando che parlare di *vivienda* è affrontare un tema molto complesso, perché incide in modo trasversale e rilevante su tantissimi aspetti della vita umana e sociale. La *vivienda* afferisce a due dimensioni, quella spaziale e quella umana. Da un lato, infatti, rappresenta quello spazio limitato all'interno di spazi più ampi e connesso alla città o all'ambiente rurale che lo circonda. Non a caso la collocazione sistematica nella Costituzione lo situa vicino al diritto a godere di un ambiente adeguato.

el que nos ocupa, porque sus principales beneficiarios son los pobres y, más en general, las personas en riesgo de exclusión social», in M. VAQUER CABALLERÍA, *La eficacia y la efectividad del derecho a la vivienda en España*, cit., p. 49.

⁴⁸⁵ *Ivi*, p. 52.

⁴⁸⁶ «Realmente esta facultad ha de entenderse como el presupuesto del anterior derecho de acceso, cuya extensión depende del funcionamiento del mercado de la vivienda, pues cuanto más reducido sea éste, mayor habrá de ser el ámbito de aplicación del derecho de acceso», in F. LÓPEZ RAMÓN, *El derecho subjetivo a la vivienda*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 102, 2014, p. 74.

⁴⁸⁷ «En el plano constitucional puede considerarse un contenido mínimo del derecho a la vivienda establecido en el artículo 47 debido a la facilidad que presenta su observancia, no requerida, por lo común, de prestaciones del poder público. En efecto, el derecho a la conservación de la vivienda impone ante todo abstenciones por parte del poder público y de los demás sujetos, obligados todos a respetarlo. Veamos algunas aplicaciones de la vertiente constitucional de esta facultad», in *ivi*, p. 77.

⁴⁸⁸ «En el plano constitucional, tal aspecto se impone mediante la expresa caracterización de la vivienda garantizada como “digna y adecuada”», in *ivi*, p. 83.

⁴⁸⁹ «Los tres últimos derechos seguramente no permiten articular posiciones subjetivas de protección lo que dificulta su caracterización como derecho, ya que responden mejor a la dimensión objetiva del derecho a la vivienda ya previstas en el art. 47 CE de evitar la especulación y participar comunitariamente en las plusvalías o a obligaciones materiales derivadas del significado de vivienda digna y adecuada, lo que permite deducir normas objetivas con destinatario general, pero no un derecho subjetivo que difícilmente permite deducir un destinatario que deba satisfacer su contenido al margen de los poderes públicos y de forma objetiva», in J.C. GAVARA DE CARA, *La incidencia de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la Ley por el Derecho a la Vivienda*, cit., p. 52.

Emerge così una stretta relazione tra *vivienda* e regolazione dell'uso del suolo. Si parla, inoltre, di una *vivienda* connessa al diritto alla città, in quanto la città è «un conjunto de habitaciones enlazadas por una economía viaria» e la vivienda è «la urbe elemental»⁴⁹⁰. Dall'altro lato, la *vivienda* rappresenta il «territorio personal»⁴⁹¹, lo spazio nel quale poter esercitare il diritto all'intimità personale e familiare. Qui la connessione è quindi con la dignità umana e la possibilità di sviluppare la propria personalità⁴⁹². La sua rilevanza si riflette, inoltre, sia dal punto di vista sociale sia dal punto di vista economico⁴⁹³.

È, inoltre, interessante osservare come nella Costituzione spagnola, oltre a un riconoscimento espresso di un diritto all'abitare, si ritrova un concetto ben definito, quale quello di *vivienda*⁴⁹⁴ che va a costituire una vera e propria materia⁴⁹⁵. In Italia, di contro, non esiste, come si è osservato nel primo capitolo, un concetto chiaro, che possa indicare il medesimo significato. L'abitazione, infatti, è sostituita nel processo evolutivo del diritto italiano dalla nozione di “abitare” accanto a “diritto”. Se abitazione sembrerebbe a primo impatto la traduzione più

⁴⁹⁰ I. CERDÁ, *Teoría general de la urbanización*, Tomo I, Madrid, Imprenta Española, 1867, p. 404-407.

⁴⁹¹ M. VAQUER CABALLERIA, *El derecho a la vivienda y las competencias estatales*, cit., p. 126.

⁴⁹² Tribunal Constitucional, 14 maggio 2015, n. 93 (STC 93/2015, de 14 de mayo, FJ 9).

⁴⁹³ «a) Económicamente, la vivienda es un bien inmueble con una oferta bastante rígida (por los tiempos y costes de su promoción y por la dependencia de un suelo idóneo para promoverla) y una demanda masiva y bastante inelástica, que tiene un valor de uso como bien de primera necesidad y también un valor de cambio como bien de inversión. Como tal bien, es objeto del derecho de propiedad y de otros derechos reales como el de superficie o personales como el arrendamiento. Asimismo, es objeto de actividad económica: constructiva o rehabilitadora y comercializadora de los edificios residenciales, financiera de los préstamos —normalmente hipotecarios— necesarios para su adquisición y prestacional de servicios de oferta de vivienda, como el arrendamiento. b) Socialmente, su precio elevado provoca problemas de acceso o mantenimiento pacífico en el disfrute de la vivienda a las personas en estado de necesidad y los colectivos vulnerables. Problemas que los poderes públicos están conminados a combatir, porque la vivienda es objeto de un derecho humano de carácter social: el derecho “a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios” según el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948. Es decir, que el disfrute efectivo de este bien tiene un carácter basal como parte que es del “nivel de vida adecuado” o del mínimo existencial necesario para poder disfrutar de los restantes derechos de la persona», in M. VAQUER CABALLERIA, *El derecho a la vivienda y las competencias estatales*, cit., p. 128-129.

⁴⁹⁴ «Edificación, o departamento independiente dentro de ella, junto con los espacios y servicios comunes del inmueble en el que está situada y los anexos vinculados, susceptible de aportar a las personas que residan en ella el espacio, las instalaciones y demás medios materiales precisos para satisfacer sus necesidades de habitación», in [Definición de vivienda - Diccionario panhispánico del español jurídico - RAE](#).

⁴⁹⁵ Si veda art. 148, comma 3, della Costituzione spagnola.

imminente della parola *vivienda*, resta nel nostro linguaggio una espressione poco completa per la definizione del concetto. Il ricorso all'infinito abitare è infatti divenuto utile *in primis* per sganciare l'idea del diritto all'abitazione dalla sinonimia con il diritto alla casa, e, in secondo luogo, per emancipare il diritto all'abitazione dalla dimensione del bene materiale e condurla al piano del bene strumentale alla soddisfazione delle esigenze abitative. In Italia, pertanto, il ritorno al concetto di abitazione, da intendersi nel modo più corretto, richiederebbe la consapevolezza dell'assegnazione di un significato più ampio, che oggi si cerca di veicolare attraverso l'infinito abitare, e che a tratti potrebbe rischiare di restare anche indefinito. Come si dirà con riferimento alla comunità autonoma della Catalunya, il termine *vivienda* trova corrispondenza in quello catalano di *habitatge*, e questo per evidenziare che anche la singola comunità autonoma, in cui è in vigore l'ulteriore utilizzo di un'altra lingua, possiede il medesimo concetto. Questo profilo semantico è molto interessante, perché permette in fondo di cogliere che la mancanza di una definizione chiara e la presenza di una parola univoca per un determinato significato produce di conseguenza uno smarrimento, anche giuridico, della categoria. Nel contesto del diritto pubblico spagnolo, il concetto di *vivienda* abbraccia varie prospettive, anche diverse tra loro. In primo luogo, si configura come oggetto di produzione industriale, che richiede il rispetto di determinati standard tecnologici per la costruzione o il controllo degli edifici; in secondo luogo, come oggetto di abitazione, per il quale sono stabiliti criteri di abitabilità e igiene. In terzo luogo, si configura come parte integrante di un settore industriale, che prevede aiuti ai costruttori e agli acquirenti di abitazioni; e, infine, in ultimo luogo, come strumento per l'esercizio dei diritti e i doveri costituzionali, che richiedono una protezione pubblica⁴⁹⁶. Si evidenzia, quindi, sia l'aspetto sociale, sia quello economico di un concetto, che a volte si presenta come un bene, altre volte come uno strumento per la realizzazione di un servizio.

È interessante, poi, interrogarsi sulla possibilità o non possibilità di configurare il diritto all'abitare come diritto fondamentale⁴⁹⁷. La

⁴⁹⁶ F. IGLESIAS GONZÁLEZ, *Vivienda*, cit., p. 2674.

⁴⁹⁷ Le definizioni più accreditate di diritto fondamentale sono le seguenti: «Derecho de una persona o de un ciudadano, que emana de la dignidad humana, del libre desarrollo de la personalidad y de otros valores; se ejerce individualmente o de forma colectiva. Sus contenidos vinculan a todos los poderes públicos; su reconocimiento se establece en normas dotadas de supremacía material y su regulación y restricción vienen reservadas a la ley, que ha de respetar el contenido esencial»; «Pretensión jurídica, reconocida en la Constitución, de una persona frente a los poderes públicos y, en ocasiones, frente a los sujetos privados en

collocazione sistematica nel testo costituzionale e la non inclusione nell'art. 53 Cost., che prevede il c.d *recurso de amparo*⁴⁹⁸, per i diritti menzionati negli articoli del Capitolo II, dal 14 al 30, contribuirebbero ad affermare che il *derecho a la vivienda* non è un diritto fondamentale. Il carattere fondamentale del diritto determinerebbe, dunque, la possibilità di ricorrere dinanzi al *Tribunal Constitucional*. Il legislatore nella recentissima *Ley 12/2023*, invece, pur non optando per una configurabilità espressa del *derecho a la vivienda* come diritto fondamentale, ha optato per il collegamento dello stesso con quelli fondamentali, di cui agli artt. 15 e 18 della Costituzione, rispettivamente relativi al diritto all'integrità fisica e morale, e il diritto all'intimità personale e familiare⁴⁹⁹.

3.2. La *Ley 12/2023*

Continuando a sviscerare il livello statale è essenziale il riferimento alla *Ley 12/2023*. Essa è la prima legge⁵⁰⁰ statale in materia di *vivienda*, rubricata esattamente "*por el derecho a la vivienda*". Si tratta di una importante novità nel panorama spagnolo, non solo considerata la particolare articolazione delle competenze, già esaminata, ma anche considerata la crescente rilevanza del tema nei dibattiti dottrinari, e nelle discussioni per la definizione e programmazione delle politiche pubbliche sociali.

La *Ley 12/2023* si pone come una legge strutturata per regolare in modo omogeneo gli aspetti più essenziali delle politiche abitative; tuttavia, non affronta uniformemente gli aspetti principali, come quelli concettuali, e configura la loro applicazione come potestativa⁵⁰¹. A questo si aggiunga che essa fissa una serie di obiettivi, relativi alla regolazione dei diritti e doveri dei cittadini, all'accesso a una abitazione degna e adeguata, alla garanzia di abitabilità dell'abitazione, alla

virtud de la cual puede obligarles a dar, hacer o no hacer algo», in [Definición de derecho fundamental - Diccionario panhispánico del español jurídico - RAE](#).

⁴⁹⁸ «Cada uno de los recursos multiniveles, sumarios y de tramitación rápida y preferente, para la tutela de los derechos fundamentales ante los órganos judiciales y los tribunales constitucionales, y la protección supranacional ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos», in [Definición de recurso de amparo de derechos fundamentales - Diccionario panhispánico del español jurídico - RAE](#).

⁴⁹⁹ C. ARGELICH COMELLES, *Ley por el derecho a la vivienda*, cit., p. 58.

⁵⁰⁰ «Aquesta és la primera llei estatal sobre habitatge des de la promulgació de la Constitució», in J. RIDAO MARTÍN (dir.), *Informe Autogovern 2023*, Barcelona, Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis de l'Autogovern, 2024.

⁵⁰¹ C. ARGELICH COMELLES, *Ley por el derecho a la vivienda*, cit., p. 71.

pianificazione statale, in materia di *vivienda*, al regime giuridico dei parchi pubblici di *vivienda*, allo sviluppo di tipologie di *vivienda* adeguata e al miglioramento della protezione del consumatore nell'acquisizione e locazione dell'abitazione. Tali obiettivi risultano, però, non facilmente raggiungibili, per il semplice fatto che, in alcuni casi, ove si verificasse un contrasto tra quanto affermato nella legge statale e quanto già regolato dalle comunità autonome, questo determinerebbe la prevalenza della disciplina autonoma. È dunque questo carattere parzialmente programmatico a rendere meno effettiva la realizzazione di alcuni obiettivi.

Si osserva poi che le norme in essa contenute presentano forme diverse, in relazione alla maggiore o minore intensità di deferenza rispetto alla competenza esclusiva autonoma, e quindi in relazione alla minore o maggiore intensità regolatoria. Alcune si presentano quindi come norme dirette alla *Administración General del Estado*, altre come norme orientative, norme integrative, norme soggette alle leggi regionali, norme autorizzatorie, mandati a comunità autonome e municipi, e, infine, norme escludenti di attuazione autonoma⁵⁰².

Di particolare interesse sono quelle norme rivolte direttamente all'*Administración General del Estado*, in quanto indirizzate alla promozione dell'accesso alla *vivienda*. Si tratta per esempio delle norme del Capitolo III, Titolo II⁵⁰³, della legge, rubricato "*Actuación del estado en materia de vivienda*". L'art. 23 ricorre alle attività dello Stato in materia di pianificazione e programmazione, nonché agli strumenti di politica fiscale, economica e sociale per favorire l'accesso all'alloggio, la coesione territoriale e la lotta allo spopolamento. Tali strumenti complessivamente considerati devono supportare le amministrazioni territoriali competenti, e l'esecuzione di politiche abitative soddisfacenti, considerati i fabbisogni territoriali e le necessità sociali, al fine così di realizzare un'occupazione efficiente del patrimonio abitativo. L'art. 24, invece, richiama il tipico strumento dei piani statali in materia di *vivienda*, nonché quelli in materia di riabilitazione, rigenerazione e rinnovazione urbana e rurale. La pianificazione rimessa allo Stato è una pianificazione pluriennale. Come sottolineato nell'articolo, essa può essere collegata a misure di finanziamento, di

⁵⁰² F. VELASCO CABALLERO, *Competencias estatales para la aprobación de la ley por el derecho a la vivienda*, cit., p. 49.

⁵⁰³ Il titolo II della Ley 12/2023 è invece rubricato "*Acción de los poderes públicos en materia de vivienda*".

tassazione, di regolamentazione, di sostegno alla fornitura di alloggi a prezzi accessibili, attraverso formule di partenariato pubblico-privato, che consentano di creare un fondo per la *vivienda asequible* o di qualsiasi altro tipo, utili a promuovere l'accesso all'alloggio, e a migliorare la qualità del patrimonio abitativo e dell'ambiente costruito. Tali formule sono tese così a contribuire al raggiungimento degli obiettivi dei piani⁵⁰⁴. I piani sono pertanto uno strumento di politica abitativa pubblica, che consente allo Stato di pianificare e sviluppare un certo modello in tutto il territorio nazionale⁵⁰⁵.

L'attuale Piano statale per l'accesso all'alloggio 2022-2025 è regolato dal secondo Titolo del *Real Decreto*, 18 gennaio 2022, n. 42.

I piani statali sono lo strumento, per eccellenza, di interferenza dello Stato⁵⁰⁶ nelle politiche abitative e il risultato dell'utilizzo del potere di spesa e promozione dell'attività economica⁵⁰⁷, ma certamente non l'unico⁵⁰⁸. È uno strumento che condiziona e orienta la politica pubblica abitativa delle singole comunità autonome, attraverso, per esempio, la definizione di modalità di finanziamento molto dettagliate, la

⁵⁰⁴ Art. 24, comma 1, della ley12/2023: «1. Los instrumentos principales de actuación del Estado en política de vivienda serán los planes estatales en materia de vivienda y en materia de rehabilitación, regeneración y renovación urbana y rural. Estos planes, en coordinación con las demás estrategias estatales y con otras políticas públicas sectoriales, incluirán una planificación plurianual, que podrá estar vinculada a medidas relativas a la financiación, la fiscalidad, regulatorias, de apoyo a la puesta a disposición de vivienda a precios asequibles a través de fórmulas de colaboración público-privada que permitan crear un fondo de vivienda asequible o de cualquier otro tipo, que sean útiles para favorecer el acceso a la vivienda y mejorar la calidad del parque residencial y de su entorno construido y coadyuvar a la consecución de los objetivos de los planes».

⁵⁰⁵ «Els plans estatals d'habitatge s'han situat com un instrument clau de la política d'habitatge públic que li ha permès a l'Estat planificar i desenvolupar un model en tot el territori», in N. CAICEDO CAMACHO, *Les competències estatals que afecten l'habitatge. Els plans estatals d'habitatge*, cit., p. 94.

⁵⁰⁶ «En matèria d'habitatge públic, la política ha estat la configuració d'un model d'intervenció estatal per via dels plans d'habitatge amb accions de foment (subvencions), els quals han afavorit principalment els sectors econòmics que actuen en el mercat de l'habitatge (construcció, immobiliari i financer). En aquesta orientació liberal d'HPO destaquen tres elements clau: l'elecció del model de promoció privada per a la construcció d'habitatge públic, l'aposta pel règim de compra per sobre d'altres com el lloguer i la rehabilitació i una HPO amb preus per sota del mercat privat, però perquè només poden assumir les classes mitjanes», in N. CAICEDO CAMACHO, *Les competències estatals que afecten l'habitatge. Els plans estatals d'habitatge*, cit., p. 111.

⁵⁰⁷ *Ivi*, p. 94.

⁵⁰⁸ «Más aún, hay algo de miopía en identificar las políticas de vivienda con los planes de vivienda: estos son solo uno de los instrumentos de aquella, y no el central ni el más importante. Dicho más claramente: las políticas de vivienda han venido mucho más marcadas en España por las leyes fiscales, del mercado hipotecario y de arrendamientos urbanos, por ejemplo, que no por las leyes y los planes de vivienda», in M. VAQUER CABALLERIA, *El derecho a la vivienda y las competencias estatales*, cit., p. 129.

definizione dei requisiti per essere considerati beneficiari e la definizione della durata del periodo di fruizione degli alloggi⁵⁰⁹. Si determina, dunque, un'influenza a cascata che va dal piano statale a quello della comunità autonoma, fino a giungere, infine, al piano municipale. Nelle decisioni, che lo Stato prende in questi contesti, non è del tutto esclusa la partecipazione delle comunità autonome. Si attivano, pertanto, dei meccanismi di collaborazione e cooperazione con le comunità autonome, attraverso due strumenti. Da un lato, la *Conferencia Sectorial de Vivienda y Suelo*⁵¹⁰, e, dall'altro, gli accordi di collaborazione tra lo Stato e le comunità autonome. La *Conferencia* è un organismo di cooperazione a struttura multilivello, che favorisce il coordinamento delle aree dell'urbanistica e dell'edilizia abitativa.

La nuova legge in materia di *vivienda*, la *Ley 12/2023*, ha realizzato un cambio di paradigma relativamente al ruolo dei piani statali. Se prima, infatti, erano uno strumento di politica pubblica connesso all'azione del Governo, e quindi alla discrezionalità dello stesso nell'orientare la spesa economica in un senso piuttosto che in un altro, ora la *Ley 12/2023* ha inteso i piani statali come gli strumenti dell'azione statale per incidere sulla politica abitativa, che deve essere diretta alla realizzazione di obiettivi prioritari, definiti nella legge stessa⁵¹¹. Si potrebbe dire che con la nuova legge la materia della *vivienda* abbia acquisito una personale dignità, che la sgancia dalla mera condizionalità rispetto alle risorse economiche. Questa condizionalità, quindi, pur restando connaturata alla *vivienda*, intesa come diritto sociale condizionato, non può compromettere in ogni caso il perseguimento di obiettivi prioritari, come la garanzia di un diritto all'abitare e l'accesso all'alloggio, che devono quindi orientare le scelte

⁵⁰⁹ N. CAICEDO CAMACHO, *Les competències estatals que afecten l'habitatge. Els plans estatals d'habitatge*, cit., p. 117.

⁵¹⁰ Art. 47 della *Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público*, «Conferencias Sectoriales. 1. La Conferencia Sectorial es un órgano de cooperación, de composición multilateral y ámbito sectorial determinado, que reúne, como Presidente, al miembro del Gobierno que, en representación de la Administración General del Estado, resulte competente por razón de la materia, y a los correspondientes miembros de los Consejos de Gobierno, en representación de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla. 2. Las Conferencias Sectoriales, u órganos sometidos a su régimen jurídico con otra denominación, habrán de inscribirse en el Registro Electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación para su válida constitución. 3. Cada Conferencia Sectorial dispondrá de un reglamento de organización y funcionamiento interno aprobado por sus miembros». Le funzioni delle conferenze settoriali sono poi disciplinate all'articolo successivo.

⁵¹¹ N. CAICEDO CAMACHO, *Les competències estatals que afecten l'habitatge. Els plans estatals d'habitatge*, cit., p. 118.

politiche. La legge cerca di recuperare, pertanto, quell'aspetto della *vivienda* come diritto sociale, più che come attività economica, benché l'interpretazione in quest'ultimo senso, anche sulla scorta delle pronunce costituzionali, è stata utile per affermare in senso più incisivo la competenza statale, attraverso il richiamo all'art. 149.1.13 della Costituzione spagnola⁵¹².

La legge statale in esame si pone, inoltre, principalmente come strutturazione della dimensione oggettiva del *derecho a la vivienda*, e questo sembrerebbe rilevare già dal titolo della legge "*Ley por el derecho a la vivienda*", nel quale l'utilizzo della proposizione *por* al posto di *del* farebbe emergere l'intenzione del legislatore di regolare la funzione sociale del diritto, ma non la dimensione soggettiva⁵¹³. La regolazione di una dimensione oggettiva, allo stesso tempo, risulta rilevante, per evitare che le competenze autonome trasbordino in competenze statali, come la difesa del diritto di proprietà o del mercato ipotecario⁵¹⁴. Emerge, pertanto, la difficoltà di un equilibrio tra plurimi livelli di competenza e le tensioni a centralizzare o decentralizzare competenze in materia di abitazione. I titoli competenziali, sui quali si basa il legislatore della *Ley 12/2023*, sono poi precisati alla settima disposizione finale, nella quale si fa riferimento ai già menzionati nn. 1 e 13 del primo comma dell'art. 149 della Costituzione spagnola, relativi rispettivamente alla competenza statale in materia di regolazione delle condizioni base, che garantiscono l'eguaglianza di tutti gli spagnoli nell'esercizio dei diritti e l'adempimento dei doveri costituzionali, e quella in materia di pianificazione generale dell'attività economica⁵¹⁵.

⁵¹² *Ivi*, p. 119.

⁵¹³ J.C. GAVARA DE CARA, *La incidencia de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la Ley por el Derecho a la Vivienda*, cit., p. 50.

⁵¹⁴ «La tensión entre legislación autonómica que en el proceso de descentralización asumió la competencia en materia de vivienda y la legislación o la intervención estatal en la materia se ha considerado como un intento de recentralización de la competencia en materia de vivienda. Sin la normativa autonómica no es posible estructurar un derecho a la vivienda real, pero al mismo tiempo sin medidas vinculadas a la dimensión objetiva del derecho a la vivienda no es complicado deducir que se produce una invasión de las competencias estatales o una falta de competencia por la incidencia en el derecho de propiedad o en aspectos centrales de la economía como el mercado hipotecario», in J.C. GAVARA DE CARA, *La incidencia de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la Ley por el Derecho a la Vivienda*, cit., p. 54-55.

⁵¹⁵ C. ARGELICH COMELLES, *Ley por el derecho a la vivienda*, cit., p. 287. Sulla competenza statale nel settore economico, è opportuno evidenziare che: «El Tribunal Constitucional ha analizado la articulación de las competencias autonómicas exclusivas en materia de vivienda con las normas estatales amparadas en la competencia en materia de bases de la planificación general de la economía que perseguían la protección de personas en situación de vulnerabilidad y el adecuado funcionamiento del mercado hipotecario. El Tribunal reitera que la regulación del sector de la vivienda es un subsector importante de la economía,

Per alcuni specifici articoli della legge, il regime competenziale è poi determinato sulla base di altre norme costituzionali.

È ora interessante osservare quali siano i punti più salienti della legge statale, così da individuarne le caratteristiche.

Uno di questi punti è rappresentato dalle *Zonas de mercado residencial tensionado (ZMRT)*, disciplinate all'art. 18. Si tratta di una dichiarazione effettuata dall'amministrazione competente per l'edilizia abitativa al fine di orientare gli interventi di edilizia residenziale pubblica in quelle aree in cui sussiste un rischio di offerta insufficiente di alloggi per la popolazione. Si pone pertanto come una misura per consentire l'accesso all'alloggio e monitorare situazioni di vulnerabilità di certi contesti urbani. L'amministrazione competente⁵¹⁶ procede alla delibera di ZMRT, a seguito di un procedimento amministrativo⁵¹⁷, nel quale acquisisce informazioni relative alla situazione del mercato residenziale della zona, tra cui indicatori di reddito e indicatori di prezzi di affitto e vendita del mercato abitativo, e procede alla redazione di una relazione⁵¹⁸. Tale relazione è volta a giustificare, attraverso dati oggettivi, l'esistenza di un rischio particolare di insufficiente offerta di alloggi per la popolazione residente. I requisiti alla base della delibera

admitiéndose como constitucionalmente legítimo que el Estado señale, si lo considera necesario, ciertas líneas directrices de la ordenación de este segmento de la economía, que no agotan la competencia autonómica en materia de vivienda, ya que queda intacta en gran medida porque puede ser ejercida a través de todo tipo de regulaciones que se entienden desligadas del mercado hipotecario», in J.C. GAVARA DE CARA, *La incidencia de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la Ley por el Derecho a la Vivienda*, cit., p. 59.

⁵¹⁶ Per amministrazione competente deve intendersi la comunità autonoma e non invece l'amministrazione municipale.

⁵¹⁷ «La llei estatal també estableix uns requisits procedimentals d'aplicació a les Comunitats Autònomes (CCAA), el que implica l'obtenció d'informació empírica sobre la situació del mercat residencial, la realització d'un tràmit d'informació pública, l'existència d'una memòria justificativa i la motivació de la decisió finalment adoptada que clogui el procediment, exigències que es podrien entendre fonamentades en el títol competencial estatal sobre procediment administratiu comú de l'art. 149.1.18 CE, tot i que el mateix no hagi estat esmentat pel legislador estatal, el que no impedeix la seva utilització i constatació d'ofici per part del Tribunal Constitucional, d'acord amb la seva jurisprudència reiterada», in J. PONCE SOLÉ, *Zones de mercat residencial tensat en la nova llei estatal 12/2023, de 24 de maig, pel Dret a l'habitatge*, cit., p. 347.

⁵¹⁸ «Las Comunidades Autónomas podrán proceder a dicha declaración en dos supuestos, sin ulteriores requisitos: si la carga media del coste de las cuotas mensuales del préstamo hipotecario o del arrendamiento más los gastos y suministros básicos superan el 30% de la renta media de la unidad familiar; o si el precio de la compraventa o arrendamiento de la vivienda se ha incrementado en tres puntos por encima del IPC en los cinco años anteriores. Asimismo, también se podrán aplicar los límites del índice de referencia de precios a las nuevas viviendas que no se hayan arrendado en los últimos cinco años, si se establece en la correspondiente declaración de zona de mercado residencial tensionado», in C. ARGELICH COMELLES, *Ley por el derecho a la vivienda*, cit., p. 170-171.

sono pertanto l'aumento esponenziale dei prezzi e la mancanza di accessibilità.

La delibera ha poi valore triennale, e potrà essere prorogata annualmente seguendo il medesimo procedimento. Le conseguenze che derivano poi da una dichiarazione di ZMRT sono essenzialmente due. Da un lato, si avrà la redazione di un piano specifico, da parte dell'Amministrazione competente, per la correzione degli squilibri evidenziati nell'analisi che ha preceduto la dichiarazione, e un calendario di sviluppo delle misure necessarie previste dal piano. Dall'altro, con riferimento alle competenze statali, il Dipartimento ministeriale responsabile per l'edilizia abitativa, in accordo con l'amministrazione territoriale competente, elabora un programma specifico, che modifichi o venga allegato al piano statale in vigore, consentendo così allo Stato di promuovere formule di collaborazione con le amministrazioni competenti e il settore privato, al fine di stimolare offerta di *vivienda asequible*; progettare e adottare misure di finanziamento specifiche, al fine di contenere o ridurre i prezzi di affitto o vendita; definire altre misure o aiuti pubblici specifici nell'ambito del piano statale⁵¹⁹.

Attraverso questo elemento appare evidente la necessaria connessione tra servizi abitativi e urbanistica, nonché la rilevanza di una pianificazione statale e territoriale, che sia in grado di cooperare, al fine di rispondere alle diverse esigenze dei territori garantendo a tutti un accesso all'abitazione e un controllo dei prezzi di affitto e vendita delle unità abitative. Questo anche per la peculiarità della *vivienda* di essere una materia trasversale⁵²⁰, che da un lato esige l'implicazione di più livelli, e dall'altro incide e influenza lo sviluppo di altri diritti.

Un ulteriore punto di interesse è da individuare nella classificazione delle tipologie di *vivienda*, previste nella legge statale. L'art. 3 della legge fornisce una serie di definizioni, tra cui quelle di *vivienda protegida* e *vivienda asequible incentivada*, poi disciplinate agli articoli 16 e 17 della medesima legge. L'art. 3 specifica che le definizioni date devono essere considerate fin dove non risultino in contraddizione con le tipologie regolate dalle amministrazioni competenti, e in caso di contrasto, prevarranno quelle autonome. Pur trattandosi di un

⁵¹⁹ Art. 18 della Ley 12/2023.

⁵²⁰ I. ARAGUÀS GALCERÀ, *Derecho urbanístico y vivienda*, in R. ARNAIZ RAMOS, J. PONCE SOLÉ (coord.), *La ley por el derecho a la vivienda. Balance de un año de aplicación*, *Revista Jurídica de Catalunya*, Barcelona, Tirant Lo Blanch, 2024, p. 361.

tentativo di armonizzazione a livello statale di definizioni variegata a livello autonomico, sembrerebbe in realtà che il legislatore statale abbia perso di fatto questa occasione⁵²¹. In ogni caso, la *Ley 12/2023* definisce *vivienda* «edificio o parte de un edificio de carácter privativo y con destino a residencia y habitación de las personas, que reúne las condiciones mínimas de habitabilidad exigidas legalmente, pudiendo disponer de acceso a espacios y servicios comunes del edificio en el que se ubica, todo ello de conformidad con la legislación aplicable y con la ordenación urbanística y territorial». Si evidenzia, in particolare, che in questa definizione non emerge il concetto di *vivienda habitual*, che per alcuni è l'unico aspetto che configura il *derecho a la vivienda*, ai sensi dell'art. 47 della Costituzione spagnola⁵²².

Il legislatore procede poi a porre in contrapposizione due concetti: da un lato, quello di *infravivienda*, con la quale deve intendersi quell'abitazione priva dei requisiti di abitabilità; e dall'altro, quello di *vivienda digna y adecuada*, che soddisfa le esigenze di residenza della persona o del nucleo di convivenza a condizioni accessibili in base allo sforzo finanziario, costituendo il loro domicilio, la loro abitazione o la loro casa, e favorendo lo sviluppo e l'inclusione sociale della persona. L'alternatività di queste tre espressioni, *domicilio*, *morada* e *hogar*, risulta evidentemente poco chiara, nonché scorretta⁵²³, ma è stata

⁵²¹ «Desgraciadamente, el legislador estatal ha desaprovechado esta oportunidad armonizadora que justificaría la existencia y necesidad de una Ley de vivienda estatal», in C. ARGELICH COMELLES, *Ley por el derecho a la vivienda*, cit., p. 95.

⁵²² «En mi opinión, solo los inmuebles cuyo uso sea la habitación o residencia habitual son “una vivienda” a los efectos del artículo 47 de la Constitución, y la proclamación que este hace de un “derecho” no es un *flatus vocis*, por más que dicho derecho sea de configuración legal (art. 53.3 CE). Un derecho y no otra cosa es lo que la Constitución manda configurar al legislador, por lo que el estatal puede regular las condiciones básicas de la igualdad en su ejercicio. ¿Dónde quedan si no la dignidad y el libre desarrollo de las personas vulnerables que carezcan de vivienda, si también se les puede negar la capacidad para exigirla? Seguimos leyendo la Constitución social con los anteojos del jurista liberal, con los que negamos derechos de prestación sobre bienes existenciales, básicos y necesarios para el ejercicio de los derechos fundamentales de libertad, el disfrute de nuestra dignidad y el libre desarrollo de nuestra personalidad», in M. VAQUER CABALLERIA, *El derecho a la vivienda y las competencias estatales*, cit., p. 136.

⁵²³ «La asimilación de los términos “domicilio”, “morada”, y “hogar” resulta incorrecta, pues el domicilio se refiere a la residencia habitual y comprende el hogar donde se desarrolla el derecho a la intimidad personal y familiar prevista en el art. 18 CE. Por su parte, el concepto de “morada” se reserva para la “estancia de asiento o residencia algo continuada en un lugar” y “lugar donde se habita”, es decir, sin la habitualidad requerida por los dos primeros términos. De conformidad con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, del concepto constitucional de “domicilio” cabe extraer la protección de la inviolabilidad domiciliaria, y no admite interpretaciones reduccionistas, como las que lo equiparan al concepto jurídico-penal de “morada”. En consecuencia, solo cabe interpretar que el legislador concluye con la

utilizzata in contrapposizione a *infravivienda*. La nozione, inoltre, di *vivienda digna y adecuada* trova nel panorama internazionale un corrispettivo in quella contenuta nell'Osservazione generale n. 4 del Comitato dei diritti economici, sociali e culturali, del 1991, che pone il diritto umano a un alloggio adeguato come diritto di estrema importanza per il godimento dei diritti economici, sociali e culturali.

È poi enumerata la nozione di *vivienda protegida*, nelle sue due sottocategorie di *vivienda social* e *vivienda protegida de precio limitado*.

La *vivienda protegida*⁵²⁴ è definita come «la vivienda sometida a un régimen especial para destinarla a residencia habitual de personas con dificultades de acceso al mercado de vivienda, tanto en ámbitos urbanos y metropolitanos, como en el medio rural. A los efectos de esta ley, se establecen las siguientes modalidades: vivienda social, o vivienda de precio limitado». Emergono, dunque, vari elementi: il concetto di *residencia habitual*, non contenuto invece nella nozione generale di *vivienda*; la localizzazione in contesti non solo urbani, ma anche rurali; e, infine, il fatto che i destinatari sono persone con difficoltà di accesso al mercato delle abitazioni. Vengono, inoltre, definiti i principi a cui questa tipologia deve conformarsi, nel caso in cui questa disciplina non contrasti con la disciplina autonoma. In particolare, il procedimento di assegnazione deve perseguire i principi di trasparenza e concorrenza, dando priorità, in ordine di menzione, ai richiedenti inseriti nei registri pubblici. Tali richiedenti non dovranno essere titolari di un diritto di proprietà o di un diritto reale di uso o di godimento su qualsiasi altra abitazione, a meno che non si tratti di abitazione inadeguata e inadatta alle esigenze di vita, debitamente e oggettivamente accertate, del nucleo familiare richiedente. Quest'ultimo non deve neppure superare un

expresión “domicilio, morada u hogar” para excluir a la infravivienda», in C. ARGELICH COMELLES, *Ley por el derecho a la vivienda*, cit., p. 99.

⁵²⁴ La definizione di *vivienda protegida* viene usata per la prima volta nel 1939 nella *Ley de 19 de abril de 1939 estableciendo un régimen de protección a la vivienda de renta reducida y creando un Instituto Nacional de la Vivienda encargando de su aplicación*. «Amb aquesta Llei, es superava la nomenclatura anterior i s'establien les condicions dels habitatges de preu assequible, que ara passaven a denominarse “Viviendas Protegidas” establint els beneficis associats a la seva promoció, que es fonamentaven en l'atorgament de subvencions a la promoció, exempcions fiscals, préstecs bonificats per al seu finançament i facilitats per a l'adquisició dels terrenys destinats a la seva construcció», in A. CANALS COMPAN, *Els habitatges amb protecció oficial i la nova categoria d'habitatge assequible incentivat*, in R. ARNAIZ RAMOS, J. PONCE SOLÉ (coord.), *La ley por el derecho a la vivienda. Balance de un año de aplicación*, *Revista Jurídica de Catalunya*, Barcelona, Tirant Lo Blanch, 2024, p. 376.

livello di reddito massimo stabilito dalle norme regolamentari. La *Ley* 12/2023 specifica poi che può essere diversa la condizione del suolo sul quale gli alloggi configurabili come *vivienda protegida* sorgono. Da un lato, è possibile che si tratti di un suolo, su cui è imposto un vincolo di destinazione all'edilizia abitativa e un regime di protezione pubblica, ai sensi del primo comma, lett. b), dell'art. 20 del *Real decreto legislativo* n. 7/2015, che approva il nuovo testo rivisto della *Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana*⁵²⁵. Il regime di protezione pubblica impone di riservare una parte del suolo già destinato a uso residenziale a condizioni particolari, e cioè un prezzo massimo di vendita, locazione o altre forme di accesso alla *vivienda*, come il diritto di superficie o la concessione amministrativa. Questo regime ha la caratteristica di essere permanente. Anche nei casi in cui il suolo non rientri nel regime di protezione pubblica, le unità di *vivienda protegida* restano vincolate in modo permanente al loro scopo, eccetto se si verificassero cause tali da giustificare la squalifica dell'alloggio o l'istituzione di un regime transitorio, il che determinerebbe un vincolo pari almeno a trenta anni. In tal caso è previsto che l'alienazione dell'alloggio, a seguito della sua squalifica, determini la restituzione totale o parziale degli aiuti ricevuti. In tal modo, è possibile osservare che non si realizzerebbe la perdita del sussidio pubblico, elargito per la costruzione o l'acquisto di alloggi di *vivienda protegida*. Tale qualifica si contrappone così a tutti gli alloggi del libero mercato.

Con riferimento ora alle due sottocategorie di *vivienda protegida*⁵²⁶, si osserva che per *vivienda social* deve intendersi «la vivienda de titularidad pública destinada al alquiler, cesión o cualquier otra fórmula de tenencia temporal sujeta a limitaciones de renta o de venta y destinada a personas u hogares con dificultades para acceder a una vivienda en el mercado»⁵²⁷. Si tratta, pertanto, di alloggi di proprietà pubblica o alloggi costruiti su terreni di proprietà pubblica sui quali insiste un diritto di superficie o una concessione amministrativa. La gestione di questi alloggi può quindi essere in capo a soggetti pubblici, ma anche ad enti *non profit* con finalità sociali legate all'edilizia

⁵²⁵ Art. 20, comma 1, lett. b), del Real Decreto legislativo 30 ottobre 2015, n. 7: «b) Destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para uso residencial, con reserva en todo caso de una parte proporcionada a vivienda sujeta a un régimen de protección pública que, al menos, permita establecer su precio máximo en venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, como el derecho de superficie o la concesión administrativa».

⁵²⁶ Per un approfondimento si veda: A. CANALS COMPAN, *Els habitatges amb protecció oficial i la nova categoria d'habitatge assequible incentivat*, cit., p. 379 ss.

⁵²⁷ Art. 3, comma 1, lett. f), n. 1, della *Ley* 12/2023.

abitativa, o a soggetti sia pubblici sia privati, che interagiscano con formule di collaborazione pubblico-privato compatibili con la natura dell'alloggio. Rientrano nella nozione di *vivienda social* anche quegli alloggi destinati a essere alloggi di emergenza per situazioni temporanee ed urgenti⁵²⁸. Essi rappresentano una novità introdotta con la *Ley* 12/2023.

Per *vivienda protegida de precio limitado* si intende invece un concetto residuale rispetto a quello di *vivienda social*, in quanto si tratta di alloggi destinati alle persone che non sono in grado di accedere ai prezzi di mercato, e si riferisce a quegli alloggi di titolarità pubblica o privata soggetti a limitazioni di prezzo di locazione, che vengono definiti come tali in conformità alle disposizioni stabilite dall'amministrazione competente⁵²⁹.

Accanto alla categoria della *vivienda protegida*, il legislatore ha introdotto la nozione di *vivienda asequible incentivada*, individuando in tal modo quegli alloggi di titolarità privata, di cui possono essere proprietari non solo soggetti privati, ma anche enti del terzo settore e organizzazioni di economia sociale, che ricevono dall'amministrazione competente agevolazioni di tipo urbanistico, fiscale o di altro tipo per aver scelto di destinare gli alloggi a locazioni temporanee o locazioni per residenza abituale, rivolte a persone, il cui livello di reddito non consente loro di accedere ad alloggi a prezzi di mercato. I benefici ricevuti sono poi legati alle limitazioni di uso, ai periodi determinati di locazione e ai prezzi massimi determinati di volta in volta dall'Amministrazione competente⁵³⁰. Con riferimento alle tipologie di alloggi, va poi specificato, ai sensi dell'art. 17 della *Ley* 12/2023, che si tratta di alloggi di nuova costruzione o già esistenti, purché conformi ai requisiti previsti dalla legge di idoneità e qualità. Si tratta di una figura

⁵²⁸ «Se considera aquella vivienda destinada a las personas o colectivos vulnerables con carácter coyuntural, y no como solución habitacional a largo plazo, a los efectos de servir como primer recurso habitacional de emergencia ante la pérdida o imposibilidad para acceder a una vivienda adecuada, incluyendo también como destinatarios a las personas cuya situación administrativa relativa a la residencia habitual en España sea irregular», in C. ARGELICH COMELLES, *Ley por el derecho a la vivienda*, cit., p. 102.

⁵²⁹ «Un concepto que suele asemejarse con la “vivienda social” por la intervención en el precio pero que, como bien especifica el precepto, requiere su calificación como tal con arreglo a lo establecido por la Administración competente», in *ivi*, p. 103.

⁵³⁰ «La vivienda de titularidad privada con incentivos positivos de la Administración tendrá esta consideración y quedará excluida de la categoría de “vivienda protegida”, mientras que la vivienda de titularidad privada con incentivos negativos – como el control de rentas, el índice de precios de referencia, o la declaración de zonas de mercado residencial tensionado – tendrá la consideración de “vivienda protegida de precio limitado”», in *ivi*, p. 104.

nuova, pensata per allargare le maglie dell'offerta di alloggi a prezzi accessibili da destinare a *vivienda habitual* di nuclei familiari che non sono in grado di rivolgersi al mercato.

Le diverse tipologie di *vivienda* descritte dalla *Ley 12/2023* sono, pertanto, accomunate dal fatto di essere caratterizzate da un prezzo inferiore rispetto a quello previsto nel libero mercato.

Gli articoli 16 e 17 della *Ley 12/2023* rappresentano, inoltre, un punto alquanto controverso. Sono stati presentati, infatti, diversi ricorsi al *Tribunal Constitucional* per sospetta incostituzionalità di questi articoli. I parametri costituzionali sono individuati nel primo comma, n. 1 e n. 13, dell'art. 149 della Costituzione spagnola. La questione riguarda in particolare la portata dei titoli di competenza statale e autonomica nella materia oggetto di regolamentazione⁵³¹. Si tratterebbe, quindi, di un'invasione di campo di competenze spettanti alle singole autonomie. Non a caso, infatti, il legislatore ha assegnato alle disposizioni in questione un mero valore programmatico e non anche il carattere di norme imperative, e ha riconosciuto la prevalenza delle discipline autonome, ove già in vigore⁵³². La prima pronuncia⁵³³ del Tribunale costituzionale spagnolo, la sentenza del 21 maggio 2024, n. 79⁵³⁴, nasce da un ricorso promosso dalla Comunità autonoma dell'Andalucía rispetto a una serie di articoli della *Ley 12/2023*, e in particolare anche rispetto all'art. 16, in quanto eccessivamente dettagliato e perché istitutivo di un sistema di applicazione integrativo⁵³⁵. Tale articolo è stato dichiarato incostituzionale e nullo⁵³⁶

⁵³¹ «El motiu fonamental de la controvèrsia que afectaria als articles 16 i 17 de la Llei 12/2023, es planteja respecte de l'abast dels títols competencials estatals i autonòmics en la matèria que és objecte de regulació en els esmentats preceptes», in CANALS COMPAN, *Els habitatges amb protecció oficial i la nova categoria d'habitatge assequible incentivat*, cit., p. 383.

⁵³² *Ibidem*.

⁵³³ «La STC 79/2024, de 21 de mayo, aquí brevemente expuesta, supone el primer pronunciamiento del TC sobre la ley estatal, pero no el último, dado que, como es sabido, esta ley ha sido objeto de varias impugnaciones. Habrá que estar atentos a las futuras SSTC, a pesar de que esta ya marca unas pautas de gran interés sobre la constitucionalidad de la ley», in [Un nuevo hallazgo jurídico: el art. 47 de la Constitución contiene un auténtico derecho subjetivo. A propósito de la Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 79/2024, de 21 de mayo, el derecho a la vivienda y la Ley estatal 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda - Fundación Democracia y Gobierno Local](#)

⁵³⁴ Tribunal constitucional, sentencia 79/2024, de 21 de mayo de 2024.

⁵³⁵ «En concreto, la declaración de inconstitucionalidad afecta a los siguientes preceptos: el art. 16, que establece el régimen de la vivienda protegida, porque tiene un nivel de detalle excesivo y por establecer un régimen de aplicación supletoria, sin que el Estado pueda dictar normas con el único propósito de crear derecho supletorio del de las Comunidades Autónomas en materias de la exclusiva competencia de estas, extendiéndose la declaración de

da questa pronuncia⁵³⁷, perché la disciplina dettata dall'art. 16 rappresenta un elemento di invadenza della sfera competenziale delle comunità autonome e un elemento esorbitante rispetto alla competenza statale.

La recentissima pronuncia riconosce, pertanto, l'esistenza di un *derecho a la vivienda*, garantito dall'art. 47 della Costituzione spagnola, così come anche da diversi statuti delle comunità autonome, e la possibilità che su tale *derecho* possa incidere l'art. 149.1.1. Cost., stabilendo le condizioni basiche⁵³⁸. Per condizioni basiche devono

inconstitucionalidad también a la disposición transitoria primera (relativa al régimen las viviendas que ya estuvieran calificadas definitivamente como protegidas a la entrada en vigor de la ley), ya que su finalidad es, sensu contrario, someter a las viviendas que aún no lo estuvieran a la Ley 12/2023; el art. 19.3, segundo inciso, que establece la información que deben suministrar los grandes tenedores, por considerar excesiva la regulación de la información mínima que, en caso de ejercitar la facultad de declarar las zonas de mercado residencial tensionado, tendría que requerirse a los grandes tenedores, ya que la determinación de este aspecto debe corresponder a las Comunidades Autónomas; y, por último, los apartados 1, párrafo tercero, y 3 del art. 27, regulador del concepto, finalidad y financiación de los parques públicos de vivienda, por incurrir en un exceso en la determinación de la composición de los parques públicos de vivienda sin encontrar cobertura en el art. 149.1.1 y 13 CE (apartado 1, párrafo tercero), y por resultar contrario al principio de autonomía financiera, al prever la afectación finalista de ingresos procedentes de las sanciones impuestas por el incumplimiento de la función social de la propiedad de la vivienda y de la gestión de los bienes integrantes de los parques públicos de vivienda (apartado 3)», in Nota informativa n. 52/2024, de 22 de mayo de 2024, *El pleno del TC reconoce como derecho constitucional el derecho a la vivienda y desestima la mayor parte de las quejas dirigidas contra la ley 12/2023 de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda*.

⁵³⁶ «El art. 16.1 debe declararse inconstitucional y nulo, pues la regla de supletoriedad del art. 149.3 CE no supone título competencial alguno para el Estado y este no puede dictar normas con el único propósito de crear Derecho supletorio del de las comunidades autónomas en materias que sean de la exclusiva competencia de estas (STC 147/1991, de 4 de julio, FJ 7), ni siquiera cuando tenga alguna competencia en la materia (STC 118/1996, de 27 de junio, doctrina reiterada en las SSTC 109/2004, de 30 de junio, FJ 8, y 139/2011, de 14 de septiembre, FJ 4, entre otras). La inconstitucionalidad afecta también al art. 16.2, cuyo único contenido se refiere a la forma de alcanzar las condiciones señaladas en el art. 16.1.», in Tribunal constitucional, sentencia 79/2024, de 21 de mayo.

⁵³⁷ «En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido estimar parcialmente e recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía contra la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, y, en consecuencia: 1.º Declarar inconstitucionales y nulos el art. 16; el contenido del art. 19.3 a partir del inciso «que incluirá, con respecto a las viviendas de titularidad del gran tenedor en la zona de mercado residencial tensionado, al menos, los siguientes datos»; el tercer párrafo del art. 27.1; el art. 27.3, y la disposición transitoria primera de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. 2.º Desestimar el recurso en todo lo demás», in Tribunal constitucional, sentencia 79/2024, de 21 de mayo.

⁵³⁸ «Según el TC, los compromisos internacionales de España en materia de derechos humanos confirman la existencia de un derecho a la vivienda, reconocido también en varios estatutos de autonomía, y sobre este derecho puede incidir el art. 149.1.1 CE estableciendo las condiciones básicas», in Tribunal constitucional, sentencia 79/2024, de 21 de mayo.

intendersi le condizioni di base essenziali o necessarie per garantire l'eguaglianza nell'esercizio dei diritti e nell'adempimento dei doveri costituzionali. L'espressione condizioni di base non è da considerare dunque come sinonimo di "legislazione di base", perché infatti l'art. 149.1.1. Cost. non attribuisce allo Stato la creazione delle basi per i diritti e le libertà costituzionali, ma solo la creazione di quelle condizioni di base che tendono a garantire l'eguaglianza nelle situazioni giuridiche fondamentali⁵³⁹.

Un ultimo interessante punto di osservazione è rappresentato dall'art. 4 della *Ley 12/2023*, rubricato *Servicios de interés general*, il quale provvede a individuare quelle attività da configurare come servizio di interesse generale. *In primis*, la peculiarità comune a tutti i servizi è quello di essere determinanti per la coesione economica, sociale e territoriale.

La disposizione individua nello specifico tre attività da configurare come servizi di interesse generale. In primo luogo, lo sviluppo delle azioni necessarie per la creazione, ampliamento, conservazione e miglioramento del parco pubblico residenziale e la gestione di quest'ultimo da parte delle amministrazioni pubbliche competenti o dei loro enti strumentali o dipendenti. In secondo luogo, le attività, pubbliche o private, di costruzione o ristrutturazione di alloggi soggetti a un regime di protezione pubblica, ai sensi del quale si fissa un prezzo massimo di vendita o locazione. In terzo e ultimo luogo, lo sviluppo di attività necessarie per promuovere il miglioramento delle condizioni di abitabilità, accessibilità o efficienza energetica con riferimento agli alloggi di proprietà pubblica o privata. È quindi possibile affermare che

⁵³⁹ «Respecto al alcance de las “condiciones básicas”, ya hemos señalado que “no es sinónimo de “legislación básica”, “bases” o “normas básicas”. El art. 149.1.1 CE, en efecto, no ha atribuido al Estado la fijación de las bases sobre los derechos y libertades constitucionales, sino solo el establecimiento –eso sí, entero– de aquellas condiciones básicas que tiendan a garantizar la igualdad. Y si bien es cierto que su regulación no puede suponer una normación completa y acabada del derecho y deber de que se trate y, en consecuencia, es claro que las comunidades autónomas, en la medida en que tengan competencias sobre la materia, podrán siempre aprobar normas atinentes al régimen jurídico de ese derecho – como en el caso de la propiedad del suelo –, no lo es menos, sin embargo, que la competencia ex art. 149.1.1 CE no se mueve en la lógica de las bases estatales-legislación autonómica de desarrollo. En otras palabras, el Estado tiene la competencia exclusiva para incidir sobre los derechos y deberes constitucionales desde una concreta perspectiva, la de la garantía de la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales, dimensión que no es, en rigor, susceptible de desarrollo como si de unas bases se tratara; será luego el legislador competente, estatal y autonómico, el que respetando tales condiciones básicas establezca su régimen jurídico, de acuerdo con el orden constitucional de competencias” [STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7 a)], in Tribunal constitucional, sentencia 79/2024, de 21 de mayo.

la nozione di *vivienda protegida*, nelle due sottocategorie di *vivienda social* e *vivienda protegida de precio limitado*, rientri nella nozione europea di servizi di interesse generale⁵⁴⁰, che il legislatore spagnolo ha provveduto a individuare attraverso l'art. 4 della *Ley 12/2023*⁵⁴¹. Il dubbio persiste sulla nozione di *vivienda asequible incentivada*, in quanto i suoi destinatari non devono essere iscritti nei pubblici registri e non viene seguito il procedimento di qualificazione dell'alloggio come *vivienda protegida*. Oltre alla legge statale, anche le leggi delle comunità autonome in materia di *vivienda* hanno qualificato come servizio di interesse generale alcune tipologie di *vivienda*⁵⁴². Rispetto al concetto di servizi di interesse generale nel contesto europeo, come descritto nel capitolo precedente, è opportuno sottolineare *in primis* che i servizi sociali, tra i quali si configurano i servizi abitativi, sono servizi di interesse generale che possono essere sia economici sia non

⁵⁴⁰ «De la consideración de la vivienda como una “razón imperiosa de interés general” se sigue lógicamente la calificación de los servicios de oferta de vivienda como “servicios de interés general”, cuando menos los dirigidos a proveer de viviendas sociales o asequibles a los colectivos vulnerables», in M. VAQUER CABALLERIA, *La vivienda en el derecho de la Unión europea*, in R. ARNAIZ RAMOS, J. PONCE SOLÉ (coord.), *La ley por el derecho a la vivienda. Balance de un año de aplicación*, *Revista Jurídica de Catalunya*, Barcelona, Tirant Lo Blanch, 2024, p. 37.

⁵⁴¹ «En el Preámbulo (apartado III, apartados quinto y sexto) se afirma que la Ley orienta esta conceptualización de las políticas públicas en materia de vivienda como servicio de interés general hacia una doble perspectiva: la primera, que las administraciones públicas territoriales competentes desarrollen sus respectivos parques públicos de vivienda para destinarlos, con carácter prioritario, a satisfacer la necesidad de vivienda a aquellos colectivos más desfavorecidos, en situaciones de vulnerabilidad o exclusión social y, con carácter general, de todos aquellos que tengan dificultades de acceso a la vivienda en el mercado; y, como segunda dimensión, las políticas públicas deben favorecer la existencia de una oferta suficiente y adecuada de vivienda que responda a la demanda existente y permita el equilibrio del mercado, asegurando la transparencia y adecuado funcionamiento del mismo (de manera coincidente con lo previsto en el art. 4.1.a y b). En realidad, a pesar de lo afirmado en el Preámbulo, junto a estas dos dimensiones, el art. 4 de la Ley añade (art. 4.1.c) una tercera dimensión: promover la mejora de las condiciones de habitabilidad, accesibilidad o de eficiencia energética de los edificios de viviendas, de titularidad pública y privada», in M. DOMÍNGUEZ MARTÍN, *Actuaciones en materia de vivienda y servicio de interés general*, in J.A. CHINCHILLA PEINADO, L. DE CASTRO GARCÍA-MORATO (coord.), *Estudios sobre el derecho a la vivienda*, Madrid, RDU Editores, 2024, p. 132.

⁵⁴² «En el Derecho español, son ya múltiples las leyes que han calificado como servicios de interés general a algunos de vivienda, con mayor o menor extensión. Pueden verse la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del Derecho a la Vivienda de Cataluña (art. 4), la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda del País Vasco (art. 5), la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la Función Social de la Vivienda de la Comunitat Valenciana (art. 3), la Ley 5/2018, de 19 de junio, de la Vivienda de las Illes Balears (art. 7), o la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra (art. 3bis) desde su modificación por la Ley Foral 28/2018, de 26 de diciembre, y la Ley estatal 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la Vivienda (art. 4)», in M. VAQUER CABALLERIA, *La vivienda en el derecho de la Unión europea*, cit., p. 37.

economici, ai sensi di quanto affermato anche dalla Commissione europea nella comunicazione n. 177/2006⁵⁴³.

La questione più rilevante, e anche più complessa, è quella di poter categorizzare come servizi di interesse generale economici (SIEG) o non economici (SNEIG)⁵⁴⁴ le diverse tipologie di *vivienda, supra* descritte⁵⁴⁵.

Tornando alla nozione europea di servizio di interesse generale⁵⁴⁶, si è detto che essa non trova un corrispondente esatto nei diritti dei singoli Stati membri⁵⁴⁷. Questa figura si ritrova nell'articolo 14 (ex art. 16 TCE)

⁵⁴³ «Non costituiscano una categoria giuridica distinta nell'ambito dei servizi d'interesse generale» e ancora «ne consegue che la quasi totalità dei servizi prestati nel settore sociale deve essere ritenuta «un'attività economica» conformemente agli articoli 43 e 49 del trattato CE», in Comunicazione della Commissione europea, 24 aprile 2006, n. 177 (COM (2006) 177) *Attuazione del programma comunitario di Lisbona: i servizi sociali d'interesse generale nell'Unione europea*, p. 4 e p. 7.

⁵⁴⁴ «Los servicios de interés general no económicos (SIGNE), en cuanto actividades de marcado carácter social, no forman parte del mercado interior», in M. DOMÍNGUEZ MARTÍN, *Actuaciones en materia de vivienda y servicio de interés general*, cit., p. 110.

⁵⁴⁵ «Esta categoría, amplísima, de servicios de interés general puede, a su vez, dividirse en servicios económicos (de interés general, abreviados frecuentemente como SIEG) y no económicos (de interés general). Los servicios de interés económico general suponen poner en el mercado bienes y servicios que satisfacen necesidades esenciales a cambio de una contraprestación; los servicios de interés no económico general, en cambio, carecen de finalidad lucrativa y se basan en la solidaridad y la cohesión social. [...] Los servicios de interés no económico general, en definitiva, están constituidos por los servicios de solidaridad, aquellos que tienen una función exclusivamente social, y entre ellos se incluyen, además de los regímenes de seguridad social obligatorios, la educación, la sanidad o los servicios sociales de tipo asistencial», in N. MAGALDI, *Actividad de prestación y garantía*, in F. VELASCO CABALLERO, M. MERCÈ DARNACULLETA GARDELLA (dirs.), *Manual de Derecho administrativo*, Madrid, Marcial Pons, p. 578-579.

⁵⁴⁶ «El Mercado interior se articula fundamentalmente sobre la base de la libertad de establecimiento y la libertad de prestación de servicios (arts. 49, 56 y 57 TFUE). Pero esa orientación hacia la libre competencia no excluye que, como instrumentos para lograr la cohesión social (arts. 14 y 106 TFUE, Protocolo 26 al TFUE, y art. 36 CDFUE) los poderes públicos puedan actuar en el mercado mediante la prestación o la regulación de servicios de interés general (SIG) que satisfacen necesidades básicas de los ciudadanos, tengan carácter económico (SIEG) o carácter no económico (SIGNE)», in M. DOMÍNGUEZ MARTÍN, *Actuaciones en materia de vivienda y servicio de interés general*, cit., p. 107.

⁵⁴⁷ «Las nociones de SIG y de sus diferentes modalidades constituyen conceptos autónomos del derecho europeo, lo que implica que han de interpretarse prima facie de manera uniforme en todo el territorio de la Unión y sin que su concreción pueda hacerse depender directamente de conceptos preexistentes en la legislación nacional de los Estados miembros. La problemática surge ante la inexistencia de una definición normativa expresa del concepto de SIEG o SIGNE en el Derecho primario o secundario. La posición del derecho terciario, constituida por las sucesivas comunicaciones de la Comisión Europea, no muestra una línea constante. Por su parte, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha mantenido una posición errática», in *ivi*, p. 108. E ancora sul punto: «Recuérdese, en este sentido, que el Derecho de la Unión Europea siempre ha sido proclive a crear conceptos autónomos, independientes de los propios de los Estados miembros, y el ámbito que estamos tratando no ha sido una excepción. Así, el concepto de servicios de interés general se define como aquel

del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), e all'art. 36 della Carta di Nizza, che in particolare menzionano i servizi d'interesse economico generale. Vi è poi anche il riferimento contenuto nel Protocollo n. 26 al TUE e al TFUE, che pone la base giuridica per tutti i servizi di interesse generale. Esso specifica, inoltre, che la concezione europea dei SIEG deve fondarsi sulla condivisione di competenze tra Unione e i singoli Stati membri, ai sensi del principio di sussidiarietà, e nel rispetto di sei valori che devono trovare applicazione per tutti i SIEG: un alto livello di qualità, sicurezza e accessibilità economica, la parità di trattamento e la promozione dell'accesso universale e dei diritti dell'utente⁵⁴⁸. In esso, con riferimento poi ai servizi di interesse generale non economico, emerge che resta impregiudicata la competenza degli Stati membri a fornire, a commissionare e a organizzare tali servizi.

È bene, pertanto, indicare che i servizi di interesse economico generale sono servizi di base forniti dietro pagamento, e sono soggetti quindi alle norme europee in materia di concorrenza e mercato interno. I servizi non economici di interesse generale, invece, non sono soggetti a una normativa europea specifica, né alle norme sul mercato interno e sulla concorrenza. In questo scenario si collocano poi anche i servizi sociali, che rispondono alle esigenze dei cittadini vulnerabili e si fondano sui principi di solidarietà e accesso paritario. Ai sensi della già menzionata Comunicazione n. 177/2006, si effettua una distinzione tra due categorie di servizi: (i) i regimi obbligatori previsti dalla legge e i regimi complementari di protezione sociale; (ii) gli altri servizi essenziali prestati direttamente al cittadino. La Comunicazione inserisce in quest'ultima categoria il servizio di prestazione di alloggi popolari.

Sulla difficile collocazione dei servizi abitativi tra i servizi sociali di interesse economico generale (SIEG) o tra quelli di interesse non economico generale (SINEG), si osserva la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE)⁵⁴⁹ e alcuni documenti della

conjunto de actividades y servicios, comerciales o no, que los poderes públicos consideran que satisfacen necesidades públicas de la colectividad (por eso son de interés general), por lo que las someten a obligaciones específicas de servicio público», in N. MAGALDI, *Actividad de prestación y garantía*, cit., p. 578.

⁵⁴⁸ *Studio sintesi "Fornire Servizi Pubblici di qualità in Europa sulla base dei valori del Protocollo 26 TUE e TFUE"*, Cesi, Bruxelles 2012, disponibile al seguente link: https://www.cesi.org/wp-content/uploads/2012/10/121129_Brochure-Protocole26-2-IT_DEF_HD.pdf

⁵⁴⁹ In particolare, la storica sentenza *Altmark*, Tribunale di giustizia dell'Unione europea, 24 luglio 2003, causa C-280/00, afferma che la compensazione degli obblighi di servizio

Commissione e del Parlamento⁵⁵⁰. Essi sembrerebbero poter affermare la tendenza a considerare la fornitura di alloggi come servizio di

pubblico non costituiscono aiuti di Stato, ai sensi dell'art. 107 TFUE, quando vengono rispettati cumulativamente quattro criteri, enucleati poi successivamente anche nella Comunicazione della Commissione sull'applicazione delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato alla compensazione concessa per la prestazione di servizi di interesse economico generale, (2012/C 8/02). In sintesi i quattro criteri, affinché una compensazione di obblighi di servizio pubblico possa sottrarsi alla qualificazione di aiuto di Stato, sono i seguenti: (i) esistenza di un SIEG chiaramente definito; (ii) previa definizione dei parametri sui quali viene definita la compensazione; (iii) la compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire interamente o in parte i costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico; (iv) garanzia del principio di concorrenza nella selezione degli operatori.

⁵⁵⁰ «Reputa che, conformemente a tutte le sue risoluzioni recenti, i servizi di interesse generale che rientrano tra le funzioni di base delle autorità pubbliche, quali l'istruzione e la sanità pubblica, l'edilizia popolare e i servizi sociali di interesse generale che assolvono a funzioni di sicurezza e di inserimento sociale, vadano esclusi dal campo di applicazione della normativa comunitaria in materia di concorrenza e debbano essere soggetti alla vigilanza della Commissione solo in caso di abuso apparente di potere discrezionale nel contesto della definizione di tali servizi; ritiene che lo stesso principio debba applicarsi ai servizi di interesse generale volti a mantenere o ad aumentare il pluralismo dell'informazione e la diversità culturale; esorta la Commissione a difendere tale posizione nel contesto dei negoziati OMC e GATS», in Risoluzione del Parlamento europeo del 14 gennaio 2004 sul Libro verde sui servizi di interesse generale (COM(2003) 270 — 2003/2152(INI)). E ancora, «What do we mean by social services in the European Union? In addition to health services, which are not covered by this communication, we find two main categories of social services: – statutory and complementary social security schemes, organised in various ways (mutual or occupational organisations), covering the main risks of life, such as those linked to health, ageing, occupational accidents, unemployment, retirement and disability; – other essential services provided directly to the person. These services that play a preventive and social cohesion role consist of customised assistance to facilitate social inclusion and safeguard fundamental rights. They comprise, first of all, assistance for persons faced by personal challenges or crises (such as debt, unemployment, drug addiction or family breakdown). Secondly, they include activities to ensure that the persons concerned are able to completely reintegrate into society (rehabilitation, language training for immigrants) and, in particular, the labour market (occupational training and reintegration). These services complement and support the role of families in caring for the youngest and oldest members of society in particular. Thirdly, these services include activities to integrate persons with long-term health or disability problems. Fourthly, they also include social housing, providing housing for disadvantaged citizens or socially less advantaged groups. Certain services can obviously include all of these four dimensions», in Comunicazione della Commissione europea, 26 aprile 2006, n. 516 (SEC (2006)516), *Implementing the Community Lisbon programme: Social services of general interest in the European Union*. E ancora: «Di conseguenza, gli ospedali che forniscono cure mediche, compresi, ove del caso, servizi di emergenza e servizi secondari direttamente connessi alle attività principali, in particolare nel settore della ricerca, e le imprese aventi incarichi di edilizia popolare che forniscono alloggi a cittadini svantaggiati o gruppi sociali più svantaggiati, che non sono in grado di trovare un alloggio a condizioni di mercato a causa di limiti a livello di solvibilità, dovrebbero beneficiare dell'esenzione dalla notificazione prevista dalla presente decisione, anche se l'importo della compensazione che ricevono supera le soglie da essa stabilite, qualora i servizi che forniscono siano definiti servizi d'interesse economico generale dagli Stati membri», in Decisione della Commissione europea del 28 dicembre 2005, *riguardante l'applicazione dell'articolo 86, paragrafo 2, del trattato CE agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi d'interesse economico generale*, (2005/842/CE). E ancora, «considerando che la politica in materia di alloggi sociali è parte integrante dei servizi d'interesse economico generale al fine

interesse economico generale, ove si tratti per esempio di alloggi a prezzi accessibili, inferiori a quelli di mercato, ma in grado di coprire il costo del servizio, o come servizio di interesse non economico generale, ove i canoni di locazione siano invece nulli o molto bassi, e non in grado di coprire il costo del servizio.

Sulla medesima questione, nel panorama dottrinale spagnolo, si sono confrontati diversi autori, ed è possibile individuare almeno tre diversi orientamenti.

Un primo orientamento è quello per il quale le azioni o le iniziative pubbliche nel settore abitativo devono considerarsi incluse tra i SINEG, perché anche qualora avessero una dimensione economica, questa si troverebbe a un livello secondario rispetto al livello primario occupato dalla dimensione sociale dell'attività. Si intravede così un servizio volto a garantire la dignità e l'integrità umana, concretizzando i principi di coesione e solidarietà sociale⁵⁵¹.

Un secondo orientamento, invece, è quello che crede che non esista un criterio aprioristico generale. Si deve, dunque, valutare caso per caso la missione di interesse generale, che si cela dietro la concreta prestazione del servizio⁵⁵².

Una terza e differente posizione, infine, è quella che prende avvio in parte dalla prima e in parte dalla seconda. Si ritiene, infatti, che sia

di favorire la soddisfazione del fabbisogno di alloggi, facilitare l'accesso alla proprietà, promuovere la qualità degli alloggi, migliorare gli alloggi esistenti e adeguare le spese di alloggio alla situazione della famiglia e alle risorse degli occupanti, prevedendo nel contempo uno sforzo da parte loro», in Risoluzione del Parlamento europeo dell'11 giugno 2013 sull'edilizia popolare nell'Unione europea (2012/2293 (INI)), (2016/C 065/04).

⁵⁵¹ J.A. CHINCHILLA PEINADO, M. DOMÍNGUEZ MARTÍN, *La acción pública en materia de vivienda como servicio de interés general no económico*, Madrid, RDU ediciones, 2024, p. 75.

⁵⁵² «Así, por ejemplo, la cesión gratuita del uso de alojamiento o viviendas dotacionales a personas en estado de necesidad o en situación de grave vulnerabilidad, no creo que haya mayor dificultad en calificarla como un SNEIG. En consecuencia, las administraciones publicas pueden gestionarlo y financiarlo en la forma que consideren más conveniente a la función de pura solidaridad que cumple. Pero en el arrendamiento asequible de viviendas sociales es, lógicamente, más difícil descartar el carácter económico del servicio, por más que también sea social. Por lo que probablemente se tratará de un SIEG y eso implica que, si se quiere restringir el acceso a la gestión de tal servicio (por ejemplo, sometiéndolo a autorización u otra forma de intervención administrativa previa y/o reservándolo a las entidades sin ánimo de lucro) o fomentar a sus prestadores con ayudas económicas, habrá que justificar, respectivamente, que dicha restricción es necesaria y proporcionada para garantizar la misión de interés general perseguida y que las ayudas no exceden de la compensación a tales prestadores por las obligaciones de servicio público que se les impone», in M. VAQUER CABALLERIA, *La vivienda en el derecho de la Unión europea*, cit., p. 40.

indispensabile valutare caso per caso la presenza della natura economica o non economica, ma sulla base del fatto che l'attività della pubblica amministrazione nel campo dei servizi abitativi dovrebbe in fondo considerarsi un'attività di natura non economica. Questo perché, secondo la tradizione spagnola, il servizio abitativo è un servizio fornito, non indistintamente a tutti, ma a coloro che hanno difficoltà ad accedere ai prezzi del mercato e si trovano in una situazione di vulnerabilità economica. Secondo questo orientamento, si avrebbe sempre un servizio di interesse non economico generale, eccetto quando i destinatari del servizio siano gruppi sociali diversi⁵⁵³.

La recente legge statale nulla aggiunge sul punto, limitandosi a classificare i servizi abitativi come servizi di interesse generale, come già era avvenuto nella legislazione di alcune comunità autonome⁵⁵⁴.

In ogni caso, il terzo orientamento sembrerebbe quello più convincente, nonché il più simile al ragionamento che potrebbe condursi anche nell'ordinamento giuridico italiano [...]. Si dovrebbe dunque riconoscere la dimensione di servizio di interesse non economico generale con riferimento, rispettivamente al contesto spagnolo e a quello italiano, al servizio di *vivienda protegida* e all'edilizia residenziale

⁵⁵³ Un primo e più remoto riferimento in: J. PONCE SOLÉ, *La provisión de viviendas destinadas a políticas sociales como servicio de interés general. Servicio público y viviendas dotacionales*, in J. PONCE SOLÉ, D. SIBINA TOMÀS (coord.), *El derecho de la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo*, Barcelona, Marci Pons, 2008, p. 184-185. Si veda anche: J. PONCE SOLÉ, *El servicio de interés general de la vivienda. Las consecuencias derivadas de la gestión pública y la actividad privada*, Barrio Sarriena, Grupo de Estudios EKITEN-Thinking Ikasketa Taldea, 1, 2011.

⁵⁵⁴ Si veda nota 455. Si osservi in particolare la legislazione catalana, la prima a introdurre il riferimento alla nozione di servizio di interesse generale. «Todo ello en coherencia con la previsión contenida en el art. 4.1 de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del Derecho a la Vivienda de Cataluña, que califica expresamente como servicio de interés general al “conjunto de actividades vinculadas con la provisión de viviendas destinadas a políticas sociales” y ello con la finalidad de “asegurar una vivienda digna y adecuada para todos los ciudadanos”. Por su parte, el art. 4.2 de la misma Ley catalana aporta una definición de viviendas sociales que que, a “los efectos de la homologación con la normativa europea en materia de vivienda”, se atribuye a “las viviendas que la presente ley define como destinadas a políticas sociales, tanto si son resultado de procesos de nueva construcción o rehabilitación como si se obtienen en virtud de programas sociales de mediación y cesión”». In M. DOMÍNGUEZ MARTÍN, *Actuaciones en materia de vivienda y servicio de interés general*, cit., p. 126. E ancora, con riferimento alle comunità catalana e basca: «La actividad de provisión de vivienda social [...] Las actividades en cuestión forman parte, en definitiva, de un “encargo” realizado por el poder público por medio de un “acto de autoridad pública” tal y como requiere la jurisprudencia para entender que estamos ante un SIEG “claramente definido” (Fred Olsen SA v Comisión, [Caso T-17/20]). El acto de autoridad puede consistir en una ley, en un reglamento, en un contrato público, o en una subvención», in A. QUINTIÀ PASTRANA, *Derecho a la vivienda y vulnerabilidad. Las medidas públicas de protección frente a la emergencia social*, Cizur Menor, Aranzadi, 2022, p. 309.

pubblica, soprattutto con riferimento all'edilizia sovvenzionata. È opportuno, inoltre, specificare che non è inequivoco che l'intera categoria della *vivienda protegida*, e dunque nella duplice dimensione di *vivienda social* e *vivienda protegida de precio limitado*, sia da considerarsi come servizio di interesse non economico generale. Il dubbio persiste infatti sull'ultima dimensione menzionata. Quella di servizio di interesse economico generale sarebbe invece la dimensione applicabile alla *vivienda asequible incentivada*, e all'edilizia residenziale sociale, nonché tutte le nuove forme di abitare cooperativo, in cui il supporto pubblico non è integralmente sostitutivo del costo del servizio.

Un ulteriore criterio, che potrebbe essere enucleato per procedere alla distinzione tra SIEG e SINEG, e che la dottrina spagnola non ha considerato, oltre a quello della *categoria di destinatari*, è quello rintracciabile nel *costo del servizio*. Si individuerrebbe così un confine tra una categoria e l'altra sulla considerazione che l'amministrazione nell'erogazione del servizio copra totalmente il costo del servizio o condivide con il destinatario tale costo. Nel primo caso si configurerebbe un servizio di interesse non economico generale, nel secondo caso un servizio di interesse economico generale.

4. Il livello di alcune comunità autonome: País Vasco, Catalunya e Valencia

Dopo aver sviscerato il livello statale, è opportuno traslare l'analisi ai livelli delle comunità autonome, che vantano, come già osservato, la capacità di attrazione gravitazionale maggiore della materia della *vivienda*. Nella consapevolezza delle differenze di ogni singola comunità autonoma, si è scelto di procedere all'analisi di sole tre di esse, in quanto quelle con le peculiarità più interessanti e legislazioni pionieristiche nel settore abitativo. L'ordine con il quale le tre comunità autonome scelte sono trattate segue quel filo di ordine temporale che ha contraddistinto la legislazione in materia di *vivienda*. Si osserva, inoltre, che l'ordine cronologico incide anche sull'influenza che la legislazione più remota di una comunità sviluppa sulla legislazione più recente di un'altra comunità. È, dunque, inevitabile un condizionamento reciproco. Si analizzano, pertanto, di seguito le seguenti comunità autonome: País Vasco, Catalunya e Valencia. È opportuno specificare che la quarta comunità autonoma, che vanta una legislazione dettagliata in materia di *vivienda*, è la comunità autonoma di Navarra, nella quale l'adozione della *Ley Foral 28/2018* ha riconosciuto il *derecho a la vivienda* come

diritto soggettivo. Tale riconoscimento, come si avrà modo di osservare, è stato conseguito anche in País Vasco e Valencia, ma non anche in Catalunya⁵⁵⁵. La ragione per la quale, però, non si procede a un'analisi dettagliata anche della legislazione navarrese è la mancanza di un'analisi critica e dottrinale sul punto, che dunque non consente di procedere a uno studio completo della stessa.

4.1. País Vasco

La Comunità autonoma País Vasco, così come già osservato nel riparto di competenze tra Stato e comunità autonome, esercita la sua competenza in materia di ordinamento del territorio, competenza che però non autorizza il disconoscimento delle competenze riservate allo Stato⁵⁵⁶, ai sensi del primo comma dell'art. 149 della Costituzione spagnola. La giurisprudenza costituzionale ha infatti più volte ricordato che l'esercizio della competenza sull'ordinamento territoriale è condizionato dalle competenze statali che riguardano il territorio⁵⁵⁷.

⁵⁵⁵ «A Catalunya no existeix un reconeixement normatiu explícit del dret a l'habitatge com un dret subjectiu de prestació perfecta, que vinculi els poders públics i que pugui ser al·legable davant els òrgans jurisdiccionals», in J. GIFREU FONT, *El bastiment normatiu del dret a l'habitatge a Catalunya a l'empara del compliment de la funció social de la propietat*, in J. GIFREU FONT, A. NOGUERA FERNÁNDEZ (coord.), *Possibilitats i límits de les competències autonòmiques en matèria d'habitatge*, Barcelona, Generalitat de Catalunya Institut d'Estudis de l'Autogovern, 2023, p. 131.

⁵⁵⁶ «Así pues la exclusividad con la que las Comunidades Autónomas, como es el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco, han asumido la competencia en materia de ordenación territorial no autoriza a desconocer las que, con el mismo carácter, vienen reservadas al Estado en virtud del art. 149.1 CE (SSTC 56/1986, F. 3, y 149/1991, F. 1.B), cuyo ejercicio puede condicionar ciertamente la competencia autonómica (STC 61/1997, F. 5). Como se afirma en esta última Sentencia 61/1997 el Estado tiene constitucionalmente atribuidas una pluralidad de competencias dotadas de una clara dimensión espacial en tanto que proyectadas de forma inmediata sobre el espacio físico, su ejercicio incide forzosamente en la ordenación del territorio (v. gr. arts. 149.1.4, 13, 20, 21, 22, 23, 24, 25 y 28 CE) con la ineludible consecuencia de que las decisiones de la Administración estatal con incidencia territorial, adoptadas en el ejercicio de tales competencias pueden condicionar la estrategia territorial que las Comunidades Autónomas pretendan llevar a cabo (F. 22 STC 149/1998, recogiendo la doctrina de las SSTC 149/1991 y 36/1994)», in I. AGIRREAZKUENAGA, *Marco normativo y competencial en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda*, in I. AGIRREAZKUENAGA (coord.), *El modelo de ordenación territorial, urbanismo y vivienda vasco: aplicación práctica*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 2011, p. 21-22.

⁵⁵⁷ «La actividad de planificación de los usos del suelo, así como la aprobación de los planes, instrumentos y normas de ordenación territorial se insertan en el ámbito material de la competencia sobre ordenación del territorio, cuyo titular deberá ejercerla sin menoscabar los ámbitos de las competencias reservadas al Estado “ex” art. 149.1 CE que afecten al territorio teniendo en cuenta los actos realizados en su ejercicio y respetando los condicionamientos que se deriven de los mismos (STC 36/1994, F. 2)», in *ivi*, p. 22.

Ai sensi poi dello Statuto della Comunità autonoma in questione, e in particolare dell'art. 10.31⁵⁵⁸ della *Ley Orgánica 3/1979*⁵⁵⁹, è attribuita alla comunità la competenza generale in materia di *vivienda*⁵⁶⁰.

Fin dagli anni Ottanta dello scorso secolo, la politica in materia di *vivienda* nel País Vasco, si è distinta dal generale contesto spagnolo per alcune peculiarità. *In primis*, si consideri, per esempio, l'apparizione nel 1994 delle riserve di suolo per la *vivienda protegida*, quantitativamente non trascurabili, introdotte con la *Ley 17/1994*, rubricata “*de medidas urgentes en materia de vivienda y de tramitación de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística*”. In essa si prevedeva di destinare alla *vivienda protegida* il 65% del suolo urbanizzabile e il 20% del suolo urbano. Successivamente nel 2006 con la *Ley 2/2006*⁵⁶¹ *de Suelo y Urbanismo de Euskadi* queste percentuali sono state poi portate rispettivamente al 75% e al 40%⁵⁶². Questa particolare attenzione per la destinazione del suolo rappresenta un imprescindibile requisito per la costruzione di un servizio pubblico di *vivienda*⁵⁶³. Si consideri poi che la produzione, in termini quantitativi, di *vivienda protegida* è tradizionalmente superiore rispetto a quella esistente in tutto il resto della Spagna nel suo complesso. A ciò si aggiunga, inoltre, che c'è un livello inferiore di corruzione urbanistica e un maggior rispetto della legalità, rispetto alla media spagnola, in materia di *vivienda*, nonché una leva finanziaria meno forte, e dunque una minore tendenza a utilizzare

⁵⁵⁸ Art. 31, *Ley Orgánica 3/1979*: «La Comunidad Autónoma del País Vasco tiene competencia exclusiva en las siguientes materias: [...] 31. Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda».

⁵⁵⁹ *Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco*.

⁵⁶⁰ «La competencia en materia de vivienda es exclusiva de la Comunidad Autónoma del País Vasco, pero se encuentra condicionada por todas las actividades sectoriales que el Estado puede desarrollar en virtud de sus propias competencias, de conformidad con lo dispuesto en los distintos números del art. 149.1 CE», in I. AGIRREAZKUENAGA, *Marco normativo y competencial en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda*, cit., p. 70.

⁵⁶¹ «La Ley 2/2006 de Suelo y Urbanismo de Euskadi introducen las densidades edificable por cada m² de suelo) para evitar el crecimiento de las bajas densidades y el denominado “urban sprawl” (urbanización dispersa) en una Comunidad Autónoma con un especial problema de carestía y escasez del suelo, optando claramente en Euskadi por el modelo europeo de ciudad compacta, mucho equilibrado desde el punto de vista social y medioambiental», in J. BURON, *La política de vivienda protegida: la arquitectura autonómica*, in I. AGIRREAZKUENAGA (coord.), *El modelo de ordenación territorial, urbanismo y vivienda vasco: aplicación práctica*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 2011, p. 289.

⁵⁶² *Ivi*, p. 261.

⁵⁶³ «Sin suelo para vivienda protegida es imposible construir un servicio público de vivienda. Sin participación de la comunidad en las plusvalías urbanísticas es imposible el papel tractor de la Administración en los desarrollos urbanísticos», in *ivi*, p. 290.

le plusvalenze urbanistiche come fonte preferenziale della finanza municipale⁵⁶⁴.

Il carattere pionieristico della politica sulla *vivienda* nel País Vasco si suggella anche dopo il 1994, quando nel 2002 si avvia un processo di approfondimento della logica del servizio pubblico di *vivienda*⁵⁶⁵.

È poi nel 2015 che si riconferma ancora questa primazia del modello basco, con l'approvazione della *Ley 3/2015*⁵⁶⁶, il cui contenuto è principalmente destinato alla regolamentazione del *derecho subjetivo a la vivienda*. I titolari di questo diritto sono individuati in tutti coloro che abbiano la residenza in uno dei municipi della comunità autonoma in questione, ai sensi dell'art. 7.1, e il loro diritto si soddisfa nel godimento di un alloggio degno, adeguato e accessibile. I requisiti per poter esercitare e godere di questo diritto non sono però limitati alla residenza. Emerge, infatti, anche il requisito della necessità, che va valutato sulla base della presenza di alcune circostanze stabilite dalla legge. Si tratta della necessità di avere accesso a un alloggio per soddisfare le proprie esigenze di vita, una necessità che si traduce nel fatto che la persona o il

⁵⁶⁴ *Ivi*, p. 262.

⁵⁶⁵ «Si definimos el servicio público como un conjunto de medios humanos, materiales y económicos que la Administración, de forma directa o concertada con la iniciativa privada, gestiona para satisfacer una necesidad pública a través de la prestación de bienes y servicios en régimen de monopolio y sometida a derecho público, nos daremos cuenta que en el caso de la VPO se dan todos los rasgos salvo el del monopolio. [...] En el caso que nos ocupa, todos los medios del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, y de entre ellos muy especialmente el Servicio Vasco de Vivienda-Etxebide, junto con Visesa (promotora pública), Orubide (sociedad de suelo), Alokabide (sociedad de alquiler), el programa Bizigune (movilización de vivienda vacía hacia el alquiler protegido) y la maquinaria pública municipal configuran un servicio público de vivienda pública de cierta potencia orgánica. El anterior conjunto está integrado por toda la panoplia de posibilidades público-organizativas: – Gestión directa y centralizada: Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales (con especial énfasis en Etxebide) y los ayuntamientos vascos. – Organismos públicos de todo tipo: Viviendas Municipales de Bilbao, Ensanche XXI, Patronato de la Vivienda de Donosti, Irunvi, etcétera. – Empresas de economía mixta: como Visesa, Orubide y Alokabide. – Gestión indirecta: fundamentalmente a través de concierto (sin casi presencia de otras técnicas como el contrato de gestión de servicio público, la concesión o la gestión interesada). Este conjunto orgánico cumple con los rasgos típicos de un servicio público al uso en un contexto de Estado social (publicatio, control de la Administración, carácter técnico-empresarial, en interés de los administrados, continuidad de la prestación, igualdad de acceso y uso del servicio público). Pero además de ver los evidentes rasgos de servicio público, en el modelo vasco de vivienda protegida, también podemos observar la presencia de los rasgos clásicos del fomento, entendida esta como la actividad administrativa que orienta la actividad privada hacia fines de interés general mediante incentivos público», in J. BURÓN CUADRADO, *La vivienda protegida en Euskadi: ¿un modelo a contracorriente?*, in *Cuadernos de Derecho Local*, 9 octubre 2005, p. 44-45.

⁵⁶⁶ Questa legge disciplina nel Capitolo II “*Derecho subjetivo de acceso a la ocupación legal de una vivienda digna y adecuada*” le componenti soggettive e oggettive del *derecho a la vivienda*, e dunque chi è il soggetto titolare del diritto e il contenuto della prestazione.

nucleo familiare richiedente l'accesso (i) non disponga di un alloggio stabile o adeguato; (ii) non abbia i mezzi finanziari per ottenerlo, con il rischio, pertanto, di cadere in una situazione di esclusione sociale⁵⁶⁷. La condizione di non avere i mezzi finanziari per procurarsi un alloggio adeguato è poi da contestualizzare a seconda che si tratti di un soggetto proprietario o locatario. Nel primo caso può trattarsi di un soggetto che non abbia la capacità di far fronte a una situazione di sfratto per pignoramento dell'alloggio e non sia in grado di far fronte al pagamento delle rate del mutuo ipotecario. Differentemente, se il soggetto è un locatore si tratta del caso in cui non possa far fronte alle spese di locazione. Ai sensi poi del terzo comma dell'art. 8 è ampliato il concetto di necessità anche fuori dai casi delle procedure di sfratto, così che la situazione di necessità finisce per restare caratterizzata da confini sfumati. Infine, è indicato nella legge che i regolamenti emanati in attuazione della stessa devono stabilire i redditi massimi e minimi richiesti in ciascuno dei regimi di protezione pubblica, così come gli importi corrispondenti di prezzi, affitti o canoni⁵⁶⁸.

Le circostanze, dunque, per godere del diritto in esame, sono annoverabili come segue: (i) il non essere in possesso di un alloggio adeguato e stabile; (ii) essere iscritti nel *Registro de Solicitantes de Vivienda Protegida y Alojamientos Dotacionales* (RSVPAD)⁵⁶⁹; (iii) avere un reddito annuale che non ecceda i limiti indicati nei regolamenti di attuazione della legge. Con riferimento al primo aspetto, si segnala che il termine "adeguato" sia da considerarsi in termini di adeguatezza giuridica, di rispetto dei requisiti di abitabilità, in termini di dimensioni proporzionate al numero di abitanti, e di altri elementi che possano garantire una normale residenza quotidiana. L'iscrizione nel registro è poi *condicio sine qua non* per la titolarità del diritto, e consente l'assegnazione di punti in base alle proprie condizioni, al fine di ricevere un adeguato posto nella graduatoria. Il terzo e ultimo requisito è in

⁵⁶⁷ Art. 8.1, Ley 3/2015.

⁵⁶⁸ Art. 8.4, Ley 3/2015.

⁵⁶⁹ «La inscripción en este registro es una condición o requisito *sine qua non* para ser titular del derecho. Su regulación se encuentra en la Orden ministerial de 15 de octubre de 2012, reguladora del Registro», e ancora: «Orden de 15 de octubre de 2012, del Consejero de Vivienda, Obras Públicas y Transportes, del registro de solicitantes de vivienda y de los procedimientos para la adjudicación de Viviendas de Protección Oficial y Alojamientos Dotacionales de Régimen Autonomico», in I. LASAGABASTER HERRARTE, *El derecho a la vivienda en la regulación de la Comunidad Autónoma del País Vasco*, in J. GIFREU FONT, A. NOGUERA FERNÁNDEZ (coord.), *Possibilitats i límits de les competències autonòmiques en matèria d'habitatge*, Barcellona, Generalitat de Catalunya Institut d'Estudis de l'Autogovern, 2023, p. 213.

funcione dei minimi e massimi inseriti nelle tabelle per l'assegnazione degli alloggi, sulla base dei regolamenti adottati⁵⁷⁰.

Chi sono i soggetti, invece, incaricati di garantire l'accesso all'alloggio? La risposta è nell'art. 7.2, il quale riconosce tale obbligazione al Governo basco, agli enti locali e alle istituzioni pubbliche con competenze in materia. A essi spetta l'adozione delle disposizioni e delle misure adeguate, ossia di tutte le forme giuridiche possibili di accesso, conformemente alla legislazione civile e amministrativa⁵⁷¹.

Nel sistema basco oltre all'assegnazione di alloggi, la politica pubblica per la *vivienda* è completata da ulteriori forme di aiuto e sostegno all'accesso all'alloggio, come la *prestación complementaria de vivienda* (PCV), che è complementare al reddito di garanzia; il programma di aiuti per l'affitto *Gaztelagun*, rivolto ai giovani dai ventitré ai trentacinque anni; il *Programa de Vivienda Vacía* (*Bizigune*⁵⁷²), che è rivolto a rimettere sul mercato gli alloggi vacanti⁵⁷³.

Nell'ambito della politica abitativa basca, non esistono dubbi sulla considerazione della *vivienda* come servizio di interesse generale. Tutte le azioni per la costruzione di nuovi alloggi sociali e a prezzi accessibili, siano essi di costruzione o di riabilitazione, sono oggetto di promozione e finanziamento pubblico, e, inoltre, l'impegno di bilancio del governo basco destina la maggior parte delle risorse alle politiche di affitto per le persone più svantaggiate⁵⁷⁴. Accanto a questo profilo, emerge la funzione sociale della *vivienda*, e in particolare la funzione sociale della proprietà. Da un lato, essa si collega al rispetto dello scopo a cui la proprietà è destinata, e la mancanza di tale rispetto determina

⁵⁷⁰ *Ivi*, p. 213-214.

⁵⁷¹ *Ivi*, p. 211.

⁵⁷² «El éxito progresivo del programa Bizigune puede medirse en un simple vistazo a los datos que provee el Observatorio Vasco de Vivienda (2021), pues si en el año 2003 el programa arrancó con 531 viviendas movilizadas, en el año 2019 eran ya 6004, registrándose un crecimiento en el año 2020 “a pesar de la COVID-19”», in A. QUINTIA PASTRANA, *Derecho a la vivienda y vulnerabilidad. Las medidas públicas de protección frente a la emergencia social*, Cizur Menor, Aranzadi, 2022, p. 268.

⁵⁷³ «La característica principal del programa es que los propietarios de la vivienda tienen asegurada la percepción de un 65% de la renta mensual que percibiría en el mercado, asegurándose que, al final del período de alquiler, recibirá la vivienda tal como se encontraba cuando la cedió en alquiler. [...] La gestión del Programa de Vivienda Vacía Bizigune corresponde a la sociedad pública Alokabide, S. A., bajo la dirección y control del departamento. La gestión del programa se realiza mediante un contrato de usufructo de seis años de duración», in I. LASAGABASTER HERRARTE, *El derecho a la vivienda en la regulación de la Comunidad Autónoma del País Vasco*, cit., p. 220.

⁵⁷⁴ *Ivi*, p. 223.

l'azionabilità dei poteri pubblici, da individuarsi nel potere di esproprio o di pianificazione. Dall'altro, la funzione sociale si lega all'applicazione del principio di proporzionalità, in quanto «la necesidad o la adecuación en la aplicación de una medida se relacionan con la finalidad que persigue la norma»⁵⁷⁵.

La Ley 3/2015 riorganizza anche la regolazione della *vivienda de protección oficial* (VPO), e dedica, pertanto, il Capítulo V alla *vivienda de protección pública*⁵⁷⁶ e agli *alojamientos dotacionales*⁵⁷⁷, classificando solo la prima tipologia di *vivienda* come *vivienda protegida*⁵⁷⁸. Il modello funziona in base all'utilizzo di due registri, il

⁵⁷⁵ *Ivi*, p. 226. Si aggiunga, inoltre, che: «En concreto, en cuanto a las viviendas, su uso residencial debe mantenerse y en un buen estado de conservación. Por ello, se establecen supuestos de incumplimiento de la función social a) si se da un incumplimiento de los deberes de conservación, mantenimiento y rehabilitación por parte de las personas propietarias; b) si se da una situación o estado de desocupación de la vivienda o edificio cuando se produzca de manera permanente o in justificada; c) en los casos de sobreocupación de la vivienda o alojamiento; d) si se trata de viviendas de protección pública, cuando no se destina a residencia habitual de su adjudicataria o adjudicatario, y, e) finalmente, se señalan los supuestos de manifiesta desproporción entre las condiciones exigibles para el acceso a una vivienda protegida y la capacidad económica o patrimonial, sobrevenida tras la adjudicación, de la persona o personas adjudicatarias», in *ivi*, p. 226-227.

⁵⁷⁶ Art. 20.1, Ley 3/2015: «1. Tendrán la consideración de viviendas de protección pública las viviendas que cumplan los requisitos y condiciones de habitabilidad, calidad, superficie, uso y precio o renta establecidos por la presente ley y su normativa de desarrollo y se califiquen como tales por el departamento competente en materia de vivienda del Gobierno Vasco, o por el ayuntamiento correspondiente cuando se trate de viviendas de régimen tasado municipal».

⁵⁷⁷ Art. 23.1, Ley 3/2015: «1. Se entenderá por alojamiento dotacional la edificación residencial apta para ser habitada, que se configura como equipamiento o dotación, destinada a resolver de forma transitoria y mediante abono de renta o canon la necesidad de habitación de personas o unidades de convivencia. Cumplirá los requisitos establecidos en esta ley y su normativa de desarrollo para ofrecer a las personas que vayan a habitar en ella el espacio y las instalaciones necesarias que satisfagan sus necesidades personales ordinarias de habitación».

⁵⁷⁸ Art. 19, Ley 3/2015 «[...] La intervención pública en cuanto a la planificación, programación, proyección, promoción o ejecución del parque residencial protegido se configura en el sistema residencial de protección pública constituido por los siguientes recursos: a) Viviendas de protección pública. b) Alojamientos dotacionales». È, inoltre, utile ricordare, in merito alla vivienda protegida basca, quanto segue: «La vivienda protegida vasca, o al menos así se ha entendido por los poderes públicos vascos en los últimos años, es un patrimonio inmobiliario construido con el dinero de los contribuyentes (han optado más los que más tienen) y/o gracias a la existencia de reservas de suelo delimitadas por ley a favor de la comunidad y que deben tener como destino la satisfacción del derecho constitucional de acceso a una vivienda digna de los ciudadanos más necesitados de tutela pública. [...] «Las viviendas protegidas construidas gracias al esfuerzo tributario o normativo de todos deben tener como destinatarios a la parte de la ciudadanía más necesitada de tutela pública. Por ello, el acceso a este tipo de propiedad está fuertemente intervenida por la Administración, su uso está regulado y es inspeccionado para comprobar que es el correcto y las segundas y posteriores transmisiones están sometidas a un fuerte aparato de controles y garantías para evitar el fraude y procurar que los siguientes titulares sean personas también dignas de la

Registro de Solicitantes de Vivienda Protegida y Alojamientos Dotacionales (RSVPAD) e il *Registro de Viviendas de Protección Pública y Alojamientos Dotacionales (RVPPAD)*. Il primo serve per accertare il numero e le caratteristiche delle persone che fanno richiesta di accesso all'alloggio. Sono tre i tipi di richiedenti possibili: quelli interessati all'acquisto di un alloggio, quelli interessati all'affitto e quelli con un diritto soggettivo all'alloggio già riconosciuto. Il secondo, invece, conserva l'elenco di tutti gli alloggi sovvenzionati, non solo quelli esistenti, ma anche quelli promossi, costruiti e qualificati come tali. Il modello prevede poi un'ulteriore peculiarità. Si tratta della qualificazione permanente come *vivienda protegida*. Tale aspetto incide, infatti, anche sulle modalità di gestione del servizio, perché la trasmissione dell'alloggio richiederà il rispetto del regime giuridico di protezione in modo perpetuo⁵⁷⁹.

La pur interessante evoluzione che la politica in materia di *vivienda* avrebbe ottenuto con l'entrata in vigore di questa legge, a livello pratico non ha ottenuto il successo sperato. Si parla infatti a riguardo di estrema lentezza dello sviluppo normativo⁵⁸⁰.

Un ulteriore interessante aspetto della politica di *vivienda* basca risiede nel suo impegno alla promozione della *vivienda social* gestita da cooperative o altre associazioni senza scopo di lucro. Ne è un esempio l'annuncio pubblicato nel 2018 per la "promoción concertada de 116

tutela pública», in J. BURON, *La política de vivienda protegida: la arquitectura autonómica*, cit., p. 293-295.

⁵⁷⁹ «La política que se persigue con el régimen de VPO es la transmisión a un precio protegido de forma indefinida. La adjudicación de las viviendas a través de un procedimiento administrativo basado en los principios de publicidad, transparencia, no discriminación y libre competencia. Este último principio, que se señala en la normativa, no tendría una gran funcionalidad en esta materia. Mediante un procedimiento basado en los principios de publicidad, libre concurrencia, transparencia y no discriminación, entre personas destinatarias previamente inscritas en un registro público. La Administración competente dispondrá de las prerrogativas de inspección, control de las transmisiones mediante visado obligatorio, el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto, pudiendo llegar a expropiar la vivienda. Este procedimiento tiene como objeto fundamental garantizar a las personas con necesidad de vivienda, que puedan tener un domicilio habitual», in I. LASAGABASTER HERRARTE, *El derecho a la vivienda en la regulación de la Comunidad Autónoma del País Vasco*, cit., p. 229-230.

⁵⁸⁰ «Desde su entrada en vigor, hace ya prácticamente siete años, su desarrollo normativo ha caído en el olvido. La Administración vasca sigue funcionando con la inercia de sus normas ya en vigor, sin adecuar todas esas normas al contenido de una LV que en teoría debería significar una importante evolución en el sistema», in *ivi*, p. 233. Solo per portare un esempio, la previsione del 40% di alloggi sociali non è stata rispettata, in quanto ne sono stati realizzati solo un 16%, di fatto un terzo di quelli previsti.

VPO en derecho de superficie⁵⁸¹ che si è concretizzato in un ordinario procedimiento di contrattazione pubblica⁵⁸². Si tratta di nuovi modelli abitativi basati sulla presenza di *Asociaciones de vivienda*, imprese senza scopo di lucro, sottoposte a procedure concorrenziali in fase di selezione. Una volta assicurata la pubblicità e trasparenza della procedura selettiva, esse possono procedere allo sviluppo di alloggi in affitto a canone sociale o di alloggi cooperativi in cessione d'uso⁵⁸³.

4.2. Catalunya

Tra le legislazioni spagnole più illuminate in materia di *vivienda* non può che essere citata la normativa catalana. La Comunità autonoma della Catalunya è stata infatti pioniera⁵⁸⁴ di una legislazione sulla materia già a partire dai primi anni Novanta.

È bene osservare, inoltre, che un riferimento rilevante alla *vivienda* è contenuto anche negli statuti di autonomia. In quello del 1979 si rinveniva nell'art. 9.9⁵⁸⁵, che configurava la *vivienda* come materia di competenza esclusiva della *Generalitat*. Nello statuto poi del 2006,

⁵⁸¹https://www.contratacion.euskadi.eus/webkpe00-kpeperfi/es/contenidos/anuncio_contratacion/expjaso16380/es_doc/es_arch_expjaso16380.html

⁵⁸² «La Administración le otorgó un derecho de superficie a la adjudicataria por un plazo de 75 años para la edificación de una serie de viviendas protegidas que, según las condiciones especiales de ejecución y las obligaciones contractuales esenciales del pliego de cláusulas particulares deberán ser administradas siguiendo el régimen de las asociaciones o cooperativas en cesión de uso dispuesto en la Disposición Adicional 3.ª de su Ley 3/2015, de vivienda del País Vasco», in A. QUINTIÁ PASTRANA, *Derecho a la vivienda y vulnerabilidad. Las medidas públicas de protección frente a la emergencia social*, Cizur Menor, Aranzadi, 2022, p. 282-283.

⁵⁸³ A. QUINTIÁ PASTRANA, *Derecho a la vivienda y vulnerabilidad. Las medidas públicas de protección frente a la emergencia social*, Cizur Menor, Aranzadi, 2022, p. 285.

⁵⁸⁴ «La producció legislativa en matèria d'habitatge a Catalunya és considerable i incorpora iniciatives ambiciosos i pioneres des del punt de vista socioeconòmic, com ara el reconeixement de la funció social de la propietat d'un habitatge, el lloguer social obligatori, l'expropiació temporal de l'ús de l'habitatge, la captació d'habitatge en el mercat privat per destinar-lo al lloguer, la mediació en l'àmbit del consum per atendre situacions de sobre endeutament, la creació de les mesos d'emergència, la compra d'habitatge mitjançant els drets de tanteig i retracte, la regulació del mercat privat de lloguer i les noves formes de tinença (copropietat entre l'Administració i els particulars, cohousing...), entre moltes altres. Tanmateix, l'extensió d'aquest treball impedeix recollir-les totes; per això, l'apartat següent se centrarà únicament en aquelles iniciatives nuclears que han estat pal de paller de les polítiques d'habitatge a Catalunya en els darrers anys, bona part de les quals han estat objecte de control de constitucionalitat amb resultats diversos», in J. GIFREU FONT, *El bastiment normatiu del dret a l'habitatge a Catalunya a l'empara del compliment de la funció social de la propietat*, cit., p. 134-135.

⁵⁸⁵ Art. 9.9, *Llei orgànica 4/1979, de 18 de desembre, d'Estatut d'Autonomia de Catalunya*: «La Generalitat de Catalunya té competència exclusiva sobre les matèries següents: [...] 9. Ordenació del territori i del litoral, urbanisme i habitatge».

attualmente vigente, i riferimenti alla *vivienda* aumentano e si ritrovano nei seguenti art. 26⁵⁸⁶, art. 47⁵⁸⁷ e art. 137⁵⁸⁸, ma anche negli artt. 4, 15.1, 37.4.

Il primo riferimento legislativo si rintraccia, invece, nella *Ley de la Vivienda* del 29 novembre 1991, n. 24, che ha per oggetto la promozione del diritto costituzionale e la promozione delle condizioni di dignità, abitabilità e adeguatezza, che devono qualificare le abitazioni⁵⁸⁹. A seguito di questa legislazione, per così dire, di prima generazione, si giunge alla *Ley 18/2007, del derecho a la vivienda*. È questa legge che segna un cambio di paradigma rispetto al contesto precedente, perché per la prima volta gli aspetti economici della materia della *vivienda* cedono il posto agli aspetti sociali⁵⁹⁰, approccio che verrà poi consolidato dalla legislazione successiva.

A differenza di altre comunità autonome, però, la Catalunya non riconosce la natura di diritto soggettivo al *derecho a la vivienda*. Lo

⁵⁸⁶ Art. 26, *Decret 306/2006, de 20 de juliol, pel qual es dona publicitat a la Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya*, “Drets en l'àmbit de l'habitatge”: «Les persones que no disposen dels recursos suficients tenen dret a accedir a un habitatge digne, per a la qual cosa els poders públics han d'establir per llei un sistema de mesures que garanteixi aquest dret, amb les condicions que determinen les lleis».

⁵⁸⁷ Art. 47, *Decret 306/2006, de 20 de juliol, pel qual es dona publicitat a la Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya*, “Habitatge”: «Els poders públics han de facilitar l'accés a l'habitatge mitjançant la generació de sòl i la promoció d'habitatge públic i d'habitatge protegit, amb una atenció especial pels joves i els col·lectius més necessitats».

⁵⁸⁸ Art. 37, *Decret 306/2006, de 20 de juliol, pel qual es dona publicitat a la Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya*, “Habitatge”: «1. Correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria d'habitatge, que inclou en tot cas: a) La planificació, l'ordenació, la gestió, la inspecció i el control de l'habitatge d'acord amb les necessitats socials i d'equilibri territorial. b) L'establiment de prioritats i objectius de l'activitat de foment de les administracions públiques de Catalunya en matèria d'habitatge i l'adopció de les mesures necessàries per a assolir-los, tant amb relació al sector públic com al privat. c) La promoció pública d'habitatges. d) La regulació administrativa del comerç referit a habitatges i l'establiment de mesures de protecció i disciplinàries en aquest àmbit. e) Les normes tècniques, la inspecció i el control sobre la qualitat de la construcció. f) Les normes sobre l'habitabilitat dels habitatges. g) La innovació tecnològica i la sostenibilitat aplicable als habitatges. h) La normativa sobre conservació i manteniment dels habitatges i la seva aplicació. 2. Correspon a la Generalitat la competència sobre les condicions dels edificis per a la instal·lació d'infraestructures comunes de telecomunicacions, radiodifusió, telefonia bàsica i altres serveis per-cable, respectant la legislació de l'Estat en matèria de telecomunicacions».

⁵⁸⁹ Art. 1, *Ley 24/1991, de 29 de novembre, de la vivienda*.

⁵⁹⁰ «Si la LDH va iniciar una transició en les polítiques d'habitatge —de fer prevaldre una visió estrictament economicista es passa a prioritzar-ne l'enfocament social—, aquesta tercera generació consolida el canvi de perspectiva», in J. GIFREU FONT, *El bastiment normatiu del dret a l'habitatge a Catalunya a l'emparedat del compliment de la funció social de la propietat*, cit., p. 178.

reconosce esclusivamente come un diritto costituzionale e statutario, ma non anche come un diritto incondizionato dal bilancio⁵⁹¹.

Nella legge del 2007, le varie definizioni di *vivienda* sono contenute all'art. 3, che tuttavia non esaurisce la serie di definizioni approntate. In particolare, si definisce “*vivienda*” «toda edificación fija destinada a que residan en ella personas físicas o utilizada con este fin, incluidos los espacios y servicios comunes del inmueble en el que está situada y los anexos que están vinculados al mismo, si acredita el cumplimiento de las condiciones de habitabilidad que fija la presente ley y la normativa que la desarrolle y cumple la *función social*⁵⁹² de aportar a las personas que residen en ella el espacio, las instalaciones y los medios materiales necesarios para satisfacer sus necesidades personales ordinarias de habitación». Emerge che la condizione di *vivienda* si estende non solo all'alloggio in sé, ma anche agli spazi e ai servizi comuni dell'immobile, nel quale è situata la singola unità abitativa, accogliendo così una nozione più ampia del solito.

La *vivienda* è poi definita come servizio di interesse generale, ai sensi dell'art. 4, ma anche in questo caso non è specificato se di interesse economico o non economico⁵⁹³. Nella ripartizione delle competenze, espressa nel testo della legge, tra livello statale, autonomico e locale, si tende a sottolineare l'importanza del rispetto di una serie di principi, da quello di sussidiarietà, quello di coordinazione

⁵⁹¹ «Les lleis autonòmiques reconeixen l'habitatge com un dret constitucional i estatutari, però el doten d'un abast diferent. La LDH, sense arribar a configurar un dret subjectiu - en el sentit d'un dret prestacional incondicionat pressupostàriament, com recollia el Reial decret 1472/2007, de 2 de novembre, regulador de la renda bàsica d'emancipació dels joves - va orientar l'efectivitat del dret cap al compliment de la seva funció social», in *ivi*, p. 180.

⁵⁹² Corsivo di chi scrive, non della legge.

⁵⁹³ «La llei no aclareix si es tracta de serveis d'interès general no econòmics (SIGNE) o de serveis d'interès econòmic general (SIEG), la qual cosa sembla raonable (VAQUER, 2022), atès que en l'àmbit de l'habitatge existirà l'un o l'altre, a determinar cas per cas, en funció del criteri de si hi ha activitat econòmica o no. Si no n'hi ha, estarem davant un SIGNE, per exemple, cessió gratuïta d'habitatge en l'àmbit dels serveis socials, la qual cosa situa a aquest fora de les regles de la competència del Dret de la Unió. En canvi, si estem davant una política pública consistent a proveir un arrendament assequible, caldria sostenir l'existència d'un SIEG, la qual cosa implica l'aplicació de les regles de les competències europees, però notablement matisades, almenys en 4 àmbits», in J. PONCE SOLÉ, *La llei estatal 12/2023, de 24 de maig, por el derecho a la vivienda: les novetats més destacades i la seva incidència sobre el lloguer d'habitatges a Catalunya*, in *Papers 66, L'habitatge: polítiques de lloguer al segle XXI*, Bellaterra, Institut Metropolità, Abril 2024.

intra- e inter-amministrativa, quello⁵⁹⁴ di proporzionalità, nonché quello di differenziazione e sufficienza finanziaria.

Due elementi che emergono come nuovi nel contesto di questa legge sono poi rintracciabili, rispettivamente, nell'art. 5⁵⁹⁵ e nell'art. 6⁵⁹⁶. Si tratta, nel primo caso, del concetto, relativamente all'alloggio, dell'essere vuoto o permanentemente non occupato⁵⁹⁷, senza un giusto motivo e per un periodo di tempo prolungato. Tale concetto deve connettersi a quello della funzione sociale della proprietà⁵⁹⁸. All'art. 6 si parla, invece, di azione pubblica o anche azione popolare in materia di *vivienda*. Essa rappresenta uno strumento che consente alla cittadinanza di difendere l'interesse pubblico alla *vivienda* attraverso la partecipazione nella funzione, tipica dell'amministrazione, di applicare la legislazione in materia⁵⁹⁹. È un concetto, inoltre, che va oltre la mera tutela astratta della legalità, tentando di configurarsi come strumento di protezione oggettiva dell'interesse collettivo. La difficoltà principale nel

⁵⁹⁴ J. PONCE SOLÉ, *La competencia en materia de vivienda a la luz del nuevo estatuto de autonomía de Cataluña y de la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda*, in J. PONCE SOLÉ, D. SIBINA TOMÀS (coord.), *El derecho de la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo*, Barcelona, Marci Pons, 2008, p. 246-249.

⁵⁹⁵ «A Catalunya, l'article 5 LDH estableix que l'exercici del dret de propietat ha de donar compliment a la seva funció social i que hi ha un incompliment, entre altres supòsits, quan l'habitatge està buit», in J. GIFREU FONT, *El bastiment normatiu del dret a l'habitatge a Catalunya a l'empara del compliment de la funció social de la propietat*, cit., p. 151.

⁵⁹⁶ Art. 6, *Ley 18/2007*: «Todos los ciudadanos, en ejercicio de la acción pública en materia de vivienda, pueden exigir ante los órganos administrativos y ante la jurisdicción contencioso-administrativa el cumplimiento de la legislación en materia de vivienda y de las disposiciones y medidas establecidas por el planeamiento urbanístico referidas a la vivienda».

⁵⁹⁷ «En l'actualitat, es considera habitatge buit "l'habitatge que roman desocupat permanentment, sense causa justificada, per un termini de més de 2 anys. A aquest efecte, són causes justificades el trasllat per raons laborals, el canvi de domicili per una situació de dependència i el fet que la propietat de l'habitatge sigui objecte d'un litigi judicial pendent de resolució. L'ocupació sense títol legítim no impedeix que es pugui considerar buit un habitatge" (art. 3.d LDH)», in J. GIFREU FONT, *El bastiment normatiu del dret a l'habitatge a Catalunya a l'empara del compliment de la funció social de la propietat*, cit., p. 153.

⁵⁹⁸ Per un approfondimento sul punto: D. SIBINA TOMÀS, *Les mesures de rehabilitació, conservació i millora dels immobles amb destí a edificis d'habitatges o a habitatges, per garantir la funció social de l'habitatge*, in OBSERVATORI DESC (coord.), *La llei del Dret a l'habitatge de Catalunya: deu anys de vigència. Balanç i futur*, Cizur Menor, Aranzadi, 2018, p. 211 ss.

⁵⁹⁹ «L'acció popular és un dels instruments que permet a la ciutadania la defensa de l'interès públic a l'habitatge mitjançant la seva participació en la funció de l'Administració d'aplicar la legislació d'habitatge», in A. PEÑALVER CABRÉ, *Recorregut de l'acció pública per a la garantia de dret a l'habitatge*, in OBSERVATORI DESC (coord.), *La llei del Dret a l'habitatge de Catalunya: deu anys de vigència. Balanç i futur*, Cizur Menor, Aranzadi, 2018, p. 245.

suo esercizio aderisce alle barriere economiche⁶⁰⁰ che esso comporta. Ciò la rende uno strumento non molto comunemente usato.

Brevemente può osservarsi che la *Ley 18/2007*⁶⁰¹, anche definita *Catalan Right to Housing Act*, rappresenta un tentativo di innovazione del governo catalano rispetto alla materia della *vivienda*, e questo traspare dai quattro obiettivi che in essa si riflettono: (i) l'incorporazione di una prospettiva innovatrice con riferimento alla regolazione di alcuni elementi, dalla delimitazione della funzione sociale della proprietà all'esercizio dell'azione pubblica in materia di *vivienda*, solo per citarne alcuni⁶⁰²; (ii) l'inserimento di un quadro di riferimento europeo, attraverso l'introduzione del concetto di servizio di interesse generale e dei principi di eguaglianza e solidarietà, nonché della relazione tra urbanistica e alloggio, e dell'incidenza di quest'ultimo sul suolo urbano; (iii) la determinazione stabile di un parco di *vivienda protegida* per la soddisfazione delle esigenze della popolazione; (iv) infine, la creazione di un vero e proprio sistema pubblico di attenzione alle necessità abitative che coinvolga le diverse amministrazioni competenti⁶⁰³.

A partire poi dalla *Ley 1/2013* si avvia la c.d. legislazione di terza generazione, che per contrastare l'emergenza abitativa, incorpora nuove iniziative sociali per proteggere, in particolare, i debitori ipotecari e i soggetti colpiti dagli sfratti⁶⁰⁴. E su questa stessa linea di azione, si osservano anche la *Ley 24/2015*, relativa alle misure urgenti per

⁶⁰⁰ «I tercer, és urgent adoptar mesures per superar les importants limitacions econòmiques que impossibiliten o dificulten l'exercici de l'acció popular en habitatge. Això implica ampliar el dret a l'assistència jurídica gratuïta, aplicar un règim especial de condemna en costes, preveure el reemorsament de les despeses administratives i judicials, eliminar les taxes judicials i adoptar una regulació de les fiances que no impedeixi l'execució de mesures cautelars», in *ivi*, p. 269.

⁶⁰¹ «The CRHA can be considered a revolutionary legal document: the first in Catalonia and Spain to systematically link land use law and housing, and the first to declare in the title an effort to make the right to housing effective», in C. MIALOT, J. PONCE SOLÉ, *Ten Years of the French DALO and the Catalan Right to Housing Act: European Innovation in the Fields of Land Use Planning and Housing*, in *Journal of Comparative Urban Law and Policy*, 2, 2017, p. 14.

⁶⁰² A essi si aggiungono anche: programmazione e pianificazione, conservazione e riabilitazione, regolazione di alloggi a uso turistico, utilizzazione del diritto di *tanteo y retracto*, iscrizione del *Llibre edificis* nel *Registre Proprietat*, istituzione del *Registre d'agents immobiliaris*, fissazione di requisiti per la pubblicità, offerta, trasmissione e locazione di alloggi, creazione del *Registre de sol·licitants d'habitatge protegit*. Per un approfondimento sul punto si veda: D. CLAVELL NADAL, *Les lleis d'habitatge a l'estat espanyol*, in OBSERVATORI DESC (coord.), *La llei del Dret a l'habitatge de Catalunya: deu anys de vigència. Balanç i futur*, Cizur Menor, Aranzadi, 2018, p. 68-69.

⁶⁰³ *Ivi*, p. 68-70.

⁶⁰⁴ J. GIFREU FONT, *El bastiment normatiu del dret a l'habitatge a Catalunya a l'empara del compliment de la funció social de la propietat*, cit., p. 141.

fronteggiare l'emergenza della povertà abitativa ed energetica⁶⁰⁵; e la Ley 4/2016, relativa alle misure di protezione e il diritto all'alloggio per le persone a rischio esclusione residenziale. E ancora, sul punto, il *Decreto-Ley* 1/2015, sulle misure straordinarie e urgenti per la mobilitazione delle abitazioni provenienti da processi di esecuzione ipotecaria. Più recenti sono il *Decreto-Ley* 17/2019, che è stato riprodotto poi nella Ley 1/2022, e che prevede nuovi meccanismi per aumentare il patrimonio degli alloggi sociali o per limitare il prezzo degli affitti, nonché misure per migliorare l'accesso agli alloggi. Vi sono poi anche la Ley 11/2020⁶⁰⁶ e il *Decreto Ley* 50/2020⁶⁰⁷, rispettivamente relativi ai provvedimenti in materia di ritenute sui redditi in contratti di locazione immobiliare, e alle misure per stimolare la promozione di *vivienda protegida* o di nuove modalità⁶⁰⁸ abitative rientranti nel modello delle locazioni⁶⁰⁹.

⁶⁰⁵ «La Llei 24/2015, de 29 de juliol, de mesures urgents per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica és la resposta bottom-up a les demandes socials, que agafen una rellevància política significativa», in *ivi*, p. 143.

⁶⁰⁶ «D'especial interès, per ser prèvia a la llei estatal, és la Llei catalana 11/2020, de 18 de setembre, de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge i de modificació de la Llei 18/2007, de la Llei 24/2015 i de la Llei 4/2016, relatives a la protecció del dret a l'habitatge. Aquesta llei va ser declarada en gran part, però no totalment, inconstitucional, per les SSTC 37 i 57 de 2022, en entendre que l'establiment de topalls als preus de lloguer per una comunitat autònoma suposava una violació de la competència estatal sobre dret civil prevista en l'art. 149.1.8 CE», in J. PONCE SOLÉ, *La llei estatal 12/2023, de 24 de maig, por el derecho a la vivienda: les novetats més destacades i la seva incidència sobre el lloguer d'habitatges a Catalunya*, cit.

⁶⁰⁷ «A Catalunya, per exemple, a aquesta línia se li intenta donar un renovat impuls mitjançant el Decret llei 50/2020, de 9 de desembre, de mesures urgents per estimular la promoció d'habitatge amb protecció oficial i de noves mesures d'allotjament en règim de lloguer, que busca impulsar la construcció de nous tipus d'allotjaments amb espais comuns complementaris. La finalitat de la norma és fixar una base legal per incrementar la promoció, per part d'empreses o cooperatives o òrgans similars, d'edificis residencials que responguin al model de cohousing o coliving, especialment pensats per a la població jove o la població més gran, en relació amb el qual existeixen algunes experiències d'èxit en diversos països de la Unió Europea», in J. GÍFREU I FONT, *Mecanismes de col·laboració públicoprivada per a la provisió i l'explotació econòmica d'habitatge assequible: un joc de suma positiva*, in *Revista catalana de dret públic*, 66, 2023, p. 82.

⁶⁰⁸ «En aquesta mateixa línia, el Decret llei 50/2020, de 9 de desembre, de mesures urgents per estimular la promoció d'habitatge amb protecció oficial i de noves modalitats d'allotjament en règim de lloguer incorpora una nova tipologia residencial, els edificis d'habitatges amb espais d'ús col·laboratiu (coallotjament, cohabitatge, cooperatives d'habitatge, etc.)», in J. GÍFREU I FONT, *El bastiment normatiu del dret a l'habitatge a Catalunya a l'empara del compliment de la funció social de la propietat*, cit., p. 146.

⁶⁰⁹ *Ivi*, p. 141-142.

Nell'ambito dell'attività autonómica della Catalunya, in materia di *vivienda*, oltre all'ipertrofia normativa⁶¹⁰, caratterizzata da una serie ripetuta di modifiche apportate al testo legislativo del 2007, si deve osservare anche una particolare attenzione per le nuove forme di abitare e per la collaborazione tra pubblico e privato⁶¹¹ per la soddisfazione del diritto costituzionale alla *vivienda*, nonché per le misure e gli strumenti di ampliamento del parco abitativo. Il settore abitativo è infatti per eccellenza lo spazio di interazione tra attore pubblico e attore privato, e l'interdipendenza di questi è imprescindibile per il perseguimento dell'obiettivo di interesse pubblico. Tale spazio di interazione si distingue poi da ogni altro tipo di interazione che può esistere tra partner diversi, perché qui se ne parla in termini di discrezionalità condivisa⁶¹². Si rintraccia così una prospettiva policentrica relativamente alla *governance* e gestione del servizio da erogare, alla quale poi si unisce anche la componente della comunità.

Tra le forme di collaborazione pubblico-privata⁶¹³ se ne riconoscono in particolare due: la cessione temporale di alloggi vuoti da parte di

⁶¹⁰ *Ivi*, p. 182. Si veda anche: «Un total de 9 normes han afectat a la LDHC des de la seva entrada en vigor fins a desembre de 2017: 8 lleis i un Decret llei. Entre les lleis cal destacar que moltes modificacions han estat efectuades mitjançant lleis d'acompanyament de pressupostos, amb la incertesa jurídica que això provoca entre els operadors jurídics, donada la barreja indiscriminada de modificacions normatives que aquest tipus de llei implica (no diguem ja entre els ciutadans no especialitzats)», in J. PONCE SOLÉ, *Introducció i balanç general: els 10 anys de vigència de la llei del dret a l'habitatge de Catalunya*, in OBSERVATORI DESC (coord.), *La llei del Dret a l'habitatge de Catalunya: deu anys de vigència. Balanç i futur*, Cizur Menor, Aranzadi, 2018, p. 29. Sul punto, si veda anche: «Semblant hemorràgia normativa, de dubtosa qualitat, ha portat el legislador català a exigir-li al govern català l'elaboració d'un projecte de llei per modificar la llei catalana del Dret d'habitatge de 2007 i adequar-la als múltiples canvis soferts, així com l'enviament al Parlament català d'un projecte de llei per l'elaboració d'un Text Refós en matèria d'habitatge, tasca urgent i important, encara pendent», in J. PONCE SOLÉ, *La llei estatal 12/2023, de 24 de maig, por el derecho a la vivienda: les novetats més destacades i la seva incidència sobre el lloguer d'habitatges a Catalunya*, cit.

⁶¹¹ «La col·laboració publicoprivada, ja sigui mitjançant fórmules contractuals o patrimonials, ja sigui a través de societats mercantils, entitats sense ànim de lucre o altres fórmules organitzatives, constitueix un mecanisme més àgil i flexible de gestió i suposa un millor ús dels recursos públics disponibles», in J. GIFREU I FONT, *Mecanismes de col·laboració publicoprivada per a la provisió i l'explotació econòmica d'habitatge assequible: un joc de suma positiva*, cit., p. 60.

⁶¹² *Ivi*, p. 59.

⁶¹³ «Tanmateix, no existeix en la literatura jurídica una definició que pugui abastar les diferents fórmules susceptibles de canalitzar aquesta col·laboració en la producció de serveis, que pot adoptar un caràcter puntual o ser més estable i que pot anar, des de la configuració institucionalitzada de partenariat multiactoral – amb la creació de noves estructures organitzatives –, fins a l'externalització de serveis públics – on la titularitat del servei roman en l'Administració i la gestió s'encomana a un privat –, la constitució d'un dret de superfície

singoli individui all'amministrazione, perché li gestisca come *vivienda social*; la cessione del patrimonio pubblico a soggetti senza scopo di lucro, affinché si occupino del loro sviluppo e della loro gestione diretta come *vivienda protegida*⁶¹⁴.

Nel quadro della collaborazione pubblico-privata, si rintracciano anche gli strumenti utilizzati per l'ampliamento del parco abitativo. Essi sono principalmente: il diritto di superficie, da un lato, e il diritto di *tanteo y retracto*⁶¹⁵, dall'altro.

Si tratta di due strumenti diversi, ma accomunati sullo stesso piano da un medesimo fine, quello appunto dell'incremento degli alloggi disponibili da inserire nello stock utile di *vivienda protegida*.

Il diritto di superficie⁶¹⁶ è disciplinato dal *derecho civil* e dalla legislazione urbanistica, in particolare il *Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana*⁶¹⁷, e, da ultimo, è stato promosso

– en què conviu una doble propietat, separada en funció de l'objecte –, projectes estratègics, acords o convenis de cogestió o de cessió de la gestió, etc. En termes omnicomprendius de les diferents manifestacions d'aquesta col·laboració, es pot dir que la col·laboració publicoprivada s'integra dins del patró de la governança col·laborativa, en què la participació de la ciutadania i altres agents socials i empresarials en els assumptes públics es veu incrementada; i, més particularment, en què totes les parts implicades (ja siguin només actors polítics –col·laboració multinivell– o actors públics i privats) treballen conjuntament per definir objectius i comparteixen decisions i riscos operacionals (com podrien ser, en el cas que s'analitza, els riscos de construcció, la capacitat econòmica dels arrendataris, la gestió operativa, etc.)», in *ibidem*.

⁶¹⁴ A. QUINTIÀ PASTRANA, *Derecho a la vivienda y vulnerabilidad. Las medidas públicas de protección frente a la emergencia social*, Cizur Menor, Aranzadi, 2022, p. 265.

⁶¹⁵ *Tanteo y retracto* è un'espressione che può tradursi "prelazione e retratto (o riscatto)". Si tratta di una figura molto usata nel sistema spagnolo, oltre che in quello francese.

⁶¹⁶ «El dret de superfície s'extingeix si no s'edifica de conformitat amb l'ordenació territorial i urbanística en el termini convingut en el títol constitutiu i, en tot cas, pel transcurs del termini de durada del dret, que, segons l'article 53.2 del TRLSRU, no podrà excedir de 99 anys –amb aquesta regulació se supera la distinció que s'establia en el Reial decret legislatiu 1/1992, de 26 de juny, i que es feia dependre de la naturalesa jurídica del concedent: 99 anys si es constituïa entre particulars i 75 anys si qui el concedia era una administració pública–, sens perjudici del seu caràcter reconstituïble. Transcorregut el termini pactat es produeix la reversió del que s'ha edificat al titular del solar, sense dret a indemnització pel superficiari, llevat de pacte en contra. L'extinció del dret de superfície pel transcurs del seu termini de durada comporta també la dels drets reals o personals concedits pel superficiari», in J. GIFREU I FONT, *Mecanismos de col·laboració publicoprivada per a la provisió i l'explotació econòmica d'habitatge assequible: un joc de suma positiva*, cit., p. 65.

⁶¹⁷ Si vedano gli articoli 53 e 54. Art. 53.1: «El derecho real de superficie atribuye al superficiario la facultad de realizar construcciones o edificaciones en la rasante y en el vuelo y el subsuelo de una finca ajena, manteniendo la propiedad temporal de las construcciones o edificaciones realizadas. También puede constituirse dicho derecho sobre construcciones o

anche dal *Next Generation EU*. A differenza del diritto di *tanteo y retracto*, come si dirà di seguito, il diritto di superficie non ha origine legale, bensì contrattuale. Esso determina, inoltre, la scissione tra proprietario dell'edificio e proprietario del suolo.

Il diritto di *tanteo y retracto* è definito diritto, ma forse potrebbe più correttamente definirsi come potestà, in quanto attribuzione di un potere a un soggetto, la pubblica amministrazione, per il perseguimento non di un interesse proprio, bensì altrui, e nel singolo caso specifico, dell'interesse pubblico a che anche le persone più vulnerabili possano accedere all'alloggio. Si applica, inoltre, su un'area che deve prima essere stata vincolata da una legge all'esercizio da parte dell'amministrazione di questo potere "esorbitante". Si osserva poi che tale diritto può avere natura legale o contrattuale, e che in ambito urbanistico, considerata la legge che definisce una certa area come area di applicazione di tale diritto, non può che configurarsi come di origine legale. In tale area, l'amministrazione avrà dunque il potere di esercitare il diritto di preferenza rispetto a ulteriori possibili acquirenti, qualora il proprietario dell'edificio intenderà avviare una procedura di vendita dello stesso. Nel caso in cui tale diritto di preferenza non venga correttamente rispettato dall'alienante, l'amministrazione avrà il diritto di recuperare l'edificio acquistato da altri. In tal modo, nel primo caso ci si concentra su "*tanteo*"⁶¹⁸, nel secondo caso su "*retracto*"⁶¹⁹. Essi rappresentano due momenti distinti e separati, nonché alternativi di questa *potestà* attribuita all'amministrazione. Tale diritto è pertanto l'espressione diretta della funzione sociale attribuita alla proprietà. Le sue peculiarità sono che l'alienante può decidere quando e a quale prezzo vendere il proprio immobile, ma non a chi. Dall'altro lato l'amministrazione ha la facoltà di esercitare il diritto di *tanteo y retracto* solo relativamente all'area specificamente individuata dalla legge⁶²⁰, e

edificaciones ya realizadas o sobre viviendas, locales o elementos privativos de construcciones o edificaciones, atribuyendo al superficiario la propiedad temporal de las mismas, sin perjuicio de la propiedad separada del titular del suelo».

⁶¹⁸ Lemma di *tanteo urbanistico*: «Tanteo que corresponde a la Administración en las áreas delimitadas a tal efecto por el plan», in <https://dpej.rae.es/lema/tanteo-urban%C3%ADstico>; Lemma di *tanteo*: «Derecho de origen legal o contractual a adquirir con preferencia a otra persona una cosa cuya enajenación se proyecta, en las mismas condiciones ofertadas», in <https://dpej.rae.es/lema/tanteo>

⁶¹⁹ Lemma di *retracto*: «Derecho de adquisición preferente que se tiene para dejar sin efecto una venta o enajenación hecha a favor de otro, y recuperar o adquirir para sí la cosa, por el mismo precio pagado», in <https://dpej.rae.es/lema/retracto>

⁶²⁰ Per esempio, tutto l'*Ajuntament de Barcelona* è stato dichiarato area di *tanteo y retracto* nel 2018. Per ulteriori approfondimenti, si veda: <https://ajuntament.barcelona.cat/transparencia/es/ordenanza-tanteo-y-retracto-2023>. E ancora,

sostenendo il prezzo di mercato scelto dal venditore. Si tratta pertanto di una limitazione imposta sul potere di disposizione del bene immobile. Con specifico riferimento alla comunità autonoma della Catalunya, si osserva che questo diritto è regolato genericamente dal *derecho civil*, che va ad applicarsi in via suppletoria, e più specificamente dall'art. 15 della *Ley 18/2007*, nonché dal *Decreto Ley 1/2015*⁶²¹ e dal *Decreto Ley 17/2019*⁶²².

Occorre precisare, inoltre, che lo scopo, per il quale l'amministrazione sceglie discrezionalmente di esercitare il suo diritto a essere preferita, è quello di incrementare il parco di *vivienda* vincolata al soddisfacimento delle esigenze abitative delle persone più svantaggiate, attraverso la conservazione o riabilitazione di edifici o il tentativo di evitare l'espulsione di occupanti o l'avvio di processi speculativi. Gli edifici che possono essere oggetto di questo diritto sono interi edifici plurifamiliari, a scopo residenziale, e non singoli alloggi⁶²³.

Accanto alle forme contrattuali⁶²⁴ di collaborazione pubblico privata, si visualizzano anche le forme istituzionalizzate, che

relativamente alla città di Barcellona: «Per garantir l'èxit de la iniciativa, l'Agència de l'Habitatge de Catalunya i l'Institut Català de Finances van signar, el mes de juny de 2018, un acord marc per a la creació d'una línia de finançament consistent en préstecs bonificats per a l'adquisició d'habitatges, dels quals se'n podien beneficiar ajuntaments amb demanda forta i acreditada», in J. GÍFREU FONT, *El bastiment normatiu del dret a l'habitatge a Catalunya a l'empara del compliment de la funció social de la propietat*, cit., p. 162.

⁶²¹ «El fet que les entitats financeres i les seves societats vinculades comencessin a vendre massivament part de la seva cartera hipotecària —o directament els habitatges— a fons d'inversió internacional, amb uns descomptes importants sobre els preus de mercat, va fer veure a la Generalitat la necessitat d'establir un dret d'adquisició preferent sobre les transmissions d'habitatges que havien estat adquirits en processos d'execució hipotecària o mitjançant compensació o pagament de deute amb garantia hipotecària, i que es localitzaven en municipis considerats de demanda residencial forta i acreditada pel Pla per al dret a l'habitatge de 2014 (Annex del Decret 75/2014, de 27 de maig)», in *ivi*, p. 161.

⁶²² «El Decret llei 17/2019 va estendre els drets de tanteig i retracte a l'adquisició d'habitatges mitjançant operacions de compravenda susceptibles de ser formalitzades en tot el territori de Catalunya i va ampliar temporalment el seu exercici per un període addicional de sis anys, amb la qual cosa queden cobertes tant la primera com les posteriors transmissions que es duguin a terme fins l'any 2027», in *ivi*, p. 161-162.

⁶²³ «Drets amb la finalitat d'adquirir edificis plurifamiliars destinats a ús d'habitatge o habitatges concrets», in J. GÍFREU FONT, *El bastiment normatiu del dret a l'habitatge a Catalunya a l'empara del compliment de la funció social de la propietat*, cit., p. 161.

⁶²⁴ «Com s'ha dit, la UE ha determinat que la concertació publicoprivada es pot instrumentar en termes contractuals o institucionals. Segons el Llibre Verd de 2004, la segona comporta articular la cooperació d'ambdós sectors en el si d'una entitat diferent, amb dues possibles variants: ja sigui mitjançant la creació d'una entitat en la qual participen conjuntament o bé a través de la presa de control d'una empresa pública per part del sector privat (Bernal, 2010, p. 104). L'opció és diversa (societats mercantils d'economia mixta, consorcis, cooperatives, etc.). La finalitat, beneficiar-se de l'experiència i els coneixements tècnics i de gestió del soci privat i repartir l'esforç financer, sense perdre el control sobre el servei de la seva titularitat,

comportano la formazione di una nuova entità. È il caso per esempio delle società miste, nelle quali il capitale pubblico prevalente concorre con il capitale privato, come nel caso di SBD Lloguer Social S.A. e Habitatge Metròpolis Barcelona S.A.⁶²⁵

In un'ottica comparativa del modello spagnolo e di quello italiano, è utile osservare che per esempio lo strumento di *tanteo y retracto* corrisponde al nazionale diritto di prelazione e retratto (o riscatto), che però si configura come un'ipotesi di diritto privato, molto poco utilizzata nel contesto del diritto amministrativo, e confinata alle alienazioni a titolo oneroso di cose di interesse artistico e storico. In tema di locazioni a uso abitativo si parla tutt'al più di un diritto potestativo di prelazione e riscatto, ma da riconoscere in capo al conduttore, e non all'amministrazione come nel contesto spagnolo. Le peculiarità che ha in quest'ultimo lo qualificano, invece, come un vero e proprio strumento per l'ampliamento del parco abitativo e per la promozione di quella funzione sociale della proprietà. Accanto agli aspetti positivi, non possono però di certo nascondersi alcune spinosità, come, per esempio, l'onerosa spesa che l'amministrazione deve sostenere per l'acquisto dell'immobile al prezzo di mercato. Anche se non strettamente equiparabile al diritto di *tanteo y retracto*, considerati i presupposti da esso richiesti per il suo esercizio, il meccanismo della prelazione e poi del riscatto richiamano, in parte, alla mente i profili dei provvedimenti di esproprio e requisizione del patrimonio privato sfitto. È interessante, ai fini di una comprensione più ampia del modello italiano, osservare che relativamente a tali ultimi provvedimenti, la

tot i que, com s'ha dit, la presa de decisions és conjunta, atesa la participació d'ambdós socis en el capital i en els òrgans de direcció de la societat», in J. GIFREU I FONT, *Mecanismes de col·laboració publicoprivada per a la provisió i l'explotació econòmica d'habitatge assequible: un joc de suma positiva*, cit., p. 79.

⁶²⁵ «A Catalunya, desputen dues accions de col·laboració publicoprivada institucionalitzada. La més veterana i primera a Espanya és SBD Lloguer Social S.A., constituïda l'any 2004 i vinculada territorialment al municipi de Sabadell. La més recent, Habitatge Metròpolis Barcelona S.A., ha iniciat la seva activitat el 2021 i comprèn un territori més extens, el de l'àrea metropolitana de Barcelona. En aquests àmbits territorials existeixen promotors públics vinculats a les respectives administracions, però s'ha considerat oportú donar un impuls a la promoció diversificant les actuacions a través de la constitució d'aquestes empreses mixtes. En ambdues societats, encara que amb significatives variacions en el model de direcció, existeix una discrecionalitat compartida que depassa les simples relacions contractuals. Pel que fa a la societat Habitatge Metròpolis Barcelona,⁶⁵ en un primer moment es va licitar la incorporació d'un soci privat, procediment que van superar, quatre empreses constructores, i posteriorment es va dur a terme un procés de negociació, de manera que finalment es va formalitzar l'adjudicació final. L'aportació inicial del soci privat (NiCrent Residencial) ha estat de 12 milions d'euros, la mateixa quantitat aportada pel soci públic. La previsió de la societat és construir 4.500 habitatges protegits de lloguer, la meitat a la ciutat de Barcelona i l'altra meitat a la resta de l'àrea metropolitana», in *ivi*, p. 80.

giurisprudenza costituzionale e amministrativa⁶²⁶ ha affermato che «la soddisfazione dell'esigenza abitativa non è in grado di elevarsi e sopravanzare il diritto di proprietà garantito in Costituzione e nel bilanciamento è perciò destinato a soccombere»⁶²⁷.

4.3. Valencia

Con riferimento poi alla Comunità autonoma valenciana, è utile osservare che anche in tal caso, ai sensi dell'art. 16⁶²⁸ dello Statuto di autonomia⁶²⁹, *Ley Orgánica 5/1982*, la competenza nel garantire l'accesso a una *vivienda digna* spetta alla *Generalitat*. L'articolo si propone anche di riconoscere un elenco di persone particolarmente vulnerabili e tra queste include giovani, persone prive di mezzi, donne maltrattate, persone affette da disabilità e altre persone per le quali l'aiuto è giustificato. L'art. 49 dello stesso Statuto riconosce poi tale competenza come esclusiva⁶³⁰.

Una prima legge dedicata alla *vivienda*⁶³¹, e in particolare alla promozione della costruzione di *vivienda protegida* e all'evoluzione

⁶²⁶ Cons. Stato, Ad. Plen., 30 luglio 2007, n. 10.

⁶²⁷ M. DELSIGNORE, *Il diritto all'abitazione in emergenza*, cit., p. 488.

⁶²⁸ Art. 16, *Ley Orgánica 5/1982*: «La Generalitat garantizará el derecho de acceso a una vivienda digna de los ciudadanos valencianos. Por ley se regularán las ayudas para promover este derecho, especialmente en favor de los jóvenes, personas sin medios, mujeres maltratadas, personas afectadas por discapacidad y aquellas otras en las que estén justificadas las ayudas».

⁶²⁹ *Ley Orgánica 5/1982*, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. Con riferimento allo Statuto, «l'Estatut d'autonomia de la Comunitat Valenciana, des de la seua primera versió de 1982, arreplega les competències en matèria d'habitatge, com va ser el cas amb la resta de comunitats autònomes (comés ben sabut, l'art. 148.1.3^a de la Constitució espanyola de 1978, CE, permetia des d'un primer moment a totes les comunitats autònomes assumir les competències en matèria d'ordenació del territori, urbanisme i habitatge), amb caràcter exclusiu. Aquesta competència continua a la versió de la norma estatutària valenciana de 2006, en concret a l'actual article 49.1.9^a de l'Estatut d'autonomia de la Comunitat Valenciana (EACV), però a més des d'aquesta reforma estatutària l'art. 16 EACV reconeix un dret a l'habitatge als ciutadans valencians (en desenvolupament, però anant més enllà), el principi rector de la política econòmica i social establert a l'article 47 CE», in A. BOIX PALOP, *El desplegament de la competència en matèria d'habitatge al País Valencià, especialment arran de la Llei valenciana 2/2017 per la funció social de l'habitatge i la STC 80/2018*, in J. GÍFREU FONT, A. NOGUERA FERNÁNDEZ (coord.), *Possibilitats i límits de les competències autonòmiques en matèria d'habitatge*, Barcelona, Generalitat de Catalunya Institut d'Estudis de l'Autogovern, 2023, p. 186.

⁶³⁰ Art. 49, *Ley Orgánica 5/1982*: «1. La Generalitat tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: [...]9.^a Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda».

⁶³¹ Tale legge, ley 8/2004, definisce, inoltre, *vivienda* come «toda edificación habitable, destinada a residencia de personas físicas, y que reúna los requisitos básicos de calidad de la edificación, entorno y ubicación conforme a la legislación aplicable, y que sea apta para la obtención de la licencia municipal de ocupación o, en el caso de viviendas protegidas o

social e ed econòmica di un mercatu abitativu⁶³², è la *Ley* del 20 ottobre 2004, n. 8⁶³³. L'ambitu di aplicazione della legge è principalmente relativu al regimè di trasmissionè, usu e sfruttamentu dell'alloggiu, nonché le azioni di protezzione pubblica nel campu dell'edilizia abitativa. Un puntu di rilievu si rintraccia poi nell'articulu 39 e seguenti del medesimu testu legislativu, dedicati ai principi generali della promozione pubblica e fornitura diretta del serviziu abitativu. In essi è affermatu che la *Generalitat* è chiamata a rendere effettivu il dirittu costituzionalmente garantitu alla *vivienda*, anche attraverso la stipula di accordi con qualsiasi ente pubblico, enti senza scopu di lucru o privati e con enti finanziari o di creditu, in conformità alla legislazione vigente. L'oggettu principale del dirittu alla *vivienda* si ritrova così nell'accessu all'alloggiu, nell'integrazione di persone con ridotte capacità, sia fisiche sia mentali e sensoriali, nel godimèto dell'alloggiu per famiglie e persone con ridotte capacità econòmiche, nonché nell'integrazione di immigrati e gruppi particolarmente bisognosi o con problemi specifici⁶³⁴.

Più recentemente, nel 2017, la Comunità autonoma di Valencia ha adottatu la *Ley* 2/2017⁶³⁵, rubricata "*por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana*". È questa che arreca al sistema valenciano una delle principali novità nel settore dei servizi abitativi. Si tratta del riconoscimento del dirittu soggettivo alla *vivienda*. L'art. 2⁶³⁶ della

rehabilitadas de protección pública, la cédula de calificación definitiva». Si veda art. 2, ley 8/2004.

⁶³² A. BOIX PALOP, *El desplegament de la competència en matèria d'habitatge al País Valencià, especialment arran de la Llei valenciana 2/2017 per la funció social de l'habitatge i la STC 80/2018*, cit., p. 186.

⁶³³ Ley 8/2004, de 20 de octubre, de la Vivienda de la Comunidad Valenciana.

⁶³⁴ Art. 39, Ley 8/2004.

⁶³⁵ Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana.

⁶³⁶ «L'article 2 de la llei 2/2017, així, reconeix un dret subjectiu a l'habitatge, encara que limitat només als ciutadans en situacions de més vulnerabilitat social i econòmica (a partir d'un llindar de renda vinculat a l'IPREM per damunt del qual no es tindrà dret a rebre una prestació pública efectiva). No obstant això, i per als ciutadans o unitats familiars que se situen per sota d'aquest llindar, la llei sí que reconeix un veritable dret fora de tot dubte, en la línia de les propostes doctrinals més exigents.⁷ Es tracta d'una novetat en l'entorn comparat espanyol, perquè només la llei basca en matèria d'habitatge reconeix amb igual claredat un dret indubtablement exigible jurídicament,⁸ fent realitat la previsió constitucional que en l'article 47 CE (que reconeix el dret a un habitatge digne) apareix com un mer principi rector de la política econòmica i social (que s'ha demostrat clarament insuficient entès com a tal a l'hora de servir com a base per al desplegament de polítiques públiques ambicioses en matèria d'habitatge a Espanya)⁹ i la previsió estatutària d'un dret a l'habitatge (art. 16 EACV), però anant molt més allà del que mai va fer la norma prèvia en matèria de polítiques d'habitatge valencianes (que, d'altra banda, seguirà en vigor), la ja esmentada llei 8/2004», in A. BOIX PALOP, *El desplegament de la competència en matèria d'habitatge al País Valencià*,

legge, infatti, rubricato “*El derecho a disfrutar de una vivienda asequible, digna y adecuada*”, riconosce un diritto soggettivo, anche se limitato solo ai cittadini che si trovano in situazioni di maggiore vulnerabilità sociale ed economica. Nozione ampia, quest’ultima, che è delimitata in base a una soglia di reddito indicata dall’IPREM, *Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples*. Per rendere, inoltre, effettivo tale diritto soggettivo, la *Ley* in questione prevede una serie di meccanismi necessari per farlo valere. È previsto l’obbligo di risoluzione entro sei mesi da parte dell’Amministrazione valenciana, il riconoscimento degli effetti positivi del silenzio, e le vie di impugnazione con ricorso in sede amministrativa e giudiziale, compresa l’espletamento di un’azione pubblica per la tutela dei diritti degli interessati, anche attraverso terzi, per rendere più accessibile ed effettiva la tutela giudiziale, in un settore, ove proprio la vulnerabilità sociale ed economica rende complesso il compimento a termine dell’azione legale. È, inoltre, previsto che ove la *Generalitat* non sia in grado di soddisfare le esigenze di tutti in termini di fornitura di alloggio, dovrà provvedere all’erogazione di un sussidio finanziario, tale da poter garantire la soddisfazione dell’esigenza di un alloggio degno e adeguato⁶³⁷.

La legge prevede, inoltre, alcuni meccanismi di coordinamento amministrativo tra la *Generalitat* e gli enti locali, per mezzo dei quali la prima delega alcune delle sue competenze ai secondi. L’art. 28 prevede poi anche delle misure per combattere, controllare e sanzionare le pratiche discriminatorie nel mercato degli affitti, nonché misure, come controlli e sanzioni amministrative, per contrastare le situazioni di esclusione sociale.

Questa legge vanta persino il primato di prima legge spagnola ad aver previsto delle limitazioni ai prezzi dell’affitto nei centri urbani. A seguirla è stata poi la legislazione catalana⁶³⁸. È stata anche oggetto della proposizione di una serie di questioni di legittimità costituzionale, e tra tutte è opportuno ricordare la pronuncia n. 80 del 2018 del *Tribunal Constitucional* spagnolo, con la quale è stata dichiarata l’incostituzionalità e nullità dell’inciso “*y jurisdiccionales*” del primo comma dell’art. 6, in riferimento all’azione pubblica; del quarto comma dell’art. 12, sulla procedura di espropriazione per l’usufrutto

especialment arran de la Llei valenciana 2/2017 per la funció social de l’habitatge i la STC 80/2018, cit., p. 191.

⁶³⁷ *Ivi*, p. 190-191.

⁶³⁸ *Ivi*, p. 194.

dell'abitazione; nonché dell'art. 13 e dell'*anexo I* sull'espropriazione forzata dell'usufrutto temporaneo di abitazioni coinvolte in procedimenti di sfratto per pignoramenti; e del quinto periodo dell'art. 23, sulla situazione di rischio di esclusione abitativa in materia di povertà energetica⁶³⁹. Le restanti disposizioni sono state dichiarate tutte legittimamente costituzionali⁶⁴⁰.

La *Ley 2/2017*, inoltre, riconosce la *vivienda* come servizio di interesse generale, rimanendo in ogni caso sulla definizione generale, e quindi non specificando se di interesse economico o non economico. Accanto a questa nozione, si rintraccia poi anche l'importante funzione sociale della *vivienda* e, complessivamente, di tutte le politiche abitative. È questa funzione sociale dell'alloggio che domina anche il successivo *Decreto* n. 130 del 2021, recante l'approvazione del regolamento per la mobilitazione delle abitazioni vuote e disabitate. L'utilizzo delle case vuote appare, infatti, come uno dei possibili strumenti per far fronte al *deficit* di edilizia pubblica, accanto a quello del *tanteo y retracto*, già inizialmente contenuto nella *Ley 8/2004*. Si tratta di strumenti destinati all'ampliamento del patrimonio immobiliare, rivolti al soddisfacimento del diritto all'abitare, e che includono anche la partecipazione dei privati.

5. Il bilancio di un confronto

Il modello spagnolo, che si è scelto di approfondire in questo capitolo, è risultato interessante per una serie di aspetti, i quali hanno rafforzato la tesi iniziale della possibilità di ottenere benefici dalla scelta di un Paese dalle caratteristiche geografiche e socioeconomiche simili.

⁶³⁹ Tribunal Constitucional, sentencia 6 de agosto de 2018, n. 80.

⁶⁴⁰ «En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la constitución de la nación española, Ha decidido Estimar parcialmente el presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia: a) Declarar que el artículo 5.3 b) de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunidad Valenciana es conforme a la Constitución, interpretado de acuerdo con el fundamento jurídico 4 de la presente Sentencia. b) Declarar la inconstitucionalidad y nulidad del inciso «y jurisdiccionales» del apartado primero del artículo 6 de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunidad Valenciana. c) Declarar la inconstitucionalidad y nulidad del apartado cuarto del artículo 12; del artículo 13 y del anexo I de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunidad Valenciana. d) Declarar la inconstitucionalidad y nulidad, en cuanto resultan aplicables a los sectores energéticos del gas y la electricidad, del apartado quinto del artículo 23 de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunidad Valenciana. e) Desestimar el recurso en todo lo demás», in Tribunal Constitucional, sentencia 6 de agosto de 2018, n. 80.

L'aver condotto, parallelamente al contesto italiano, un'analisi, che ha attraversato prima il guscio costituzionale del livello statale, e poi quello più ristretto delle comunità autonome, e infine quello municipale, ha consentito di individuare alcuni aspetti significativi, sia da un punto di vista positivo, sia da un punto di vista negativo.

Il primo aspetto si rinviene nella nozione stessa di *vivienda*, come vera e propria materia autonoma nel contesto costituzionale, nonché in quello delle singole comunità autonome, nei cui statuti la *vivienda* riceve un espresso riconoscimento. In questo panorama semantico, l'Italia ha molto da imparare, considerata l'indefinitezza nella quale sconfinava l'infinito abitare, e che si ripercuote anche in una relativa confusione dal punto di vista giuridico.

Il secondo aspetto è poi l'espresso riconoscimento costituzionale all'art. 47 Cost. di un *derecho a la vivienda* come diritto sociale esigibile, che determina il riconoscimento di un'obbligazione dei pubblici poteri di disporre delle misure per garantire una *vivienda* degna e adeguata. Obbligazione che non si configura come obbligazione di risultato, bensì come obbligazione di mezzi. Nel contesto giuridico italiano, alla mancanza di un riferimento esplicito ha supplito, come si è visto, l'opera definitoria della giurisprudenza costituzionale, giungendo così al pari riconoscimento di un diritto all'abitare, se pur implicito.

Il terzo aspetto è la redazione della *Ley 12/2023*, che ha il vanto di essere la prima legge nazionale sulla materia, e che si configura con l'intento di realizzare una armonizzazione tra le varie discipline autonome, proiettandosi nell'idea di regolare in modo omogeneo aspetti essenziali delle politiche abitative. Obiettivo questo che risulta difficilmente perseguibile, in ragione del carattere parzialmente programmatico della legge, e per il fatto che, in ipotesi di contrasto, la disciplina autonoma ha prevalenza. La *Ley 12/2023 por el derecho a la vivienda* è, in ogni caso, importante per aver recuperato la dimensione della *vivienda* come diritto sociale, rispetto a quella per cui si configurava principalmente come attività economica. Questa legge non trova alcun corrispettivo nel contesto italiano, ove, invece, sarebbe auspicabile un riordino e una categorizzazione più chiara del diritto all'abitare e dei relativi servizi abitativi. Il contenuto non rivoluzionario della legge spagnola, infatti, non offusca del tutto la sua rilevante portata e la sua tensione a individuare le condizioni di base per l'attuazione del diritto. L'eventuale intervento sistematico a livello nazionale, in Italia, potrebbe, inoltre, anche aggirare il problema spagnolo della natura

programmatica, perché è competenza esclusiva dello Stato definire i livelli essenziali delle prestazioni connesse al diritto sociale in questione. Tale competenza è, infatti, più ampia della competenza statale, riconosciuta dalla Costituzione spagnola, che consiste nella regolazione delle condizioni di base che garantiscono l'eguaglianza di tutti gli spagnoli nell'esercizio dei diritti e nell'adempimento dei doveri costituzionali. L'idea di una legge statale italiana nella materia dell'abitare avrebbe, dunque, anche maggiori possibilità di successo in ottica di omogeneizzazione delle divergenze territoriali.

Un altro aspetto è poi quello della riconducibilità dei servizi di *vivienda protegida* nelle categorie europee di servizi di interesse non economico generale e quella di servizi di interesse economico generale. La configurabilità dei possibili criteri da utilizzare per riportare ordine nella sistematica nazionale, e conformarla a quella europea, sono stati di fatto un passaggio utile per riflettere ulteriormente sulla riconduzione delle forme italiane di servizi abitativi rispetto alle comuni categorie europee.

I restanti tre aspetti, della disomogeneità degli interventi in materia di *vivienda*, dettata da una estrema diversità di leggi autonome, e dell'imprescindibile presenza del livello locale, nonché delle forme di collaborazione pubblico-privata, sono stati ripercorsi, infine, grazie allo studio del funzionamento di tre comunità autonome, País Vasco, Catalunya e Valencia. Esse si sono contraddistinte, infatti, per un ruolo pionieristico delle loro legislazioni rispetto alla disciplina delle altre comunità autonome della Spagna.

Capitolo IV - Il *Community Land Trust*⁶⁴¹

Sommario: 1. Origini del *Community Land Trust*: il modello statunitense. – 2. Il *classic model* del CLT statunitense. – 2.1. Dissociazione tra proprietà del suolo e proprietà degli edifici. – 2.2. Il *ground lease*. – 2.3. *Governance* del CLT. – 2.4. Meccanismi di alienazione degli *improvements*. – 3. I principali CLT statunitensi. – 4. L'esportazione in Europa: il modello belga. – 5. Il *Community Land Trust* in Italia: tentativi e prospettive.

1. Origini del *Community Land Trust*: il modello statunitense

Dopo l'osservazione della dimensione europea della risposta alla questione abitativa, si rivolge l'attenzione a un modello ideato oltreoceano per contrastare forme diffuse di disagio urbano, e prima ancora di dilagante povertà di una parte della società americana di fine Ottocento.

Tale modello prende il nome di *Community Land Trust*, anche se questa espressione è stata coniata solo successivamente. È, infatti a partire dalla fine degli anni Sessanta dello scorso secolo che Bob Swann aggiunse la C di *community* al modello elaborato dai suoi predecessori.

Prima di scandagliare le origini che hanno contraddistinto questo particolare modello, è opportuno partire dalla sua attuale e più comune definizione. Il *Community Land Trust* è un'organizzazione creata per detenere terreni a beneficio di una comunità e di singoli individui all'interno della stessa. È una società senza scopo di lucro a struttura democratica, ad adesione aperta e con un consiglio di amministrazione eletto dalla comunità. Il consiglio di amministrazione comprende tipicamente i residenti dei terreni di proprietà del trust, altri residenti della comunità e rappresentanti dell'interesse pubblico. I membri del

⁶⁴¹ Per la realizzazione di questo capitolo è stato svolto un periodo di ricerca presso la Law School della Fordham University di New York, sotto la supervisione del Prof. Nestor Davidson. La ricerca è stata arricchita anche dalle occasioni di dialogo con la NYC Community Land Trust Initiative; il Prof. John Emmeus Davis, founding partner of Burlington Associates in Community Development; il Prof. James J. Kelly Jr. della Law School dell'University of Notre Dame, Indiana; la Prof.ssa María E. Hernández-Torres dell'University of Puerto Rico School of Law, nonché il Sig. Mario Nuñez, executive director of the Fideicomiso de la Tierra Caño Martín Peña in San Juan, Puerto Rico. È stato, inoltre, possibile visitare di persona uno degli spazi comuni del Fideicomiso.

consiglio sono eletti per periodi limitati, in modo che la comunità mantenga il controllo finale dell'organizzazione e dei terreni di sua proprietà⁶⁴².

Emerge, pertanto, che si tratta di un particolare modello, nel quale confluiscono una serie di istituti di diritto privato per una gestione del suolo sostenibile e accessibile nel lungo periodo, e volto alla creazione di una partecipazione attiva dei residenti. La domanda che sorge spontanea è quindi quale utilità sia possibile ricavarne all'interno di una riflessione diretta ad approfondire gli aspetti pubblicistici delle politiche abitative, rivolte a quella fascia della popolazione maggiormente esclusa dalle dinamiche del mercato immobiliare.

Partendo allora dalle origini del modello statunitense, e passando poi ai primi tentativi di esportazione del modello in Europa, si intende mostrare l'estrema flessibilità e duttilità del modello, tale per cui attraverso l'inserimento di alcune variazioni è possibile giungere ad impiantare tale modello nel sistema giuridico italiano, declinandolo in una versione che sappia conservare l'approccio partecipativo, che lo contraddistingue fin dall'origine, e sappia innovarsi passando da uno schema proprietario a uno schema locativo. Inoltre, dal principale scopo di protezione e conservazione del suolo, si passa a valorizzarne la capacità di mantenere accessibile l'alloggio, così spostando l'attenzione dal bene al servizio.

Il sostrato teorico per la prima elaborazione del modello risale all'analisi economica di Henry George, che nella sua opera del 1879 "Progress and Poverty" mette in luce il contrasto tra sviluppo e progresso economico, da un lato, e crescente povertà di una buona parte

⁶⁴² «A community land trust is an organization created to hold land for the benefit of a community and of individuals within the community. It is democratically structured nonprofit corporation, with an open membership and a board of trustees elected by the membership. The board typically includes residents of trust-owned lands, other community residents, and public-interest representatives. Board members are elected for limited terms, so that the community retains ultimate control of the organization and of the land it owns», in INSTITUTE FOR COMMUNITY ECONOMICS, *The Community Land Trust Handbook*, Emmaus, Rodale Press, 1982. Per una trattazione completa in lingua italiana dell'istituto, A. VERCELLONE, *Il Community Land Trust. Autonomia privata, conformazione della proprietà, distribuzione della rendita urbana*, Milano, Giuffrè, 2020. «A community land trust is a nonprofit corporation that buys and holds title to property, ordinarily by acquiring inexpensive land located in a depressed area or land whose purchase is subsidized by government loans, loan guarantees, or subsidies. The trust retains title to the land, but sells residences on the land, whether as single-family homes or condominiums, to lower-income purchasers at below market rates», in J.W. SINGER, B.R. BERGER, N.M. DAVIDSON, E.M. PEÑALVER, *Property Law. Rules, Policies and Practices*, 7th edition, New York, Wolters Kluwer, 2017, p. 591.

della popolazione americana, dall'altra. Nella sua visione, la principale causa dell'incremento di quest'ultima era da attribuire al valore della rendita, che finiva per concentrarsi nelle mani di pochi⁶⁴³. Il nocciolo della questione era costituito così dalla struttura giuridica della proprietà, che finiva per assimilare al contempo esternalità negative e positive, determinando un arricchimento del suo titolare, anche laddove gli incrementi positivi fossero stati il frutto di investimenti collettivi. La perdita per la comunità si annidava quindi in questa mancanza di redistribuzione e riallocazione degli investimenti⁶⁴⁴. La soluzione⁶⁴⁵ proposta dall'economista consisteva dunque nell'imposizione di una tassa unica volta a tassare l'incremento sociale sull'accumulazione di suoli, determinato dagli investimenti pubblici, e che sarebbe stata sufficiente a pagare le spese per i servizi pubblici, senza la necessità dell'imposizione di ulteriori tasse⁶⁴⁶. Negli Stati Uniti vennero realizzati alcuni esempi concreti di comunità basate sulle idee di George e si tratta delle c.d. «single-tax colonies»⁶⁴⁷.

⁶⁴³ «George, by contrast, saw poverty as resulting from the ownership of land by a small cadre of landowners who are able to capture for themselves the appreciating value of land – i.e., real estate values that are created, as John Stuart Mill had suggested, by the growth and development of society», in J.E. DAVIS, *Origins and Evolution of the Community Land Trust in the United States*, 2014. La teoria di *John Stuart Mill* potrebbe riassumersi in questo assunto: «the “social increment”, an economic theory asserting that most of the appreciating value of land is created not by the investment or labor of individual landowners, but by the growth and development of the surrounding society», in *ivi*.

⁶⁴⁴ Sul punto, A. VERCELLONE, *Il Community Land Trust. Autonomia privata, conformazione della proprietà, distribuzione della rendita urbana*, cit., p. 82.

⁶⁴⁵ Henry George sottolineava che «deduction and induction have brought us to the same truth – that the unequal ownership of land necessitates the unequal distribution of wealth. And as in the nature of things unequal ownership of land is inseparable from the recognition of individual property in land, it necessarily follows that the only remedy for the unjust distribution of wealth is in making land common property. But this is a truth which, in the present state of society, will arouse the most bitter antagonism, and must fight its way, inch by inch. It will be necessary, therefore, to meet the objections of those who, even when driven to admit this truth, will declare that it cannot be practically applied», in H. GEORGE, *Progress and Poverty. An inquiry into the cause of industrial depressions and of increase of want with increase of wealth. The remedy*, Garden city, New York, The Country life Press, 1926.

⁶⁴⁶ «George argued that rather than allowing individual landowners to reap the appreciation on land that resulted from public investment, the government should impose a “single tax” on land to tax away the social increment of lands accumulation through public investment, a tax he argued would be sufficient to pay for all public services, such as schools, without the need for other taxes», in S.R. MILLER, *Community Land Trusts: Why Now is Time to Integrate this Housing Activist’s Tool into Local Government Affordable Housing Policies*, in *Zoning and Planning Law Report*, 9, 36, 2015. Sul punto ancora, J.E. DAVIS, *Origins and Evolution of the Community Land Trust in the United States*, cit.; J. MEEHAN, *Reinventing Real Estate: the Community Land Trust as a Social Invention in Affordable Housing*, in *Journal of Applied Social Science*, 8, 2, 2014.

⁶⁴⁷ Sul punto: «back in the United States, other followers of Henry George were busily developing experimental communities of their own. Structured similarly to Letchworth and

L'altra teoria alla base dell'elaborazione del *Community Land Trust* si ritrova negli studi dell'urbanista britannico Ebenezer Howard, che progettò le c.d. città giardino, la creazione di aree urbane che avrebbero circondato le maggiori città combinando le migliori caratteristiche della città e della campagna. Howard sulla scia delle idee di George proponeva che tali agglomerati si estendessero su terreni presi in affitto da una *municipal corporation*, dove «men of probity»⁶⁴⁸ si sarebbero comportati come *trustees* per questi terreni di proprietà comunale⁶⁴⁹.

L'utilizzo dell'espressione *land trust* per questi modelli che combinavano la proprietà collettiva della terra e la proprietà individuale degli *improvements* è da attribuirsi a Ralph Borsodi⁶⁵⁰, che coniò anche il termine di *trustery*⁶⁵¹, da sostituire a quello di *property* accanto al termine *land*. Per la completezza dell'espressione e l'aggiunta di

Welwyn, these so-called "single-tax colonies" combined community ownership of the land and individual ownership of the structural improvements. The first was established in Fairhope, Alabama in 1894 on the eastern shore of Mobile Bay. Today, the Fairhope Single-tax Corporation is still going strong, with 1800 leaseholds on 4,000 acres. Its landholdings include all of the central business district and about a third of the remainder of the city. The owners of commercial or residential buildings hold a 99-year renewable lease for the land underneath their feet. They pay an annual lease fee to the Single Tax Corporation that covers all state, county and local taxes, with the rest used to support such public amenities as parks and the town's library. Another single-tax colony was established in Arden, Delaware in 1900, outside of Wilmington. The founders drew up plans for a village of artists and artisans, where the land would be held in trust. Residents were granted 99-year ground leases. They could sell their houses but not the land. Upon the resale of a house, the land lease was transferred to the new homeowner. These plans led to the development of a thriving community that still exists, a hundred years later. Its current population is over 500 people», in J.E. DAVIS, *Origins and Evolution of the Community Land Trust in the United States*, cit.

⁶⁴⁸ E. HOWARD, *Garden Cities of To-Morrow*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 1965.

⁶⁴⁹ J.E. DAVIS, *Origins and Evolution of the Community Land Trust in the United States*, cit. Sul punto, «the local government, through its land ownership, would capture the social increment and would reinvest it in the new town. These nineteenth-century predecessors, as well as twentieth-century land movements, such as the collective ownership of the Israeli kibbutzim and the Indian Gramdan movement, provided early models from which CLT pioneers drew», in S.R. MILLER, *Community Land Trusts: Why Now is Time to Integrate this Housing Activist's Tool into Local Government Affordable Housing Policies*, cit.

⁶⁵⁰ Egli nel 1934 fonda la School of Living, con lo scopo di associare un gruppo selezionato di artisti, artigiani e insegnanti per dimostrare che una vita decentrata e autosufficiente in campagna può rappresentare un contributo per rimediare alle insicurezze economiche e psicologiche dell'epoca dell'industrializzazione; per studiare e sviluppare le possibilità della casa e della fattoria come istituzione produttiva e creativa; nonché, per offrire a chi possa recarsi lì solo per piccole visite un posto per studiare la vita nella fattoria e rendere la loro vita più significativa. Questa "scuola", che di fatto è un'idea, esiste ancora ed oggi è un'organizzazione non-profit. È possibile consultare il sito al seguente link: <https://www.schoolofliving.org/>. Per una panoramica dettagliata sull'attività di Borsodi, J. MEEHAN, *Reinventing Real Estate: the Community Land Trust as a Social Invention in Affordable Housing*, cit.

⁶⁵¹ R. BORSODI, *Seventeen Problems of Man and Society*, Anand, India, Charotar Book Stall, 1968.

community occorre ancora attendere, perché nella prima metà del Novecento si parla soltanto di proprietà comune della terra, proprietà individuale degli edifici, e un contratto di affitto a lungo termine che lega gli interessi delle parti. Si tratta quindi solo di *land trust*⁶⁵².

Per la prima apparizione del *community land trust* si attende quindi l'attività di Bob Swann, C.B. e Slater King, che aggiunsero la terza componente, la componente della partecipazione da parte della città o della comunità anche non residente nel CLT⁶⁵³. Elaborano, dunque, un nuovo modello di proprietà fondiaria volto a mitigare la difficile situazione abitativa degli afroamericani del Sud rurale.

La prima apparizione di questo modello si registra nel 1968 nella Georgia rurale. Si tratta del New Communities, Inc., il cui obiettivo risiedeva nell'affittare la terra a decine di famiglie, che sarebbero divenute proprietarie di alloggi su tali terreni, che li avrebbero coltivati e partecipato a una cooperativa agricola. In questa esperienza si mescolava così la questione abitativa e quella lavorativa, ma anche quella sociale e razziale, trattandosi di persone che a lungo erano state soggette a segregazione e abusi. La proprietà delle terre in capo al CLT offriva, inoltre, plurime tutele per i suoi abitanti, da un lato le sottraeva alla speculazione, dall'altro le sottraeva a possibili pignoramenti, molto frequenti trattandosi di persone con redditi molto bassi⁶⁵⁴. Dal punto di vista giuridico, la New Communities, Inc., era un'organizzazione non-profit che gestiva la terra attraverso un trust perpetuo per il permanente uso delle comunità rurali.

È dal concreto svolgersi di questa esperienza che nasce nel 1972 il primo volume dedicato al *Community Land Trust*⁶⁵⁵, sotto la guida di

⁶⁵² J.E. DAVIS, *Origins and Evolution of the Community Land Trust in the United States*, cit.

⁶⁵³ Lo stesso Swann definisce il suo apporto con le seguenti parole: «The practice I added was open membership in the corporation bylaws to all people living in the region. This was my major contribution», in *ivi*. Per una panoramica dettagliata sull'attività di Swann: J. MEEHAN, *Reinventing Real Estate: the Community Land Trust as a Social Invention in Affordable Housing*, cit.

⁶⁵⁴ J. FARREL CURTIN, L. BOCARSLY, *CLTs: a Growing Trend in Affordable Home Ownership*, in *Journal of Affordable Housing and Community Development Law*, 17, 2008.

⁶⁵⁵ «The Community Land Trust, published in 1972, was built around Swann's experience working with New Communities, but it also drew practical lessons from older leased-land communities in the United States and Israel. It included, for example, the complete text of the Bryn Gweled ground lease. The authors admitted that the "somewhat hypothetical model" they were proposing "exists only in the form of various prototypes", yet they managed to describe many of the key features of ownership and organization that characterize the CLT of today», in J.E. DAVIS, *Origins and Evolution of the Community Land Trust in the United States*, cit. Sul punto anche: J. FARREL CURTIN, L. BOCARSLY, *CLTs: a Growing Trend in Affordable Home Ownership*, cit. I dettagli del volume sono i seguenti: INTERNATIONAL

Swann e nell'ambito dell'International Independence Institute, fondata dall'incontro tra Borsodi e lo stesso Swann nel 1967. La nuova denominazione di *Community Land Trust*, in realtà, nasce incidentalmente, per volere dell'editore, che intendeva differenziare questo modello da quello precedente⁶⁵⁶.

Per la prima volta sulla carta vengono definite le peculiarità del modello e nasce una definizione propria, ai sensi della quale il *community land trust* costituisce un meccanismo sociale che ha come suo scopo la risoluzione delle questioni fondamentali di allocazione, continuità e scambio. Viene inoltre definito come entità legale, un «quasi-public body»⁶⁵⁷ volto alla detenzione di terreni in gestione per tutta l'umanità presente e futura, e alla protezione, al tempo stesso, dei legittimi diritti d'uso dei suoi residenti⁶⁵⁸. Viene, inoltre, illustrata la ragione per la quale si faccia ricorso al concetto del trust, ossia per avvicinarsi quanto più possibile all'idea di Borsodi della *trusterty*. La *trusterty* si contrappone al concetto di *property*, mentre quest'ultima è creata dall'uomo attraverso il suo lavoro, la prima include terra, atmosfera, fiumi, laghi, mari, foreste naturali e risorse minerarie. L'idea è che queste risorse non vengono a esistenza come risultato del lavoro umano, e non possono, dunque, essere moralmente oggetto di appropriazione, ma solo conservate in trust. Le risorse, tra cui la terra, che sono oggetto di trust vengono poi nettamente distinte dai miglioramenti umani, chiamati esternalità, come case, negozi e industrie, create dai residenti e di cui essi stessi, individualmente o collettivamente, ne sono i proprietari. Si osserva poi che il concetto di

INDEPENDENCE INSTITUTE, *The Community Land Trust. A Guide to a New Model for Land Tenure in America*, Cambridge, Massachusetts, Center for Community Economic Development, 1972.

⁶⁵⁶ «Incidentally, it was the book's editor, Ted Webster, who coined the name for this new model of tenure. After reading a rough draft of the manuscript, he pointed out that there needed to be a way to differentiate this new model from the intentional communities that had come before and from the conservation land trusts that were springing up across the United States. Webster innocently asked whether it might make sense to call it a land trust, in effect emphasizing the organizational elements that Swann, Gottchalk, and Hansch had grafted onto Borsodi's model. They liked the idea. From that point on, they began calling their prototype a "community land trust"», in J.E. DAVIS, *Origins and Evolution of the Community Land Trust in the United States*, cit.

⁶⁵⁷ INTERNATIONAL INDEPENDENCE INSTITUTE, *The Community Land Trust. A Guide to a New Model for Land Tenure in America*, cit.

⁶⁵⁸ «The community land trust is a legal entity, a quasi-public body, chartered to hold land in stewardship for all mankind present and future while protecting the legitimate use-rights of its residents. The community land trust is not primarily concerned with common ownership. Rather, its concern is for ownership for the common good, which may or may not be combined with common ownership», in *ivi*.

land trust rappresenta il modo migliore per consentire di mantenere un controllo locale, e che l'equilibrio tra questo e la funzione di amministrazione fiduciaria è determinato dalla composizione del consiglio di amministrazione, che dovrebbe essere maggiormente composto da coloro che non hanno accesso alla terra⁶⁵⁹. Con riferimento, pertanto, alla struttura organizzativa interna, il consiglio (*board*) dovrebbe essere rappresentativo di una serie composita e mista di membri, tra essi una percentuale è da riservare alla comunità residente, una percentuale alle organizzazioni locali che operano nel trust, e infine una percentuale agli esperti (*elder statesman*), scelti per speciali competenze in determinate aree di interesse⁶⁶⁰.

Dall'ambientazione prettamente rurale che ha contraddistinto le prime esperienze, negli anni Ottanta anche la città ha iniziato a essere lo scenario di nuove strutture organizzative *community-based*, e hanno iniziato a diffondersi i CLT urbani. I primi due a essere fondati sono stati quello di Washington D.C. nel 1976⁶⁶¹ e poi quello a Cincinnati, in Ohio, nel 1980. La ragione che aveva avviato il processo di creazione di questi CLT si rintracciava nella necessità di arginare fenomeni di *gentrification*⁶⁶² e contrastare l'aumento del costo delle case. Questi CLT, inoltre, pur seguendo il modello definito nel volume del 1972, hanno avviato un processo di scollamento o, meglio, un'evoluzione di alcune peculiarità, in un primo momento poco approfondite. Un aspetto rilevante è per esempio quello che riguarda le modalità di trasferimento degli alloggi. I trust fondiari precedenti non avevano, infatti, imposto controlli contrattuali a lungo termine sulla rivendita di edifici situati su terreni appartenenti al trust⁶⁶³. Il focus sull'accessibilità permanente è quindi una caratteristica sorta solo con l'impianto del modello nel contesto urbano.

⁶⁵⁹ *Ivi.*

⁶⁶⁰ *Ivi.*

⁶⁶¹ J. MEEHAN, *Reinventing Real Estate: the Community Land Trust as a Social Invention in Affordable Housing*, cit.

⁶⁶² «America is plagued increasingly by land speculation and absentee ownership of both land and buildings. Speculation often pushes the price of urban property far beyond the reach of the people most dependent on it – poor and moderate-income families in need of secure homes, small businesses in need of commercial and industrial sites, local residents in need of parks and open space for recreation and health. Absentee ownership has made matters even worse, particularly in neighborhoods with large concentrations of poor, minority, and working-class families. More than 75 percent of the land and housing may be owned by absentee landlords, leaving residents bereft of any meaningful control over local development or their personal futures», in INSTITUTE FOR COMMUNITY ECONOMICS, *The Community Land Trust Handbook*, cit.

⁶⁶³ J.E. DAVIS, *Origins and Evolution of the Community Land Trust in the United States*, cit.

Nel 1982 si decise di aggiornare il volume di Swann attraverso l'inserimento di alcuni perfezionamenti organizzativi e operativi, suggeriti dalle più recenti esperienze pratiche, che avevano messo in luce la questione della conservazione degli alloggi e i processi di riqualificazione dei quartieri residenziali⁶⁶⁴. Nel *Community Land Trust Handbook* si procede anche a descrivere come regime di proprietà soddisfacente quello in cui gli interessi del singolo siano ugualmente soddisfatti rispetto agli interessi della comunità, se infatti il volume del 1972 era più incentrato sulla riformulazione del rapporto tra l'individuo e la terra, quello del 1982 si concentrava sulla relazione tra individuo e comunità⁶⁶⁵. Un ulteriore profilo di distinzione è nell'individuazione dei destinatari e quindi dello scopo intrinseco dell'istituto. Se infatti nel 1972 il riferimento al trust era dato dalla necessità di gestire in comune risorse della terra, che non erano il frutto del lavoro umano, nel 1982 si innesta nel CLT una responsabilità morale, l'obbligo di usare e sviluppare i suoli per il primario beneficio degli individui, e non individui generici, bensì quelli che sono socialmente ed economicamente svantaggiati⁶⁶⁶.

Con il manuale del 1982 si definiva quello che ha assunto la definizione di modello classico di CLT, un modello nel quale vi è una struttura proprietaria a due parti, da un lato la società senza scopo di lucro che detiene i terreni, e dall'altra i singoli proprietari degli edifici che affittano il terreno sul quale gli edifici stessi insistono⁶⁶⁷. La

⁶⁶⁴ J.E. DAVIS (edited by), *The Community Land Trust Reader*, Cambridge, Massachusetts, Lincoln Institute of Land Policy, 2010.

⁶⁶⁵ «The challenge, as the readily admitted, was how to reach agreement on what those legitimate interests should be and on how they should be limited by one another. The Handbook's property interests that the authors were most comfortable calling "legitimate" were security, equity, and legacy. There was an individual dimension and a community dimension to each. A "satisfactory property arrangement" was described, accordingly, as one in which security, equity, and legacy were ensured for individuals who own homes and make use of land, without compromising a complementary set of community interests that are equally legitimate – public goods that must not be sacrificed to the single-minded pursuit of individual gains», in J.E. DAVIS, *Origins and Evolution of the Community Land Trust in the United States*, cit.

⁶⁶⁶ J.E. DAVIS (edited by), *The Community Land Trust Reader*, cit. Sul punto: «All people who rent, all people who cannot afford to own their homes, face the possibility of being ousted from their homes by the sale of the property, by its conversion to condominiums, or simply by increases in rent to unaffordable levels. Homeownership, however, is a dream that is receding further and further away for most Americans. So little affordable housing is being built and remaining available [...]», in INSTITUTE FOR COMMUNITY ECONOMICS, *The Community Land Trust Handbook*, cit.

⁶⁶⁷ «In a classic CLT, parcels are purchased by the CLT, which is typically a nonprofit corporation. The land portion of the parcel is severed from any improvement on the land, with the intention that the CLT will hold the land in perpetuity and in trust for the community. Any

struttura organizzativa è aperta e inclusiva e coordinata da un consiglio partecipato da tre gruppi di interesse, i residenti locatari, la comunità non residente, ma che vive nelle aree in cui opera il CLT, e la comunità pubblica⁶⁶⁸. L'impegno del CLT è di garantire l'accesso a coloro che hanno difficoltà ad accedere al mercato, nonché di garantire l'accessibilità permanente degli alloggi e di aiutare i proprietari a mantenerli⁶⁶⁹.

Nell'osservare le politiche abitative statunitensi e quindi i vari strumenti utilizzati per far fronte all'esigenza casa, il manuale del 1982 li suddivide in tre categorie: (i) alloggi pubblici costruiti dalle agenzie governative, che ne sono anche proprietarie; (ii) sussidi per la locazione in edifici di proprietà privata, e (iii) finanziamenti agevolati per l'acquisto di abitazioni private⁶⁷⁰. Di questi ne sottolinea i limiti sul lungo periodo, come la questione della manutenzione, sempre eccessivamente scarsa, laddove prevista, o il mancato controllo dell'uso della proprietà da parte di chi vi risiede, che è così tenuto distante dalla gestione dei suoi stessi spazi abitativi.

Nel descrivere le principali caratteristiche del modello, si sofferma sulla possibilità di trasferimento dell'alloggio anche agli eredi, non solo dell'immobile, ma anche del contratto di locazione del lotto, sulla gestione del terreno in modo ecologicamente e socialmente responsabile, nonché sul canone di locazione. Quest'ultimo è un canone regolare basato sul valore d'uso più che sul valore di mercato del terreno⁶⁷¹, consentendo così una accessibilità sul lungo periodo. Con riferimento poi all'acquisizione dei lotti, molteplici possono essere i modi, dalla donazione da parte di privati o istituzioni motivati dalla simpatia per gli scopi del CLT o dall'interesse nel risparmio fiscale derivante dalla donazione, all'acquisto per esempio da persone anziane che vogliono continuare a vivere nelle loro case, ma non possono più

improvement on the land is sold as private property typically to individual homeowners, but potentially also to other nonprofit housing providers or governmental entities», in S.R. MILLER, *Community Land Trusts: Why Now is Time to Integrate this Housing Activist's Tool into Local Government Affordable Housing Policies*, cit. I terreni possono, pertanto, essere locati non solo a singoli privati, ma potenzialmente anche a organizzazioni senza scopo di lucro o enti governativi.

⁶⁶⁸ *Ivi.*

⁶⁶⁹ «It is not enough to provide low-income people with land and financing for homes and then leave them to their own resources», in INSTITUTE FOR COMMUNITY ECONOMICS, *The Community Land Trust Handbook*, cit.

⁶⁷⁰ *Ivi.*

⁶⁷¹ *Ivi.*

mantenerle⁶⁷². In generale, i CLT possono anche essere destinatari di sovvenzioni pubbliche, per le quali rappresentano i soggetti in grado di conservarle più a lungo nel tempo, evitando la perdita immediata del beneficio, e consentendo, invece, la conservazione dello stesso per un uso ripetuto con effetti multipli, come se si trattasse di un fondo rotativo⁶⁷³. I CLT nel volume del 1982 vengono, inoltre, distinti sia dal trust fondiario sia dalle comunità intenzionali. Dal primo si differenziano per una struttura aperta e democratica, che si contrappone a quella chiusa del trust, dalle seconde si differenziano perché la comunità che risiede nel CLT non necessariamente è legata da un programma di vita in comune.

Se fino a questo momento la nozione di CLT ha rappresentato solo ed esclusivamente una nozione frutto dell'idea di una comunità di studiosi, che aveva cura della questione abitativa, nel 1992, per la prima volta, la nozione di *Community Land Trust* viene inserita in un atto del Congresso del Dipartimento "*Housing and Urban Development*" (HUD) degli Stati Uniti. Con un emendamento⁶⁷⁴ si inserisce l'istituto nel *National Affordable Housing Act*. In particolare, nella sezione B dedicata alle *Community Housing Partnership*, accanto alle *community housing development organizations* (CHDOs), vengono aggiunti i CLT, e i loro scopi sono descritti nel mantenimento, riabilitazione e costruzione di alloggi per famiglie a basso reddito e a reddito moderato. Il CLT è in questo atto specificamente definito come organizzazione per lo sviluppo di alloggi sociali che non è sponsorizzato da un'organizzazione a scopo di lucro; che è stabilito per svolgere determinate attività, le quali sono: a) acquisire lotti di terreno, detenuti in perpetuo, principalmente per trasferimento attraverso contratti di locazione a lungo termine; b) trasferire ai locatari la proprietà di eventuali miglioramenti strutturali situati su tali lotti affittati ai locatari; c) conservare un diritto di prelazione su ogni miglioramento strutturale a un prezzo determinato dalla formula che è stabilita per assicurare che il miglioramento rimanga accessibile in perpetuo per le famiglie a reddito basso o moderato; nonché un'organizzazione, in cui l'appartenenza societaria è aperta a qualsiasi adulto residente in una particolare area geografica specificata nello statuto dell'organizzazione, e nella quale il

⁶⁷² *Ivi.* Sul punto anche: P. SALSICH, *State and Local Regulation Promoting Affordable Housing*, in TIM IGLESIAS, R.E. LENTO (edited by), *The Legal Guide to Affordable Housing Development*, Chicago, Illinois, American Bar Association, 2011, p. 117 ss.

⁶⁷³ INSTITUTE FOR COMMUNITY ECONOMICS, *The Community Land Trust Handbook*, cit.

⁶⁷⁴ Amendment by Pub. L. 102-550 to National Affordable Housing Act.

consiglio di amministrazione (*board of directors*) include una maggioranza di membri che sono eletti dall'associazione ed è composto in egual numero da (i) locatari; (ii) soci che non sono locatari; (iii) ogni altra categoria di persone descritte nello statuto dell'organizzazione⁶⁷⁵.

Il *Community Land Trust*, nelle forme nelle quali ha proceduto a svilupparsi, si è contraddistinto per due aspetti principali. Da un lato la promozione della proprietà della casa anche per quella fascia della popolazione a reddito basso o moderato, e dall'altro la capacità di mantenere determinate caratteristiche solitamente estranee a un regime di proprietà individuale, quale *affordability* sul lungo periodo, attraverso i meccanismi di controllo dei processi di rivendita, manutenzione costante degli edifici e la prevenzione dei pignoramenti dei lotti, essendo essi nella titolarità del trust. Un aspetto, inoltre, che ha segnato l'esperienza dei CLT è il difficile rapporto con gli enti locali, che a lungo hanno mostrato indifferenza allo sviluppo di questi modelli.

Per giungere alle esperienze più recenti che hanno contribuito alla diffusione e allo sviluppo dei CLT, si deve menzionare la *National CLT Academy*, volta a stabilire standard qualitativi elevati di CLT e fornire supporto e formazione, che ha implementato anche attraverso la pubblicazione nel 2011 di *The CLT Technical Manual*⁶⁷⁶, che ha elaborato il c.d. *classic model*⁶⁷⁷.

⁶⁷⁵ «For purposes of this section, the term “community land trust” means a community housing development organization (except that the requirements under subparagraphs (C) and (D) of section 12704(6) of this title shall not apply for purposes of this subsection) — (1) that is not sponsored by a for-profit organization; (2) that is established to carry out the activities under paragraph (3); (3) that — (A) acquires parcels of land, held in perpetuity, primarily for conveyance under long-term ground leases; (B) transfers ownership of any structural improvements located on such leased parcels to the lessees; and (C) retains a preemptive option to purchase any such structural improvement at a price determined by formula that is designed to ensure that the improvement remains affordable to low - and moderate-income families in perpetuity; (4) whose corporate membership that is open to any adult resident of a particular geographic area specified in the bylaws of the organization; and (5) whose board of directors — (A) includes a majority of members who are elected by the corporate membership; and (B) is composed of equal numbers of (i) lessees pursuant to paragraph (3)(B), (ii) corporate members who are not lessees, and (iii) any other category of persons described in the bylaws of the organization», in Cranston-Gonzalez National Affordable Housing Act, 1990. Sul punto, UNITED STATES FEDERAL REGISTER, *Federal Definition of Community Land Trust* (1992), in J.E. DAVIS (edited by), *The Community Land Trust Reader*, Cambridge, Massachusetts, Lincoln Institute of Land Policy, 2010, p. 257 ss; J.E. DAVIS, *Development without Displacement: Organizational and Operational Choices in Starting a Community Land Trust* (2006), in J.E. DAVIS (edited by), *The Community Land Trust Reader*, Cambridge, Massachusetts, Lincoln Institute of Land Policy, 2010.

⁶⁷⁶ J.E. DAVIS, *Origins and Evolution of the Community Land Trust in the United States*, cit.

⁶⁷⁷ «Peraltro, se è vero che ciascun CLT costituisce un'esperienza istituzionale a sé, è anche vero che la maggior parte dei CLT attualmente operativi rispecchiano, quantomeno nei loro

Il CLT è pertanto in un vortice di continuo progresso «as both a model and a movement»⁶⁷⁸ e si contraddistingue da un lato per la sperimentazione, che lo aiuta a crescere, e dall'altro per la adattabilità, che lo aiuta a diffondersi⁶⁷⁹.

2. Il *classic model* del CLT statunitense

La comprensione dei meccanismi giuridici sottesi al *classic model* è utile per il successivo tentativo di impianto nel sistema giuridico italiano, per il quale è necessario inserire delle variazioni allo schema base. Il *classic model* non è, infatti, un modello al quale non può derogarsi, ma quello che rappresenta la sintesi delle principali caratteristiche dei vari CLT diffusi sul territorio statunitense⁶⁸⁰. Va specificato, inoltre, che il *classic model* si basa sull'archetipo della villetta a schiera tipica dei *suburbs* statunitensi, mentre l'applicazione alla struttura condominiale ne rappresenta una deviazione, pur se molto diffusa⁶⁸¹.

Sono tre gli elementi che lo caratterizzano, gli stessi che compongono il nome, *community*, *land* e *trust*, e quattro i profili che meritano di essere affrontati per sviluppare, sulla base delle peculiarità descritte nel *CLT Technical Manual*, una trattazione chiara ed esemplificativa del funzionamento di un CLT statunitense. Il primo

tratti essenziali, le caratteristiche contenute nel *Technical Manual* e che le principali deviazioni dal "modello classico", sebbene minoritarie, appaiono piuttosto omogenee sia sotto il profilo istituzionale sia sotto quello delle ragioni che le hanno ispirate», in A. VERCELLONE, *Il Community Land Trust. Autonomia privata, conformazione della proprietà, distribuzione della rendita urbana*, cit., p. 86.

⁶⁷⁸ J.E. DAVIS, *From Model to Movement: The Growth of Community Land Trusts in the United States*, in J.E. DAVIS, L. ALGOED, M.E. HERNÁNDEZ-TORRALES (edited by), *On Common Ground. International Perspectives on the Community Land Trust*, Madison, Wisconsin, Terra Nostra Press, 2020, p. 89.

⁶⁷⁹ «A long time coming, the CLT still has a long way to go», in *ibidem*.

⁶⁸⁰ «However, variations on the classic model continue to proliferate as local groups adapt the classic model to local circumstances. It will continue to be important for the organizers of new CLTs to think through their own goals and the realities of their own communities as they draft their own bylaws», in K. WHITE (edited by), *The CLT Technical Manual*, National Community Land Trust Network, 2011. Si osserva, inoltre, che «this continuing process of innovation and adaptation has helped the CLT to spread across a disparate international landscape and to thrive in a range of settings. At the same time, the diversity of meaning attached to the model and the variety of ways in which CLTs are structured have introduced a degree of difficulty to the task of explaining exactly what a CLT might be. Today, there is ambiguity – even dose of controversy - to be found in the description and implementation of every component», in J.E. DAVIS, L. ALGOED, M.E. HERNÁNDEZ-TORRALES (edited by), *On Common Ground. International Perspectives on the Community Land Trust*, Madison, Wisconsin, Terra Nostra Press, 2020, p. xxvi.

⁶⁸¹ A. VERCELLONE, *Il Community Land Trust. Autonomia privata, conformazione della proprietà, distribuzione della rendita urbana*, cit., p. 88.

elemento, *community*, indica che lo sviluppo è guidato dalla comunità (*community-led*), nel senso che la comunità residente è coinvolta nelle attività, negli scopi e nelle strutture organizzative che riguardano il CLT. Il secondo, *land*, indica un bene che è sottratto al mercato in modo permanente, reso disponibile nel lungo-termine per la soddisfazione degli scopi della comunità che vi risiede. Nel CLT lo schema giuridico che si impone sulla terra genera una rottura con gli schemi proprietari tradizionali, bilanciandosi a metà strada tra gli estremi della proprietà individuale e l'interesse privato e della proprietà collettiva e l'interesse comune⁶⁸². Si osserva però che non si tratta di una proprietà collettiva, ma di una proprietà di cui è titolare il CLT per il bene comune⁶⁸³. Il terzo elemento, *trust*, non indica la forma di organizzazione del CLT, ma indica più genericamente come esso opera nella gestione e nell'amministrazione della terra e degli edifici che rientrano nella sua cura, gestione che in ogni caso si differenzia a seconda dell'obiettivo specifico per il quale il CLT nasce⁶⁸⁴. Considerati questi tre elementi, i quattro profili da approfondire sono poi i seguenti. *In primis*, la dissociazione tra proprietà del suolo e proprietà degli edifici, in secondo luogo il rapporto giuridico tra ente titolare del suolo e soggetti privati titolari degli edifici, e quindi il contratto di locazione che li lega, anche detto *ground lease*. Il terzo profilo è la *governance* e quindi la gestione del CLT, e in ultimo i meccanismi di alienazione degli edifici e i vincoli sugli stessi.

2.1. Dissociazione tra proprietà del suolo e proprietà degli edifici

La dissociazione tra proprietà del suolo e proprietà degli edifici⁶⁸⁵ è il centro propulsore degli scopi che animano il CLT. È infatti proprio la

⁶⁸² J.E DAVIS, L. ALGOED, M.E. HERNÁNDEZ-TORRALES (edited by), *On Common Ground. International Perspectives on the Community Land Trust*, cit. p. xxvii.

⁶⁸³ «Although a CLT's lands are frequently and fairly characterized as "community-owned" or, in the parlance of the present volume, as "common ground", these landholdings are neither collectively nor cooperatively owned by the people living on them or around them. Title is held exclusively by the CLT. A community land trust is ownership for the common good, not ownership in common», in *ibidem*.

⁶⁸⁴ «Some CLTs are focused less on the provision of housing, however, than on the preservation of watersheds, woodlands, or agricultural lands, either in rural or urban areas. The stewardship responsibilities of a CLT entrusted with managing such lands can look very different than the stewardship needed when affordable housing is a CLT's operational focus», in *ivi*, p. xxviii.

⁶⁸⁵ «The community land trust (CLT), also put forward an innovative solution by splitting the ownership of housing between the land and the buildings». E più specificamente: «the local community (through the CLT) owns and controls the land while individuals are given home ownership opportunities in the buildings», in D.M. ABROMOWITZ, *Community Land Trust*

«dissociazione soggettiva del titolo proprietario»⁶⁸⁶ che consente di socializzare la rendita fondiaria, abbattendo i costi di accesso, per mantenere costante nel tempo l'accessibilità dei suoli e degli edifici⁶⁸⁷. Nella maggior parte dei casi, come si è detto, non si costituisce un vero e proprio *trust* a beneficio della comunità, ma nel caso in cui avviene il CLT assume il ruolo di *trustee*⁶⁸⁸. Negli altri casi si ha normalmente un'organizzazione *non profit* che acquisisce molteplici particelle di terra di una determinata area geografica con l'intenzione di mantenerle per sempre⁶⁸⁹. L'altra parte della medaglia è rappresentata dagli edifici che vengono costruiti o che si trovano già su queste particelle di terra. Essi sono tendenzialmente di proprietà di singoli, oppure potrebbero essere anche di una cooperativa di edilizia popolare, una società a responsabilità limitata, una comunità di *cohousing*, una piccola impresa, o qualsiasi altro soggetto o combinazione di soggetti⁶⁹⁰. Questa è certamente la dissociazione classica che individua due soggetti proprietari, ma la flessibilità del modello e spesso anche il contesto urbano di riferimento richiedono certe variazioni. Così accanto agli alloggi occupati dai proprietari ci sono alloggi occupati da conduttori. In alcuni casi, infatti, il CLT non conserva solo la proprietà del suolo, ma anche quella dell'edificio, residenziale o commerciale che sia. Altre volte, invece, e questo accade spesso nel CLT a carattere condominiale, il CLT non possiede la terra sottostante, ma stipula un accordo con i singoli condomini per garantire gli stessi criteri di accessibilità degli alloggi in caso di rivendita.

and Ground Leases, in *Journal of Affordable Housing & Community Development Law*, 1992.

⁶⁸⁶ A. VERCELLONE, *Il Community Land Trust. Autonomia privata, conformazione della proprietà, distribuzione della rendita urbana*, cit., p. 88.

⁶⁸⁷ «The CLT's goal is to preserve access to land and provide "decent, affordable housing and home ownership opportunities for low and moderate income people *over and extended period of time and through a succession of owners*"», in S.J. PASTEL, *Community Land Trust: a promising alternative for affordable housing*, in *Journal of Land Use and Environmental Law*, 6, 2, 1991, p. 297.

⁶⁸⁸ Colui che detiene e amministra proprietà o *asset* a beneficio di una parte terza.

⁶⁸⁹ «Come si è visto, il CLT è, in primo luogo, un ente non lucrativo di diritto privato. In quasi tutti i casi esso si configura come una *membership corporation*, una forma organizzativa simile, per ratio e disciplina giuridica, all'associazione riconosciuta del diritto italiano», in A. VERCELLONE, *Il Community Land Trust. Autonomia privata, conformazione della proprietà, distribuzione della rendita urbana*, cit., p. 147.

⁶⁹⁰ J.E DAVIS, L. ALGOED, M.E. HERNÁNDEZ-TORRALES (edited by), *On Common Ground. International Perspectives on the Community Land Trust*, cit., p. 6.

2.2. Il *ground lease*

Il secondo profilo attiene al contratto che, di regola, lega, da un lato, il CLT⁶⁹¹ e, dall'altro, il proprietario dell'edificio⁶⁹². La causa, intesa quale funzione economico sociale del *ground lease*, è consentire che il suolo conservi in via perpetua l'accesso all'abitazione a basso costo, evitando di essere travolto dai fenomeni di speculazione edilizia. Il *ground lease* rileva e incide specialmente sotto due prospettive, da un lato quella dell'uso dei beni, dall'altro quella dell'alienazione, che va a costituire oggetto del quarto profilo di analisi.

Con riferimento all'uso del bene si pone l'attenzione all'obbligo di occupazione dell'immobile, che deve essere costante, continuato, personale, e a uso abitativo⁶⁹³. Non sono infatti consentiti meccanismi di sublocazione del bene, perché finirebbero per rendere vano il meccanismo di socializzazione della rendita⁶⁹⁴. Per tale ragione, una clausola del contratto specifica la durata minima dell'occupazione per

⁶⁹¹ «The CLT as land-owner is primarily interested in preserving housing stability and affordability rather than maximizing revenue from the land», in D.M. ABROMOWITZ, *Community Land Trust and Ground Leases*, cit.

⁶⁹² Per divenire proprietario e dunque per acquistare l'edificio, di regola, trattandosi di persone a basso reddito, è necessario che il soggetto proceda alla richiesta di un mutuo ipotecario. «Rispetto a tale mutuo, il CLT vanta un triplice interesse. In primo luogo, quello a che la garanzia che ad esso accede sia iscritta correttamente contro il solo *improvement* e risulti dunque coerente con la struttura proprietaria dell'*estate*, onde evitare [...] di dover affrontare i disguidi (e i costi) che potrebbero sorgere dalla conclusione di contratti *standard* in cui, a titolo di *collateral*, viene dedotto l'intero immobile (suolo + edificio). Inoltre, il *trust* ha interesse a che l'obiettivo del modello, e cioè assicurare ai propri *home-owners* un *housing-cost* mensile proporzionato alle loro condizioni di reddito, non venga frustrato dalla sottoscrizione di mutui che contengano condizioni eccessivamente onerose, evitando, pertanto, che essi divengano vittime di quelle operazioni di *predatory lending* particolarmente diffuse negli Stati Uniti, specialmente presso le fasce più deboli della popolazione. Infine, come si vedrà ampiamente, il CLT pretende che i mutui contratti per l'acquisto dei propri immobili contengano previsioni che consentano all'organizzazione di intervenire tempestivamente in caso di inadempimento del mutuatario in modo da arginare, quanto più possibile, il rischio di procedure esecutive. Per tali ragioni, il *ground lease* richiede che il contratto di mutuo stipulato per l'acquisto di una CLT-*home* sia preventivamente approvato dall'organizzazione. Poiché, d'altra parte, nell'ordinario operare del meccanismo di rivendita il *ground lease* viene sottoscritto contestualmente all'atto di cessione, esso espressamente prevede che la sottoscrizione di quest'ultimo da parte dell'organizzazione implichi l'approvazione del contratto di mutuo concluso dall'acquirente, il quale è solitamente allegato al *lease* e ad esso incorporato per rinvio», in A. VERCELLONE, *Il Community Land Trust. Autonomia privata, conformazione della proprietà, distribuzione della rendita urbana*, cit., p. 98-99. Sulla natura del *lessee*: «the lessee is whatever person or legal entity owns the building: an individual in the case of a single-family home, or some sort of co-ownership entity, such as a limited equity cooperative, in the case of a multi-family dwelling», in D.M. ABROMOWITZ, *Community Land Trust and Ground Leases*, cit.

⁶⁹³ In tutti i casi in cui lo scopo del CLT sia quello abitativo, e non per esempio agricolo.

⁶⁹⁴ A. VERCELLONE, *Il Community Land Trust. Autonomia privata, conformazione della proprietà, distribuzione della rendita urbana*, cit., p. 103.

ciascun anno, e il *ground lease* non può essere oggetto di subcontratto o essere ceduto a terzi, senza il previo consenso scritto del CLT. È in quest'ultima regola, che si rintraccia per deduzione il divieto di locazione, anche perché il *lessee* non potrebbe procedere a locare l'*improvement* senza la cessione anche del contratto di *ground lease* o la sottoposizione al *sub-lease* del proprio interesse proprietario sul suolo⁶⁹⁵. Questi meccanismi tendono anche alla realizzazione dello scopo principale del contratto, ossia quella di mantenere il bene finalizzato alla soddisfazione dell'esigenza abitativa, ed evitare periodi di inutilizzazione del bene medesimo.

Con riferimento poi alla durata del *ground lease*, esso di regola è valido per 99 anni⁶⁹⁶. Gli obblighi per le parti sono dal lato del *lessee*, come si è detto, il diritto di uso esclusivo del bene, dal lato del *lessor* (CLT) il diritto al controllo perpetuo sulle modalità di utilizzo della terra e la gestione degli alloggi, considerando i profili di alienazione, manutenzione, ristrutturazione e rivendita.

Emerge così il profilo di responsabilità e controllo non solo sulla terra, ma anche sugli *improvements* in capo al CLT. Esso è infatti responsabile della salvaguardia dell'integrità strutturale degli edifici e della sicurezza di coloro che vivono in essi. La manutenzione degli edifici riveste un'importanza strategica, perché consente non solo di fornire agli abitanti attuali degli edifici ottime condizioni di abitabilità, ma consente anche di conservare il valore d'uso a beneficio dei futuri abitanti e di non consumare «parte della rendita cristallizzata nel bene»⁶⁹⁷. Di regola il *ground lease* prevede che gli interventi di manutenzione ordinaria siano rimessi ai privati proprietari⁶⁹⁸, mentre quelli di manutenzione straordinaria siano affidati al CLT. Per quanto riguarda i lavori di ristrutturazione, che non modificano destinazione d'uso, la spettanza è in capo al privato, ma sarà richiesta la preventiva

⁶⁹⁵ *Ibidem*.

⁶⁹⁶ J.E DAVIS, L. ALGOED, M.E. HERNÁNDEZ-TORRALES (edited by), *On Common Ground. International Perspectives on the Community Land Trust*, cit., p. 6. Sul punto anche: D.M. ABRMOWITZ, *Community Land Trust and Ground Leases*, cit.

⁶⁹⁷ «Essa non potrebbe più essere socializzata, con la conseguenza che la mancata cura dell'immobile rischierebbe di minare alla base la tenuta economica del ciclo delle alienazioni», in A. VERCELLONE, *Il Community Land Trust. Autonomia privata, conformazione della proprietà, distribuzione della rendita urbana*, cit., p. 105.

⁶⁹⁸ «Il contratto, in particolare, prevede che l'*home-owner* debba mantenere l'intera *estate* che ha in uso (*land + improvement*) "in safe, sound and habitable condition, in full compliance with all laws and regulations" e che gli debba procedere, tempestivamente e a proprie spese, ad ogni riparazione (ordinaria) e sostituzione che dovesse rendersi necessaria», in *ivi*, p. 105-106.

autorizzazione scritta del CLT, laddove sia implicata la modifica della pianta, metratura o volume dell'edificio.

Il *ground lease* è, inoltre, un contratto a titolo oneroso, nel senso che alla prestazione del CLT corrisponde una controprestazione, in tal caso di natura pecuniaria, del *lessee*. Quest'ultimo è, infatti, tenuto al versamento di un canone mensile in favore del CLT, la c.d. *fee*. La *fee* è un contributo unitario, che si compone di quattro parti: la *pass-through charge*; la *repair reserve fund charge*; la *land-use charge*; e, infine, la *administrative charge*. La prima componente è relativa ai costi diretti sostenuti dal CLT in qualità di titolare del suolo che vengono quindi allocati in capo al *lessee*. La seconda è destinata a rimpinguare il fondo riservato ai lavori di manutenzione straordinaria, effettuati dal CLT. Va specificato, inoltre, che in alcuni CLT, vi sono tanti fondi quanti sono gli immobili insistenti sul suolo, mentre in altri CLT, soprattutto quelli di dimensioni più grandi e nei quali si affiancano agli spazi abitativi anche altri spazi destinati alla fruizione collettiva, vi è un solo fondo dal quale attingere per gli interventi di manutenzione rivolti sia agli immobili sia agli altri spazi. La terza rappresenta il canone che ciascun privato deve corrispondere per la costruzione su un suolo che ha in uso esclusivo, ma che non è di sua proprietà. Questo è dunque il meccanismo che consente la socializzazione della rendita prodotta dal suolo⁶⁹⁹. La quarta e ultima componente copre i costi amministrativi e di gestione del CLT. In caso poi di comprovata difficoltà economica nel pagamento della *fee* il CLT prevede meccanismi di protezione dei suoi abitanti in stato di bisogno, o attraverso la sospensione della *fee* per periodi determinati, o la sua riduzione, oppure la suddivisione del mancato pagamento tra tutti gli altri *home-owners* proporzionalmente ai loro redditi⁷⁰⁰.

La particolarità del contratto di *ground lease* si ritrova anche in una peculiare condotta del CLT nei confronti degli attuali o futuri *home-owners*. Questa condotta si traduce nell'espressione *stewardship*, che consta di tre tipi di attività: *disclosure*, *monitoring* e *assistance*. La prima è rivolta a informare gli acquirenti sui modi di funzionamento del CLT e chiarire diritti e obblighi di ciascuna delle parti. Le altre due attività ineriscono alla fase successiva all'acquisto e tendono a controllare lo stato economico degli *home-owners*, al fine di prevenire

⁶⁹⁹ «Essa viene allocata per il 70% al CLT, ed è dunque destinata agli scopi istituzionali dell'ente, e per il restante 30% all'*home-owner*, sotto forma di una riduzione dell'ammontare dovuto», in A. VERCELLONE, *Il Community Land Trust. Autonomia privata, conformazione della proprietà, distribuzione della rendita urbana*, cit., p. 110.

⁷⁰⁰ *Ivi*, p. 110-111.

eventuali situazioni di difficoltà, e verificare l'esatto adempimento del pagamento della *fee*, nonché lo stato di conservazione degli edifici, al fine di intervenire con la manutenzione, qualora necessaria.

2.3. Governance del CLT

Il profilo relativo alla gestione del CLT implica l'osservazione dei meccanismi di funzionamento del *board* del CLT e della *membership*.

La *community*, come precedentemente individuata, è strettamente correlata al tema della partecipazione alla gestione del CLT, che, di regola, è tripartita. Tale *governance* riserva a ogni parte una quota pari di membri nel consiglio di amministrazione. E così un terzo rappresenta gli interessi di chi detiene in locazione la terra dal CLT; un terzo gli interessi dei residenti della comunità circostante, non strettamente connessi pertanto al CLT⁷⁰¹; e, infine, un terzo gli interessi pubblici. La gestione tripartita si rivolge così al bilanciamento degli interessi in gioco, non considerando nessuno di essi come interesse predominante⁷⁰². Con riferimento poi agli interessi pubblici⁷⁰³, le diverse variazioni comportano che talvolta vi siano posti esclusivamente riservati a rappresentanti di amministrazioni nazionali o locali, mentre altre volte sono inclusi anche rappresentanti delle chiese locali, fondazioni, banche e simili⁷⁰⁴. In questa *membership* a carattere aperto vanno poi distinte due categorie di associati: i *lessee members* e i *general members*. Per i primi il rapporto con il CLT è regolato dal *ground lease*, e la sottoscrizione di questo comporta l'automatica adesione all'associazione. Per gli altri, invece, è previsto il pagamento di una quota associativa, o *membership dues*, dopo aver ricevuto approvazione dal consiglio di amministrazione dello *statement of support*, con il quale gli aspiranti *general members* dichiarano la volontà

⁷⁰¹ Sul punto, si veda, in particolare, *Chapter 3, Incorporation and Basic Structural Considerations*, in K. WHITE (edited by), *The CLT Technical Manual*, cit.

⁷⁰² «The ground lease deals extensively with such issues in a way that attempts to protect the broader community interests without unduly burdening the individual lessee», in D.M. ABROMOWITZ, *Community Land Trust and Ground Leases*, cit.

⁷⁰³ «I rappresentanti del *public interest* di solito acquistano la carica per nomina diretta da parte dell'ente interessato, anche se non mancano esempi in cui a tale ente è attribuito il potere di predisporre una lista di candidati sui quali l'assemblea è chiamata a esprimere le proprie preferenze elettorali. Gli altri membri del CdA sono invece eletti direttamente dall'assemblea, tra i propri componenti», in A. VERCELLONE, *Il Community Land Trust. Autonomia privata, conformazione della proprietà, distribuzione della rendita urbana*, cit., p. 150.

⁷⁰⁴ J.E DAVIS, L. ALGOED, M.E. HERNÁNDEZ-TORRALES (edited by), *On Common Ground. International Perspectives on the Community Land Trust*, cit., p. 5.

di acquistare la *membership*⁷⁰⁵. Questa adesione si conserva per i primi in base alla permanenza della titolarità proprietaria dell'alloggio, mentre per i secondi fintanto che perdura la corresponsione delle *dues*⁷⁰⁶ e dell'effettiva partecipazione alla vita associativa.

Il nucleo principale di gestione del CLT si ritrova nel *board of directors*, il consiglio di amministrazione del CLT, composto da coloro che sono eletti dall'assemblea proporzionalmente ai posti disponibili per ciascuna componente del CLT. Tutti coloro che partecipano all'assemblea hanno diritto di voto per eleggere i vari rappresentanti, e inoltre approvano il bilancio, e deliberano su tutte le materie sottoposte alla loro attenzione dal *board*, o dallo statuto (*bylaw*), come per esempio nel caso di decisioni di carattere economico o politico. Il *board* adotta tutte le decisioni all'unanimità, o in casi di impossibilità con maggioranza relativa dei presenti. Per altre decisioni è poi prevista la delibera assembleare rinforzata⁷⁰⁷. Il consiglio rappresenta, pertanto, l'organo esecutivo dell'ente, e in esso si distinguono le cariche di presidente, segretario e tesoriere. Le principali funzioni si configurano nel dare esecuzione alle delibere assembleari, predisporre il bilancio, redigere e stipulare i contratti con i *lessee* e concludere accordi con altri enti pubblici o privati, nonché tutte le funzioni amministrative⁷⁰⁸. Come per l'assemblea, anche per il *board*, le decisioni, eccetto che nei casi di impossibilità, sono prese all'unanimità.

2.4. Meccanismi di alienazione degli *improvements*

Con riferimento a quest'ultimo profilo del CLT, si considerano alcune clausole specifiche, inserite nel contratto di *ground lease*, quali la *resale formula clause* e la *purchase option clause*.

⁷⁰⁵ A. VERCELLONE, *Il Community Land Trust. Autonomia privata, conformazione della proprietà, distribuzione della rendita urbana*, cit., p. 147.

⁷⁰⁶ «Il *model bylaws* prevede che l'obbligo al pagamento delle *membership dues* possa essere adempiuto sia attraverso la corresponsione di una somma di denaro sia attraverso prestazioni lavorative in favore dell'organizzazione e assegna al consiglio di amministrazione il compito di determinare "the hourly rate at which labor will be credited as dues and the types of labor that may be credited"», in *ivi*, p. 148.

⁷⁰⁷ È il caso di decisioni su alienazione di eventuali suoli del CLT, modifica della *resale formula*, iscrizione di eventuali garanzie su uno o più suoli, le modifiche dello statuto, lo scioglimento dell'ente e l'adozione di provvedimenti disciplinari nei confronti di uno o più consiglieri di amministrazione. Sul punto, A. VERCELLONE, *Il Community Land Trust. Autonomia privata, conformazione della proprietà, distribuzione della rendita urbana*, cit., p. 149.

⁷⁰⁸ Per un approfondimento sul punto, *ivi*, p. 150 ss.; K. WHITE (edited by), *The CLT Technical Manual*, cit.

L'obbligo di conservazione dell'*affordability* degli *improvements* che ricade tra i doveri del CLT nel contratto di *ground lease* implica che il CLT si impegni a mantenere l'alloggio appetibile in termini economici anche per i successivi proprietari. D'altro canto, i soggetti privati, che decidessero di procedere all'alienazione del bene, sono tenuti al rispetto di una serie di vincoli che impediscono il loro ingiustificato arricchimento al momento della vendita del bene.

L'obiettivo, pertanto, dell'asservimento del bene, in via perpetua, all'accesso all'abitazione a costi bassi per famiglie, che si trovano in stato di bisogno, è realizzabile con l'inserimento nel contratto della *resale formula clause*⁷⁰⁹. Con tale formula sono tre le prospettive soggettive. Da un lato, vi è quella del CLT, che provvede alla definizione della clausola, la quale viene formalizzata già nello statuto dell'ente e poi andrà a essere contenuta nel contratto. Dall'altro lato, vi è la figura dell'alienante, colui che è proprietario dell'*improvement* e intende alienarlo. Qui si osserva che il privato deve ottenere il capitale, oltre a un'adeguata remunerazione del proprio investimento. L'ultima prospettiva soggettiva è poi rappresentata dal nuovo acquirente. Egli avrà interesse ad accedere a un alloggio a prezzi medio-bassi, trovandosi nella condizione di non potersi rivolgere al mercato. Nella formula, pertanto, l'equazione di calcolo del prezzo di vendita si compone del valore corrisposto in origine per l'acquisto, di una rivalutazione dello stesso per l'intervenuto passare del tempo, e quindi dell'inflazione, e una percentuale fissa⁷¹⁰ per l'aumento di valore del bene⁷¹¹. Il rispetto di questa clausola serve così per conservare il valore della rendita e socializzarlo, ridistribuendo costantemente il plusvalore dell'investimento iniziale⁷¹². Con riferimento, più in particolare, ai miglioramenti apportati dal privato, si è oggi giunti alla preferenza per una percentuale fissa, discostandosi così dall'originario calcolo dell'addizione direttamente riconducibile alle attività effettuate dal privato sul bene. La spinta quindi alla miglioria, anche solo voluttuaria, per il semplice incremento del prezzo di rivendita alimentava il rischio di propensione a comportamenti speculativi.

⁷⁰⁹ A. VERCELLONE, *Il Community Land Trust. Autonomia privata, conformazione della proprietà, distribuzione della rendita urbana*, cit., p. 90.

⁷¹⁰ Di solito il 25% dell'aumento di valore.

⁷¹¹ L'equazione di calcolo contempla in ogni caso un andamento crescente del valore del suolo, che aumenta nel tempo. Questo rappresenta un punto critico del CLT, che dunque non raffigura come possibile un decremento del valore del suolo, che invece potrebbe verificarsi.

⁷¹² A. VERCELLONE, *Il Community Land Trust. Autonomia privata, conformazione della proprietà, distribuzione della rendita urbana*, cit., p. 93.

L'ulteriore clausola della *purchase option*, o anche detta *preemptive option*, coinvolge anche essa le predette tre prospettive soggettive. Il soggetto alienante è tenuto, infatti, a vendere il bene al CLT, sul quale formalmente ricade poi l'onere di alienare l'*improvement* al nuovo acquirente, che dovrà stipulare con esso anche il contratto di *ground lease*. Si tratta di una prelazione sul riacquisto e rappresenta un passaggio obbligato, che laddove non si verificasse, determina una responsabilità degli amministratori ed è causa per una loro rimozione. Nel caso in cui non fosse esercitata, il soggetto che aliena il bene individuerà in modo autonomo il nuovo compratore, che dovrà in ogni caso rispettare i requisiti soggettivi previsti dallo statuto del CLT, e che sarà tenuto in ogni caso al rispetto delle previsioni del contratto di *ground lease*⁷¹³. Se questo è quello che accade eccezionalmente, di regola, invece, il CLT esercita il diritto di essere preferito e acquista il bene, per poi alienarlo al possibile nuovo compratore, scelto tra i soggetti posti in una specifica lista di attesa di compratori qualificati, in quanto rispettosi di una serie di requisiti economici descritti e richiesti nello statuto⁷¹⁴ e che ne attestano l'esigenza abitativa⁷¹⁵.

⁷¹³ «Il compratore di un immobile CLT è vincolato alle previsioni del *ground lease* anche nell'ipotesi in cui, come avviene in caso di mancato esercizio della *purchase option*, egli abbia acquistato il bene direttamente dal precedente *home-owner*. Il contratto, infatti, rappresenta la fonte del titolo in forza del quale l'edificio può legittimamente insistere sul suolo altrui e, per tale motivo, segue il bene presso qualsiasi proprietario», in A. VERCELLONE, *Il Community Land Trust. Autonomia privata, conformazione della proprietà, distribuzione della rendita urbana*, cit., p. 98. Si specifica, infatti, che nel diritto angloamericano il *lease* è un contratto che trasferisce un diritto reale, e così «segue il bene presso tutti i suoi titolari, vincolandoli alle proprie previsioni», in *ivi*, p. 112. La dottrina americana rifacendosi al principio generale e pacifico nel *property law* per cui il *lease* segue il bene, non si pone la questione di dover approfondire il tema in materia di CLT, ritenendo che anche in tal caso si applichi il diritto di sequela laddove oggetto del *leasehold* non sia l'edificio ma solo il suolo e l'alienante sia impersonificato dal *tenant*. Sul principio generale: «the landlord has the right to transfer her property interest. What happens if the landlord sells the property or it is inherited by the landlord's heirs? The new owner receives what the landlord was able to sell or give, that is, the landlord's reversion subject to the tenant's leasehold. The new owner also receives the attendant contractual rights to collect rent and to enforce the other terms of the lease. The new owner, however, does not obtain an immediate right to possess the property; the tenant's leasehold interest survives», in J.W. SINGER, B.R. BERGER, N.M. DAVIDSON, E.M. PEÑALVER, *Property Law. Rules, Policies and Practices*, cit., p. 835. Questa regola è contenuta, inoltre, in AMERICAN LAW INSTITUTE, *Restatement of the Law (Second) Property 2nd, Landlord and Tenant*, American Law Institute Publishers, 1977.

⁷¹⁴ «The CLT sells the homes to low or moderate income applicants who meet the organization's requirements with regard to income, ability to care for the home and land, and other criteria it deems relevant. The homes are sold for as little above cost as possible so that a low or moderate income will suffice», in S.J. PASTEL, *Community Land Trust: a promising alternative for affordable housing*, cit., p. 296.

⁷¹⁵ In alcuni casi: «some CLTs allow the lessee to make a direct sale so long as the CLT first reviews both the terms of the purchase and the qualifications of the prospective buyer as a

I meccanismi descritti consentono di garantire l'interesse collettivo al mantenimento del suolo e degli immobili a prezzi accessibili, ma anche una costante facilità nel reperire il nuovo acquirente, rappresentando così un ausilio per l'*home-owners* interessato ad alienare l'*improvement*, soddisfacendo così anche un interesse individuale. Egli, infatti, avrà sempre un acquirente sicuro, il CLT e in ogni caso la lista dei *qualified home-owners* garantisce l'individuazione di un soggetto con le caratteristiche previste dallo statuto⁷¹⁶. I meccanismi illustrati non rappresentano, pertanto, un vincolo irragionevole all'alienazione⁷¹⁷, ma una misura proporzionata al perseguimento di un interesse meritevole, l'accesso alla casa per le fasce svantaggiate.

Con riferimento agli ulteriori possibili modi di trasmissione del bene, si osserva che il contratto di *ground lease* regola anche la successione *mortis causa*, prevedendo che siano considerati e quindi bilanciati due diversi interessi, quello al godimento della casa familiare, e quello all'accesso agli alloggi da parte di coloro che versano in stato di bisogno. L'equilibrio raggiunto contempla che in caso di morte del *lessee*, il figlio, il coniuge, o il convivente del *de cuius* possono proseguire nella titolarità del bene, senza che sia necessario accertare il possesso dei requisiti previsti dallo statuto, in caso di cessione del bene *inter vivos*. Fuori da questa specifica ipotesi, tutti gli eredi⁷¹⁸ del *de cuius* succedono nella titolarità del bene, ma se è accertata la mancanza dei requisiti previsti, si procederà all'attivazione della *purchase option* da parte del CLT, trasferendosi così agli eredi non il bene immobile, ma il risparmio privato.

Accanto alle forme di alienazione *inter vivos* e successione *mortis causa*, l'ulteriore modifica soggettiva del titolare del diritto sugli

low-or moderate-income resident. In that case the CLT's right to purchase is only as a backstop in the event a sale was actually in violation of the ground lease», in D.M. ABROMOWITZ, *Community Land Trust and Ground Leases*, cit.

⁷¹⁶ Il diritto americano, mutuandolo dal diritto inglese, osserva nel *property law* la *rule against unreasonable restraints on alienation*. Essa «prevede che il limite all'alienazione stabilito convenzionalmente sia invalido salvo che risponda a un interesse meritevole di tutela e non imponga un sacrificio eccessivo», in A. VERCELLONE, *Il Community Land Trust. Autonomia privata, conformazione della proprietà, distribuzione della rendita urbana*, cit., p. 132. Sul punto, J.W. SINGER, B.R. BERGER, N.M. DAVIDSON, E.M. PEÑALVER, *Property Law. Rules, Policies and Practices*, cit., p. 838 ss. Sul punto, S.J. PASTEL, *Community Land Trust: a promising alternative for affordable housing*, cit., p. 301 ss.

⁷¹⁷ «In light of the social and economic policies underlying these rules, the CLT's structure does not illegally restrain alienation», in *ivi*, p. 295.

⁷¹⁸ «In a CLT ground lease, the lessee (or unit owner, the lessee (or unit owner in a co-op or condo) generally retains the right to leave the property by will to heirs», in D.M. ABROMOWITZ, *Community Land Trust and Ground Leases*, cit.

improvements si verifica al decorrere del termine del contratto di *ground lease*. Sussiste in capo al *lessee* il diritto di rinnovo del contratto, da esercitare attraverso il sollecito del CLT alla stipula del nuovo contratto. Nel caso in cui, il rinnovo non venisse sollecitato, il CLT tornerà ad appropriarsi degli *improvements* per accessione rispetto al suolo, di cui è proprietario. Si tratta del c.d. meccanismo di *property reversion*, che si applicherà anche in caso di risoluzione del contratto per inadempimento. Al *lessee* spetterà, dunque, il *purchase price*, una somma di denaro calcolata con le stesse modalità previste per la *resale formula*.

3. I principali CLT statunitensi

Come si è osservato, il CLT è uno strumento dinamico e flessibile, che consente di adattarsi alle diverse caratteristiche del territorio, degli scopi da perseguire e delle dinamiche socio-abitative per le quali si pone come rimedio. Non è un caso, infatti, che dalle sue origini a oggi abbia subito molte evoluzioni e abbia declinato le sue peculiarità in prospettive differenti, relativamente allo spazio geografico nel quale si è sviluppato. Nel tentativo di descrivere alcune delle più rilevanti esperienze di CLT negli Stati Uniti, si intende esaminare la duttilità del modello e comprendere quali siano le risposte più adatte a determinate esigenze che il CLT si pone di affrontare.

Viaggiando geograficamente, tra i CLT selezionati, si va da Burlington a Boston, da New York a San Juan, in Puerto Rico⁷¹⁹.

Nel Vermont, a Burlington, ha avuto origine il *Burlington Community Land Trust* (BCLT), istituito nel 1984. Si tratta di uno dei primi e più grandi⁷²⁰ CLT statunitensi⁷²¹, nonché del primo modello statunitense avviato e supportato nella gestione dall'amministrazione locale, che lo ha scelto come rimedio ai persistenti problemi legati agli alloggi, tra cui gli elevati tassi ipotecari, il fenomeno di *gentrification*, e la scarsa qualità e accessibilità degli alloggi stessi⁷²². Il modello adottato si delinea sulle caratteristiche del *classic model*, e si dota di un *board*

⁷¹⁹ Lo Stato di Puerto Rico è un territorio incorporato negli Stati Uniti, che ha avviato l'iter per il passaggio a Stato federale degli Stati Uniti, passaggio che non si è ancora concluso.

⁷²⁰ P. ARNOULD, N. QUINTAS, *Global study: Community-Led Housing in the COVID-19 context*, urbaMonde, dicembre 2020, p. 88.

⁷²¹ J.E. DAVIS, *Shared Equity Homeownership. The Changing Landscape of Resale-restricted, Owner-Occupied Housing*, Montclair, New Jersey, National Housing Institute, 2006, p. 44.

⁷²² B. M. TORPY, *The Best Things in Life Are Perpetually Affordable. Profile of the Champlain Housing Trust, Burlington, Vermont*, in J.E. DAVIS, L. ALGOED, M.E. HERNÁNDEZ-TORRALES (edited by), *On Common Ground. International Perspectives on the Community Land Trust*, Madison, Wisconsin, Terra Nostra Press, 2020, p. 315.

rappresentativo. Il CLT costituito è giuridicamente una organizzazione *non profit*, rientrante nello *status* definito dalla sezione 501(c)(3) dell'*Internal Revenue Code*, che la qualifica come esente dall'imposta federale sul reddito, e come possibile destinataria di donazioni di privati cittadini⁷²³.

Nonostante il costante supporto dell'amministrazione locale, il BCLT è stato istituito fuori dall'amministrazione comunale, perché restasse distante dalle mutevolezze politiche. Si intravede, quindi, nella natura privata una maggiore certezza di conservazione della missione di *affordability*, nonché lo strumento per valorizzare al meglio il meccanismo del *subsidy retention*. Questo denota certamente una almeno teorica distinzione tra il modello di amministrazione locale americano e il modello di amministrazione locale nazionale. L'equilibrio tra politica e amministrazione è senza dubbio il *focus* della questione, nonché la dinamica più complessa da delimitare. Nel sistema giuridico americano, l'amministrazione locale è la somma articolata di variegate caratteristiche strutturali, che si muovono in tre diverse direzioni, verticale, orizzontale, e interna⁷²⁴. Quella verticale definisce la relazione tra livello statale e livello locale, e si caratterizza per un'estrema varietà e disomogeneità, essendo diversi i poteri che gli stati concedono agli enti locali e i gradi di indipendenza dalle interferenze statali⁷²⁵. Quella orizzontale mostra la elevata numerosità delle amministrazioni locali, e anche le loro differenze, tra cui quella tra amministrazioni locali a giurisdizione generale o amministrazioni locali a giurisdizione specializzata⁷²⁶. Infine, la terza dimensione, quella interna, evidenzia

⁷²³ «This “rainy day fund” has enabled CHT to be a bolder and more innovative developer. CLT’s 501(c)(3) status also allows the organization to apply for funding from corporate and private philanthropic foundations, as well as from government programs that often require applicants to have a tax exemption as a condition of eligibility», in B. M. TORPY, *The Best Things in Life Are Perpetually Affordable. Profile of the Champlain Housing Trust, Burlington, Vermont*, cit., p. 317.

⁷²⁴ «In sum, local governance presents a kaleidoscopic quilt of structural features - vertical, horizontal, and internal - many of which have valence for the authority and operations of local agencies and deep relevance for a jurisprudence of localist administrative law», in N.M. DAVIDSON, *Localist Administrative Law*, in *The Yale Law Journal*, 126, 564-634, 2017, p. 604.

⁷²⁵ «Moreover, the types of powers that states grant to local bodies varies among states and within states, as does the degree of independence granted to local bodies to be free from state interference. As Gerald Frug and David Barron have argued, local authority does not have a unitary valence, but rather is a complex mix of empowerment and disability flowing from the states», in *ivi*, p. 597.

⁷²⁶ «General jurisdiction local governments differ in name and powers – from cities and counties to towns, villages, and other forms. Specialized local jurisdictions include a wide array of education districts, transit authorities, utility districts, and many others», in *ivi*, p. 598-599.

come spesso, nelle amministrazioni locali, la separazione tra poteri, quello esecutivo e quello legislativo, può attenuarsi o essere del tutto inesistente⁷²⁷. Inoltre, nel sistema statunitense a livello locale emerge una permeabilità tra pubblico e privato⁷²⁸, particolarmente evidente nell'operare delle *local agencies*, per le quali le dimensioni su cui opera il divario pubblico-privato sono, da un lato, la privatizzazione delle funzioni locali e, dall'altro, l'inserimento di attori privati nell'attività delle *public agencies*⁷²⁹. Il panorama non è, pertanto, esattamente equiparabile al sistema amministrativo locale italiano, ma è rilevante e anche recuperabile per l'analisi il rapporto tra pubblico e privato per lo svolgimento delle funzioni locali.

L'aspetto più interessante dell'esperienza di Burlington è poi la presenza nel suo *portfolio*, dagli anni Novanta, di *rental housing*, che è stato implementato attraverso l'utilizzo del programma *Low Income Housing Tax Credits*⁷³⁰, un programma federale che forniva fondi per la costruzione o la riabilitazione di alloggi destinati a famiglie di inquilini con un reddito inferiore al 60% del reddito medio dell'area⁷³¹. Alla fine del 2019, gli appartamenti posseduti dal CLT, e locati alle famiglie a basso reddito, hanno raggiunto quota 2.431. La formula della locazione è, dunque, una parte molto rilevante di questo modello, che per espansione geografica ha travalicato i confini della città di Burlington, estendendosi anche in altre aree del Vermont. L'ampliamento territoriale ha comportato l'incontro e la fusione nel 2006 con la *Lake Champlain Housing Development Corporation (LCHDC)*⁷³², anche essa impegnata nel mantenimento di alloggi a prezzi accessibili. Nella fusione si è conservata l'organizzazione del BCLT, che però ha cambiato nome in *Champlain Housing Trust (CHT)*. Il *classic model* si riverbera nella

⁷²⁷ «[S]eparation of powers doctrine is a concept foreign to municipal governance», in *Moreau v. Flanders*, 15 A.3d 565, 579 e n.16, Rhode Island Supreme Court 2011.

⁷²⁸ N.M. DAVIDSON, *Localist Administrative Law*, cit., p. 607 ss.

⁷²⁹ Per ripercorrere le parole di Davidson: «For local agencies, this public/private divide plays out over two dimensions: the privatization of local functions as well as the infusion of private actors in the work of public agencies», in *ivi*, p. 608.

⁷³⁰ «The Low-Income Housing Tax Credit (LIHTC) program is the most important resource for creating affordable housing in the United States today. Created by the Tax Reform Act of 1986, the LIHTC program gives State and local LIHTC-allocating agencies the equivalent of approximately \$9 billion in annual budget authority to issue tax credits for the acquisition, rehabilitation, or new construction of rental housing targeted to lower-income households», in <https://www.huduser.gov/portal/datasets/lihtc.html>

⁷³¹ B. M. TORPY, *The Best Things in Life Are Perpetually Affordable. Profile of the Champlain Housing Trust, Burlington, Vermont*, cit., p. 323.

⁷³² «LCHDC possessed about 1,200 rental apartments», in *ivi*, p. 324. Si veda, inoltre, J.E. DAVIS, *Shared Equity Homeownership. The Changing Landscape of Resale-restricted, Owner-Occupied Housing*, cit., p. 45.

struttura tripartita del *board*⁷³³, che riserva cinque posti ai proprietari, conduttori o membri delle cooperative che vivono negli alloggi del CHT⁷³⁴; cinque posti ai rappresentanti della *general membership* del CHT, che non vivono in un alloggio del CHT, ma ne supportano la missione e vivono nell'area circostante; cinque posti per gli esponenti dell'amministrazione pubblica⁷³⁵. Il *classic model* si riverbera, poi, anche nella struttura legale del CLT, che è quella di un'organizzazione *non profit* indipendente, costituita nello stato in cui ha sede⁷³⁶. È caratterizzato, inoltre, dalla tradizionale scissione tra proprietà della terra e proprietà degli immobili soprastanti. La prima spetta, infatti, in modo perpetuo al CHT, mentre la seconda, sia nel caso di edifici di nuova costruzione, sia di edifici già esistenti, è stata venduta a singoli proprietari. In alcuni casi, però, il CLT è proprietario non solo del suolo, ma anche dell'immobile. Si tratta degli alloggi concessi in locazione e degli immobili non destinati a scopi abitativi⁷³⁷.

Il CHT nella sua missione di conservazione dell'accessibilità ed economicità degli alloggi è anche un importante attore del meccanismo del *subsidy retention*, che si distingue da quello del *subsidy removal*⁷³⁸. Il CHT è, infatti, promotore del mantenimento dei sussidi pubblici, attraverso i quali di regola sostiene i costi dell'acquisto della terra, o

⁷³³ «Control of CHT's board is diffused and balanced to ensure that all interests are heard but no one interest is predominant», in J.E. DAVIS, A. STOKES, *Land in Trust Homes that Last. A performance evaluation of the Champlain Housing Trust*, Burlington, Vermont, Champlain Housing Trust, 2009, p. 20.

⁷³⁴ «From the 15 board directors of the CLT, 5 are residents. The perspective they bring to the discussions of the board are varied, depending if they represent rental, cooperative and ownership housing. They range from day-to-day basic service delivery and maintenance to community development (youth programs, community gardens, activities for refugees and migrants, etc.) and CHT's development policy (buying or selling land, compact building, energy production)», in P. ARNOULD, N. QUINTAS, *Global study: Community-Led Housing in the COVID-19 context*, cit., p. 88.

⁷³⁵ B. M. TORPY, *The Best Things in Life Are Perpetually Affordable. Profile of the Champlain Housing Trust*, Burlington, Vermont, cit., p. 324.

⁷³⁶ J.E. DAVIS, A. STOKES, *Land in Trust Homes that Last. A performance evaluation of the Champlain Housing Trust*, cit., p. 10.

⁷³⁷ *Ivi*, p. 10-11.

⁷³⁸ «Subsidy retention proved to be approximately two-and-a-half times *more effective* than subsidy removal, when measured by the number of households that CHT was able to assist, and five times *less expensive* than subsidy removal, when measured by the number of dollars that the Vermont Housing and Conservation Board, the City of Burlington, or another public agency would have had to invest to serve the same low-income households in the same homes as those served by CHT. A simpler way of saying the same thing is that, without CHT, these public agencies would have been forced to make a difficult choice: serve far fewer households or spend five times more money. They were spared that choice because CHT did what it promised to do. It preserved and leveraged the public's investment in affordable homeownership, retaining community wealth», in *ivi*, p. 30.

quelli della costruzione o riqualificazione degli alloggi. I sussidi si conservano, perché non si trasferiscono ai proprietari degli alloggi, ma restano incorporati al bene, senza che si verifichi la loro erosione nei passaggi della vendita⁷³⁹.

Il modello che si è sviluppato nel corso del tempo è stato promotore non solo della questione abitativa, intesa nel senso stretto del termine, e dunque della fornitura di alloggi, bensì si è preso cura anche dell'abitabilità dello spazio circostante, rigenerando siti inquinati e convertendo spazi abbandonati in aree per uso comune⁷⁴⁰.

⁷³⁹ «In the CLT, by contrast, these subsidies are retained in the housing, reducing its price for the next lower-income homebuyer. They are neither lost nor diminished during resale. The public's investment in affordable housing is preserved. It is also leveraged. Because subsidies are not removed at resale, multiple households (at similar levels of income) are successively served in the same subsidized home, as it changes hands again and again. When public dollars are invested in the shared equity homes of a CLT, more people are assisted and less money is needed», in *ivi*, p. 27-28.

⁷⁴⁰ «CHT's most recent non-housing venture is the acquisition and rehabilitation of a former Catholic elementary school in the Old North End, which had been mostly vacant for many years. CHT converted the building into a thriving community center. An anchor tenant is the City's Parks and Recreation Department, which is making full use of the building's gym for year-around recreation and sports, and also hosting arts and cultural activities and a daily senior center. Sharing the building with Parks and Recreation are a family center, a cooperative child development center, an amateur theatre, and a nonprofit organization providing refugees and New Americans with legal, health and social services, job training, youth services, translation, and English language classes. A large community room and a commercial kitchen accommodate neighborhood meetings and provide an affordable space for family gatherings like weddings and memorials, as well as for cultural celebrations and festivals», in B. M. TORPY, *The Best Things in Life Are Perpetually Affordable. Profile of the Champlain Housing Trust, Burlington, Vermont*, cit., p. 326. Sull'abitabilità degli spazi circostanti: «more than housing, with this wide range of solutions going from temporary accommodation to permanent housing, the CHT is a fundamental actor not only in urban development but also in the social, healthcare, and economic landscape of the little state of Vermont, before and during the pandemic. Furthermore, it has largely inspired many other CLTs across the country, as well as in Canada, Australia, United Kingdom, Belgium, and more recently in France in their pathway to concrete policies to “decommodify” housing and strengthen local economic and community fabrics», in P. ARNOULD, N. QUINTAS, *Global study: Community-Led Housing in the COVID-19 context*, cit., p. 89. Si veda, inoltre, G. ROSENBERG, J. YUEN, *Beyond Housing: Urban Agriculture and Commercial Development by Community Land Trusts*, in *Lincoln Institute of Land Policy*, 2012, p. 20. È opportuno, inoltre, considerare che lo statuto del CHT prevede specificamente: «the Board of Directors shall convey the right to use land owned by the Corporation: A. To facilitate access to land by landless people and others in need of its use, with special concern for those whose need is greatest; B. To provide for the environmental health and preservation of the land and natural community on and around it; and C. To guarantee the common stewardship of the land for the common good, in the present and the future». Lo statuto è disponibile al seguente link: <https://www.getahome.org/wp-content/uploads/CHT-Bylaws-1-2024.pdf>

Il CHT⁷⁴¹ è un ottimo esempio di mix di servizi abitativi di successo⁷⁴², perché contempla «shelters for the homeless, community homes with built-in services, rental apartments, limited-equity cooperatives, limited-equity condominiums, co-housing, and resale-restricted houses on leased land», vantando una comunità di circa seimila abitanti⁷⁴³ e un *portfolio* di più di tremila alloggi, che vengono gestiti su terreni che il CLT concede in locazione attraverso il contratto di *ground lease*, di durata ventennale⁷⁴⁴.

Nella città di Boston si trova uno dei più risalenti e più fiorenti CLT⁷⁴⁵, che rappresenta un modello di ispirazione anche per altri CLT. Si tratta del *Dudley Neighbors Incorporated* (DNI)⁷⁴⁶, creato dalla *Dudley Street Neighborhood Initiative* (DSNI)⁷⁴⁷, associazione senza scopo di lucro nata dall'esigenza di supervisionare il processo di sviluppo dell'area urbana⁷⁴⁸ *Dudley Triangle*⁷⁴⁹, alla fine degli anni

⁷⁴¹ È risultato vincitore di *United Nations World Habitat Award* per il *Global North* nell'anno 2008. «Champlain Housing Trust was recognized for its innovative efforts toward affordable housing by a 2008 United Nations World Habitat Award

for a model that is “sustainable, durable, and replicable” throughout the world», in J. MEEHAN, *Reinventing Real Estate: the Community Land Trust as a Social Invention in Affordable Housing*, cit., p. 124.

⁷⁴² T. ANGOTTI, *Community Land Trusts and Low-Income Multifamily Rental Housing: The Case of Cooper Square, New York City*, New York, Lincoln Institute of Land Policy, 2007, p. 8.

⁷⁴³ P. ARNOULD, N. QUINTAS, *Global study: Community-Led Housing in the COVID-19 context*, cit., p. 88.

⁷⁴⁴ J.E. DAVIS, *Shared Equity Homeownership. The Changing Landscape of Resale-restricted, Owner-Occupied Housing*, cit., p. 45.

⁷⁴⁵ J.E. DAVIS, *Origins and Evolution of the Community Land Trust in the United States*, cit.

⁷⁴⁶ «The formation of DNI followed as a method of implementing the housing development portion of the plan. DNI has played an important role in transforming the vacant land in the neighborhood from a liability into an asset», in J. FARREL CURTIN, L. BOCARSLY, *CLTs: a Growing Trend in Affordable Home Ownership*, cit.

⁷⁴⁷ La *Dudley Street Neighborhood Initiative* nasce il 15 ottobre 1984 per volere di altre organizzazioni *non profit*, fondate sul principio del *community development* e che erogavano servizi sociali, già attive sul territorio. Per un approfondimento sul punto, H. SMITH, T. HERNANDEZ, *Take a Stand, Own the land. Dudley Neighbors Inc., a Community Land Trust in Boston, Massachusetts*, in J.E. DAVIS, L. ALGOED, M.E. HERNÁNDEZ-TORRALES (edited by), *On Common Ground. International Perspectives on the Community Land Trust*, Madison, Wisconsin, Terra Nostra Press, 2020, p. 285. «Above all else, the leadership of DSNI wished to create a plan that did not involve resident displacement», in J.J. KELLY, *Sustaining Neighborhood of Choice: From Land Bank(ing) to Land Trust(ing)*, in *Washburn Law Journal*, 54, 2015, 613-624, p. 621.

⁷⁴⁸ S.R. FOSTER, C. IAIONE, *Co-cities. Innovative Transitions toward Just and Self-Sustaining Communities*. Cambridge, MIT Press, 2022, p. 49. Sul punto: «Other communities such as the Dudley Street Neighborhood Initiative (DSNI) in Boston, the first community-based organization to receive some of the powers traditionally reserved for redevelopment agencies, have used the CLT model as well. In 1984, when the Boston Redevelopment Authority announced its plans to redevelop Dudley Street, the residents feared the worst, i.e., gentrification and displacement. Subsequently, DSNI was formed as a community-based

Ottanta. Il trust fondiario controlla oggi oltre trenta acri di terreno e cerca di acquisirne altri. L'area della *Dudley Triangle* fu oggetto di una serie di espropriazioni, e i terreni interessati furono acquisiti dal CLT, al fine di controllarne il prezzo ed evitare fenomeni speculativi, grazie al riconoscimento conferitole dalla *Boston Redevelopment Authority* di "Urban Redevelopment Corporation"⁷⁵⁰, ai sensi del *Massachusetts General Laws Chapter 121*⁷⁵¹. Si tratta del riconoscimento di società a capitale ridotto costituita per la realizzazione di un progetto, di cui è responsabile dalla fase di pianificazione a quella di attuazione. La sua particolarità risiede poi nell'essere un soggetto privato a cui viene attribuita la possibilità di esercitare un potere tipicamente pubblico, quale il potere di espropriare suoli privati⁷⁵². Questo perché le corti

coalition to prevent displacement and to revitalize the neighborhood», in D.D. LAWRENCE, *Can communities effectively fight displacement caused by gentrification?*, in *Journal of Affordable Housing & Community Development Law*, 11, 4, 2002.

⁷⁴⁹ Per un approfondimento, è possibile visitare il sito dell'associazione: <https://www.dudleyneighbors.org/>

⁷⁵⁰ «Under Chapter 121A, the Boston Redevelopment Authority (the "BRA") may delegate the exercise of eminent domain by urban redevelopment corporations for certain projects. The statute defines these projects as: any undertaking consisting of the construction in a blighted open, decadent or sub-standard area of decent, safe and sanitary residential, commercial, industrial, institutional, recreational or governmental buildings and such appurtenant or incidental facilities as shall be in the public interest, and the operation and maintenance of such buildings and facilities after construction», in E.A TAYLOR, *The Dudley Street Neighborhood Initiative and the Power of Eminent Domain*, in *Boston College Law Review*, 36, 1995, p. 1075.

⁷⁵¹ <https://malegislature.gov/Laws/GeneralLaws/PartI/TitleXVII/Chapter121A>.

«L'espressione *eminent domain* si riferisce al potere dello Stato e dei governi federali di compiere espropriazioni per pubblica utilità dietro giusto indennizzo. Negli Stati Uniti, questo potere è tradizionalmente riservato allo Stato e agli enti pubblici, ma può eccezionalmente essere concesso a enti privati, quali società e *corporation*, come nel caso di Dudley Street», in C. IAIONE, M. BERNARDI, E. DE NICTOLIS, *La casa per tutti. Modelli di gestione innovativa e sostenibile per l'adequate housing*, cit., p. 84. In particolare per un approfondimento sul punto: E.A TAYLOR, *The Dudley Street Neighborhood Initiative and the Power of Eminent Domain*, cit.

⁷⁵² *In primis*, si evidenzia che «DSNI made history by becoming the first and the only community-based organization in the United States to win the power of eminent domain», in H. SMITH, T. HERNANDEZ, *Take a Stand, Own the land. Dudley Neighbors Inc., a Community Land Trust in Boston, Massachusetts*, cit., p. 286. È stata, inoltre, affermata la costituzionalità di questo meccanismo da una serie di casi che si sono espressi sullo stesso tema. Si veda: *Berman v. Parker*, 348 U. S. 26 (1954); *Hawaii Housing Authority v. Midkiff*, 467 U.S. 229 (1984); *National R.R. Passenger Corp.*, 503 U.S. 419 (1992). Si specifica, però, che se da un lato è costituzionale l'esercizio del potere di esproprio, resta oscuro il profilo relativo a chi possa effettivamente esercitare questo potere. Sul punto: «although the Supreme Court case law thoroughly addresses the public use requirement, it leaves open the question of exactly who may exercise the power of eminent domain. In *Berman*, *Hawaii Housing Authority*, and *National Railroad Passenger Corp.*, governmental bodies or agencies carried out the takings. Historically, courts did allow private corporations, in the form of railroads and public utilities, to exercise eminent domain powers in an effort to encourage industrialization. Courts, however, largely overlooked the private nature of these corporations because they could justify the takings under the narrow definition of public use as literally "use by the public"»,

hanno preferito allontanarsi da una interpretazione restrittiva del concetto di uso pubblico, valorizzando l'aspetto della produzione di un beneficio pubblico⁷⁵³, considerando comunque il tipo di progetto che la società privata intende realizzare sui suoli da espropriare⁷⁵⁴. I terreni acquisiti dal CLT sono stati fin dalla sua costituzione offerti in locazione a sviluppatori privati e associazioni *non profit* allo scopo di costruire alloggi a prezzi accessibili in linea con il piano regolatore della comunità durante la fase della costruzione, e poi successivamente ai singoli proprietari delle case, alle società cooperative di edilizia residenziale o altre forme di società, con i quali stipula il c.d. contratto di *ground lease*. Oggi si registrano duecentoventisette case a prezzi accessibili, di cui novantasette unità abitative di proprietà a prezzi accessibili in modo permanente, settantasette unità abitative in cooperativa e cinquantatré unità in affitto, e poi una serra comune, una fattoria urbana, un parco giochi per bambini, giardini e altri servizi⁷⁵⁵. Il contratto di *ground-lease* che si applica a questo CLT ha durata di novantanove anni, e contiene anche una clausola, fino a ora non osservata nel *classic model*. Si tratta della clausola, per la quale il DNI sarebbe tenuto a riconoscere un diritto di prelazione all'acquisto al singolo proprietario, qualora il DNI stesso decidesse di vendere il terreno, prima dello spirare del termine di validità del contratto.⁷⁵⁶

in E.A TAYLOR, *The Dudley Street Neighborhood Initiative and the Power of Eminent Domain*, cit., p. 1083.

⁷⁵³ «Courts have, however, moved away from this narrow reading of the public use doctrine and now view it as requiring only that the taking provide a public benefit. In DSNI's case, the public would benefit from having trash-filled vacant lots transformed into new, low-income housing», in E.A TAYLOR, *The Dudley Street Neighborhood Initiative and the Power of Eminent Domain*, cit., p. 1081.

⁷⁵⁴ «Although courts have adopted a broad formulation of the public use test for general eminent domain cases, takings by private corporations in the redevelopment context call for a more narrow reading of the public use requirement. In other eminent domain circumstances, courts have interpreted the "public" part of the public use test in very general terms», in E.A TAYLOR, *The Dudley Street Neighborhood Initiative and the Power of Eminent Domain*, cit., p. 1085.

⁷⁵⁵ «The vacant lots that once represented disinvestment and environmental degradation became the resources for the rebirth of the community. While maintaining the traditional community organizing focus on the immediate needs of the residents, DSNI's leadership employed control of land resources to connect the collective long-term interests of residents to justice idea. [...] The Dudley Street Neighborhood Initiative has created not only housing, but also public art and spaces for positive community action, and it has involved the neighborhood youth in every aspect of the community's growth», in J.J. KELLY, JR., *Land trusts that conserve communities*, in *DePaul Law Review*, 59, 2009.

⁷⁵⁶ «50% of the homeowners on the land trust earn between \$20-40k/year. 80% of families earn less than \$70k/yr», in <https://www.dudleyneighbors.org/dni-today.html>

Le fasce della popolazione che accedono agli alloggi sul suolo di proprietà del CLT sono di regola appartenenti a fasce di reddito medio-basse⁷⁵⁷ e i mutui richiesti sono basati solo sul valore della casa, e non anche del terreno, tenendo così il prezzo del corrispettivo a livelli inferiori.

Con riferimento, poi, ai meccanismi di alienazione degli *improvements*, si applicano le regole del *classic model*, con l'unica specifica che il proprietario della casa collabora con il CLT all'individuazione, in base alle liste dei *qualified home-owners*, del miglior acquirente, tendenzialmente scelto tra coloro che vivono già nel quartiere, e il singolo procede alla vendita senza prima alienare il bene al CLT. Qualora avvenisse, invece, la vendita al CLT, si verificherebbe ai fini dell'alienazione successiva una lotteria tra i *qualified home-owners*. Il supporto del CLT rileva non solo ai fini dei meccanismi di alienazione, ma anche durante l'intera durata del contratto. Sono organizzati, infatti, sempre corsi di formazioni precedenti e contemporanei al contratto per illustrare il funzionamento dello stesso, e, inoltre, il CLT supporta i residenti con la ricerca di un lavoro, programmi per i bambini e i giovani, nonché sostegno alla manutenzione e gestione delle riparazioni necessarie per l'alloggio.

È interessante anche che nel singolo caso specifico l'amministrazione locale abbia giocato un ruolo significativo, riconoscendo al DSNI la qualifica di Urban Redevelopment Corporation e ritenendo che l'assegnazione del potere di esproprio al CLT determinasse un basso rischio di conflitto di interessi tra pubblico e privato. E accanto al potere di *eminent domain*, si osserva anche un'intensa *partnership* con la città di Boston, che ha consentito il trasferimento a prezzi minimi di alcuni terreni di proprietà dell'amministrazione⁷⁵⁸. Questo è indice del fatto che il modello del CLT si presta bene a essere un punto di incontro tra i due attori,

⁷⁵⁷ Più specificamente, si osserva che: «Dudley's population is among the poorest and youngest in Boston. Approximately 27% of the area's population falls below the poverty line, as defined by the federal government. More than 40% of the neighborhood's high unemployment rate of 15% is more than twice the city-wide average. A few other statistics set the stage for our story: 18% of Dudley's residents are 14-24 years of age; 40% of the neighborhood's households contain children who are younger than 18 years; 26% of adults in the neighborhood do not have a high school degree; and 62% of Dudley's households are considered "cost burdened" by virtue of spending more than 30% of their household's income for the housing they occupy», in H. SMITH, T. HERNANDEZ, *Take a Stand, Own the land. Dudley Neighbors Inc., a Community Land Trust in Boston, Massachusetts*, cit., p. 284.

⁷⁵⁸ J. FARREL CURTIN, L. BOCARSLY, *CLTs: a Growing Trend in Affordable Home Ownership*, cit.

pubblico da un lato, privato dall'altro, perché coniuga gli interessi di entrambi, valorizzandoli⁷⁵⁹.

Con questa esperienza emerge infine l'importanza e la connessione tra l'alloggio e lo spazio circostante⁷⁶⁰. Il CLT nasce, infatti, per contrastare forme di degrado in costante aumento e con lo scopo di rigenerare un'area abbandonata⁷⁶¹, e con il tempo rafforza l'impegno prioritario nella costruzione di case accessibili, giardini, parchi giochi per bambini, senza tradire l'obiettivo di contribuire alla costruzione di una comunità⁷⁶². In aggiunta a queste tendenze, si osserva che il modello del *land trust* è stato utilizzato anche per la promozione e lo sviluppo di un'agricoltura urbana, diretta a generare una strategia di accesso al cibo prodotto localmente, oltre che a creare ulteriori spazi di incontro per la comunità⁷⁶³. Il DNI è anche un ottimo modello per esprimere e osservare le potenzialità del modello di gestione⁷⁶⁴ e di una *governance* equamente democratica, che si organizza con una rappresentazione paritaria nel *board* di tutte le differenze etnico-culturali presenti nel CLT⁷⁶⁵. Un modello che DSNI cerca di promuovere anche in altre parti della città di Boston, sostenendo la formazione di ulteriori CLT e

⁷⁵⁹ «Consequently, the delegation of eminent domain power to DSNI creates a low risk of conflict between public and private interests», in E.A TAYLOR, *The Dudley Street Neighborhood Initiative and the Power of Eminent Domain*, cit., p. 1084.

⁷⁶⁰ «The positive impact of the revitalization of the Dudley Triangle can be measured in many ways: improved public safety; higher rates of homeownership, compared with the surrounding community; and a high level of resident satisfaction, as reported in the regular quality-of-life surveys that DSNI conducts», in H. SMITH, T. HERNANDEZ, *Take a Stand, Own the land. Dudley Neighbors Inc., a Community Land Trust in Boston, Massachusetts*, cit., p. 288.

⁷⁶¹ J. MEEHAN, *Reinventing Real Estate: the Community Land Trust as a Social Invention in Affordable Housing*, cit.

⁷⁶² H. SMITH, T. HERNANDEZ, *Take a Stand, Own the land. Dudley Neighbors Inc., a Community Land Trust in Boston, Massachusetts*, cit., p. 287.

⁷⁶³ *Ivi*, p. 290-291.

⁷⁶⁴ S.R. FOSTER, C. IAIONE, *Co-cities. Innovative Transitions toward Just and Self-Sustaining Communities*, cit., p. 94.

⁷⁶⁵ «The Board has thirty-five seats, twenty of which are reserved for community residents including an equal number of representatives of the four main ethnic groups inside the community. Of the twenty community seats, four sets are for Black residents, four are for Latinos, four are for residents with a Cape Verdean heritage, four are for white residents, and four are for youth (ages 15-18) living in the community. Of the remaining seats, two are for community development organizations, two for local religious organizations, seven for partner organizations, and two for small business in the community. Once in place, these thirty-three members then elect two additional members from those who wanted to participate on the board but were not elected, for a total of thirty-five. Residents alone vote on who gets to serve on the two-year board term», in *ivi*, p. 95.

supportando l'attività di cooperazione e coordinamento dei vari CLTs realizzata da *Greater Boston CLT Network*⁷⁶⁶.

Nella città di New York lo sviluppo dei *Community Land Trust* è guidato in particolare dalla *NYC Community Land Initiative* (NYCCLI)⁷⁶⁷, un'alleanza di organizzazioni volta a occuparsi di giustizia sociale e accessibilità agli alloggi per i nuclei familiari più svantaggiati. Tra le organizzazioni che vi partecipano vi sono organizzazioni di comunità, religiose, sindacali e cittadine, tutte con l'intento di promuovere i CLT per contrastare la mancanza di una casa accessibile nel mercato privato. Il sostrato fattuale dal quale si parte è che il modello del CLT deve tentare di sradicare è quello nel quale ci sono quartieri che producono molti *homeless*, e nei quali sono molte le unità abitative sfitte o abbandonate, anche per i numerosi pignoramenti dovuti alle precarie condizioni economiche di tanti nuclei familiari. Il CLT si presenta, dunque, come un veicolo per preservare gli alloggi a prezzi accessibili e sottrarre a speculazione edilizia molti terreni in questi quartieri e affidarli alla gestione dei residenti. La NYCCLI offre pertanto supporto tecnico per la promozione di questi modelli, sostenendo l'idea che la terra sia un bene comune e la casa un diritto umano, da preservare e garantire anche per le persone a basso reddito.

Si evidenzia, inoltre, come l'attività promozionale della NYCCLI è giunta a presentare al Consiglio comunale della città di New York, nel febbraio 2023, un pacchetto di proposte di legge, denominato *Community Land Act* (CLA)⁷⁶⁸. Questo pacchetto considera il CLT e altre organizzazioni *non profit* come gli strumenti più utili per sviluppare e preservare alloggi a prezzi accessibili in modo permanente, nonché spazi comunitari e commerciali. Il CLA comprende tra le varie proposte il *Community Opportunity to Purchase Act* (Intro 196) (COPA) che riconosce al CLT e alle altre organizzazioni *non profit* orientate agli stessi scopi un diritto di prelazione nell'acquisto di edifici multifamiliari

⁷⁶⁶ H. SMITH, T. HERNANDEZ, *Take a Stand, Own the land. Dudley Neighbors Inc., a Community Land Trust in Boston, Massachusetts*, cit., p. 283. «With a growing membership, the Network is also serving as a vehicle to advocate for municipal policies and public resources that will promote development without displacement across the entire city», in *ivi*, p. 294.

⁷⁶⁷ Questa alleanza di organizzazioni è nata nel 2013, dall'attività di vari gruppi che erano già operativi negli anni precedenti. Si veda il sito per ulteriori dettagli: <https://nyccli.org/about/background/>

⁷⁶⁸ <https://legistar.council.nyc.gov/MeetingDetail.aspx?ID=1078798&GUID=8A71108D-9C2B-4561-AA89-DFA703632FE9&Options=info&Search=>. Il pacchetto di proposte di legge è ancora in attesa di essere approvato dal Consiglio comunale.

al momento della vendita da parte di soggetti privati; e il *Public Land for Public Good* (Intro 637), con il quale si riconosce a questi stessi soggetti anche una priorità rispetto ai costruttori privati a scopo di lucro in caso di cessione di terreni di proprietà dell'amministrazione comunale, così da garantire un'utilizzazione destinata al beneficio pubblico.

Per sottolineare poi l'impegno pubblico nel supporto al CLT, si osserva che nel 2017 il *NYC Department of Housing Preservation and Development* (HPD) ha formato, sulla base dell'apertura di un bando a cui partecipare, una *Community Land Trust Capacity Building Initiative*, che ha investito 1,65 milioni di dollari per i CLTs. Nel 2018 è stata introdotta una definizione dei *Community Land Trust Regulatory Agreements* nel codice amministrativo della città di New York, attraverso la *Local Law 67*⁷⁶⁹. Essa definisce "eligible community land trust" una società che soddisfa i seguenti criteri. Si deve trattare di una società costituita ai sensi dell'art. 11 della *Private Housing Finance Law*⁷⁷⁰ e della sez. 402 della *Not-for-Profit Corporation Law*⁷⁷¹, che preveda nel suo atto costitutivo la fornitura di alloggi per persone a basso reddito⁷⁷² sotto forma di CLT; che presenti le dichiarazioni informative richieste dall'agenzia di vigilanza⁷⁷³ e che abbia ricevuto l'approvazione di quest'ultima. Deve, inoltre, aver acquisito tutte le proprietà immobiliari nel rispetto dell'atto costitutivo e degli accordi con enti governativi in relazione a questi beni. Nello statuto devono essere previste le principali regole già viste nel *classic model*⁷⁷⁴, tra cui anche la stipula del contratto di *ground lease* con i residenti di durata

⁷⁶⁹ <https://nyc.legistar1.com/nyc/attachments/3869c3d9-e3dd-4c6f-95f6-bb94cb6b8361.pdf>

⁷⁷⁰ <https://www.nysenate.gov/legislation/laws/PVH/A11>

⁷⁷¹ <https://www.nysenate.gov/legislation/laws/NPC/402>

⁷⁷² Si definiscono tali quelle individuate ai sensi dell'art. 2, sez. 12 della *Private Housing Finance Law*. «10. "Persons of low income" and "families of low income". Persons or families who are in the low income groups and who cannot afford to pay enough to cause private enterprise in their municipality to build a sufficient supply of adequate, safe and sanitary dwellings, non-housekeeping accommodations or aged care accommodations», in <https://nysenate.gov/legislation/laws/PVH/12>

⁷⁷³ Si intende il *Department of Housing Preservation and Development*.

⁷⁷⁴ In particolare, deve essere previsto nello statuto che gli appezzamenti acquisiti siano destinati alla cessione in locazione a lungo termine; che venga trasferita ai locatari la proprietà di eventuali miglioramenti strutturali situati su tali appezzamenti in locazione; che sia garantito il diritto di prelazione per l'acquisto degli *improvements* strutturali a un prezzo determinato da una resale formula volta a conservare l'accessibilità per le famiglie a basso reddito; inoltre, che il consiglio di amministrazione sia composto da locatari degli alloggi, da un soggetto residente in una particolare area geografica specificata nello statuto dell'organizzazione e qualsiasi altra categoria di persone descritta nello statuto dell'organizzazione.

pari a 99 anni. Si realizza, infine, un punto di connessione tra l'agenzia di vigilanza, e quindi il *Department of Housing Preservation and Development*, e i CLTs, attraverso la stipula di un *Community Land Trust Regulatory Agreement*. Esso stabilisce alcuni standard che ogni CLT deve rispettare, al fine di poter essere beneficiario di un prestito o di una sovvenzione da parte della città di New York, acquisire proprietà immobiliare o interessi dalla città di New York, o ricevere un'esenzione di natura tributaria approvata dal Consiglio comunale, su raccomandazione dell'agenzia.

Per addentrarsi in un'esperienza concreta nel cuore di Manhattan, si sceglie di osservare il più antico CLT ancora in attività della città di New York. Si tratta del *Cooper Square Community Land Trust*⁷⁷⁵, nato negli anni Cinquanta e Sessanta dello scorso secolo, in un'area in cui l'afflusso degli immigrati è stato particolarmente rilevante, determinando così un'estrema eterogeneità di culture e storie. Si tratta di un *community land trust* urbano, nato dal movimento di alcuni attivisti che intendevano contrastare alcuni piani di rinnovamento urbano attraverso un piano alternativo, sviluppato a valle di una serie di incontri tra i membri della comunità⁷⁷⁶.

Il *Cooper Square CLT* fu costituito nel 1994 per detenere i terreni sottostanti gli edifici, che passarono nei primi anni Novanta alla *Cooper Square Mutual Housing Association (MHA)*⁷⁷⁷, costituita nel 1991 a

⁷⁷⁵ <https://www.coopersquareclt.org/>

⁷⁷⁶ «The Cooper Square CLT was created in 1991, but its roots go back to 1959, when planning czar Robert Moses proposed to level an 11-block area in the Lower East Side and replace it with what might now be dubbed “affordable housing” – union-sponsored coops. The Cooper Square Committee (CSC) of residents and businesses organized in opposition to the Moses project stating that even at below-market prices the new coops would be out of reach of the majority of current residents. In 1961, the Committee completed its own plan for the urban renewal area that included preserving existing housing and building new low-income housing», in T. ANGOTTI, *Community Land Trusts and Low-Income Multifamily Rental Housing: The Case of Cooper Square, New York City*, cit., p. 5-6.

⁷⁷⁷ È bene inquadrare il fenomeno storico che ha interessato molti edifici del Lower East Side, perché è accaduto che gli edifici destinati alla rimozione ai sensi del Piano di Moses erano di fatto stati abbandonati dai proprietari privati. «Building abandonment in the Lower East Side was also a widespread phenomenon outside designated urban renewal areas. In the 1960s and 1970s, New York City landlords walked away from hundreds of thousands of units of multifamily housing occupied by low-income tenants in the South Bronx, Harlem, Central Brooklyn, and the Lower East Side. Lacking heat, hot water and other services, some tenants left; others took over their buildings and kept them operational», in T. ANGOTTI, *Community Land Trusts and Low-Income Multifamily Rental Housing: The Case of Cooper Square, New York City*, cit., p. 6. Si osserva, inoltre, che Angotti riconosce un'origine nordeuropea del modello della *mutual housing association*, scrivendo che: «according to CSC leaders, the principal influence in founding the mutual housing and CLT was the mutual housing model from northern Europe. Dutch students and professionals who interned at CSC made the case

seguito di una serie di accordi tra la *Cooper Square Committee*⁷⁷⁸ e la città di New York, ma che venne ufficialmente riconosciuta solo nel 2012 dal Procuratore Generale dello Stato di New York quale *limited-equity cooperative*. In questo caso, quindi, la *Cooper Square Mutual Housing Association* detiene la proprietà degli edifici, ma i residenti a seguito del riconoscimento ufficiale hanno proceduto all'acquisto di azioni nella società cooperativa a prezzi molto modesti. Il paradigma, dunque, osservato nel *classic model*, della bipartizione tra proprietà dei suoli e proprietà degli edifici tende in questa esperienza a sfumare i suoi netti confini, per introdurre una nuova variabile, quella della società cooperativa per azioni⁷⁷⁹. Si osserva, inoltre, che *Cooper Square CLT* è giuridicamente una società *non profit*, 501(c)(3), ossia esente dall'imposta federale sul reddito ai sensi della sezione 501(c)(3) dell'*Internal Revenue Code*, in quanto è organizzata e gestita esclusivamente per gli scopi esenti indicati nella sezione, non destina i guadagni a beneficio di azionisti privati, ed è idonea al ricevimento di contributi deducibili dalle tasse, ai sensi della sezione 170 del Codice. Può definirsi dunque una *charitable organization*⁷⁸⁰.

Oggi il *Cooper Square CLT* possiede e gestisce, in perpetuo, i suoli su cui insistono ventitré edifici del *Lower East Side*, con trecentoquarantasei unità abitative, di cui ventuno di proprietà della *Cooper Square Mutual Housing Association II (CSMA II)* e due dei *Two Buildings Tenants United (TBTU) HDFC*⁷⁸¹. In particolare, la *Cooper*

for the mutual housing model, which was also supported by housing specialists at PICCED», in *ivi*, p. 7.

⁷⁷⁸ Formata negli anni Sessanta dagli attivisti della zona e autrice dell'*Alternate Plan*, piano che era volto a contrastare l'*Urban renewal plan* di Robert Moses.

⁷⁷⁹ La *limited-equity cooperative* è descritta nei seguenti termini: «In a LEC, several households collectively own multiple dwelling units—usually in a multi-family building—via a cooperative corporation (co-op). Each household purchases one share of the co-op, entitling them to a dwelling unit and a vote in the co-op's governance; the share also enforces the co-op's limited equity (i.e., affordability) controls. Low-income tenants often pursue this model of ownership when their landlords threaten them with eviction and/or building disrepair. An LEC provides a means for low and very low-income households to gain autonomy over their housing circumstances, preserve affordable rents, and earn very modest equity. It also, however, requires a significant amount of fiscal and organizational capacity to maintain the co-op», in M.M. EHLENZ, *Community Land Trusts And Limited Equity Cooperatives: A Marriage Of Affordable Homeownership Models?*, New York, Lincoln Institute of Land Policy, 2014, p. 1-2.

⁷⁸⁰ <https://www.irs.gov/charities-non-profits/charitable-organizations/exemption-requirements-501c3-organizations>

⁷⁸¹ HDFC è l'acronimo di *Housing Development Fund Company*. Si tratta di cooperative che detengono una forma di proprietà immobiliare, che va distinta dalla proprietà condominiale, oltre che da quella unifamiliare. Le HDFC sono cooperative che possiedono immobili e nelle quali i proprietari delle singole unità abitative si comportano come se fossero azionisti nella

*Square Mutual Housing Association II (CSMHA II)*⁷⁸² è una cooperativa di case a prezzi accessibili gestita e partecipata dai residenti locali, che all'interno del *Cooper Square CLT* gestisce trecentoventotto unità nei ventuno edifici di sua proprietà⁷⁸³. Il TBTU HDFC è una cooperativa *Housing Development Fund Corporation*, costituita dal *Cooper Square CLT*, ai sensi della *New York State Business Corporation Law* e dell'art. 11 della *New York State Housing Finance Law*⁷⁸⁴. È soggetta alla supervisione del *Department of Housing Preservation and Development (HPD)*. Essa gestisce due immobili in locazione, con diciotto unità abitative ciascuno. Si realizza così una commistione tra edifici la cui titolarità è in capo a una società cooperativa partecipata dai residenti, che ne detengono azioni, e altri che sono invece concessi in locazione ai residenti dalla TBTU HDFC. La possibilità di realizzare forme di locazione a prezzi stabili in luogo della proprietà rappresenta un'ulteriore variazione dal *classic model*. Emerge da questa esperienza anche un costante e rilevante dialogo con l'amministrazione locale, che ha consentito la riduzione dei costi di terreni e finanziamenti⁷⁸⁵, e che sostiene con sussidi il CLT. Questo è anche il miglior utilizzatore di sussidi nella città, perché consente il recupero del sussidio offerto quando esso, al momento dell'uscita dell'inquilino dalla cooperativa e, quindi, al rilascio dell'immobile, viene reinvestito per i nuovi residenti⁷⁸⁶. L'impiego dei sussidi da parte del CLT è più efficace anche dei casi nei quali è direttamente l'amministrazione locale a investire, con partenariati pubblico-privati, nella costruzione di case per persone a

società. Si differenziano anche dalle cooperative che operano a prezzi di mercato, perché la capacità di un'azionista di ottenere un profitto dalla vendita di un'unità è limitata per garantire l'accessibilità dell'unità ai futuri acquirenti a basso reddito. Inoltre, «in HDFC coops all shareholders own an equal number of shares, regardless of the size of their apartment. Shareholders elect a Board of Directors to make decisions about the coop. Typically, a coop Board of Directors is elected annually», in <https://www.nyc.gov/site/hpd/services-and-information/hdfc.page>

⁷⁸² È stata costituita nel 1995.

⁷⁸³ «While the transition took several years to implement, residents began purchasing shares of the LEC in December 2012», in M.M. EHLENZ, *Community Land Trusts And Limited Equity Cooperatives: A Marriage Of Affordable Homeownership Models?*, cit., p. 11.

⁷⁸⁴ <https://www.nysenate.gov/legislation/laws/PVH/A11>

⁷⁸⁵ «Our study finds that the success and survival of the Cooper Square CLT were made possible by decades-long political organizing and support from local government that drastically reduced land and financing costs», in T. ANGOTTI, *Community Land Trusts and Low-Income Multifamily Rental Housing: The Case of Cooper Square, New York City*, cit.

⁷⁸⁶ «Does Cooper Square more effectively spend public subsidy dollars than other forms of low-income housing in New York City? There are different ways of looking at this question. One is to consider the extent to which public subsidies are recaptured. For example, when new homeowners that received subsidies sell their homes, the subsidies may be recaptured and used to support other new homeowners», in *ivi*, p. 17.

reddito molto basso, principalmente per il fatto che non vengono imposti limiti ai prezzi di rivendita del bene assegnato⁷⁸⁷. In questa esperienza si realizza, pertanto, una commistione e un'ibridazione tra più modelli, quello del CLT da un lato e quello delle *limited-equity cooperatives* (LECs). Si tratta in entrambi i casi, di modelli a capitale condiviso, nei quali la proprietà è suddivisa in un diritto di uso (*use right*), per il quale il proprietario dell'immobile mantiene la proprietà dei miglioramenti fisici sulla proprietà, e un diritto di proprietà del suolo (*land right*), per il quale un'organizzazione senza scopo di lucro mantiene la proprietà della terra sottostante⁷⁸⁸. La commistione dei due modelli, introduce il profilo della proprietà collettiva, che viene in rilievo attraverso una società cooperativa per azioni, perché i privati non possiedono il singolo immobile, ma possiedono una quota della società, la quale è titolare dell'intero edificio. La società cooperativa per azioni si distingue in questo modo anche dal modello condominiale.

La quarta esperienza, oggetto di analisi, è rappresentata dal *Caño Martín Peña Community Land Trust*⁷⁸⁹, localizzato a San Juan, capitale di Puerto Rico. Si tratta di un'esperienza che interessa un'area geografica certamente diversa da quelle di Boston e New York, ma che rappresenta un importante tassello nella storia del *Community Land Trust*, perché si tratta del primo CLT istituito nell'area caraibica, nonché del CLT vincitore del *World Habitat Award* per l'anno 2015-2016⁷⁹⁰. La rilevanza di questa esperienza emerge anche soprattutto nella possibilità di osservare la sua flessibilità e adattabilità del modello alle esigenze di

⁷⁸⁷ *Ivi*, p. 17-18.

⁷⁸⁸ J.E. DAVIS, *Origins and Evolution of the Community Land Trust in the United States*, cit.; J.E. DAVIS (edited by), *The Community Land Trust Reader*, cit.; M.M. EHLENZ, *Community Land Trusts And Limited Equity Cooperatives: A Marriage Of Affordable Homeownership Models?*, cit., p. 5.

⁷⁸⁹ Per una scheda informativa su questo CLT, si veda: P. ARNOULD, N. QUINTAS, *Global study: Community-Led Housing in the COVID-19 context*, cit., p. 94. «Fidecomisio de la Tierra represents the primary mechanism through which the local communities surrounding Martín Peña Canal are overcoming poverty; it has completely transformed the area and enabled the local community to legalize the relationship between more than 2,000 families and the land on which they stay, to access to affordable and safe housing, to resettle in a fair way people living close to the canal in risk areas, to improve environmental conditions by developing basic infrastructures and dredging the canal, to ensure ownership, to learn how to collective manage the area and how to favor the community participation», in M. BERNARDI, *An Informal Settlement as a Community Land Trust. The case of San Juan, Puerto Rico*, in *The Urban Media Lab*, 18 luglio 2017, disponibile al seguente link: <https://labgov.city/theurbanmedialab/the-favela-as-a-community-land-trust-the-case-of-san-juan-puerto-rico/>

⁷⁹⁰ *Global Community-led housing, Impact Report 2020*, World Habitat, 2020. Si veda anche: *The Role of Land in achieving adequate and affordable housing*, United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat), 2021, p. 26-27.

un determinato territorio. Si osserva, infatti, che l'area in questione è un'area geografica ecologicamente molto preziosa, nonché estremamente vulnerabile, e un'area nella quale si sono diffuse forme di abitazione a carattere informale⁷⁹¹. L'informalità degli insediamenti è un fattore particolarmente incisivo, che consente di presentare il CLT come un modello risolutivo di un fenomeno di instabilità politica e sociale. La storia di questa esperienza inizia con il nuovo millennio, e si sviluppa lungo le acque altamente inquinate del canale *Martín Peña*, che connette il contesto lagunare alla baia di San Juan. Gli abitanti di sette⁷⁹² insediamenti informali hanno deciso di adottare il modello del CLT⁷⁹³, adattandolo alle necessità locali⁷⁹⁴. L'istituzione risale agli anni tra il 2002 e il 2004, quando l'attività di dragaggio delle acque del canale ha rappresentato una minaccia per residenti e il rischio di vedersi privati di un alloggio. Per proteggere quindi i residenti dal possibile spostamento e regolarizzare il possesso della terra, si decise di istituire un CLT, il *Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña*, che è stato individuato come strumento di generazione e redistribuzione di benessere⁷⁹⁵. Il CLT

⁷⁹¹ «The danger of being pushed aside as a community's land grows more valuable is especially acute in informal settlements in the United States and elsewhere. In many of these squatter communities, people have become deeply rooted over several generations, even to the point of constructing permanent dwellings. But they have no legal right to occupy the land. They have no security of tenure. Community land trusts have been proposed as a possible strategy for securing the homes of squatters through long-term lease holds», in J.E DAVIS, *Common Ground: Community-Owned Land as a Platform for Equitable and Sustainable Development*, in *San Francisco Law Review*, Vol. 51, 1, 2017, p. 26.

⁷⁹² Le sette comunità coinvolte sono le seguenti: Barrio Obrero, Barrio Obrero Marina, Buena Vista Santurce, Israel-Bitumul, Buena Vista Hato Rey, Las Monjas, Parada 27.

⁷⁹³ «Together with their external partners, the Caño residents have created a viable CLT that aims to protect their right to land, their right to adequate housing, their right to live in the city with dignity, their right to health, and their right to participate in the decisions that affect their future, including those related to the use and development of their land», in M.E. HERNÁNDEZ-TORRALES, L. RODRÍGUEZ DEL VALLE, L. ALGOED, K. TORRES SUEIRO, *Seeding the CLT in Latin America and the Caribbean. Origins, Achievements, and the Proof-of-Concept Example of the Caño Martín Peña Community Land Trust*, in J.E DAVIS, L. ALGOED, M.E. HERNÁNDEZ-TORRALES (edited by), *On Common Ground. International Perspectives on the Community Land Trust*, Madison, Wisconsin, Terra Nostra Press, 2020, p. 191.

⁷⁹⁴ *Ivi*, p. 189.

⁷⁹⁵ *Ibidem*. Sul punto: «Finally, the Law also created the Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña or Caño CLT. The ownership of the land on which the communities had lived for over 70 years, previously in ownership of different public agencies, was transferred, first to ENLACE and, then, to the Caño CLT. The land was kept out of the real estate market in perpetuity», in L. ALGOED, M.E. HERNÁNDEZ TORRALES, *The Land is Ours. Vulnerabilization and resistance in informal settlements in Puerto Rico: Lessons from the Caño Martín Peña Community Land Trust*, in *Radical Housing Journal*, Vol. 1(1), April 2019, 29-47, p. 34. Per un approfondimento sulla storia della città di San Juan prima dell'istituzione del CLT, si veda: M.E. HERNÁNDEZ-TORRALES, L. RODRÍGUEZ DEL VALLE, L. ALGOED, K. TORRES SUEIRO, *Seeding the CLT in Latin America and the Caribbean. Origins,*

è da ricomprendere in una più ampia attività di pianificazione partecipata, volta a evitare la gentrificazione dell'area, il c.d. *ENLACE Project Corporation*, che ha condotto anche alla creazione del *Group of Eight Communities Adjacent to the Caño Martín Peña, Inc.* (G-8), che ha riunito tutte le organizzazioni *community-based*, favorendone così il dialogo e la comprensione reciproca, oltre che la collaborazione per il raggiungimento di un obiettivo comune⁷⁹⁶. Hanno, inoltre, promosso la realizzazione di strumenti regolatori progettati in ottica *bottom-up*. È stato, infatti, redatto il *Comprehensive Development and Land Use for the Special Planning District of the Caño Martín Peña (the District Plan)*, poi approvato ufficialmente dal Governatore di Puerto Rico nel 2007, ed è stata adottata la *Law 489* del 24 settembre 2004⁷⁹⁷, con la quale è stato istituito il CLT, oltre a una organizzazione governativa, la *ENLACE Project Corporation*, incaricata di implementare il *District Plan* con ruolo preminente dei residenti⁷⁹⁸.

Oggi il *Caño CLT* conta circa millecinquecento membri con redditi bassi o moderati, proprietari di alloggi, che insieme gestiscono e detengono più di centodieci ettari di terra, la maggior parte dei quali, in precedenza, appartenuti alle agenzie governative. Questo modello ha contrastato, inoltre, le tendenze al dislocamento involontario dei residenti, causate dalle varie turbolenze finanziarie, che dal 2006 hanno colpito il territorio portoricano, nonché quelle causate dalle devastanti

Achievements, and the Proof-of-Concept Example of the Caño Martín Peña Community Land Trust, cit., p. 191-194.

⁷⁹⁶ L. ALGOED, M.E. HERNÁNDEZ TORRALES, *The Land is Ours. Vulnerabilization and resistance in informal settlements in Puerto Rico: Lessons from the Caño Martín Peña Community Land Trust*, cit., p. 33.

⁷⁹⁷ https://presupuesto.pr.gov/adopted_Budget_2012_2013/Aprobado2013Ingles/suppdocs/bas_legal_ingles/264/ley489.pdf La legge è conosciuta anche come *Ley para el Desarrollo Integral del Distrito de Planificación Especial del Caño Martín Peña*. «This law ordered that all previously publicly owned land within the Caño Martín Peña Special Planning District was to be automatically transferred to a new government body created under the law, identified as *Corporación del Proyecto ENLACE del Caño Martín Peña (ENLACE)*, after which ENLACE transferred the lands to the CLT», in M. VERONESI, L. ALGOED, M.E. HERNÁNDEZ-TORRALES, *Community-led development and collective land tenure for environmental justice: the case of the Caño Martín Peña community land trust, Puerto Rico*, in *International Journal of Urban Sustainable Development*, 14, 1, 388-397, 2022, p. 391.

⁷⁹⁸ M.E. HERNÁNDEZ-TORRALES, L. RODRÍGUEZ DEL VALLE, L. ALGOED, K. TORRES SUEIRO, *Seeding the CLT in Latin America and the Caribbean. Origins, Achievements, and the Proof-of-Concept Example of the Caño Martín Peña Community Land Trust*, cit., p. 190.

ripercussioni dei due uragani che si sono abbattuti sull'isola nel settembre del 2017⁷⁹⁹.

Il modello di CLT realizzato prende ispirazione dai principi e dalle regole che hanno contraddistinto i CLT diffusi negli Stati Uniti⁸⁰⁰, ma è stato conformato agli strumenti giuridici più tipici dell'area⁸⁰¹ e alle necessità locali, essendo un territorio che vanta un sistema giuridico misto, in parte di *civil law*, e in parte di *common law*. Il CLT in questione osserva, pertanto, elementi classici del CLT statunitense, come la proprietà del suolo perpetuamente detenuta e gestita dall'organizzazione *non profit*, ma inserisce al contempo un istituto tipico del *civil law*, quale il diritto di superficie⁸⁰², un diritto reale di godimento, che richiama gli assetti più classici della proprietà privata. I residenti sui suoli del CLT, e che nel caso in esame già risiedevano sugli stessi prima della costituzione del CLT, hanno ricevuto il diritto di godimento sulla particella di terra su cui insiste la loro abitazione attraverso la trasmissione agli stessi del diritto di superficie. In ragione delle radici di *civil law*, si è anche stabilito che il trasferimento della terra pubblica all'organizzazione *non profit* del CLT, avvenisse secondo gli schemi del modello civile di *trust*, ai sensi del quale il governo indossa le vesti del *settlor* e trasferisce la terra al *trustee* (CLT), che riceve la proprietà della terra, e la gestisce a beneficio dei residenti, presenti e futuri (*beneficiaries*). Essendo a questi ultimi conferito il diritto di superficie⁸⁰³, essi hanno il diritto di occupare e usare la

⁷⁹⁹ Sulla risposta del *Caño CLT* agli uragani, si veda: L. ALGOED, M.E. HERNÁNDEZ TORRALES, *The Land is Ours. Vulnerabilization and resistance in informal settlements in Puerto Rico: Lessons from the Caño Martín Peña Community Land Trust*, cit., p. 38-39.

⁸⁰⁰ Durante le riunioni iniziali di sviluppo del progetto si è proceduto a discutere direttamente anche con un rappresentante del *Dudley Street Neighborhood Initiative* di Boston, affinché potesse condividere l'esperienza di quel modello.

⁸⁰¹ Si deve osservare, infatti, che il territorio di Puerto Rico vanta un sistema giuridico misto, in parte di *civil law* e in parte di *common law*. Per un approfondimento sulle origini storiche del sistema giuridico portoricano, si veda: L. FIOL MATTÀ, *Civil Law and Common Law in the Legal Method of Puerto Rico*, in *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 40, 4, 1992, p. 783-815.

⁸⁰² «The surface rights deed is a common legal tool in Napoleonic code (which largely underpins legal systems across Latin America) and enables, among others, the right to occupy and use a piece of land. This was applied to parcels of CLT land beneath each resident's home. The surface right can also be inherited by the family's heirs. The CLT has been identifying homeowners in the District to recognise their surface right and to help them register their title deed in the Puerto Rico Real Property Registry», in M. VERONESI, L. ALGOED, M.E. HERNÁNDEZ-TORRALES, *Community-led development and collective land tenure for environmental justice: the case of the Caño Martín Peña community land trust, Puerto Rico*, cit., p. 392.

⁸⁰³ «Surface rights can be inherited, sold, and mortgaged, giving families formal access to this type of credit», in L. ALGOED, M.E. HERNÁNDEZ TORRALES, *The Land is Ours*.

superficie di terra, sulla quale insiste la loro abitazione, nonché la possibilità di trasmettere in eredità questo diritto, ma non detengono la proprietà del suolo. I diritti di superficie, inoltre, possono essere perpetui o a termine, e per la loro validità è richiesta la forma dell'atto pubblico e la successiva trascrizione nel *Puerto Rico Property Registry*⁸⁰⁴. Essi rappresentano, pertanto, uno strumento per mantenere separata la proprietà del suolo da quello dell'unità abitativa, all'interno della cornice del *civil law*, mentre la terra resta in proprietà perpetua al *Fideicomiso*.

Con riferimento alla struttura, si osserva che il CLT è costituito giuridicamente quale organizzazione *non profit*, autorizzata ad acquisire la terra all'interno o all'esterno del *District Plan*, al fine di sviluppare e vendere alloggi o altri edifici, e poi riacquistare questi *improvements* strutturali, esercitando un diritto di prelazione qualora il proprietario intendesse alienare il bene. Il CLT persegue l'obiettivo di garantire l'*affordability* in perpetuo, attraverso la definizione di specifiche formule di rivendita. Il *Board* del CLT è poi composto da undici membri, rappresentanti della comunità dei privati e dell'amministrazione, in particolare quattro membri proprietari di case sui suoli del CLT; due residenti della comunità, designati dal G-8; due non residenti dell'area, selezionati dai membri del *Board*, in base a conoscenze e competenze di ausilio al CLT; e infine tre rappresentanti delle amministrazioni, uno appartenente alla *Corporación del Proyecto ENLACE*, uno al Comune di San Juan, designato dal sindaco, e il terzo selezionato dal Governatore di Puerto Rico⁸⁰⁵. Lo statuto alla base del CLT è il *Reglamento General para el Funcionamiento del Fideicomiso*

Vulnerabilization and resistance in informal settlements in Puerto Rico: Lessons from the Caño Martín Peña Community Land Trust, in *Radical Housing Journal*, Vol. 1(1), April 2019, 29-47, p. 36.

⁸⁰⁴ «After being officially registered, this legal instrument allows for two owners to co-exist in possessing separate portions of the same space: the Caño CLT owns the land and resident owns the structure. The latter enjoys all the benefits of using, improving, and even mortgaging the surface right, as delimited by the Caño CLT in the surface rights deed», in M.E. HERNÁNDEZ-TORRALES, L. RODRÍGUEZ DEL VALLE, L. ALGOED, K. TORRES SUEIRO, *Seeding the CLT in Latin America and the Caribbean. Origins, Achievements, and the Proof-of-Concept Example of the Caño Martín Peña Community Land Trust*, cit., p. 202. Si veda, inoltre, 30 L.P.R.A. sec. 6261-6276; e L. ALGOED, M.E. HERNÁNDEZ TORRALES, *The Land is Ours. Vulnerabilization and resistance in informal settlements in Puerto Rico: Lessons from the Caño Martín Peña Community Land Trust*, in *Radical Housing Journal*, Vol. 1(1), April 2019, 29-47, p. 35.

⁸⁰⁵ M.E. HERNÁNDEZ-TORRALES, L. RODRÍGUEZ DEL VALLE, L. ALGOED, K. TORRES SUEIRO, *Seeding the CLT in Latin America and the Caribbean. Origins, Achievements, and the Proof-of-Concept Example of the Caño Martín Peña Community Land Trust*, cit., p. 198-199.

de la Tierra del Caño Martín Peña, Rule 7587 (da ora *General Regulations*), che si fonda sulla già citata *Law 489-2004*⁸⁰⁶ e sulla *Puerto Rico Administrative Procedure Law*. Le *General Regulations*, suddivise in quattordici articoli, sono state adottate l'8 ottobre 2008, e stabiliscono, come già visto nel *classic model*, le regole e le procedure per garantire l'amministrazione della terra in favore dei residenti della comunità, nonché garantire la partecipazione della comunità in tutti i processi decisionali⁸⁰⁷. Infine, esse contribuiscono a definire anche le relazioni e le interazioni tra il CLT e la *ENLACE Corporation* al fine di perseguire gli obiettivi del *Proyecto ENLACE*. La natura quasi pubblica della *ENLACE Corporation* e il finanziamento da parte dello Stato rendono più intenso il rapporto tra il CLT e l'amministrazione locale⁸⁰⁸.

Il CLT nel caso in esame ha rappresentato uno strumento di risoluzione del c.d. fenomeno dell'*informal housing*. Tutti i residenti nell'area lungo il canale, da ambo i lati, erano infatti, prima della costituzione del CTL, privi di qualsiasi titolo giuridico con l'immobile nel quale vivevano, tanto che non avevano né la proprietà di questi, né tanto meno contratti di locazione. La maggior parte della terra era pubblica, e spesso le abitazioni erano il frutto di autocostruzione. Si trattava, pertanto, di insediamenti informali, che non sempre avevano rappresentato una scelta. Se non vi sono infatti alternative formali valide, l'informalità diventa l'unica via possibile⁸⁰⁹. Data l'ampia diffusione, in America Latina e nell'area caraibica, di insediamenti informali, la possibilità di approntare risposte con lo strumento del CLT si dimostra una valida alternativa e, dunque, un modello da riproporre in

⁸⁰⁶ «The Caño CLT was inspired by the principles of U.S. CLTs, but the instrument was recreated by residents to serve their particular needs, adding their own legal figures, such as surface rights, which we will describe below. Community organizing processes that promote critical and autonomous thinking, the equitable exchange of knowledge and popular education techniques resulted in residents designing their own CLT, and thus, fully owning it», in *ibidem*.

⁸⁰⁷ *Ivi*, p. 200.

⁸⁰⁸ «The Caño Martín Peña CLT also demonstrates that there is an important connection between the state and the community, as Proyecto ENLACE is a state-funded quasi-public corporation, with community representation in its board of directors, responsible for establishing the public policy for implementing the community-led Comprehensive Development Plan», in M. VERONESI, L. ALGOED, M.E. HERNÁNDEZ-TORRALES, *Community-led development and collective land tenure for environmental justice: the case of the Caño Martín Peña community land trust, Puerto Rico*, cit., p. 395. Sulla composizione del board si veda anche S.R. FOSTER, C. IAIONE, *Co-cities. Innovative Transitions toward Just and Self-Sustaining Communities*, cit., p. 96.

⁸⁰⁹ Sul punto si veda l'utile riflessione realizzata in L. ALGOED, M.E. HERNÁNDEZ TORRALES, *The Land is Ours. Vulnerabilization and resistance in informal settlements in Puerto Rico: Lessons from the Caño Martín Peña Community Land Trust*, cit., p. 39-40.

altri contesti simili. Il CLT ha così rappresentato una soluzione alle minacce di *displacement*, che interessavano la zona a seguito degli interventi di dragaggio. La sperimentazione di questo modello a San Juan ha avuto e sta avendo successo, e mai prima di questa esperienza il CLT era stato applicato nel territorio di Puerto Rico⁸¹⁰, e mai era stato applicato in casi in cui gli immobili erano già occupati prima della formazione del CLT.

La novità e la flessibilità di questo modello dimostrano che è possibile la sua esportazione in contesti anche molto differenti l'uno dall'altro, dalle aree rurali, nelle quali trae origine, alle aree urbane, nelle quali ha continuato a svilupparsi, da contesti delle grandi mescolanze socio-culturali a contesti caratterizzati dall'informalità dell'insediamento, da contesti nei quali gli *improvements* e la comunità andavano creati a contesti nei quali la comunità esisteva prima del CLT e occupava già le abitazioni. Il CLT nelle sue plurime declinazioni e nel persistente interesse all'accessibilità della terra e l'*affordability* dell'abitazione, per coloro che hanno redditi bassi o moderati, si rivela uno strumento duttile e convergente, in grado di adattarsi, come osservato nell'ultima esperienza, anche a sistemi giuridici non esclusivamente di *common law*.

4. L'esportazione in Europa: il modello belga

Il *Community Land Trust* non è rimasta un'esperienza geograficamente limitata, raggiungendo, dunque, altri continenti e altri differenti sistemi giuridici. Oggi si parla di CLT anche in Europa, nonché in Africa, India e Australia, per un totale di seicento CLT sparsi su tutto il globo⁸¹¹. È evidente che non si tratta di una cifra elevata, ma lo sviluppo negli ultimi anni mostra un incremento significativo dell'applicazione del modello. È interessante osservare come un

⁸¹⁰ «It is necessary to pay close attention to the legal framework for the ownership and management of land, even if it means a community must create new instruments. Residents of the communities along the Martín Peña Channel examined different forms of land tenure, evaluating individual and collective options for owning the land. They decided on a community land trust, an innovative form of tenure never before used in Puerto Rico. Thereafter, new legislation was promoted in order to establish the Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña. The creation of Law 489 in 2004 was the result of an extensive dialogue among many knowledgeable people, but it was also the consequence of an intense political process», in M.E. HERNÁNDEZ-TORRALES, L. RODRÍGUEZ DEL VALLE, L. ALGOED, K. TORRES SUEIRO, *Seeding the CLT in Latin America and the Caribbean. Origins, Achievements, and the Proof-of-Concept Example of the Caño Martín Peña Community Land Trust*, cit., p. 205.

⁸¹¹ Per una panoramica completa dei CLT presenti nel mondo, si veda la mappa aggiornata presente al seguente link: <https://cltweb.org/clt-directory/>

modello, nato in un sistema giuridico di *common law*, si sia adattato e conformato al modello di *civil law*, maggiormente diffuso nei paesi europei. In Europa, i paesi interessati sono Inghilterra, Belgio, Paesi Bassi, Francia e Germania⁸¹².

Tra quelli con sistema di *civil law*, che per primi hanno promosso l'impianto dell'istituto di origine americana, vi è il Belgio⁸¹³, e in particolare la regione di Bruxelles, dove dal 2012 è attivo un *community land trust*⁸¹⁴ (CLTB). Si tratta di un modello totalmente privatistico⁸¹⁵

⁸¹² Belgio, Inghilterra e Francia cooperano anche insieme per la promozione del CLT in Europa, e lo fanno attraverso il progetto *Sustainable Housing for Inclusive and Cohesive Cities* (SHICC). Per un approfondimento sul progetto, si veda: G. DE PAUW, J. DE SANTOS, *Beyond England. Origins and Evolution of the Community Land Trust Movement in Europe*, in J.E DAVIS, L. ALGOED, M.E. HERNÁNDEZ-TORRALES (edited by), *On Common Ground. International Perspectives on the Community Land Trust*, Madison, Wisconsin, Terra Nostra Press, 2020, p. 157-159. Nell'ambito di questo Progetto è stata anche adottata una definizione comune di CLT: «CLTs are non-profit, democratic, community-led organizations. They develop and manage homes that are affordable to low and median income households, as well as other assets that contribute to thriving local communities. They act as long-term stewards of these assets, ensuring they remain permanently affordable. This is achieved through mechanisms that ensure that any additional value generated is retained within the CLT». Si veda: *ivi*, p. 159. Ancora sul SHICC: «It was created out of determination to address the growing housing affordability crisis in urban areas of the North-West region of Europe (NWE) by supporting the establishment of successful Community Land Trusts (CLT). The programme operates through collaborative effort by the City of Lille and its OFS8 (OFSML, France), the National CLT Network (England and Wales), the Global Fund for Cities Development (FMDV, France), and the London, Brussels and Ghent pilot Community Land Trusts. Recently, new partners have joined the project in order to maximise its impacts throughout the final year of implementation: And the People (Netherlands), Self-Organised Architecture (SOA, Ireland), the Institute for Creative Sustainability (id22, Germany) and the Dumfries and Galloway Small Communities Housing Trust¹¹ (DGSCHT, UK). The SHICC programme has been built around three objectives: 1. Recognition of the legitimacy of the model as a mainstream option for housing supply and urban renewal; 2. Establishment of a financial and legislative environment conducive to the establishment and expansion of CLT; 3. The development of a structured CLT movement in Europe through capacity building of existing and emerging initiatives», in *Urban Community Land Trust in Europe. Towards a transnational movement*, Interreg North-West Europe SHICC, p. 13, disponibile al seguente link: https://vb.nweurope.eu/media/11838/shicc_eu-clt-guide_2020_en.pdf

⁸¹³ «In Belgium, the non-profit sector has advocated for the development of CLT as an innovative model to develop affordable collaborative housing», e ancora: «As the pioneer on the European continent, CLT Brussels (CLTB) played a major role in helping the model to spread in Belgium and across continental Europe», in INTERREG NORTH-WEST EUROPE SHICC, *Urban Community Land Trust in Europe. Towards a transnational movement*, p. 8 e pag. 29, disponibile al seguente link: https://vb.nweurope.eu/media/11838/shicc_eu-clt-guide_2020_en.pdf

⁸¹⁴ Il precursore del *Brussels CLT* è stato il *Platform Community Land Trust Brussels*. Si trattava di un gruppo di organizzazioni, che si è posto l'obiettivo di promuovere il modello del CLT nella città di Bruxelles. Il 25 maggio 2010 è stata poi firmata la carta per l'istituzione del *Community Land Trust Brussels*. «In 2011, the Green Minister for Housing of the Brussels Capital Region commissioned a feasibility study. The recommendations of the study were put into practice in 2012 and led to establishment of the actual community land trust», in G. DE PAUW, N. AERNOUTS, *From Pressure Group to Government Partner. The Story of the Brussels*

che realizza la scissione della titolarità proprietaria tra suolo ed edifici soprastanti. Ricorre agli istituti civilistici dell'associazione e della fondazione per replicare la *membership corporation*, e a quello del titolo costitutivo, di natura contrattuale, del diritto di superficie per replicare la dissociazione proprietaria e la socializzazione della rendita fondiaria⁸¹⁶. L'idea di seguire la strada del *Community Land Trust* prende avvio nel 2009⁸¹⁷, quando un gruppo di attivisti del diritto alla casa iniziarono a esplorare la possibilità di impiantare un CLT nella cornice degli interventi di *social housing*. Il primo incontro rilevante si è svolto nel *Champlain Housing Trust*, che aveva vinto l'*UN World Habitat Award* e nel quale era stato organizzato un evento di studio internazionale⁸¹⁸.

Con riferimento agli istituti della associazione e della fondazione⁸¹⁹, si osserva che il primo viene utilizzato per garantire la struttura aperta e democratica, grazie alla presenza dell'assemblea, e la composizione tripartita della gestione con il consiglio di amministrazione. L'associazione (ASBL) è, quindi, diretta a raffigurare il profilo partecipativo del CLT. Dall'altro lato, la fondazione (*Public Purpose Foundation*, FUP), invece, mira a conferire la «curvatura fiduciaria»⁸²⁰ al modello, in quanto per rendere il suolo accessibile perpetuamente, o comunque nel lungo periodo, si avvale del vincolo di destinazione per la realizzazione di uno scopo⁸²¹. Il vincolo, pertanto, comporta l'inalienabilità dei beni, eccetto che ricorrano determinate condizioni.

Community Land Trust, in J.E DAVIS, L. ALGOED, M.E. HERNÁNDEZ-TORRALES (edited by), *On Common Ground. International Perspectives on the Community Land Trust*, Madison, Wisconsin, Terra Nostra Press, 2020, p. 364.

⁸¹⁵ A. VERCELLONE, *Il Community Land Trust. Autonomia privata, conformazione della proprietà, distribuzione della rendita urbana*, cit., p. 185.

⁸¹⁶ *Ivi*, p. 198.

⁸¹⁷ «In September 2009, the British Building and Social Housing Foundation (named World Habitat today) invited four community developers from Brussels to take part in an international study visit to the Champlain Housing Trust in Burlington, Vermont», in G. DE PAUW, N. AERNOUTS, *From Pressure Group to Government Partner. The Story of the Brussels Community Land Trust*, cit., p. 363.

⁸¹⁸ G. DE PAUW, J. DE SANTOS, *Beyond England. Origins and Evolution of the Community Land Trust Movement in Europe*, cit., p. 145.

⁸¹⁹ Sono stati entrambi fondati nel 2012.

⁸²⁰ A. VERCELLONE, *Il Community Land Trust. Autonomia privata, conformazione della proprietà, distribuzione della rendita urbana*, cit., p. 186.

⁸²¹ «In terms of operations, CLTB is composed of two entities. The Public Purpose Foundation (FUP), is in charge of owning, developing, and managing the land perpetually. A non-profit organisation (ASBL) is, on the other hand, in charge of day today management and new project developments. CLTB followed the initial US based CLT model of governance, adopting tripartite governance», in INTERREG NORTH-WEST EUROPE SHICC, *Urban Community Land Trust in Europe. Towards a transnational movement*, p. 29, disponibile al seguente link: https://vb.nweurope.eu/media/11838/shicc_eu-clt-guide_2020_en.pdf

La fondazione incide, inoltre, sulla composizione organizzativa del consiglio di amministrazione, prevedendo che possano farne parte anche soggetti esterni che siano portatori di interessi estranei all'assemblea. Possibili soggetti esterni sono «enti pubblici finanziatori»⁸²². La crisi tra i due istituti costituisce pertanto il modello adottato per realizzare il trapianto del *community land trust*, e ripetere le caratteristiche del *classic model* con istituti di *civil law*, pur configurando la sottospecie condominiale del CLT classico. Entrambi gli istituti sono gestiti da un consiglio di amministrazione, la cui *membership* è tripartita⁸²³: rappresentanti dei residenti nelle abitazioni sul suolo del CLT o che sono in attesa⁸²⁴ di un'unità abitativa del CLT; rappresentanti della società civile, inclusi i membri delle organizzazioni *partner* e dei vicini del CLT; e, infine, rappresentanti dell'amministrazione locale⁸²⁵.

Nel tentativo di riprodurre il meccanismo del contratto di *ground lease*, il CLT belga prevede la stipula di contratti di superficie tra la fondazione e l'acquirente dell'unità abitativa, contratto che si aggiunge all'ulteriore contratto di compravendita immobiliare, ai sensi del quale la fondazione aliena il bene. Il contratto di superficie ha una durata pari a cinquanta anni, con possibilità di rinnovo. A questo diritto di superficie⁸²⁶ si accosta in realtà, per la natura condominiale del CLT, un ulteriore diritto di superficie, il c.d. *droit de superficie conséquence*⁸²⁷,

⁸²² A. VERCELLONE, *Il Community Land Trust. Autonomia privata, conformazione della proprietà, distribuzione della rendita urbana*, cit., p. 187.

⁸²³ A ogni gruppo di rappresentanza spetta un terzo dei posti del consiglio di amministrazione.

⁸²⁴ La rappresentanza nel consiglio di amministrazione anche per coloro che sono in attesa di divenire titolari di una unità abitativa nel contesto del CLT è una peculiarità del sistema belga. Una volta mostrato interesse all'acquisto, infatti, il futuro proprietario deve diventare membro del CLT, e quindi sarà automaticamente registrato nella lista di attesa, e sarà chiamato a votare i suoi rappresentanti nel *board of directors*. G. DE PAUW, N. AERNOUITS, *From Pressure Group to Government Partner. The Story of the Brussels Community Land Trust*, cit., p. 368.

⁸²⁵ *Ibidem*. Sulla *membership* tripartita: «Les sièges du Conseil d'Administration de l'ASBL sont répartis en tiers égaux entre les habitants, les riverains (habitants et associations) et mandataires publiques de la Région Bruxelles-Capitale. Ce fonctionnement collégial tripartite génère une dynamique vertueuse d'intérêt local conjoint», in https://www.citego.org/bdf_fiche-document-871_fr.html

⁸²⁶ Nel diritto belga il diritto di superficie è regolato dalla *loi du 25 avril 2014*, ai sensi della quale: «le droit réel qui consiste à avoir des bâtiments, ouvrages ou plantations, en tout ou partie, sur, au-dessus ou en-dessous du fonds d'autrui». Per un approfondimento sul punto, si veda: S. ZOLEA, *Le droit de superficie aujourd'hui: entre dissociation juridique de l'immeuble et solidarité du droit. Une analyse comparative des ordres juridiques français, belge et italien*, in *Roma Tre Law Review*, 2021, n. 1, p. 57.

⁸²⁷ «Un droit de superficie-conséquence est un droit accessoire au droit principal qui n'a pas été expressément convenu entre les parties, mais qui résulte du fait qu'un tiers s'est vu accorder le droit de construire sur le terrain d'un autre». Si veda:

che non è stipulato espressamente, ma deriva di fatto dalla stipula con un terzo di un altro diritto principale, in questo caso un diritto di superficie sul bene suolo e un diritto di proprietà sul bene immobile. È dunque la conseguenza di un altro diritto⁸²⁸.

Con riferimento poi alle “clausole del *ground lease*” relative ai meccanismi di alienazione del bene, serve precisare che nel modello belga sussiste il problema dell’opponibilità ai terzi delle regole contrattuali in materia di rivendita⁸²⁹. Le obbligazioni, contenute, pertanto, all’interno del contratto di superficie, non esplicano un’efficacia *erga omnes*, ma un’efficacia *inter partes*, anche laddove tali obbligazioni siano state trascritte insieme al titolo⁸³⁰. Il CLT di Bruxelles ha tentato di ovviare all’*impasse*⁸³¹ del principio di relatività degli effetti dei vincoli all’alienazione attraverso l’inserimento di un «sistema di incentivi negativi di matrice contrattuale»⁸³², che vengono usati a presidio delle regole sulla rivendita, riproducendo il meccanismo del modello statunitense, che prevede che all’esito della procedura di alienazione venga stipulato un nuovo contratto di *ground lease* o rinnovato l’originario, così da non precludere al nuovo proprietario il decorso dell’intera durata contrattuale. Il sistema di incentivi consente quindi di seguire il modello statunitense, ma aggiunge un particolare. La nuova stipula o il rinnovo avvengono salvo che il proprietario abbia acquistato il bene in violazione delle regole sulla rivendita⁸³³. La

<https://www.lexgo.be/fr/actualites-et-articles/11120-interdiction-de-saisie-et-d-hypothèque-le-legislateur-clarifie>

⁸²⁸ «Un droit de “superficie-conséquence” constitué d’une façon explicite ou implicite à titre accessoire, au service d’un autre droit constitué à titre principal», e ancora «la superficie belge combine les avantages de la certitude d’un régime général précis de l’institution avec les avantages de souplesse des situations plus fluides où la superficie est la conséquence d’un autre droit» in S. ZOLEA, *Le droit de superficie aujourd’hui: entre dissociation juridique de l’immeuble et solidarisation du droit. Une analyse comparative des ordres juridiques français, belge et italien*, cit., p. 58-59.

⁸²⁹ A. VERCELLONE, *Il Community Land Trust. Autonomia privata, conformazione della proprietà, distribuzione della rendita urbana*, cit., p. 202.

⁸³⁰ Sul punto, inoltre, è bene osservare che: «in Belgio la giurisprudenza è ferma nel ritenere i limiti (contrattuali) all’alienazione intrascrivibili e, in ogni caso, inopponibili al terzo. Le corti, discostandosi dai prevalenti orientamenti dottrinali, tendono ad applicare in modo rigoroso questo principio, non consentendo che esso possa essere aggirato né, tantomeno, attraverso interpretazioni estensive della teorica della c.d. *tierce complicité* e delle regole che sovrintendono al risarcimento del danno in forma specifica», in *ivi*, p. 206.

⁸³¹ Da considerarsi tale in relazione alla completa realizzazione del *classic model* del CLT.

⁸³² A. VERCELLONE, *Il Community Land Trust. Autonomia privata, conformazione della proprietà, distribuzione della rendita urbana*, cit., p. 207.

⁸³³ «Bisogna, tuttavia, tenere presente che qualificare un limite all’alienazione come inopponibile non significa negare che esso possa produrre, nei confronti del terzo, qualsiasi tipo di effetto, specialmente se indiretto, ma semplicemente che la sua violazione non può

violazione di tali regole e quindi la mancata stipula del contratto di superficie incide sul prezzo di rivendita, riducendolo. Questo sistema di incentivi negativi, quindi, rende meno conveniente la rivendita in violazione delle regole in materia, ma non è sufficiente per invocare l'invalidità del contratto, che dunque resta valido ed efficace. Emerge, pertanto, un punto dolente del sistema belga.

Nel modello belga di CLT, la presenza pubblica non manca ed è prettamente di carattere economico. La Regione ha inciso sul primo progetto di *housing* garantendo un sussidio a copertura dei costi di sviluppo dello stesso⁸³⁴.

Uno dei profili più interessanti del modello belga si ritrova nella nucleazione del CLT all'interno del *Code bruxellois du Logement*⁸³⁵. Sebbene nel codice sia stabilito che il governo potrebbe definire, attraverso una legge di attuazione, le regole per un riconoscimento del CLT da parte della Regione, a oggi nessuna legge è stata redatta. Si deve osservare, tuttavia, che data la recente introduzione del modello nel sistema di *civil law*, già la menzione al titolo quarto, capitolo undicesimo, accanto agli strumenti delle locazioni a canone calmierato e dei mutui sociali, è di grande rilievo⁸³⁶. Il codice procede, inoltre, a definire le peculiarità del funzionamento, sottolineando che il primo elemento è la scissione strutturale tra proprietà del suolo e proprietà degli edifici. È poi necessario che gli acquirenti degli immobili dal CLT soddisfino determinati requisiti stabiliti dal Governo, tra cui il reddito. Sono poi redatti degli elenchi degli acquirenti in ordine cronologico di avanzamento della richiesta. Con riferimento al prezzo di vendita, esso

essere invocata per far valere l'invalidità (ovvero l'inefficacia) del relativo titolo di acquisto», in *ivi*, p. 210.

⁸³⁴ G. DE PAUW, N. AERNOUITS, *From Pressure Group to Government Partner. The Story of the Brussels Community Land Trust*, cit., p. 364.

⁸³⁵ L'inserimento è avvenuto nel 2013. Il codice è disponibile al seguente link: <https://www.ejustice.just.fgov.be/eli/ordonnance/2003/07/17/2013A31614/justel>

⁸³⁶ Il CLT è definito all'art. 134/1 del Code bruxellois du Logement: «1. Un CLT est une organisation sans but lucratif qui a vocation à acquérir et gérer des biens immeubles bâtis ou non bâtis dans la Région de Bruxelles-Capitale en vue de créer aussi bien des habitations accessibles pour les ménages à bas revenus que des équipements d'intérêt collectif, entre autres. Le CLT favorise dans ses projets et dans son mode de fonctionnement l'implication citoyenne et le partenariat entre monde associatif, citoyen et pouvoirs publics. Le CLT est agréé par le Gouvernement aux conditions et modalités qu'il détermine et agit dans le cadre de la politique sociale du logement développée par la Région pour autant qu'il respecte les conditions de revenus, de loyer et de prix de vente maximum fixées par le Gouvernement. 2. Le CLT agréé exerce ses missions selon les finalités définies dans un contrat de gestion conclu entre lui et le Gouvernement. 3. Le Gouvernement définit les missions et les règles de fonctionnement des CLT agréés».

terrà conto dei livelli di reddito e dovrà risultare accessibile alle famiglie a basso reddito. Al Governo, ancora, spetta di stabilire le regole per la rivendita degli edifici⁸³⁷. Con riferimento ai requisiti di reddito considerati, sono quattro le categorie di utenti individuate e così a esse è proporzionato il costo previsto per la medesima abitazione. In ciascun progetto ognuna delle quattro categorie è contemplata, per evitare fenomeni di ghettizzazione e discriminazione.

Con riferimento, infine, ai finanziamenti pubblici, si sottolinea che il Governo, nei limiti delle risorse di bilancio disponibili, concede sovvenzioni per i singoli progetti, con riferimento a costi di acquisto, costruzione e riabilitazione dell'edificio; nonché una sovvenzione annuale di funzionamento per la copertura dei costi di gestione, ed eventualmente una sovvenzione supplementare su richiesta motivata di un CLT⁸³⁸.

Nella cornice del *Brussels CLT*⁸³⁹ i progetti avviati sono molteplici⁸⁴⁰, e tra questi il primo a essere stato realizzato è stato l'*Ecluse*, un progetto di nove unità abitative, abitato dal 2015. Tutti i diversi progetti, oltre a essere accomunati dalle peculiarità finora descritte, sono caratterizzati da un'importante partecipazione attiva dei residenti. Per ogni singolo progetto, è prevista la formazione di uno specifico "*project group*", che, da un lato, sarà coinvolto nella fase precedente alla realizzazione dell'immobile, e, dall'altro, una volta che l'immobile venga a esistenza, nella fase di gestione e manutenzione dello stesso, nonché nel mantenimento e nell'attività del condominio⁸⁴¹. Una delle prospettive del *Brussels CLT* è la costante espansione numerica delle unità abitative accessibili. A questo fine, essenziale è la questione relativa alla gestione delle risorse e dei sussidi pubblici⁸⁴²,

⁸³⁷ Art. 134/2 del Code bruxellois du Logement.

⁸³⁸ Art. 134/3 del Code bruxellois du Logement. Sul punto, «Its aim is to build and steward affordable housing using public subsidies from the regional government and mortgages from the social housing fund (Fonds du Logement)», in P. ARNOULD, N. QUINTAS, *Global study: Community-Led Housing in the COVID-19 context*, cit., p. 92.

⁸³⁹ Il sito ufficiale è: [Community Land Trust Bruxelles | Des logements pour toujours abordables à Bruxelles \(cltb.be\)](https://www.cltb.be/)

⁸⁴⁰ Per una più vasta analisi dei progetti avviati, si veda: G. DE PAUW, N. AERNOUTS, *From Pressure Group to Government Partner. The Story of the Brussels Community Land Trust*, cit., p. 366.

⁸⁴¹ «As condominium owners, they will have to ensure that the common charges are paid, that costs are correctly distributed, that necessary repairs are made, that a reserve fund is created, and so on», in *ivi*, p. 369.

⁸⁴² I sussidi pubblici nell'esperienza del *Community Land Trust*, come si è già osservato per le esperienze statunitensi, si conservano nel permanere dell'*affordability* dell'unità abitativa, e non si perdono subito a seguito della loro erogazione. «Et, pour les pouvoirs publics, le

nell'uso dei quali è ovviamente richiesto l'espletamento della gara pubblica. Nel rapporto con il pubblico, va poi considerata l'influenza della mutevolezza politica, in conseguenza della quale ogni quattro anni il CLTB deve ottenere la fiducia del partito politico in carica e sviluppare una nuova relazione con questo, cosa non sempre facile⁸⁴³.

Oltre al rilevante apporto del pubblico, il CLTB si impegna ad attrarre anche investitori privati, che consentano, con la messa a disposizione dei loro capitali, un'espansione nell'acquisizione della terra, permettendo anche una diversificazione dei progetti, e inserendo per esempio unità in locazione⁸⁴⁴. Il *Brussels CLT* è pertanto un'esperienza che dimostra la crescente integrazione del modello del *community land trust*, nel panorama europeo, e che dimostra non solo la fattibilità dello stesso, ma anche la risonanza e il successo di un modello che, in soli dieci anni, da mera idea di un gruppo informale è oggi un modello istituzionalizzato, che intesse relazioni con plurimi attori, pubblici e privati.

5. Il *Community Land Trust* in Italia: tentativi e prospettive

L'analisi fin qui condotta ha mostrato l'evoluzione del *Community Land Trust* e il suo impianto nel panorama europeo continentale, attraverso l'esperienza del *Brussels CLT*. Come già osservato, anche altri paesi europei hanno avviato progetti simili, in Italia, invece, il CLT è ancora soltanto un'utopia o un'idea alla ricerca di un'applicazione pratica.

Il *Community Land Trust* non è, però, una nozione totalmente sconosciuta nel contesto nazionale, qualche anno fa, infatti, si è

Community Land Trust présenterait l'avantage supplémentaire que les incitants existants, tels que les prêts sociaux et la déduction des intérêts des prêts hypothécaires, sont utilisés pour la création de logements qui restent abordables pécuniairement, y compris pour les acquéreurs ultérieurs. Autrement dit, le subside public n'est pas absorbé instantanément par les valeurs élevées du marché», in N. BERNARD, G. DE PAUW, L. GERONNEZ, *Coopératives de logement et Community Land Trusts*, in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 28, 2010, p. 45.

⁸⁴³ G. DE PAUW, N. AERNOUTS, *From Pressure Group to Government Partner. The Story of the Brussels Community Land Trust*, cit., p. 370-371.

⁸⁴⁴ *Ivi*, p. 372. Sull'integrazione con il modello locativo, «Community Land Trust Brussels (CLTB) (<https://cltb.be/>) develops affordable rental and co-ownership housing projects in Brussels for low-income households. By April 2020, CLTB had delivered 49 dwellings and a further were under construction. Its co-ownership housing is an example of the subsidy retention model of shared housing equity and therefore provides “permanently affordable housing», in *#Housing2030. Effective policies for affordable housing in the UNECE region*, New York, United Nations Publications, 2021, p. 88.

registrato un primo tentativo applicativo, che non ha poi avuto alcun successo.

Nel 2014, nel Comune di Chieri, nella città metropolitana di Torino, nasce *Homers*, una società benefit⁸⁴⁵, che nell'ambito di alcuni progetti di rigenerazione urbana inserisce l'idea di sviluppare tre esempi di *Community Land Trust*. Il Comune di Chieri, infatti, è stato il primo comune italiano ad aver disciplinato, in seno al Regolamento dei beni comuni⁸⁴⁶, la figura del CLT⁸⁴⁷, anche se attualmente, a seguito della revisione intervenuta nel 2022, non è più presente alcun accenno⁸⁴⁸. Il CLT era stato interpretato come uno strumento di assegnazione dei beni comuni a beneficio della collettività. Dei tre esempi proposti da *Homers*⁸⁴⁹, soltanto uno si è spinto oltre la dimensione astratta, pur non

⁸⁴⁵ «La società benefit è una società che ha la particolarità di perseguire, oltre allo scopo di dividere gli utili prodotti nell'esercizio della sua attività economica, una o più finalità di beneficio comune, operando in modo responsabile, sostenibile e trasparente nei confronti di persone, comunità, territori e ambiente, beni ed attività culturali e sociali, enti e associazioni ed altri portatori di interesse», in <https://notariato.it/it/impresa/societa-benefit/>. «La società benefit è, dunque, un'impresa che – a prescindere dalle dimensioni e dal tipo di attività esercitata – può al contempo distribuire utili e realizzare scopi di beneficio comune [...] Ne consegue che, ai fini del riconoscimento dello status di società benefit e dell'applicazione della relativa disciplina, non è necessario che l'impresa crei valore nei confronti delle categorie di soggetti individuate, essendo sufficiente che la società impieghi processi produttivi e strategie imprenditoriali idonee a minimizzare le esternalità negative che l'impresa produce nei confronti degli stessi», in A. PROPERSI, G. ROSSI, *Gli enti non profit*, Milano, Giuffrè, 2018, p. 465.

⁸⁴⁶ Sui regolamenti dei beni comuni: G. ARENA, M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, cit.; M.V. FERRONI, G. RUOCCO (a cura di), *La città informale. Approcci teorici*, Roma, Lit Edizioni s.a.s., 2021; E. CARLONI, F. CORTESE, *Diritto delle autonomie territoriali*, Milano, Cedam Scienze Giuridiche, 2020; R.A. ALBANESE, E. MICHELAZZO, *Manuale di diritto dei beni comuni urbani*, Torino, Celid, 2020; F. GIGLIONI, *Le città come ordinamento giuridico*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1, 2018; F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Bologna, Il Mulino, 2017; F. GIGLIONI, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, in *Munus*, n. 2, 2016;

⁸⁴⁷ Art. 3, comma 1, lett. p): «*Community land trust*: Trasferimenti di proprietà vincolati al perseguimento permanente di scopi legati all'interesse di una comunità di riferimento ed amministrata nell'interesse della medesima in modo aperto e partecipato», in: <https://www.labsus.org/wp-content/uploads/2021/06/Regolamento-Comune-di-Chieri.pdf>

⁸⁴⁸ [file:///C:/Users/aless/Downloads/Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura la gestione condivisa e la rigenerazione dei beni comuni 2022.pdf](file:///C:/Users/aless/Downloads/Regolamento%20sulla%20collaborazione%20tra%20cittadini%20e%20amministrazione%20per%20la%20cura%20la%20gestione%20condivisa%20e%20la%20rigenerazione%20dei%20beni%20comuni%202022.pdf)

⁸⁴⁹ Gli altri due progetti erano diretti alle aree della Cavallerizza e dell'ex fabbrica tessile la Tabasso. Per un approfondimento sul punto: A. CUCCIA, *Community Land Trust e beni comuni. Le implicazioni della dimensione comunitaria e i risvolti applicativi in Italia*, in *Labsus*, 18 febbraio 2019.

riuscendo a essere realizzato. Si tratta del progetto Cascina Maddalene⁸⁵⁰.

Sempre nella città di Torino, ad aprile 2024, si registra un secondo tentativo. La Fondazione di Comunità Porta Palazzo⁸⁵¹ costituisce una fondazione di partecipazione dedicata specificamente alla realizzazione del *Community Land Trust*. Il progetto prevede l'avvio di alcuni finanziamenti per l'acquisto di un immobile, i cui appartamenti saranno poi venduti alle famiglie e con il ricavato delle vendite verranno risanati i prestiti richiesti. Si tratta di un progetto di abitare collaborativo, che intende trasformare il suolo in bene comune, e un progetto nel quale le famiglie che vi abitano saranno chiamate a partecipare alla *governance* della fondazione di partecipazione, promuovendo così l'idea di un abitare inclusivo⁸⁵². Le modalità progettate sono quelle, dunque, del passaggio in proprietà dell'unità abitativa alle singole famiglie, che nello schema temporale previsto dovrà avvenire nel corso del 2026, dopo che siano terminati i lavori di ristrutturazione dell'immobile, la cui procedura di acquisizione da parte della fondazione è prevista per il mese di maggio 2024.

Sulla scia di questi tentativi, e con la consapevolezza che il modello del CLT è un modello versatile e duttile, capace di adattarsi a contesti giuridici diversi, sia di *common law* sia di *civil law*, è possibile provare a configurare un modello italiano di *Community Land Trust*⁸⁵³.

Partendo dal confermare l'assunto generale, per il quale gli elementi costitutivi del CLT sono *community*, *land* e *trust*⁸⁵⁴, occorre specificare

⁸⁵⁰ «“Il nostro progetto, afferma Marco Tabbia, prevedeva che il comune disponesse in regime di trust a titolo gratuito il bene a favore del trustee. Quest'ultimo avrebbe contratto i mutui necessari per l'avvio degli investimenti tesi a ristrutturare le unità abitative e gli spazi comuni, ipotecando le suddette case. L'obiettivo era rilanciare un quartiere periferico deprivato di servizi e opportunità, facendo leva sulla riqualificazione di un bene del Trecento diroccato che aveva tutti i crismi per diventare un centro civico. Per quanto concerne la fase gestionale, il trustee avrebbe ricompreso al proprio interno tre anime: comune, abitanti, comunità. La sua composizione lasciava trasparire la volontà di fare dei singoli cittadini gli attivatori di una nuova realtà in cui la dizione “social housing” lasciava intendere la volontà di costituire un aggregato residenziale (housing) ad uso comunitario e ad alto contenuto di socialità (social)”», in *ivi*, p. 11.

⁸⁵¹ <https://www.fondazioneportapalazzo.org/governance/>

⁸⁵² <https://www.fondazioneportapalazzo.org/6-milioni-di-ragioni-per-fare-un-community-land-trust-a-torino/>

⁸⁵³Nelle pagine successive si parlerà di modello italiano, intendendosi il modello che in questo capitolo si intende costruire e descrivere.

⁸⁵⁴ Per un approfondimento sugli elementi del CLT: J.E. DAVIS, L. ALGOED, M.E. HERNÁNDEZ-TORRALES, *Introduction. On Common Ground*, in in J.E DAVIS, L. ALGOED,

che restando invariati gli elementi, possono però variare le relazioni tra gli stessi. La relazione che va, dunque, arricchita nel modello italiano è quella tra *land* e *trust*, perché è in questa che deve leggersi la costruzione della dinamica del servizio. Nell'intersezione tra *land* e *trust*, si coglie, infatti, da un lato la destinazione del vincolo da apporre sul suolo, affinché possa garantirsi nel tempo un uso dello stesso rivolto alla soddisfazione del diritto all'abitare per i nuclei familiari svantaggiati, e, dall'altro, lo scopo del *trust*, quale organizzazione che si occupa dell'erogazione e della gestione del servizio abitativo sul suolo (*land*) individuato. Il terzo elemento, quello della *community*, rappresenta poi l'interlocutore dell'elemento servizio, prodotto dall'intersezione tra *land* e *trust*. La *community* è costituita dal gruppo di beneficiari del servizio, da intendersi non solo nel beneficio effettivo dell'unità abitativa, ma anche nel beneficio del godimento di un contesto abitativo circostante salutare e funzionale.

È opportuno, poi, per tracciare le coordinate del modello, partire da due nozioni, quella di *valore di scambio* e quella di *valore d'uso*⁸⁵⁵ dei beni. Scegliere di dare maggiore rilievo alla prima, vorrebbe dire privilegiare il valore prodotto dalle transazioni dell'unità abitativa, nel senso della ricchezza prodotta dal bene nello scambio, e, quindi, in quest'ottica si guarderebbe al bene come strumento di investimento. Scegliere, invece, di dare più rilievo alla seconda nozione, quella di *valore d'uso* del bene, vorrebbe dire considerare il bene come strumento di soddisfazione di un diritto, il diritto all'abitare. Il bene, l'unità abitativa, non sarebbe visto allora come strumento di accantonamento di risorse, strumento di capitalizzazione, bensì come strumento, il cui uso è prettamente quello abitativo, e in particolare rivolto a una fascia determinata di soggetti, che non sono in grado di soddisfare sul mercato le proprie esigenze abitative. In questo processo dimostrativo, pertanto,

M.E. HERNÁNDEZ-TORRALES (edited by), *On Common Ground. International Perspectives on the Community Land Trust*, Madison, Wisconsin, Terra Nostra Press, 2020, p. xxv ss.

⁸⁵⁵ C'è chi ha ragionato sul *valore d'uso*, fuori dal contesto che qui si propone, anche in termini di recupero del valore del patrimonio immobiliare esistente e spesso in disuso, e persino come motore stesso del valore di mercato. Sul punto: «L'esistenza di questo lavoro e di questo valore d'uso, sono un potenziale su cui alcune operazioni di rigenerazione urbana possono e devono far leva per costruire possibilità nei territori in crisi. Se si riuscisse a ridare evidenza di questo valore (anche innovandone i contenuti e le possibilità), si potrebbe rimettere in gioco il valore di mercato, producendo una nuova rendita positiva. La disponibilità di questo grande patrimonio edificato, accessibile a basso costo, ed ancora con del potenziale, può essere un'occasione per il rilancio di alcuni comuni», in C. CANNAOS, G. ONNI, *Rendita urbana negativa, valore d'uso e politiche di rigenerazione urbana. Il caso della Sardegna*, in *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, 129 (suppl.), 2020, p. 122.

scegliendo la seconda ipotesi, si può concludere con il seguente risultato: l'alloggio è un servizio.

Da questo assunto, si generano due prodotti. Per descriverlo visivamente, si immagini la Porta dei Leoni micenea. L'architrave è rappresentato dall'assunto per cui l'unità abitativa è un servizio, e gli stipiti sottostanti sono rappresentati, da un lato, dagli erogatori del servizio, e, dall'altro, dai beneficiari dello stesso. I primi hanno in proprietà il bene e gestiscono gli alloggi, mentre i secondi sono i destinatari del servizio e partecipano attivamente alla gestione dell'immobile versando un canone periodico.

Per procedere nella descrizione del modello italiano, serve cambiare un postulato del *classic model* del CLT statunitense. Serve, infatti, traslare il modello da uno schema proprietario a uno schema locativo, con riferimento all'uso del bene/servizio. La flessibilità e duttilità del CLT lo consente, ma è opportuno specificare un dettaglio rilevante. Se l'idea originaria del modello statunitense è l'espansione della proprietà a favore dei nuclei familiari più svantaggiati, nonché l'offerta di uno strumento di investimento, nel modello che qui si intende descrivere, queste convinzioni lasciano il posto all'idea dell'accessibilità nel lungo termine delle unità abitative e una circolarità nel godimento delle stesse, nonché un CLT come strumento di erogazione del servizio. Questo comporta che nelle modalità operative non si avrà una c.d. *resale formula*, non si verificheranno, infatti, passaggi di proprietà da un nucleo familiare all'altro, ma il passaggio sarà un passaggio d'uso da un nucleo che non ha più attuale necessità dell'unità abitativa a uno che ne ha bisogno corrente.

Messi a punto i postulati necessari, il modello italiano può essere ora descritto.

Riprendendo i quattro profili analizzati per il modello statunitense, occorre partire dal profilo della dissociazione tra proprietà del suolo e proprietà degli edifici.

Nel modello italiano la dissociazione tra proprietà del suolo e proprietà degli edifici non rappresenta un passaggio obbligato, trattandosi infatti di un modello che privilegia lo schema locativo, il proprietario del suolo e il proprietario dell'edificio sono due figure che possono riunirsi in uno stesso soggetto. Pur non essendo mandatorio, nella descrizione che segue si ipotizzerà un'unica figura.

Il soggetto che detiene la proprietà del suolo e dell'edificio, suddiviso in molteplici unità abitative, potrebbe assumere le vesti di una fondazione di⁸⁵⁶ partecipazione⁸⁵⁷. La fondazione di partecipazione, da un punto di vista privatistico, è configurabile come un ibrido⁸⁵⁸ dei profili della fondazione⁸⁵⁹ e di quelli dell'associazione⁸⁶⁰, mentre, da un

⁸⁵⁶ Sulla preposizione “di”: «La preposizione “di” riferita alla partecipazione è ormai entrata nel lessico comune, sebbene sia all'evidenza inappropriata, perché si dovrebbe parlare di fondazioni “con” partecipazione; probabilmente la contaminazione deriva dall'utilizzo ormai acquisito del termine fondazioni “di” impresa, riferito alle fondazioni che esercitano attività di impresa, dove l'utilizzo erroneo della preposizione è divenuto inattaccabile», in G. SICCHIERO, *Le fondazioni di partecipazione*, in *Contratto e impresa*, 1, 2020, p. 20.

⁸⁵⁷ Sulla forza innovatrice della fondazione di partecipazione: «la vitalità delle fondazioni è riemersa con una forza inaspettata e risponde ad esigenze di partecipazione delle capacità private e pubbliche di perseguire finalità che esorbitano le capacità separate dei due settori.

⁸⁵⁸ «La fondazione di partecipazione, come si è già avuto modo di asserire, non si scosta dall'impianto giuridico di riferimento delle fondazioni ma, per così dire ne estende la portata ibridizzandone le caratteristiche tipiche con quelle dell'associazione. In tal senso, sposta l'attenzione dall'oggetto (il patrimonio) ai soggetti (partecipanti) e alla loro capacità di contribuire alla tenuta finanziaria della fondazione stessa», in S. RUSSO, *Le condizioni di economicità e operatività delle fondazioni di partecipazione e il ruolo degli enti pubblici*, in G. SICCHIERO (a cura di), *Le fondazioni di partecipazione*, Milano, Giuffrè, 2024, p. 166.

⁸⁵⁹ Sulla fondazione, occorre ricordare che: «la fondazione è, per il diritto civile, la stabile organizzazione predisposta per la destinazione di un patrimonio ad un determinato scopo di pubblica utilità. Questo può essere uno scopo di natura assistenziale (come nelle fondazioni che erogano assistenza agli indigenti) o di natura culturale (fondazioni che gestiscono biblioteche o centri di studio che erogano premi) o di natura scientifica (fondazioni che gestiscono centri di ricerca) e così via». E ancora, «La gamma di scopi perseguibili attraverso la fondazione è più ristretta di quella dell'associazione: questa può perseguire qualsiasi scopo di natura non economica, purché non vietato ai singoli dalla legge penale (art. 18 Cost.); la fondazione può, invece, essere costituita solo per scopi nei quali sia riconoscibile una *pubblica utilità*», in F. GALGANO, *Fondazione. I) Diritto civile*, in *Enc. giur.*, XIV, 1989. Si deve, inoltre, parlare di fondazione di diritto privato. «La formula “di diritto (o di carattere) privato” dev'essere preferita al termine “fondazione privata” per evitare un possibile equivoco di termini e di concetti, dovuto all'uso che la dottrina tedesca fa degli aggettivi “pubblica” e “privata” (rispetto alle fondazioni) per indicare, nell'ambito delle fondazioni “di diritto privato”, rispettivamente quelle che perseguono fini di utilità generale e di bene comune e le fondazioni che, al contrario delle prime, si propongono scopi che non interessano la generalità. Tipiche fondazioni private, alla stregua di tale distinzione, sono le fondazioni familiari», in P. RESCIGNO, *Fondazione (dir. civ.)*, in *Enc. dir.*, Vol. XVII, 1968, p. 790. Sulla classificazione delle fondazioni: «La principale classificazione delle fondazioni, ed anzi la sola che assuma un criterio di reale distinzione, è quella – che una dottrina tedesca ha proposto – tra *Hauptgeldstiftung* e *Anstaltstiftung*, intendendo col primo termine la fondazione che si limiti ad erogare le rendite di un patrimonio, col il secondo la fondazione che dia vita ad una istruzione (estranea alla sua struttura) mediante la quale assolve le proprie finalità», in *ivi*, p. 809.

⁸⁶⁰ L'associazione può definirsi sulla base della presenza di alcuni elementi: (i) una pluralità di soggetti; (ii) il perseguimento di uno scopo comune, che deve essere lecito, possibile e determinato; (iii) patrimonio adeguato al raggiungimento dello scopo. Per un approfondimento sugli elementi dell'associazione: A. AURICCHIO, *Associazioni (in generale)*, in *Enc. dir.*, Vol. III, 1958, p. 875-876. «Nessun dubbio sussiste circa il fatto che l'atto costitutivo sia un contratto e nemmeno sull'appartenenza di tale contratto ad una categoria diversa da quella dei contratti di scambio. Secondo l'impostazione più consolidata si tratterebbe di un contratto con comunione di scopo in cui ogni contraente trova il

punto di vista pubblicistico, è uno strumento di partenariato pubblico privato. Si tratta, infatti, di uno strumento flessibile che consente l'incontro dell'attore pubblico e di quello privato, nonché il coinvolgimento della comunità, che nel caso in esame è rappresentata dagli inquilini delle unità abitative e da coloro che vivono nel territorio circostante e beneficiano dei servizi attivati dalla fondazione di partecipazione. È, pertanto, uno strumento di interazione, una fondazione «aperta nel suo codice genetico»⁸⁶¹.

Le fondazioni di partecipazione⁸⁶² sono pertanto l'esito di un percorso evolutivo⁸⁶³, nel quale l'istituto della fondazione si innesta su

corrispettivo della propria prestazione nella partecipazione al risultato cui tende l'intera associazione», in M. SANTARONI, *Associazione*, in *Dig. disc. priv., sez. civ.*, 1987, p. 486. In generale con riferimento al concetto più ampio di enti non lucrativi nel panorama del diritto privato, si osserva che «l'ordinamento si interessa delle comunità intermedie (intermedie tra singolo e Stato) per un duplice ordine di ragioni: per tutelare la libertà di associazione, e quindi la loro esistenza; per tutelare il singolo all'interno del gruppo, e consentirgli di raggiungere, attraverso il gruppo, la realizzazione di suoi particolari interessi. La disciplina delle comunità, siano esse organizzate in associazioni, in fondazioni, in società, è destinata a regolare quegli aspetti della vita del singolo individuo che è vita di comunità. La formazione sociale è strumentale al singolo, come la famiglia è strumentale ai suoi membri: il singolo, in quanto associato, membro, di una comunità svolge una attività che solo attraverso essa può compiere, e realizza interessi (privati) che solo la comunità può perseguire: possiede mediante la comunità, acquista mediante la comunità, riceve profitti mediante la comunità, e così via», in G. ALPA, *Manuale di diritto privato*, Milano, Cedam, 2023, p. 289-290. Inoltre, è opportuno ribadire che «nonostante il Codice civile tratti delle fondazioni, le norme non ne danno una definizione; in altri termini, il legislatore, pur prodigo di regole definitorie, ha preferito riferirsi alla terminologia corrente, desunta dal linguaggio comune e dalla prassi, senza avventurarsi nella definizione teorica di fondazione eguale scelta è stata operata per le associazioni). La definizione di fondazione è quindi opera della dottrina e della giurisprudenza», in *ivi*, p. 299.

⁸⁶¹ E. BELLEZZA, *Fondazione di partecipazione e riscoperta della comunità*, in AA.VV., *Fondazioni di partecipazione. Atti del Convegno tenutosi a Firenze il 25 novembre 2006*, in *I Quaderni della Fondazione Italiana del Notariato*, disponibile al seguente link: <https://elibrary.fondazione-notariato.it/indice.asp?pub=6&mn=3>

⁸⁶² «Nozione di recente introduzione nel diritto privato ma di rapidissima espansione nella prassi sebbene [...] una fondazione munita di assemblea con compiti specifici era già la Luigi Einaudi, costituita nel 1962 (ed oggi ETS)», in G. SICCHIERO, *Fondazioni di partecipazione ed organi partecipativi*, in G. SICCHIERO (a cura di), *Le fondazioni di partecipazione*, Milano, Giuffrè, 2024, p. 57. «In particolare la prassi statutaria ha dato sempre più spazio a fondazioni che presentano una struttura mista di fondazione e associazione, c.d. fondazioni di partecipazione. Esse si caratterizzano per una complessa struttura organizzativa che prevede accanto al consiglio di amministrazione, organi collegiali, come il comitato di sorveglianza, il collegio dei revisori dei conti. Caratteristica peculiare di tale fondazione è la partecipazione di soggetti pubblici e di soggetti privati attraverso un negozio costitutivo a struttura aperta che prevede l'apporto di contributi successivi alla costituzione e che vengono raccolti in un fondo di gestione che si affianca al fondo di dotazione. Si ritiene che l'appartenenza al modello della fondazione sia data, nonostante la struttura associativa, dall'impossibilità per i soci di riservarsi la scelta di modificare lo scopo. La fondazione di partecipazione ha trovato esplicito riconoscimento normativo nel codice del terzo settore», in C.M. BIANCA, *Istituzioni di diritto privato*, Milano, Giuffrè, 2022, p. 149.

un piano associativo, e nascono per interferenza delle teorie sul *trust* del diritto anglosassone nel diritto nazionale⁸⁶⁴. Nelle fondazioni di partecipazione così sia l'elemento patrimoniale, sia l'elemento personale trovano pari dignità giuridica⁸⁶⁵. Esse «risultano dunque una formula espressiva delle partnership pubblico-privato»⁸⁶⁶, in cui la pluralità di soggetti si prefigge di perseguire uno scopo di pubblica utilità⁸⁶⁷. La scelta di procedere alla costituzione di una fondazione di partecipazione è data principalmente dall'elasticità che la contraddistingue. L'ibrida composizione giuridica consente l'attrazione di finanziamenti privati, e al contempo vincola la gestione con riferimento al potere di nomina dei massimi organi, e richiede la stipula di un contratto di servizio⁸⁶⁸, che definisca attività, scopi, responsabilità e durata della gestione dei servizi affidati⁸⁶⁹. Le fondazioni di partecipazione, per quanto si distinguano dalle fondazioni e dalle associazioni pure e semplici, non rappresentano una vera e propria nuova tipologia. Secondo una parte della dottrina, si

⁸⁶³ S. RUSSO, *Le condizioni di economicità e operatività delle fondazioni di partecipazione e il ruolo degli enti pubblici*, cit., p. 147. «In particolare, la fondazione di partecipazione, istituto sviluppatosi negli ultimi venti anni, viene inclusa tra gli strumenti di partenariato pubblico privato finalizzate, da un lato, a contenere la spesa pubblica, dall'altro lato, a perseguire obiettivi di managerializzazione, con l'introduzione di innovazioni gestionali e di offerta dei servizi di pubblica utilità, facendo così coesistere insieme profili privatistici e pubblicistici», in *ivi*, p. 147-148.

⁸⁶⁴ A. PROPERSI, G. ROSSI, *Gli enti non profit*, cit., p. 147.

⁸⁶⁵ «Nelle associazioni il patrimonio è vincolato (*gebunden*) alla persona giuridica, nelle fondazioni la persona giuridica al patrimonio», in ROTH, *Über Stiftungen*, in *Jk. Jb.*, 1857, I, 189 ss, 204 s. Per un approfondimento si veda: P. RESCIGNO, *Fondazione (dir. civ.)*, cit., p. 794. Sulla distinzione tra associazioni e fondazioni: «Associazioni e fondazioni, presentano – almeno nel disegno del codice, che si adegua al concetto tradizionale delle due figure – il comune carattere d'essere “organizzazioni con scopo non di profitto” (espressione che traduce la formula *non profit organizations* della pratica inglese, e le altre equivalenti). [...] Tra associazioni e fondazioni da un canto e società dall'altro la diversità di trattamento giuridico consiste in questo: che per le prime il riconoscimento (art. 12), le autorizzazioni (necessarie per tutti gli acquisti immobiliari e gratuiti: art. 17), i controlli sulla vita dell'ente (sino alle ipotesi della trasformazione e alla possibilità di deciderne il destino dei beni dopo la liquidazione) sono di competenza dell'autorità politico amministrativa (che il codice indica col nome di “autorità governativa”)), in *ivi*, p. 792-793.

⁸⁶⁶ S. RUSSO, *Le condizioni di economicità e operatività delle fondazioni di partecipazione e il ruolo degli enti pubblici*, cit., p. 149-150. Si osserva inoltre che «da un punto di vista strategico, secondo un'impostazione ormai consolidata, la costituzione di una fondazione di partecipazione da parte di un ente locale, per esempio, potrebbe rappresentare la scelta di una “formula istituzionale” mista tra formula imprenditoriale, redistributiva e contrattuale», in *ivi*, p. 150.

⁸⁶⁷ «Fondazione di partecipazione, che permette di realizzare una fattiva collaborazione fra pubblico e privato per realizzare finalità di interesse generale», in A. PROPERSI, G. ROSSI, *Gli enti non profit*, cit., p. 147.

⁸⁶⁸ Sul punto, A. MOLITERNI, *Amministrazione consensuale e diritto privato*, Napoli, Jovene editore, 2016, p. 146 ss.

⁸⁶⁹ S. RUSSO, *Le condizioni di economicità e operatività delle fondazioni di partecipazione e il ruolo degli enti pubblici*, cit., p. 150-151.

potrebbero far rientrare nella categoria delle fondazioni, sulla base di una interpretazione combinata tra gli artt. 12, oggi abrogato, e 1332 c.c. e l'art. 45 Cost⁸⁷⁰. Secondo un'altra parte della dottrina, di stampo giuspubblicistico, invece, sarebbero da qualificare come autonomie amministrative sociali⁸⁷¹, «congegni giuridici “naturalmente” volti alle necessità sociali»⁸⁷², impegnati nel perseguimento di interessi collettivi.

Considerando le fondazioni come il risultato dell'ibridazione di fondazioni e associazioni, e considerando che il pubblico può esprimersi anche fuori dai confini prettamente “pubblici”, e dunque anche nella pluralità delle forme private, è opportuno considerare che alle fondazioni di partecipazione si applichi la disciplina sulle fondazioni⁸⁷³, come confermato dal Consiglio di Stato. Alla disciplina codicistica, è poi necessario aggiungere anche quella dettata più recentemente dal Codice del Terzo Settore, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117⁸⁷⁴, che si applica solo laddove si tratti di enti non sottoposti a direzione, coordinamento o

⁸⁷⁰ A. PROPERSI, G. ROSSI, *Gli enti non profit*, cit., p. 147. Sulla applicazione della disciplina delle fondazioni si veda, inoltre, parere 288/2000 del 20 dicembre 2000, in *Cons. Stato*, febbraio 2001, I, 490.

⁸⁷¹ «La loro natura di strutture in grado di avere un indirizzo stabile e una forma di amministrazione, infatti, rende le fondazioni un modello di notevole interesse ogni qualvolta sia perseguita la finalità di conservare la cura stabile di un interesse pubblico non a mezzo delle formule organizzative pubbliche, ma miste, cioè coinvolgendo risorse e capacità private nelle strutture decisionali, senza per questo dover ricorrere a formule di natura lucrativa, né ad altre il cui indirizzo possa essere discusso continuamente, anche in ragione del peso della partecipazione di ciascun aderente [...] [L]a fondazione si presenta come un “modello gestionale” nell'attuazione di un indirizzo già definito, che sarebbe in tutto e per tutto una variante di un ufficio pubblico – la cui utilità si potrebbe perciò discutere –, se non vi fosse che porta con sé la possibilità che vi partecipino approcci e risorse non pubbliche, fornendo una forma di collaborazione pubblico-privato non profittevole», in P. FORTE, *Le fondazioni come autonomie amministrative sociali*, in G. PALMA, P. FORTE (a cura di), *Fondazioni. Tra problematiche pubblicistiche e tematiche privatistiche*, Torino, Giappichelli, 2008, p. 80.

⁸⁷² *Ivi*, p. 45-46.

⁸⁷³ Sul punto, F. FLORIAN, *La fondazione di partecipazione, le fondazioni tradizionali, le fondazioni di origine bancaria e le associazioni: elementi distintivi*, in AA.VV., *Fondazioni di partecipazione. Atti del Convegno tenutosi a Firenze il 25 novembre 2006*, in *I Quaderni della Fondazione Italiana del Notariato*, disponibile al seguente link: <https://elibrary.fondazione-notariato.it/indice.asp?pub=6&mn=3>; G. PONZANELLI, *Fondazioni, non profit e attività d'impresa: un decennio di successi*, in *Riv. dir. priv.*, 1999, 185-193. «La disciplina applicabile alle Fondazioni di partecipazione è, quindi, quella delle Fondazioni e non quella delle Associazioni. E la natura stessa dell'Istituto ad escludere che il profilo soggettivo qualificato che le è proprio assurga a paradigma associativo quanto a disciplina codicistica da applicarsi; e ciò perché la Fondazione di partecipazione è un patrimonio a formazione progressiva destinato ad uno scopo su cui si innesta l'adesione “patrimoniale” o comunque patrimonialmente valutabile non predeterminata da parte di altri soggetti. Senza tale momento patrimoniale la Fondazione di partecipazione non sussiste», in *Parere 20 dicembre 2000*, n. 288, in *Cons. Stato*, 2001, I, p. 493.

⁸⁷⁴ «Costituisce l'indice di definitiva ammissibilità delle fondazioni di partecipazione», in G. SICCHIERO, *Le fondazioni di partecipazione*, cit., p. 26.

controllo esercitato da parte di pubbliche amministrazioni, formazioni o associazioni politiche, sindacati, associazioni professionali e di rappresentanza di categorie economiche, o associazioni di datori di lavoro⁸⁷⁵. Quest'ultima formula è senz'altro molto vaga e non aiuta a individuare quali siano davvero gli enti ai quali non si debba applicare la disciplina del Codice del Terzo Settore. Non sempre, infatti, il contributo pubblico, che si esprime nella nomina dei consiglieri, nell'erogazione dei fondi o nell'espressione del parere per l'approvazione delle modifiche statutarie, rappresenta condizione necessaria e sufficiente per l'attribuzione all'ente della natura pubblica, che determini la non applicazione del Codice del Terzo Settore. La giurisprudenza si è, dunque, consolidata nell'idea che la mera esistenza di poteri di controllo e di vigilanza amministrativa non possa far desumere la pubblicizzazione del soggetto vigilato⁸⁷⁶. Da ciò si deduce che l'applicazione del Codice del Terzo Settore vada discussa caso per caso. La non applicazione di questa disciplina dinanzi all'ente pubblico, infatti, deve considerare la nozione di ente pubblico come nozione "funzionale" e "dinamica", che si evolve sempre da una base legislativa. La giurisprudenza, inoltre, ha evidenziato che «si ammette senza difficoltà che uno stesso soggetto possa avere la natura di ente pubblico a certi fini e rispetto a certi istituti, e possa, invece, non averla ad altri fini, conservando rispetto ad altri istituti regimi normativi di natura privatistica»⁸⁷⁷. Le fondazioni di partecipazione potrebbero, pertanto, definirsi istituti "a geometria variabile"⁸⁷⁸, perché una categorizzazione

⁸⁷⁵ Art 4, comma 2, del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117.

⁸⁷⁶ Si parla pertanto di equiparazione di tali enti agli enti pubblici, e si osserva che ciò «trova conferma nella considerazione che forme di controllo anche più significativo sono variamente previste nei confronti di enti la cui natura privatistica (e la cui esclusione dal campo di applicazione del decreto trasparenza) non è in discussione (si pensi per fare solo qualche esempio, ai penetranti poteri di controllo amministrativo sulle fondazioni di diritto privato, o ai soggetti privati che operano nei c.d. mercati regolati, specie in materia di credito, risparmio ed assicurazione», in Consiglio di Stato, sez. VI, 11 luglio 2016, n. 3043.

⁸⁷⁷ Consiglio di Stato, sez. VI, 11 luglio 2016, n. 3043. Si può, inoltre, osservare che: «la scienza del diritto privato si trova, dunque, rispetto alle fondazioni, allo stesso punto di quella del diritto pubblico rispetto agli enti pubblici», in S. CASSESE, *La disciplina delle fondazioni: situazione e prospettive*, in *Studi in onore di Pietro Rescigno, II. Diritto privato, 1. Persone, famiglia, successioni e proprietà*, Milano, Giuffrè, 1998, p. 165.

⁸⁷⁸ Sulla definizione di istituto a geometria variabile per le figure soggettive incaricate della cura di interessi generali, si veda: G. NAPOLITANO, *Soggetti privati «enti pubblici»?», in *Dir. amm.*, 4, 2003, p. 828. Sul punto anche: «Gli enti a geometria variabile, dunque, non costituiscono un fenomeno nuovo e tantomeno un terzo genere, da affiancare agli enti pubblici e a quelli privati. Più che di una categoria dogmatica si tratta di una tecnica interpretativa utilizzabile quando non sia possibile ricostruire la disciplina applicabile in base alla sola natura giuridica dell'ente», in G. MANCUSO, *Le fondazioni nella privatizzazione della pubblica amministrazione*, in M.P. CHITI (a cura di), *Il partenariato pubblico-privato*.*

dicotomica non si attaglia alle loro peculiarità, e questo assunto è nient'altro che il risultato di una diversa concezione dei confini tra pubblico e privato, e della logica per cui non serve «scoprire la “vera” natura»⁸⁷⁹ delle figure soggettive volte alla cura di interessi generali, bensì «verificare quali norme dirette alle amministrazioni e agli enti pubblici siano ad esse applicabili»⁸⁸⁰.

Le fondazioni di partecipazione si caratterizzano per le seguenti peculiarità⁸⁸¹: (i) il patrimonio suddiviso in fondo di dotazione e fondo di gestione; (ii) la partecipazione aperta⁸⁸², anche successiva alla costituzione; (iii) l'organo assembleare di controllo interno, a componente anche pubblica; (iv) il perseguimento di uno scopo lecito.

Come per le fondazioni in generale, anche per quelle di partecipazione, il patrimonio rappresenta un profilo costitutivo. Si osserva che il patrimonio si suddivide in due componenti, una per così dire fissa, costituita dal fondo di dotazione, e l'altra variabile, costituita dal fondo di gestione. La *costitutività* dell'elemento patrimonio è determinata dal fatto che il versamento della singola quota, che va a incrementare il patrimonio, legittima la partecipazione agli organi della fondazione e assegna il titolo di socio. Il patrimonio, inoltre, è essenziale per il perseguimento del fine istituzionale a cui la fondazione aderisce. Il fondo di dotazione rappresenta il patrimonio indisponibile dell'ente, destinato alla copertura dei disavanzi di gestione al fine di assicurare una tenuta stabile dell'ente stesso. La parte disponibile del patrimonio, fondo di gestione, si suddivide invece in due diverse componenti, quella composta dal patrimonio vincolato e quella composta dal patrimonio non vincolato. L'utilizzo di queste componenti

Concessioni. Finanza di progetto. Società miste. Fondazioni, Napoli, Editoriale Scientifica, 2009, p. 191.

⁸⁷⁹ G. NAPOLITANO, *Soggetti privati «enti pubblici»?», cit.*, p. 827.

⁸⁸⁰ *Ibidem*.

⁸⁸¹ Occorre ricordare che in generale il fondamento unificante degli enti non lucrativi sono i seguenti: «- un *atto costitutivo* e uno *statuto*; - un elemento materiale, costituito, a seconda della categoria cui l'ente appartiene, da *persone* o da un *patrimonio*; - e un elemento formale, che è costituito dal *riconoscimento* da parte dello Stato con la erezione in persona giuridica (un tempo si diceva in ente morale). Ciò che rileva è la connessione tra grado di soggettività, responsabilità patrimoniale dell'ente, attività consentite all'ente», in G. ALPA, *Manuale di diritto privato*, cit., p. 290.

⁸⁸² «Le strutture aperte delle fondazioni di partecipazione, istituto giuridico utilizzato nel campo del sociale in quanto la caratteristica essenziale è la rilevanza attribuita, mediante apposite previsioni statutarie, non solo all'elemento patrimoniale (presupposto imprescindibile) ma anche - e qui sta la differenza rispetto allo schema classico - all'elemento personale», in A. SAPORITO, *Le fondazioni nel Terzo Settore*, in *Società e diritti*, anno VIII, n. 15, 2023, p. 176.

richiede, per quest'ultimo, la sola discrezionalità degli amministratori, ed è rivolto alla realizzazione delle attività dell'ente. Questa componente è dunque la parte del «patrimonio netto utilizzato, dal punto di vista finanziario e monetario, per il funzionamento della fondazione»⁸⁸³. Diversamente la componente vincolata, sulla quale opera un vincolo, applicato per volontà dei soci o per specifiche ragioni di realizzazione di progetti individuati dagli amministratori, si utilizza per il particolare progetto alla cui realizzazione è rivolto. Si tratta di una peculiarità connessa al patrimonio, che distingue, inoltre, le fondazioni di partecipazione dalla disciplina generale delle fondazioni, e riguarda il rapporto tra fondatori ed ente fondazione. Se nella fondazione tradizionale, infatti, il conferimento, al momento della costituzione dell'ente, determina la perdita di ogni proprietà e controllo dei beni da parte dei fondatori, nel caso della fondazione di partecipazione «i fondatori perdono la proprietà dei beni conferiti ed ogni diritto al recupero delle risorse destinate ma continuano ad esercitare un controllo sulle sue attività, partecipando attivamente alla gestione della fondazione, alla formulazione delle strategie, alla nomina ed alla composizione degli organi secondo le regole prestabilite e consentendo una diffusa partecipazione che sarà legata perlopiù all'attività della fondazione stessa nei confronti di soggetti pubblici e privati»⁸⁸⁴. Il patrimonio, inoltre, è a carattere aperto, in rapporto di causa-conseguenza con il medesimo carattere aperto della partecipazione. Il conferimento di contributi è, infatti, possibile anche successivamente alla costituzione della fondazione di partecipazione. Fondatori successivi si aggregano così ai fondatori originali che hanno dato vita all'ente. Questo profilo richiama inevitabilmente la disciplina delle associazioni, per le quali l'accordo associativo è un accordo di natura contrattuale, aperto, plurilaterale e con comunione di scopo e di organizzazione, al quale nel corso di tutta l'esistenza dell'associazione, nuovi soci possono aderirvi qualora rispettino i requisiti richiesti dallo statuto⁸⁸⁵. Di conseguenza, si è di fronte ad un c.d. patrimonio a formazione progressiva⁸⁸⁶.

⁸⁸³ S. RUSSO, *Le condizioni di economicità e operatività delle fondazioni di partecipazione e il ruolo degli enti pubblici*, cit., p. 165.

⁸⁸⁴ *Ivi*, p. 163-164.

⁸⁸⁵ G. ALPA, *Manuale di diritto privato*, cit., p. 294.

⁸⁸⁶ Parere 20 dicembre 2000, n. 288, in *Cons. Stato*, 2001, I, p. 490. «La formazione progressiva del patrimonio, suscettibile di variazioni in aumento conseguenti alle partecipazioni successive di soggetti diversi dai fondatori resta pertanto una delle caratteristiche principali della fondazione di partecipazione», in S. RUSSO, *Le condizioni di*

Prima di affrontare il profilo personale, con riferimento al terzo e quarto elemento costitutivo di una fondazione di partecipazione, si osserva che il controllo sulla gestione della fondazione è realizzato dalla presenza di una assemblea dei soci. L'assemblea è un organo di regola assente nelle fondazioni tradizionali, e un organo, invece, imprescindibile dell'associazione, accanto agli amministratori. Nell'associazione, gli amministratori sono titolari di poteri esecutivi, ed esprimono la volontà dell'ente all'esterno. L'assemblea nell'associazione è, invece, responsabile dell'approvazione del bilancio, della promozione delle azioni per la responsabilità degli amministratori, della modifica dell'atto costitutivo e dello statuto. L'assemblea, inoltre, può sciogliere l'associazione⁸⁸⁷. Nella fondazione di partecipazione, la prima disposizione, che indica la presenza dell'organo assembleare al suo interno, è l'art. 4 del d.lgs. 17 maggio 1999, n. 153, recante la disciplina sugli enti conferenti e la disciplina fiscale delle operazioni di ristrutturazione bancaria⁸⁸⁸. Sono quindi le fondazioni bancarie le prime ad accogliere un profilo associativo al loro interno. Da questa prima apparizione nella legislazione speciale, l'organo assembleare⁸⁸⁹ è poi passato a essere elemento imprescindibile delle fondazioni di partecipazione. Tale organo si affianca così agli amministratori, ma svolge funzioni diverse, mentre gli amministratori, infatti, sono titolari di poteri esecutivi, l'assemblea è titolare di poteri di indirizzo. Se per le fondazioni⁸⁹⁰, l'assenza dell'assemblea giustifica la presenza del controllo amministrativo sull'attività delle stesse, nelle associazioni tale controllo è svolto dall'assemblea⁸⁹¹. Nelle fondazioni di partecipazione,

economicità e operatività delle fondazioni di partecipazione e il ruolo degli enti pubblici, cit., p. 164.

⁸⁸⁷ Per ulteriori dettagli sull'assemblea nell'associazione, si veda: in G. ALPA, *Manuale di diritto privato*, cit., p. 294-295.

⁸⁸⁸ Più precisamente: "Disciplina civilistica e fiscale degli enti conferenti di cui all'articolo 11, comma 1, del decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356, e disciplina fiscale delle operazioni di ristrutturazione bancaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 1998, n. 461".

⁸⁸⁹ L'organo assembleare nelle fondazioni di partecipazione ne definiscono la struttura come «struttura di un ente aperto, simile a quello dell'associazione», in M. TAMPONI, *Persone giuridiche. Artt. 11-35*, in *Comm. Schlesinger-Busnelli*, Milano, 2018, p. 155.

⁸⁹⁰ G. SICCHIERO, *Fondazioni di partecipazione ed organi partecipativi*, cit., p. 69.

⁸⁹¹ Sull'esistenza del controllo governativo nelle fondazioni: «Queste disposizioni sono dettate dalla diversa struttura delle fondazioni, rispetto alle associazioni. In quelle, infatti, manca un meccanismo interno all'ente, che consenta il controllo della gestione. Nelle associazioni, vi è un controllo interno, perché i soci, in assemblea, possono assicurarsi che gli amministratori rispettino il vincolo di destinazione. Nelle fondazioni, non esistendo una disciplina di questo tipo, è necessario il controllo governativo. Ma questo viene svolto nell'interesse dell'ente. In altre parole, la vigilanza e la tutela governativa sulle fondazioni svolge, per queste, le stesse funzioni che, per le associazioni, svolgono le disposizioni degli

per poter configurare la presenza dell'organo assembleare, e dunque considerarla compatibile con il peculiare controllo pubblico delle fondazioni, deve osservarsi che quest'ultimo non è sostituito dal potere di controllo in capo all'assemblea⁸⁹². Con riferimento al valore delle decisioni dell'organo assembleare, si osserva che esse non possono in ogni caso incidere sullo scopo da perseguire, che è quello predeterminato nell'atto di fondazione e che non può essere modificato, ed «è sul suo vaglio, in relazione al patrimonio vincolato all'origine, che si accentra il controllo amministrativo»⁸⁹³. Il controllo amministrativo, inoltre, svolto dall'autorità governativa, non ha un carattere di «supremazia gerarchica»⁸⁹⁴, e non può imporsi nei poteri di indirizzo delle fondazioni, che restano autonome. Si tratta, dunque, di un controllo di legittimità e non di una forma di tutela nel merito⁸⁹⁵. L'introduzione dell'organo assembleare, pertanto, non altera il rapporto tra decisioni e controllo pubblico. Quest'ultimo, infatti, resta costante, e in ogni caso paritario agli organi imputati della gestione e *governance* delle fondazioni di partecipazione.

Con riferimento, poi, agli altri organi che possono coadiuvare l'attività di gestione della fondazione di partecipazione, si osserva che possono essere presenti anche un collegio dei revisori, con compiti di controllo interno sulla regolarità della spesa dell'ente, o, per esempio, un responsabile per il trattamento dei dati personali⁸⁹⁶.

Con riguardo alla quarta peculiarità, si osserva che le fondazioni di partecipazione debbano perseguire uno scopo lecito, e non necessariamente uno scopo comune di pubblica utilità, perché ciò che rileva è «l'organizzazione e la gestione condivisa della destinazione di un patrimonio a uno scopo»⁸⁹⁷. La fondazione è così adattabile a ogni tipo di attività e di scopo, anche di attività economica, purché non

artt. 18, 22 e 23 del codice civile (secondo cui gli amministratori sono responsabili verso l'ente; l'assemblea può promuovere azioni di responsabilità verso gli amministratori; gli organi dell'ente possono promuovere l'annullamento giudiziario delle deliberazioni contrarie alle leggi, all'atto costitutivo e allo statuto). In sostanza, si tratta di una forma di antidosi, figura del diritto attico per cui un cittadino poteva addossare un onere pubblico troppo gravoso a qualcun altro. In questo caso, la funzione viene addossata allo Stato», in S. CASSESE, *Le persone giuridiche e lo Stato*, in *Contratto e impresa*, 1, 1993, p. 7-8.

⁸⁹² G. SICCHIERO, *Fondazioni di partecipazione ed organi partecipativi*, cit., p. 64-65.

⁸⁹³ *Ivi*, p. 68.

⁸⁹⁴ Cons. Stato, sez. II, 11 giugno 2020, n. 3722.

⁸⁹⁵ Cons. Stato, sez. II, 11 giugno 2020, n. 3722.

⁸⁹⁶ G. SICCHIERO, *Fondazioni di partecipazione ed organi partecipativi*, cit., p. 58.

⁸⁹⁷ A. DI SAPIO, *Le modificazioni*, in G. SICCHIERO (a cura di), *Le fondazioni di partecipazione*, Milano, Giuffrè, 2024, p. 308.

lucrativo⁸⁹⁸. La modificazione⁸⁹⁹ dello scopo è, inoltre, consentita qualora sia «coerente o almeno convergente rispetto al programma»⁹⁰⁰, e lo sia anche nel lungo periodo, sulla base di un accordo tra i partecipanti. Nel caso del modello italiano di *Community Land Trust*, che si intende descrivere, lo scopo di pubblica utilità sarebbe in ogni caso rilevabile, perché da individuarsi nell'erogazione di servizi abitativi accessibili nel lungo periodo. Laddove, inoltre, gli scopi siano conferenti e sovrapponibili alle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, ai sensi degli artt. 4 e 5 del Codice del Terzo Settore, alle fondazioni di partecipazione si applicherà la relativa disciplina. In particolare, ai sensi dell'art. 5, comma 1, lett. q), sono considerate attività di interesse generale le attività aventi a oggetto l'alloggio sociale e le attività di carattere residenziale temporaneo dirette a soddisfare bisogni sociali, sanitari, culturali, formativi o lavorativi⁹⁰¹.

Sul profilo personale della partecipazione aperta, tornando così al secondo elemento peculiare delle fondazioni di partecipazione, rileva quanto già osservato, trattandosi di un aspetto strettamente correlato all'elemento patrimoniale. La partecipazione aperta si correla, inoltre, non a una modifica dell'atto fondativo, bensì alla regolazione di ingresso e uscita dei partecipanti, contenuta nell'atto costitutivo. I partecipanti confluiscono così nell'organo assembleare, composto dai soci o da loro rappresentanti. Di conseguenza, è bene precisare che in una fondazione di partecipazione a perseguire lo scopo sociale sono gli amministratori e non i fondatori⁹⁰². È necessario in ogni caso estendere la dimensione della partecipazione ai soggetti pubblici. L'interazione, dunque, tra soggetti pubblici e privati richiama inevitabilmente la formula del partenariato pubblico-privato, che traccia la prospettiva pubblicistica di osservazione dell'istituto.

⁸⁹⁸ G. SICCHIERO, *Fondazioni di partecipazione ed organi partecipativi*, cit., p. 52. Sul punto: «alla fondazione ben può essere riconosciuto un lucro oggettivo, essendo, però, escluso il lucro soggettivo. In altri termini, può realizzare un profitto, non distribuire utili», in S. CASSESE, *La disciplina delle fondazioni: situazione e prospettive*, cit., p. 164.

⁸⁹⁹ «(iii) pure lo scopo può essere modificato, sempre che si tratti di modifiche coerenti o convergenti, mentre non sono ammesse modifiche incoerenti o divergenti rispetto allo scopo originario; (iv) alle deliberazioni modificative assunte (ivi compresa quella relativa allo scopo) va riconosciuta portata dispositiva, salvi naturalmente i controlli di legge e l'iscrizione nei registri», in A. DI SAPIO, *Le modificazioni*, cit., p. 308.

⁹⁰⁰ *Ivi*, p. 307.

⁹⁰¹ Art. 5, comma 1, lett. q), d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117.

⁹⁰² «L'adesione di nuovi soggetti costituisce "attuazione" del contratto a struttura aperta e, per la fondazione, "attuazione" dell'atto di fondazione, senza che questo debba necessariamente essere un contratto», in G. SICCHIERO, *Partecipazione e recesso/esclusione degli associati*, in G. SICCHIERO (a cura di), *Le fondazioni di partecipazione*, Milano, Giuffrè, 2024, p. 238.

Il partenariato pubblico-privato (PPP) rappresenta la cornice entro la quale inserire l'istituto delle fondazioni di partecipazione. La dottrina ha riconosciuto al partenariato una valenza di nozione descrittiva più che di categoria giuridica⁹⁰³, ma è una nozione rilevante nel contesto nazionale e non solo, data la sua matrice europea⁹⁰⁴. Nel Libro Verde del 2004 sul PPP, il termine viene usato per indicare genericamente «forme di cooperazione tra le autorità pubbliche ed il mondo delle imprese che mirano a garantire il finanziamento, la costruzione, il rinnovamento, la gestione o la manutenzione di un'infrastruttura o la fornitura di un servizio»⁹⁰⁵. Nel parere della Commissione speciale del Consiglio di Stato, 29 marzo 2017, n. 755, (reso sullo schema di linee guida recanti “Monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull'attività dell'operatore economico nei contratti di partenariato pubblico-privato”), il Consiglio di Stato ha precisato, ulteriormente, che il PPP

⁹⁰³ «Il PPP non rappresenta una categoria giuridica, comprensiva di istituti che, pur nella loro peculiarità, hanno tratti comuni; ma una nozione descrittiva con cui ci si riferisce, senza particolari conseguenze giuridiche, ad ogni tipo di situazioni – contrattuali o istituzionalizzate – che siano segnate dalla compresenza di soggetti pubblici e privati», in M.P. CHITI, *I partenariati pubblico-privati e la fine del dualismo tra diritto pubblico e diritto comune*, in M.P. CHITI (a cura di), *Il partenariato pubblico-privato. Concessioni. Finanza di progetto. Società miste. Fondazioni*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2009, p. 5.

⁹⁰⁴ «In primo luogo, questo modulo contrattuale diviene, su sollecitazione europea, uno strumento imprescindibile – e, conseguentemente, uno degli strumenti principali – per perseguire quell'obiettivo di rilancio dell'economia cui si accennava poc'anzi, anche per l'“effetto leva” che tale tipologia di operazione negoziale consente sul mercato, rientrando certamente fra quei modelli efficienti di allocazione e gestione delle risorse pubbliche alla cui applicazione il PNRR chiama tutte le Amministrazioni», in A. GIOVANNINI, *Il partenariato pubblico-privato nel nuovo codice dei contratti pubblici. Prime impressioni*, Testo dell'intervento svolto al convegno “Il codice dei contratti pubblici (prime impressioni)”, organizzato dalla Società Italiana Avvocati Amministrativisti, tenutosi presso il T.A.R. Calabria, Catanzaro, in data 13 luglio 2023. «L'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE) definisce i partenariati pubblico-privato (PPP) come accordi contrattuali a lungo termine tra il governo e un partner privato, in base ai quali quest'ultimo presta e finanzia servizi pubblici utilizzando un capitale fisso e condividendo i rischi associati. Quest'ampia definizione mostra che i PPP possono essere progettati per realizzare una vasta gamma di obiettivi in vari settori, come i trasporti, l'edilizia sociale e l'assistenza sanitaria, e possono essere strutturati secondo approcci differenti», in CORTE DEI CONTI EUROPEA, *Relazione speciale. Partenariati pubblico-privato nell'UE: carenze diffuse e benefici limitati, presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE*, Corte dei conti europea, 2018, disponibile al seguente link: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_09/SR_PPP_IT.pdf. Sulla rilevanza europea, si veda anche: R. DIPACE, *Partenariato pubblico privato e contratti atipici*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 55 ss.

⁹⁰⁵ Commissione delle comunità europee, 30 aprile 2004, n. 327, *Libro Verde relativo ai partenariati pubblico-privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni*. Con riferimento all'oggetto e alle finalità, si osserva che: «il Libro verde punta ad avviare un dibattito sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni al fenomeno dei PPP. Tale dibattito si concentra dunque sulle norme che devono essere applicate quando si decide di affidare una missione o un incarico ad un terzo», in *ivi*, p. 8.

indica un complesso fenomeno giuridico, di matrice europea, nel quale si realizza una equiordinazione tra soggetti pubblici e soggetti privati, per la realizzazione di un'attività, che sia diretta al conseguimento di interessi pubblici. È soprattutto nei recenti piani di ripresa e resilienza, inoltre, che il partenariato ha visto espandere le sue potenzialità, come confermato, a livello nazionale, anche dalla delibera ANAC del 20 settembre 2022, n. 432⁹⁰⁶, che riconosce l'esclusione dei finanziamenti a fondo perduto di provenienza euro-unitaria, anche e soprattutto nell'ambito del PNRR⁹⁰⁷, dalle valutazioni in merito al "controllo pubblico", e quindi al perimetro del 49% di contributo pubblico nelle operazioni di PPP, come previsto ai sensi degli articoli 165, comma 2, e 180, comma 6, del vecchio codice dei contratti pubblici, d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50. Il partenariato pubblico privato rappresenta, infatti, un utile strumento di superamento dei c.d. fallimenti del mercato, soprattutto a seguito di grandi crisi. Non solo dopo la crisi pandemica, e quindi con i successivi piani di ripresa e resilienza, ma anche a seguito della crisi economico-finanziaria del 2008, il partenariato ha favorito e favorisce la realizzazione di infrastrutture o opere di utilità sociale⁹⁰⁸.

Oggi il d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, o nuovo codice dei contratti pubblici⁹⁰⁹, definisce il PPP «un'operazione economica in cui ricorrono congiuntamente le seguenti caratteristiche: a) tra un ente concedente e uno o più operatori economici privati è instaurato un rapporto contrattuale di lungo periodo per raggiungere un risultato di interesse pubblico⁹¹⁰; b) la copertura dei fabbisogni finanziari connessi alla

⁹⁰⁶<file:///C:/Users/aless/Downloads/Delibera%20n.%20432%20del%2020%20settembre%2022.pdf>

⁹⁰⁷ A. MOLITERNI, *Le prospettive del partenariato pubblico-privato nella stagione del PNRR*, in *Dir. amm.*, 2, 2022. «Il processo di transizione del sistema amministrativo economico e sociale verso gli obiettivi strategici del PNRR disvela spazi inediti per il ricorso a strumenti e a operazioni di partenariato pubblico-privato», in *ivi*, p. 468.

⁹⁰⁸ «La grande crisi economica che nel 2008 ha colpito tutti gli Stati sta contribuendo alla valorizzazione – o, a seconda dei Paesi, alla scoperta – del PPP come uno degli antidoti per superare i fallimenti del mercato. In particolare, si ritiene che favorisca la realizzazione di infrastrutture e di opere di particolare utilità sociale, come nei settori della sanità e dell'istruzione; e che consenta interventi nel settore dei servizi pubblici locali», in M.P. CHITI, *I partenariati pubblico-privati e la fine del dualismo tra diritto pubblico e diritto comune*, cit., p. 3.

⁹⁰⁹ «In questo, che è, dunque, il contesto generale, si inserisce il nuovo codice, che ha, in primo luogo, certamente il merito di dare una struttura finalmente compiuta all'istituto del partenariato pubblico privato, eletto a schema generale di contratto pubblico, del tutto alternativo all'appalto e a cui viene ricondotto, anche sul piano topografico, il contratto di concessione», in A. GIOVANNINI, *Il partenariato pubblico-privato nel nuovo codice dei contratti pubblici. Prime impressioni*, cit.

⁹¹⁰ «Si tratta, dunque, di un rapporto complesso e di lunga durata. Complesso in quanto nell'operazione coesistono, in tutto o in parte, vari elementi chiave quali: la progettazione, il

realizzazione del progetto proviene in misura significativa da risorse reperite dalla parte privata, anche in ragione del rischio operativo assunto dalla medesima; c) alla parte privata spetta il compito di realizzare e gestire il progetto, mentre alla parte pubblica quello di definire gli obiettivi e di verificarne l'attuazione; d) il rischio operativo connesso alla realizzazione dei lavori o alla gestione dei servizi è allocato in capo al soggetto privato»⁹¹¹. Il codice disciplina il partenariato come autonoma figura contrattuale, distinta dall'appalto, e in particolare al terzo comma dell'art. 174 fa riferimento a quello di tipo contrattuale, sottolineando che ricomprende le figure della concessione, della locazione finanziaria e del contratto di disponibilità, nonché gli altri contratti stipulati dalla pubblica amministrazione con operatori economici privati, diretti a realizzare interessi meritevoli di tutela⁹¹². Al quarto comma, poi, richiama quello istituzionale, specificando che: «si realizza attraverso la creazione di un ente partecipato congiuntamente dalla parte privata e da quella pubblica ed è disciplinato dal testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, e dalle altre norme speciali di settore»⁹¹³.

Considerate le due distinte formule, si potrebbe affermare che nel caso di specie, per il modello descritto, la formula più adatta sarebbe quella istituzionale, che darebbe vita a un ente partecipato, congiuntamente da parte privata e parte pubblica. Tale affermazione comporterebbe, di conseguenza, l'applicazione del testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175⁹¹⁴. Assumendo la formula istituzionale, si svilupperebbe una forma

finanziamento, la costruzione e rinnovamento, la gestione e la manutenzione. Di lunga durata poiché, generalmente, accanto alla fase di realizzazione vi è un periodo di gestione determinato in relazione alla durata dell'ammortamento dell'investimento o alle modalità di finanziamento», in R. CORI, *Articolo 174*, in A. BOTTO, S. CASTROVINCI ZENNA, *Commentario alla normativa sui contratti pubblici*, Torino, Giappichelli, 2024, p. 1342-1343.

⁹¹¹ Art. 174, comma 1, d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36. Per un commento sull'articolo, F. CARINGELLA (a cura di), *Nuovo Codice dei contratti pubblici*, Milano, Giuffrè, 2023, p. 1135 ss.; R. CORI, *Articolo 174*, cit., p. 1338 ss.

⁹¹² Art. 174, comma 3, d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36.

⁹¹³ Sulla distinzione delle due formule: V. LOPILATO, *Manuale di diritto amministrativo, I, Parte generale*, cit., p. 1232.

⁹¹⁴ Art. 174, comma 4, d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36: «Il partenariato pubblico-privato di tipo istituzionale si realizza attraverso la creazione di un ente partecipato congiuntamente dalla parte privata e da quella pubblica ed è disciplinato dal testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, e dalle altre norme speciali di settore».

di cooperazione⁹¹⁵ di lungo periodo tra soggetto pubblico e operatore privato, volta al raggiungimento di un interesse pubblico che prende le vesti di una società mista, «in cui gli interessi si fondono in un nuovo soggetto giuridico»⁹¹⁶. È opportuno specificare, però, che con il modello descritto della fondazione di partecipazione non si dà vita ad una società, bensì ad un ente partecipato, così come indicato nel nuovo codice dei contratti pubblici. Tale codice, pertanto, individua una nozione più estesa, che sembra andare oltre le società a partecipazione pubblica. Questa discrasia rispetto alla disciplina applicabile potrebbe rappresentare l'esigenza che il legislatore precisi meglio la disciplina applicabile ad enti partecipati, che non si configurano come società. A legislazione invariata, non si rende, però, possibile l'inquadramento della fondazione di partecipazione nel modello istituzionale di partenariato pubblico privato, rendendo, pertanto, necessaria la configurazione della formula contrattuale.

A quest'ultima si applicherà la disciplina contenuta nel codice dei contratti pubblici, in particolare il Libro IV dedicato al partenariato pubblico-privato. L'affidamento del servizio, oggetto del progetto di partenariato, avviene sulla base di procedure competitive. L'allocazione del rischio operativo, la durata del contratto, la modalità di determinazione della soglia e il metodo di calcolo del valore stimato sono disciplinati agli artt. 177, 178 e 179 del codice. Di regola, inoltre, la formula contrattuale non comporta un coinvolgimento diretto del soggetto nella gestione del servizio⁹¹⁷, diversamente, nel caso di specie, la partecipazione del soggetto pubblico è insita e connessa alla costituzione di una fondazione di partecipazione. In ogni caso, prescindendo dalla distinzione tra formula contrattuale e formula istituzionale, il PPP «rappresenta una modalità volta a garantire l'ottimizzazione delle risorse pubbliche impiegate e comporta la divisione dei rischi col partner privato»⁹¹⁸.

⁹¹⁵ «Per Partenariato (cui ci si riferisce usualmente anche con l'acronimo PPP) si è inteso, in primo approccio, una forma di cooperazione a lungo termine tra il settore pubblico e il settore privato per l'espletamento di compiti pubblici, nel cui contesto le risorse necessarie sono poste in gestione congiunta ed i rischi legati ai progetti sono suddivisi in modo proporzionato, sulla base delle competenze di gestione del rischio dei partner del progetto», in M.P. CHITI, *I partenariati pubblico-privati e la fine del dualismo tra diritto pubblico e diritto comune*, cit., p. 1.

⁹¹⁶ S. RUSSO, *Le condizioni di economicità e operatività delle fondazioni di partecipazione e il ruolo degli enti pubblici*, cit., p. 153.

⁹¹⁷ M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 375.

⁹¹⁸ C. MARCOLUNGO, *Il partenariato pubblico privato istituzionalizzato: un tentativo di ricostruzione*, in M.P. CHITI (a cura di), *Il partenariato pubblico-privato. Concessioni*.

L'idea, inoltre, di perseguire fini pubblici con una gestione partecipata di pubblico e privato non renderebbe esatta⁹¹⁹ la riconducibilità della fondazione stessa alla categoria degli enti di diritto privato direttamente controllati, ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. c), del d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39⁹²⁰. Questo assunto, di conseguenza, inciderebbe sulla possibile applicazione o esclusione del Codice del Terzo Settore alle fondazioni di partecipazione. Il non essere configurabile come ente di diritto privato direttamente controllato renderebbe possibile allora l'applicazione delle disposizioni di tale codice, qualora ricorressero le finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale.

Puntando all'analisi dei benefici risultanti dalla scelta di una *partnership* pubblico-privata, si osserva che sono almeno tre le prospettive principali: (i) il reperimento di risorse ulteriori; (ii) la divisione del rischio con il socio privato; (iii) l'ottimizzazione delle risorse utilizzate. Dall'uso di questo strumento derivano, pertanto, diversi vantaggi sia per il pubblico sia per il privato, e non solo in termini economico-finanziari, ma anche e soprattutto nell'«assicurare una maggiore aderenza degli interventi ai concreti bisogni della collettività»⁹²¹.

Finanza di progetto. Società miste. Fondazioni, Napoli, Editoriale Scientifica, 2009, p. 252. E ancora: «la ragion d'essere, almeno di parte pubblica è evidente: il reperimento di ulteriori risorse, la divisione del rischio con il socio privato e l'ottimizzazione delle risorse utilizzate. Queste finalità non risultano in alcun modo fuorvianti rispetto la consueta *mission* economica delle condotte societarie privatistiche. Tra l'altro il partner pubblico opta per la collaborazione del privato per fruire del suo *knowledge*, sulla base di un rapporto *do ut des*, carattere semperiterno nel mondo delle relazioni privatistiche. In altri termini, non si ravvisa una difformità ontologica di intenti fra *mission* privata e pubblica, ma le difficoltà di inquadramento conseguono a stratificazioni ed evoluzioni legislative né unidirezionali né lineari», in *ibidem*.

⁹¹⁹ «Le fondazioni di partecipazione sono enti di natura privatistica, in cui confluiscono iniziative pubbliche e private, coerentemente con l'idea di public-private partnership per il perseguimento di fini di pubblica utilità. Sarebbe pertanto assolutamente controproducente e inesatto ricondurle nel gruppo degli enti di diritto privato direttamente controllati ex art. 1, lett. c) del d.lgs. n. 39/2013», in S. RUSSO, *Le condizioni di economicità e operatività delle fondazioni di partecipazione e il ruolo degli enti pubblici*, cit., p. 169.

⁹²⁰ Art. 1, comma 2, lett. c), del d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39: «c) per “enti di diritto privato in controllo pubblico”, le società e gli altri enti di diritto privato che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici, sottoposti a controllo ai sensi dell'articolo 2359 c.c. da parte di amministrazioni pubbliche, oppure gli enti nei quali siano riconosciuti alle pubbliche amministrazioni, anche in assenza di una partecipazione azionaria, poteri di nomina dei vertici o dei componenti degli organi».

⁹²¹ A. MOLITERNI, *Le prospettive del partenariato pubblico-privato nella stagione del PNRR*, cit., p. 450. Sugli strumenti di partenariato, ancora: «permettono di reagire alla scarsa aderenza delle istituzioni rispetto ai bisogni reali della comunità, mutando la metodologia con

In questa formula cooperativa, il soggetto pubblico, nel caso di specie, di regola un ente locale, procederà alla stipula di un contratto di servizio con il soggetto privato, scelto secondo le regole della procedura a evidenza pubblica, per la gestione di un servizio economico di interesse generale. È ravvisabile quindi la modalità di gestione del servizio attraverso la modalità dell'esternalizzazione dello stesso.

Recuperando, poi, gli ulteriori profili del modello statunitense, si osserva che in relazione al rapporto giuridico tra ente titolare del suolo e soggetto privato titolare degli edifici, nel modello italiano, venendo di fatto meno la dissociazione proprietaria, il rapporto è tra fondazione di partecipazione, titolare del suolo, su cui insiste il vincolo, e titolare delle unità abitative, su esso costruite, da un lato, e nuclei familiari locatari di quest'ultime, dall'altro. In tale rapporto viene in evidenza la partecipazione dei locatari alla fondazione di partecipazione e la stipula di contratti di locazione⁹²², volti a regolare l'assegnazione dell'unità abitativa al nucleo familiare ritenuto idoneo, su parziale ispirazione del contratto di *ground lease* statunitense. Il contratto di locazione dovrà essere proporzionale alle condizioni socio-economiche dei beneficiari, e dovrà considerare il valore del suolo, su cui le unità insistono e sul quale grava un vincolo di destinazione, ai fini della determinazione del canone

la quale si attribuisce significato all'interesse generale, che non parte, negli schemi partenariali, dall'enunciazione formale espressa da una decisione (che potrebbe essere corrotta) dell'amministrazione, ma si basa sulla concretezza dell'immedesimazione, sostanziale, tra il mondo da cui una certa necessità sorge (il privato) e che, quella necessità, la riconosce e si propone di realizzarla (ancora una volta, il privato)», in S. VALAGUZZA, *Governare per contratto. Creare valore attraverso i contratti pubblici*, Napoli, 2018, p. 73. Sul crescente aumento di partecipazione, anche ad opera della comunità, ai progetti di partenariato rivolti alla soddisfazione di diritti civili e sociali, si veda: C. IAIONE, *L'azione collettiva urbana tra partenariato pubblico-comunità e pubblico-comunità-privato*, in P. CHIRULLI, C. IAIONE (a cura di), *La co-città. Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, Napoli, Jovene editore, 2018, 17-32.

⁹²² «La locazione è il contratto consensuale con cui una parte (locatore) si obbliga a dare in godimento all'altra parte (locatario, conduttore), per un dato tempo, una cosa mobile o immobile, materiale o immateriale dietro corrispettivo (canone, pigione, fitto, nolo, ecc.); il corrispettivo può essere in danaro ovvero in merci (art. 1571 c.c.). può dare in locazione non solo il proprietario, ma anche il titolare di un diritto reale di godimento sulla cosa oggetto della locazione e chi ne ha la semplice disponibilità; il conduttore non può contrastare la pretesa del pagamento del canone negando il diritto di proprietà del locatore. Scopo della locazione è l'uso della cosa da parte del locatario», in G. ALPA, *Manuale di diritto privato*, cit, p. 696-697. È utile inoltre ricordare: «Il problema della casa è un problema di natura sociale molto grave, che non si risolve soltanto con l'intervento dello Stato per l'edilizia sovvenzionata, convenzionata, agevolata; l'uso di una abitazione si compie anche con la sua locazione, con la assegnazione al conduttore (o locatario) di una abitazione da parte del suo proprietario», in *ivi*, p. 698.

periodico, corrisposto per l'utilizzo dell'immobile⁹²³. La titolarità del suolo è vincolata in quanto è parte costituente della componente vincolata del fondo di gestione. Il meccanismo di vincolatività che opera sul bene riproduce così nel modello giuridico italiano il meccanismo statunitense del *trust*⁹²⁴.

Con riferimento poi alla *governance* e quindi alla gestione del modello, si osserva che la struttura è essenzialmente pluripartecipata. La presenza dell'organo assembleare consente infatti una partecipazione al potere di indirizzo dell'ente da parte di coloro che gestiscono, vivono, e usufruiscono dei servizi erogati nell'ambito della fondazione di partecipazione. Vi è la componente privata, quella pubblica, nonché quella della comunità dei beneficiari, per i quali una componente del canone, versato periodicamente, costituisce il pagamento di una quota di adesione alla fondazione medesima. La partecipazione aperta e la possibilità di contribuire al patrimonio, anche in momenti successivi alla data di costituzione, rendono lo strumento della fondazione di partecipazione adeguato e proporzionato al perseguimento e al raggiungimento dello scopo, non solo lecito, ma anche di pubblica utilità.

I meccanismi di alienazione, infine, non trovano spazio di riproduzione nel modello italiano, che predilige lo schema locativo a quello proprietario. Sono, pertanto, mancanti i passaggi di proprietà dell'unità abitativa, e sono sostituiti con i passaggi d'uso della stessa. L'erogazione del servizio abitativo richiede *in primis* la mappatura e la stesura di un relativo elenco di persone, che possiedono i requisiti di appartenenza alla c.d. fascia grigia⁹²⁵ della popolazione, e quindi un elenco dei futuri beneficiari del servizio. La persistenza dei requisiti va poi monitorata costantemente, al fine di preservare l'erogazione del

⁹²³ Si ricordi che nel modello italiano si intende privilegiare il valore d'uso rispetto al valore di scambio.

⁹²⁴ Nel panorama giuridico italiano, «con l. 22.6.2016, n. 112 si è introdotta una particolare figura di trust, che è stata variamente denominata: trust "italiano", per significare che, accanto al trust che trae origine dai Paesi di *common law* e accanto al patrimonio separato con destinazioni particolari ora la legge speciale tratteggia una figura di trust con peculiari connotati e con finalità specifiche (non generali); proprio per questo si è parlato della legge "dopo di noi" perché le nuove norme sono rivolte a tutelare gli interessi patrimoniali di persone che non hanno la possibilità di amministrarsi autonomamente e pertanto chi intende occuparsi di loro destina beni e individua soggetti amministratori i quali utilizzano i beni e destinano i loro frutti ai beneficiari», in G. ALPA, *Manuale di diritto privato*, cit, p. 376.

⁹²⁵ La fascia grigia della popolazione è composta da coloro che non possono accedere al mercato per inadeguatezza delle risorse economiche, e non hanno neppure i requisiti per accedere all'edilizia residenziale pubblica.

servizio nei confronti di coloro che ne hanno necessità⁹²⁶. Il passaggio d'uso avverrà al termine del contratto di locazione, qualora il nucleo familiare beneficiario avrà soddisfatto le proprie esigenze abitative e sarà stato aiutato dalla fondazione di partecipazione a trovare una soluzione alternativa sul mercato. Per l'ingresso nell'unità abitativa del nuovo nucleo beneficiario si farà poi ricorso alla lista dei nuclei che possiedono i requisiti di accesso. Nel disegno prospettato si considera solamente lo schema locativo, ma questo non limita la possibilità di integrare eventualmente il modello anche con la componente proprietaria, che va a rispecchiare il modello originario di *Community Land Trust*. L'integrazione dei due schemi potrebbe rilevare, soprattutto, nell'ottica di accompagnamento dei beneficiari al mercato, consentendo l'offerta di soluzioni abitative in proprietà.

La durata del contratto di locazione⁹²⁷ può essere quella ordinaria quadriennale, con rinnovo automatico, alla sola persistenza dei requisiti suddetti. A differenza dei tradizionali contratti ordinari di locazione, il canone non può essere libero, ma, come anticipato, proporzionato a due variabili: (i) il valore del suolo vincolato alla garanzia dell'accessibilità dei servizi abitativi; (ii) le condizioni socioeconomiche del nucleo familiare⁹²⁸.

In questo modello, così descritto, emergono, almeno in parte, gli stessi benefici che il modello statunitense si impegna a realizzare. Le erogazioni dei contributi economici, versati dall'attore pubblico, infatti vengono preservati nel lungo termine, diversamente da quanto accade con l'erogazione di sussidi per l'affitto a fondo perduto. Nel modello descritto, inoltre, si richiede la circolarità nell'utilizzo del bene, al fine di garantire nel lungo periodo servizi abitativi a coloro che ne vantano l'esigenza.

⁹²⁶ Necessità intesa come possesso dei requisiti richiesti per l'erogazione del servizio abitativo.

⁹²⁷ «I contratti ordinari (ex art. 2, 1° c.) hanno una durata imperativamente fissata in *quattro anni*, e si rinnovano automaticamente per altri quattro anni», in G. ALPA, *Manuale di diritto privato*, cit, p. 699.

⁹²⁸ Per l'edilizia residenziale pubblica, il limite di reddito annuo del nucleo familiare è indicato dalle leggi regionali per l'accesso all'ERP. Sarà pertanto, anche in tal caso, competenza regionale l'indicazione dei limiti di reddito.

Capitolo V - Riflessioni conclusive e prospettive future

Sommario: 1. Le sfide del PNRR nel settore abitativo. – 2. Il ritorno della pianificazione e della programmazione: dal profilo economico a quello sociale. – 3. Concorrenza e missione sociale: i servizi pubblici locali di interesse economico generale. – 4. Conclusioni: verso l'alloggio sociale e oltre.

1. Le sfide del PNRR nel settore abitativo

Dopo aver osservato l'evoluzione storica dei servizi abitativi nel contesto nazionale, e aver studiato anche esperienze europee ed extraeuropee, è indispensabile tornare a capire quali sono le sfide che oggi sono state lanciate nel settore a livello nazionale. A seguito della crisi pandemica, l'attenzione per l'abitare è tornata sulla scena, e quindi è interessante capire il ruolo svolto dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Quali sfide ha accolto e quali sfide ha mancato?

Partendo dal porsi questa domanda, è possibile osservare che il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, sviluppatosi nel più ampio programma *Next Generation EU*⁹²⁹, e la sua serie di progetti di investimenti per la realizzazione di un piano volto a rendere l'Europa più verde, più digitale e più resiliente⁹³⁰, rappresenta oggi un importante

⁹²⁹ Nel pacchetto per la ripresa dal Covid-19, le risorse sono suddivise nel seguente modo: 390 miliardi di euro da destinare a sovvenzioni, e i restanti 360 miliardi di euro da destinare a prestiti. Per approfondire, si veda il seguente link: <https://www.consilium.europa.eu/it/infographics/ngeu-covid-19-recovery-package/>. Si osserva poi anche l'interessante dibattito sulla natura del vincolo derivante dal PNRR e il dibattito dottrinale italiano, nel quale emergono posizioni distinte. *Clarich* sostiene che il PNRR contiene una pianificazione a valenza principalmente se non esclusivamente politica, *Cintioli*, invece, sostiene che il PNRR impegni giuridicamente, rispetto ai risultati, sia l'amministrazione, sia gli altri operatori giuridici, imponendo così una decisa valorizzazione della discrezionalità amministrativa e della sua efficacia al fine di assicurare il conseguimento tempestivo dei risultati in questione. Una terza via è quella per cui *Lupo* individua una prospettiva procedurale, per la quale i contenuti di ciascun Piano devono entrare in tutti i programmi dei governi che si susseguiranno nel periodo di durata. Sul punto si veda: M. CLARICH, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *ASTRID-Rassegna*, 12, 2021; F. CINTIOLI, *Risultato amministrativo, discrezionalità e PNRR*, in *lamagistratura.it*, 13 novembre 2021; N. LUPO, *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo*, in *Dir. pubbl.*, 3, 2022, p. 743; N. LUPO, *I poteri dello Stato italiano alla luce del PNRR: prime indicazioni*, in *Federalismi.it*, 7 settembre 2022.

⁹³⁰ https://next-generation-eu.europa.eu/index_it

spartiacque tra un'Europa pre-pandemia e un'Europa post-pandemia, che ha ridisegnato il suo metodo di governo⁹³¹.

Tra le sei missioni del Piano, quella che più si dedica ai servizi abitativi è la Missione 5, rivolta all'inclusione e la coesione sociale e territoriale. Tale Missione mira a impiegare 19,81 miliardi di euro in politiche e interventi speciali per la realizzazione di questi obiettivi. Rintraccia, e quindi sottolinea, la necessità della coprogettazione, come frutto di un agire sinergico tra amministrazione, impresa sociale e volontariato. Identifica, inoltre, il dialogo tra pubblica amministrazione e Terzo settore in un'azione di prossimità, capace di rispondere ai disagi della comunità, attraverso la rifunzionalizzazione di aree e strutture pubbliche esistenti, e forme di rigenerazione sensibili al rispetto della qualità dello spazio urbano nella sua riconnessione con le aree extra-urbane⁹³². È questa, inoltre, la missione che concentra importanti risorse sulle infrastrutture sociali⁹³³, fra le quali rientrano anche gli alloggi

⁹³¹ N. LUPO, *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo*, cit., p. 729. Si osservi, infatti, che: «sulla scorta dei pesanti effetti negativi originati dalla pandemia del Covid-19 sulle economie degli Stati membri, si è infatti registrato un “cambio di paradigma” riguardo alle opzioni della politica economica europea, già oggetto di profondi dibattiti nel precedente decennio, incentrati sulle modalità con cui creare una *fiscal capacity* nell'Unione e su come coordinare con maggiore efficacia non solo i saldi di finanza pubblica, ma i mix di politica economica decisi dai suoi Stati membri», in *ivi*, p. 730.

⁹³² A. MATTOSCO, *Social housing e rigenerazione urbana: due sfide per il welfare europeo*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 1, 2023, p. 141.

⁹³³ Il medesimo ragionamento, realizzato in tema di diritti sociali e corrispondenti servizi sociali, può essere ripercorso anche in tema di infrastrutture sociali. Si individuano così tra le infrastrutture sociali, oltre alle infrastrutture per l'abitare, anche le infrastrutture sanitarie e le infrastrutture scolastiche. Le infrastrutture sociali rappresentano un ambito chiave per promuovere la coesione sociale e territoriale, anche grazie alla collaborazione con gli enti locali, le amministrazioni centrali e le fondazioni bancarie. Le infrastrutture sociali, inoltre, si distinguono dalle infrastrutture economiche. Più genericamente le infrastrutture si distinguono dalle opere pubbliche. Come ampiamente sottolineato in dottrina, non si può riscontrare un'identità giuridica tra le due nozioni, in quanto se la realizzazione delle infrastrutture è rimessa ai pubblici poteri «gli approntamenti infrastrutturali sono opere pubbliche. Non è vero l'inverso, in quanto vi sono opere pubbliche che non sono approntamenti infrastrutturali». Sul punto si veda: M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, cit., p. 57. Inoltre, mentre l'opera pubblica richiama la staticità del bene immobile, l'infrastruttura riecheggia la dinamicità del bene strumentale, «poiché la sua localizzazione e la sua realizzazione si giustificano in ragione della funzione che la stessa può e deve svolgere rispetto ad altri obiettivi [...] di promozione economica, ma non solo». Sul punto, G. PIPERATA, *Infrastrutture, strade e mobilità*, in *Enc. dir., I Tematici*, III, 2022, p. 687. Tornando ora alla distinzione tra infrastrutture economiche e infrastrutture sociali, occorre sottolineare che entrambe sono correlate all'intervento pubblico in economia e alla promozione dello sviluppo economico, ma le seconde sono volte anche alla soddisfazione di determinati diritti sociali. Pertanto, è come se le prime fossero orientate a «un'azione diretta di supporto alle attività produttive», mentre le seconde a realizzare un effetto indiretto o, meglio, mediato da un incremento dell'offerta dei servizi sociali. Sul punto, F. DI LASCIO, *Le infrastrutture sociali tra complessità amministrativa e prospettive di valorizzazione*, in

sociali. L'erogazione di un servizio, infatti, non può prescindere da un apparato infrastrutturale⁹³⁴ tale da garantire i mezzi per la fruizione e il godimento del servizio stesso.

Il Piano individua, inoltre, la necessità di interventi di potenziamento dei servizi abitativi, nelle sue molteplici varianti di edilizia residenziale pubblica, *housing* temporaneo e *social housing*, come azioni prioritarie per la realizzazione di politiche di inclusione e cura delle marginalità sociali⁹³⁵.

Della Missione 5 è poi in particolare la Componente 2⁹³⁶ a essere destinata alle infrastrutture sociali, al rafforzamento dei servizi sociali, all'ampliamento dell'offerta di servizi abitativi e delle azioni di rigenerazione urbana e territoriale.

Tra gli investimenti promossi si annoverano il Programma innovativo nazionale per la qualità dell'abitare (PINQuA) e i Piani urbani integrati⁹³⁷, finalizzati a favorire una pianificazione urbanistica⁹³⁸ partecipata, tesa a limitare il consumo di suolo edificabile. La Missione

Munus, 3, 2020, p. 505. Le infrastrutture sociali si differenziano da quelle economiche anche per una diversa prospettiva dimensionale, in quanto tendono a servire zone determinate medio piccole, e a interagire con i livelli di governo inferiori, finendo per essere oggetto di responsabilità di amministrazioni regionali e locali. Sul finanziamento, infine, di tali infrastrutture si osserva che, se per alcuni settori è più evidente il ricorso a risorse pubbliche, come nel caso dell'edilizia scolastica, per altri, crescente è l'utilizzo di strumenti di attrazione di capitali privati, come nel caso del *social housing*.

⁹³⁴ S. SCREPANTI, *L'intervento pubblico a sostegno delle infrastrutture in chiave storica*, in S. SCREPANTI E A. VIGNERI (a cura di), *L'intervento pubblico per il sostegno, la promozione e il rilancio degli investimenti in infrastrutture e opere pubbliche*, in F. BASSANINI, G. NAPOLITANO, L. TORCHIA (a cura di), *Lo Stato promotore*, Bologna, Il Mulino, 2021, p. 23 ss.

⁹³⁵ «Le politiche di inclusione, prioritariamente dedicate alle fasce della popolazione che vivono in condizioni di marginalità sociale, sono sostenute anche con interventi di potenziamento dell'edilizia pubblica residenziale, di *housing* temporaneo (come le strutture di accoglienza temporanea per gli individui senza fissa dimora o in difficoltà economica) e di *housing* sociale destinato ad offrire alloggi a canone ridotto, ad esempio, a studenti o famiglie monoreddito», in Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

⁹³⁶ Per questa componente sono stati stanziati 11,17 miliardi.

⁹³⁷ Essi sono gestiti dal Ministero dell'Interno, e si tratta di un investimento dedicato alle periferie delle Città Metropolitane. Prevede una pianificazione urbanistica partecipata, con l'obiettivo di trasformare territori vulnerabili in città *smart* e sostenibili, limitando il consumo di suolo edificabile. Intende realizzare nelle aree metropolitane sinergie di pianificazione tra il comune "principale" e i comuni limitrofi più piccoli, al fine di ricucire tessuto urbano ed extra-urbano, colmando *deficit* infrastrutturali e di mobilità. Gli atti legislativi di riferimento sono il Decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, in particolare all'art. 21, e la legge 29 aprile 2024, n. 56, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19, recante ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

⁹³⁸ Per una panoramica sulla pianificazione urbanistica, F. CORTESE, *Pianificazione urbanistica*, in A. SIMONATI (a cura di), *Diritto urbanistico e delle opere pubbliche*, Torino, Giappichelli, 2021, p. 31 ss.

5 si presenta, pertanto, come una lente di osservazione di due fenomeni di grande rilievo per il contesto urbano: il *social housing* e la rigenerazione urbana⁹³⁹. Concentrando l'attenzione principalmente sul primo, emerge che il PNRR tenta di estendere la diffusione delle esperienze di *social housing* in modo più sistematico a livello nazionale, prevedendo per esempio nel contesto del PINQuA che venga finanziato un numero di progetti omogeneo per ciascuna macroarea, Nord, Sud e Centro. Al contempo, però, è bene osservare anche i *deficit* del Piano rispetto ai servizi abitativi. Esso, per esempio, non è stato in grado di portare quella chiarezza di cui il settore abitativo era, ed è tuttora, manchevole.

Il Programma innovativo nazionale per la qualità dell'abitare fa la sua prima comparsa nell'art. 1, comma 437⁹⁴⁰, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, o legge di bilancio 2020, prima quindi dello scoppio della pandemia. Esso mira a incrementare il patrimonio destinato all'edilizia residenziale sociale, e a farlo nel rispetto del principio di consumo di suolo zero⁹⁴¹, secondo il modello urbano di città inclusive e sostenibili.

⁹³⁹ A. MATTOSCI, *Social housing e rigenerazione urbana: due sfide per il welfare europeo*, cit., p. 141 ss. Riferimento utile anche per un approfondimento sulla rigenerazione urbana. «Il Piano nazionale di ripresa e resilienza – PNRR individua nella rigenerazione urbana uno degli assi portanti della Missione 5 definita “coesione e inclusione”», in M.R. SPASIANO, *Riflessioni in tema di rigenerazione urbana*, in *Riv. giur. urb.*, 2, 2022, p. 405. E ancora, B. BOSCHETTI, *L'impatto della funzione di rigenerazione sugli strumenti tradizionali del diritto urbanistico diversi dalla pianificazione*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, cit.; P. CARPENTIERI, *Il “consumo” del territorio e le sue limitazioni. La “rigenerazione urbana”*, in *Federalismi.it*, 1, 2020; G. GARDINI, *Alla ricerca della «città giusta». La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*, in *Federalismi.it*, 24, 2020; F. GIGLIONI, *La sostenibilità ambientale come vincolo giuridico per la rigenerazione urbana*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 1, 2020; M. SOLLINI, *L'incerta parabola della rigenerazione urbana. La disciplina degli usi temporanei tra opportunità concrete e occasioni mancate*, in *Riv. giur. urb.*, 1, 2022; Y. GUERRA, *Rigenerazione urbana integrata come strumento di inclusione e promozione sociale*, in T.F. GIUPPONI, A. ARCURI (a cura di), *Sicurezza integrata e welfare di comunità*, Bologna, Bologna University Press, 2022; G.F. CARTEI, *Note critiche a margine di un disegno di legge in materia di rigenerazione urbana*, in *Munus*, 1, 2022.

⁹⁴⁰ Art. 1, comma 437, della legge 27 dicembre 2019, n. 160: «437. Al fine di concorrere alla riduzione del disagio abitativo con particolare riferimento alle periferie e di favorire lo scambio tra le varie realtà regionali, è promosso il Programma innovativo nazionale per la qualità dell'abitare, di seguito denominato “Programma”. Il Programma è finalizzato a riqualificare e incrementare il patrimonio destinato all'edilizia residenziale sociale, a rigenerare il tessuto socio-economico, a incrementare l'accessibilità, la sicurezza dei luoghi e la rifunionalizzazione di spazi e immobili pubblici, nonché a migliorare la coesione sociale e la qualità della vita dei cittadini, in un'ottica di sostenibilità e densificazione, senza consumo di nuovo suolo e secondo i principi e gli indirizzi adottati dall'Unione europea, secondo il modello urbano della città intelligente, inclusiva e sostenibile (Smart City)».

⁹⁴¹ Per un approfondimento sul punto, G. GUZZARDO, *La regolazione multilivello del consumo di suolo e del riuso dell'abitato*, in *Riv. Italiana di Dir. Pubbl. Comunitario*, 1, 2018;

Il Programma innovativo nazionale per la qualità dell'abitare è poi diventato anche una delle linee di investimento delle risorse del PNRR⁹⁴², alla quale sono destinati 2,8 miliardi, di cui il 40,1% delle risorse è da assegnare al Mezzogiorno.

L'Unità di Missione per il PNRR del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti⁹⁴³ ha realizzato, in collaborazione con la Direzione generale per l'edilizia statale, le politiche abitative, la riqualificazione urbana e gli interventi speciali (DIGES)⁹⁴⁴, un rapporto⁹⁴⁵ sui singoli progetti e le prime evidenze del processo di selezione dei progetti medesimi. La DIGES, a seguito della recente riorganizzazione interna del Ministero, è diventata ormai un'ex direzione generale, perché il Dipartimento per le opere pubbliche e le politiche abitative si articola oggi in tre direzioni generali, che sono la Direzione generale per l'edilizia statale e gli interventi statali; la Direzione generale per la casa e la riqualificazione urbana e la Direzione generale per le dighe e le infrastrutture idriche.

Con riferimento alle tappe previste dal PNRR, da raggiungere nell'ambito del Programma, si osserva che esse sono soltanto due, una già raggiunta e l'altra da raggiungere. La prima, fissata a marzo 2022,

Rapporto SNPA, Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici. Edizione 2021, Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente, 2021.

⁹⁴² «Per confluire nel PNRR, il PINQuA ha dovuto adottare tempistiche più stringenti, prevedendo il collaudo e la rendicontazione dei progetti entro il 31 marzo 2026, e obiettivi quantificabili, in termini di dotazione di alloggi e estensione di spazi pubblici riconvertiti o riqualificati: per un totale di 10.000 unità abitative e 800.000 mq di superficie di spazi pubblici interessati sul territorio nazionale», in A. PALERMO, L. CHIEFFALLO, M.F. VIAPIANA, *La qualità dell'abitare nel PNRR italiano: analisi delle metodologie di valutazione e progettazione del PINQuA*, in *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, 137, 2023, p. 134.

⁹⁴³ Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili (MIMS) al tempo della realizzazione del rapporto.

⁹⁴⁴ L'ex Direzione generale per l'edilizia statale, le politiche abitative, la riqualificazione urbana e gli interventi speciali (DIGES) che ha curato la realizzazione del rapporto, è oggi confluita nel Dipartimento per le opere pubbliche e le politiche abitative. Si osserva, inoltre, che l'organizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti è stata ridefinita con il Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 30 ottobre 2023, n. 186, *Regolamento recante la riorganizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti*, entrato in vigore il 29 dicembre 2023. Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti è organizzato in quattro Dipartimenti: Dipartimento per le infrastrutture e le reti di trasporto; Dipartimento per le opere pubbliche e le politiche abitative; Dipartimento per i trasporti e la navigazione; Dipartimento per gli affari generali e la digitalizzazione. Il DM n. 151 del 30 maggio 2024 ha individuato e definito gli Uffici dirigenziali di livello non generale del Ministero. Sul punto: <https://www.mit.gov.it/ministero/dipartimenti-del-ministero>

⁹⁴⁵ *PINQuA, Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare. Progetti e prime evidenze*, Unità di Missione PNRR del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili in collaborazione con la DIGES (Direzione generale per l'edilizia statale, le politiche abitative, la riqualificazione urbana e gli interventi speciali), 2022, disponibile al seguente link: <https://www.mit.gov.it/nfsmitgov/files/media/notizia/2022-06/Report%20PINQuA.pdf>

prevedeva la firma delle convenzioni per la riqualificazione e l'incremento dell'edilizia sociale con almeno quindici Regioni, Province autonome (compresi i comuni e/o città metropolitane situate in tali territori). La seconda, invece, fissata per marzo 2026, richiede il raggiungimento del sostegno di almeno 10.000 unità abitative (in termini sia di costruzione sia di riqualificazione). Conseguimento questo che dipende anche dal conseguimento soddisfacente di un obiettivo secondario, la riqualificazione di almeno 800.000 metri quadrati di spazi pubblici⁹⁴⁶.

Si osserva, poi, che con il Decreto Interministeriale⁹⁴⁷ 16 settembre 2020, n. 395⁹⁴⁸ si apre la procedura per la presentazione delle proposte⁹⁴⁹ e vengono stabiliti i criteri per la valutazione e le modalità di erogazione dei finanziamenti per l'attuazione del Programma innovativo nazionale per la qualità dell'abitare. E poi con il Decreto Ministeriale 7 ottobre 2021, n. 383, sono stati approvati gli elenchi dei beneficiari e delle proposte (Codice identificativo e CUP), presentate da Regioni, Comuni e Città Metropolitane, rispettivamente ai sensi degli articoli 4 e 14 del Decreto Interministeriale n. 395/2020, e valutate positivamente dall'Alta Commissione⁹⁵⁰. Con lo stesso è stata approvata anche la somma attribuita a ciascun beneficiario. Tale Decreto è stato poi registrato in data 4 novembre 2021 dalla Corte dei conti. Con successivo decreto direttoriale 29 dicembre 2021, n. 17524, è stato approvato poi l'elenco delle proposte "Pilota" con i relativi finanziamenti ammessi, e

⁹⁴⁶ <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/Interventi/investimenti/programma-innovativo-della-qualita-dell-abitare.html>

⁹⁴⁷ Decreto adottato dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo.

⁹⁴⁸ Il Decreto è stato ammesso alla registrazione della Corte dei conti il 25 ottobre 2020 al n. 3405.

⁹⁴⁹ «La presentazione delle proposte è avvenuta sul portale "qualitabitare.it" con modello informatizzato *ad hoc*. La documentazione necessaria comprende, oltre alla scheda PINQuA, anche la relazione tecnico-illustrativa della proposta, la planimetria generale e gli elaborati grafici, il quadro economico e il cronoprogramma finanziario, il codice unico di progetto (CUP) relativo a ogni intervento», in A. MATTOSCI, *Social housing e rigenerazione urbana: due sfide per il welfare europeo*, cit., p. 156.

⁹⁵⁰ L'Alta Commissione è un organismo collegiale creato *ad hoc* nell'ambito del MIMS con d.m. n. 474/2020. Essa si avvale del supporto tecnico delle strutture del MIMS, in particolare della DIGES, del Consiglio Superiore dei lavori pubblici e della Struttura tecnica di missione. Ha svolto il suo ruolo riunendosi con cadenza settimanale. Per ulteriori informazioni si veda: PINQuA, *Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare. Progetti e prime evidenze*, Unità di Missione PNRR del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili in collaborazione con la DIGES (Direzione generale per l'edilizia statale, le politiche abitative, la riqualificazione urbana e gli interventi speciali), 2022, p. 22, disponibile al seguente link: <https://www.mit.gov.it/nfsmitgov/files/media/notizia/2022-06/Report%20PINQuA.pdf>

con il decreto direttoriale 20 gennaio 2022, n. 804, l'elenco delle proposte "ordinarie". Entrambi sono poi stati rettificati dal decreto direttoriale 16 aprile 2022, n. 6442. È avvenuta, infine, la stipula delle relative convenzioni con il Ministero responsabile, per il conseguimento, entro il termine, della *milestone* europea.

Il PINQuA, sotto la lente degli obiettivi da realizzare, è uno strumento innovativo, perché cerca di conformare i nuovi modelli di abitare, per le fasce più vulnerabili, agli orizzonti strategici dell'Agenda 2030, e in particolare gli obiettivi 1, *Lotta alla povertà*, 10, *Riduzione delle disuguaglianze*, 11, *Città inclusive e sostenibili*, tentando di misurare il loro perseguimento⁹⁵¹. Si osserva, inoltre, che per il sostegno degli investimenti è stato creato un apposito fondo pluriennale⁹⁵², e che il modello abitativo a cui mira il PINQuA è quello dell'"abitare sociale integrato", ossia quel modello che intende favorire nuove reti e legami trasversali, riprogettando non solo le abitazioni, ma anche gli spazi a disposizione delle città⁹⁵³. È così che emerge l'idea del concetto dell'*abitabilità* degli spazi circostanti, e si proietta l'investimento anche oltre l'alloggio in sé. Il modello urbano a cui si aspira nel PINQuA è, quindi, un modello che si basa su tre principi: vivibilità, funzionalità e sostenibilità. Il primo è rivolto a considerare lo sviluppo di aree pedonali, di spazi pubblici comuni e di aree verdi; il secondo rappresenta la base per incentivare i temi della mobilità e dell'inclusione sociale, attraverso la realizzazione di piste ciclabili e attività culturali. Il principio della sostenibilità, infine, è da rintracciarsi nel principio *Do Not Significant Harm* (DNSH)⁹⁵⁴, nel raggiungimento di consumo suolo

⁹⁵¹ È l'unico strumento, infatti, ad avviare «un timido tentativo di misurare il perseguimento degli SDGs, mentre negli altri programmi essi sono stati assunti in modo generico». Si veda: *Rapporto ASviS 2022, L'Italia e gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile*, Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile, 2022, p. 156.

⁹⁵² PINQuA, *Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare. Progetti e prime evidenze*, Unità di Missione PNRR del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili in collaborazione con la DIGES (Direzione generale per l'edilizia statale, le politiche abitative, la riqualificazione urbana e gli interventi speciali), 2022, disponibile al seguente link: <https://www.mit.gov.it/nfsmitgov/files/media/notizia/2022-06/Report%20PINQuA.pdf>

⁹⁵³ PINQuA, *Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare. Progetti e prime evidenze*, Unità di Missione PNRR del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili in collaborazione con la DIGES (Direzione generale per l'edilizia statale, le politiche abitative, la riqualificazione urbana e gli interventi speciali), 2022, disponibile al seguente link: <https://www.mit.gov.it/nfsmitgov/files/media/notizia/2022-06/Report%20PINQuA.pdf>

⁹⁵⁴ Con riferimento al rispetto del principio DNSH, inserito nella Tassonomia europea, si osserva l'importanza dello stesso nell'attuazione degli interventi, e l'esistenza di due regimi per le diverse attività previste dal PNRR. Da un lato, se l'attività contribuisce sostanzialmente all'obiettivo di mitigazione dei cambiamenti climatici, essa dovrà rispondere a criteri più

zero e l'utilizzo di energia proveniente da fonti rinnovabili⁹⁵⁵. Il livello più coinvolto, poi, nella realizzazione del Programma, è rappresentato da quello locale. Sono infatti gli enti locali a presentare le proposte progettuali, ai sensi delle cinque linee di azione definite nel programma⁹⁵⁶.

Va poi rilevato che i progetti si suddividono in progetti ordinari⁹⁵⁷, finanziabili fino a quindici milioni di euro, che mirano a intervenire su alcune aree di disagio abitativo e socioeconomico, e progetti pilota⁹⁵⁸ ad

stringenti per dimostrare il suo contributo alla mitigazione (Regime 1). Dall'altro lato, il secondo regime prevede che, quando un'attività non contribuisce sostanzialmente all'obiettivo citato, essa dovrà implementare criteri meno stringenti per garantire il mero rispetto del principio DNSH (Regime 2). Le misure di investimento dei programmi di rigenerazione urbana, Piani urbani integrati e PINQuA possono rientrare nel primo o nel secondo regime, in base al tipo di intervento da realizzare: costruzione di nuovi edifici, ristrutturazione di edifici, cantieri generici, acquisto di veicoli, realizzazione di infrastrutture per la mobilità personale, ciclogistica, collegamenti terrestri e illuminazione stradale, produzione di elettricità da pannelli solari, infrastrutture per il trasporto ferroviario. Sul punto, è possibile consultare il seguente link: <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogetti-it/Interventi/dnsh.html>

⁹⁵⁵ A. MATTOSCO, *Social housing e rigenerazione urbana: due sfide per il welfare europeo*, cit., p. 154-155.

⁹⁵⁶ Le cinque linee di azione sono: «(i) riqualificazione e riorganizzazione del patrimonio destinato all'edilizia residenziale sociale e incremento dello stesso; (ii) rifunzionalizzazione di aree, spazi e immobili pubblici e privati anche attraverso la rigenerazione del tessuto urbano e socioeconomico e all'uso temporaneo; (iii) miglioramento dell'accessibilità e della sicurezza dei luoghi urbani e della dotazione di servizi e delle infrastrutture urbano-locali; (iv) rigenerazione di aree e spazi già costruiti, soprattutto ad alta tensione abitativa, incrementando la qualità ambientale e migliorando la resilienza ai cambiamenti climatici anche attraverso l'uso di operazioni di densificazione; (v) individuazione e utilizzo di modelli e strumenti innovativi di gestione, inclusione sociale e welfare urbano nonché di processi partecipativi, anche finalizzati all'autocostruzione». Sul punto: *PINQuA, Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare. Progetti e prime evidenze*, Unità di Missione PNRR del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili in collaborazione con la DIGES (Direzione generale per l'edilizia statale, le politiche abitative, la riqualificazione urbana e gli interventi speciali), 2022, disponibile al seguente link: <https://www.mit.gov.it/nfsmitgov/files/media/notizia/2022-06/Report%20PINQuA.pdf>

⁹⁵⁷ Volendo scegliere uno dei progetti ordinari, è possibile osservare quello di "A gonfie vele, in direzione ostinata e contraria" per il comune di Latina, che è in questo caso promotore. Il soggetto attuatore è invece l'ATER di Latina. Il finanziamento ammonta a quindici milioni di euro e interessa una superficie di spazi pubblici pari a 169.170 m² e cinquecentosessantatré unità abitative. Gli interventi sono diretti alla ristrutturazione degli edifici e al miglioramento degli spazi circostanti attraverso interventi di pensiline fotovoltaiche, illuminazione pubblica e impianti di fitodepurazione delle acque di recupero. È prevista anche la demolizione di un edificio, c.d. ex Icos, ai fini poi della realizzazione di un asilo nido, un presidio ASL, spazi per il *coworking* e alloggi per il *social housing*. Per un approfondimento su questo progetto: P. CIAMPI, *Il Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare e l'edilizia residenziale sociale: opportunità e criticità*, in M.G. DELLA SCALA, S. SANTANGELO (a cura di), *Diritto all'abitare e questione abitativa. Tra edilizia residenziale pubblica e housing sociale*, Torino, Giappichelli, 2023, p. 145 ss.

⁹⁵⁸ Volendo scegliere uno dei progetti pilota, è possibile osservare quello di "Lamezia Spazio-Generazione 2021". Esso investe su 703.189 m² di spazi pubblici e ottanta unità abitative. Il

alto impatto strategico, finanziabili fino a cento milioni di euro, che mirano a risolvere problemi sociali di rilevante urgenza sul territorio nazionale⁹⁵⁹. Per una visione distributiva a livello geografico, si osserva poi che su centocinquantanove progetti finanziati, sessanta sono al Nord, sessanta al Sud, e trentanove al Centro. I soggetti proponenti vestono i panni della Regione, dei Comuni o delle Città metropolitane. I progetti si estendono su una superficie di oltre 14,8 milioni di metri quadrati, e rispetto al loro impatto sul suolo, essi comportano solo un 2% di superficie di nuova edificazione, con tasso percentuale più alto al Nord rispetto al Sud. Dalla relazione sullo stato di attuazione del Piano emerge che il valore complessivo delle centocinquantanove proposte di progetti selezionate e approvate è pari a 2,82 miliardi di euro⁹⁶⁰. Si tratta in totale di 16.500 unità abitative coinvolte nella riqualificazione e nuova edificazione, e dirette a garantire un accesso calmierato in base ai canoni di edilizia sociale previsti a livello locale⁹⁶¹.

I progetti finanziati con il PINQuA sono ambiziosi, ma la vera sfida di ognuno si rintraccia nell'attuazione e nella capacità di gestione delle risorse da parte dei soggetti beneficiari, che per la prima volta, per volere del programma stesso, appartengono in modo omogeneo alle diverse macroaree nazionali. Il vincolo, ai sensi del quale debba essere riservato al Mezzogiorno il 40,1% delle risorse, il cui ammontare totale è pari a 2,8 miliardi, rappresenta, pertanto, una leva di incentivo per una distribuzione di interventi anche in territori, a lungo rimasti privi di innovazione e rigenerazione, nell'ottica del perseguimento del fine dell'inclusione sociale.

Nonostante questi punti di rilievo, il PINQuA e, più in generale, il PNRR rappresentano anche un'occasione mancata di fronte ai servizi abitativi, e la loro necessità di ricevere una categorizzazione chiara per i

beneficiario del finanziamento di euro 98.887.005,00 è il Comune di Lamezia Terme per un programma volto al miglioramento della qualità dell'abitare soprattutto nei centri storici degli ex tre comuni di Nicastro, Sambiase e Sant'Eufemia. Gli aspetti di interesse sono la viabilità, gli alloggi di edilizia pubblica e privata a scopo sociale, le infrastrutture sportive e ricreative, il verde urbano, la rigenerazione di aree polisportive, anche a scopo turistico, e la rigenerazione e valorizzazione della fascia costiera.

⁹⁵⁹ Per la loro selezione, si è fatto ricorso a sette criteri, individuati dal decreto istitutivo dell'Alta Commissione, e a ognuno di questi sono stati associati altri indicatori, per un totale di trentatré. Attraverso il rispetto di questi criteri su un'ipotetica scala fino a un massimo di cento punti, alle specifiche proposte è attribuito un determinato punteggio.

⁹⁶⁰ *Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Italia domani, 5 ottobre 2022, p. 17.

⁹⁶¹ *Rapporto ASviS 2022, L'Italia e gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile*, Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile, 2022, p. 156.

diversi interventi, nonché risorse sufficienti per la soddisfazione dell'esigenza abitativa. Di fronte a questa incapacità di riempire i vuoti, vanno salvate le prospettive di valorizzazione degli spazi urbani, tese all'inclusione e alla coesione sociale e territoriale, nonché quelle di inquadramento dei programmi all'interno della cornice dello sviluppo sostenibile⁹⁶² e del consumo di suolo zero. L'elemento centrale, infine, che il PINQuA porta con sé non può che individuarsi all'interno della sua stessa definizione, nella promozione della *qualità* dell'abitare.

2. Il ritorno della pianificazione e della programmazione: dal profilo economico a quello sociale

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza rappresenta non solo lo spartiacque tra un prima e un dopo la pandemia, ma anche la rinascita dell'attenzione per i servizi sociali, per quelli abitativi in particolare, e per la pianificazione e la programmazione. Il PNRR è infatti un piano, «uno strumento essenziale [...] per la ricostruzione»⁹⁶³, un piano generale, economico e istituzionale, che prevede sia investimenti che riforme⁹⁶⁴, e che mette in moto un dialogo costante tra Unione europea e Italia, entrambe coinvolte nella redazione delle norme di base (regolamento UE 12 febbraio 2021, n. 241, e decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77) e nei controlli durante la fase attuativa⁹⁶⁵. Un piano che coniuga passato e futuro, in quanto la sua proiezione «verso le nuove generazioni si unisce alla conservazione di alcuni capisaldi della società aperta, su tutti il principio di concorrenza nell'economia sociale di mercato»⁹⁶⁶.

⁹⁶² B.G. MATTARELLA (a cura di), *Il governo dello sviluppo sostenibile*, Torino, Giappichelli, 2023.

⁹⁶³ M. D'ALBERTI, *Il PNRR nel contesto delle pianificazioni*, in *Federalismi.it*, 15 febbraio 2023, p. 3.

⁹⁶⁴ «Il PNRR è un piano generale, economico e istituzionale: prevede, infatti, sia investimenti che riforme. È un piano per obiettivi. È cogente per i soggetti pubblici: si prevede il potere sostitutivo del governo in casi di inerzia di enti locali nella realizzazione degli obiettivi. È indicativo e incentivante per i privati: questi possono, ad esempio, proporre partenariati e *project financing*», in M. D'ALBERTI, *Il PNRR nel contesto delle pianificazioni*, cit., p. 3.

⁹⁶⁵ «Per l'attuazione, è previsto il controllo della Commissione europea sul perseguimento degli obiettivi, che vanno raggiunti nei tempi previsti e “*satisfactorily*”. Ma vi sono anche controlli nazionali, specie della Presidenza del Consiglio dei ministri e del Ministero dell'economia e delle finanze. Vi è poi la complessa macchina dei controlli europei e nazionali sul corretto uso dei fondi stanziati: ne sono protagonisti, sul piano dell'Unione europea, la Commissione, l'Ufficio europeo antifrode, la Procura europea; sul piano nazionale, il Ministero dell'economia e delle finanze, la Guardia di Finanza, l'Autorità nazionale anticorruzione», in *ibidem*.

⁹⁶⁶ F. CINTIOLI, *Risultato amministrativo, PNRR e contratti pubblici*, in *Diritto e processo amministrativo*, 3, 2022, p. 521.

Il ritorno della pianificazione⁹⁶⁷ e della programmazione riportano in auge, da un lato, la nozione della programmazione⁹⁶⁸ economica⁹⁶⁹ e dell'intervento pubblico in economia e, dall'altro, l'idea dell'esigenza di programmare e realizzare un nuovo *welfare*⁹⁷⁰.

Con riferimento al profilo sociale, si osserva che negli obiettivi del PNRR, e in tutte le sue missioni, il raggiungimento degli obiettivi si pone come fine ultimo quello dell'inclusione e della coesione territoriale, come si è visto in particolare nel precedente paragrafo, nonché la riduzione delle disuguaglianze e della povertà, sempre più diffusa. Emerge, inoltre, un'attenzione per le minoranze e le disabilità. Questo dimostra che, solo attraverso interventi programmati e il raggiungimento dei vari obiettivi nel tempo, può rendersi possibile la concretizzazione degli stessi e la crescita della società, come comunità. La programmazione, quindi, è uno strumento utile non solo dal punto di vista dell'organizzazione delle risorse, ma anche per l'impostazione degli scopi da perseguire, nei quali si innerva la missione sociale.

Con riferimento al profilo economico, si sottolinea una prima distinzione, che ha realizzato la letteratura economica, tra pianificazione, come termine relativo ai sistemi economici collettivisti, e programmazione, come termine da utilizzare per le economie di mercato⁹⁷¹. Distinzione che non è invece chiara e univoca nella scienza giuridica, ove essi si profilano più come sinonimi che come termini distinti, indicando «un'attività proiettata nel futuro, in un preciso arco

⁹⁶⁷ M.S. GIANNINI, *Pianificazione*, in *Enc. dir.*, 1983.

⁹⁶⁸ «Quel che invece va messo in rilievo è che la nozione di programmazione è abbastanza innocente; da secoli i pubblici poteri fanno delle programmazioni (la nozione è infatti di origine aziendalistica, e all'origine l'aspetto tecnico era prevalente). L'opinione secondo cui la programmazione sarebbe un'innovazione che avrebbe introdotto questo secolo tra gli strumenti giuridici di governo dell'economia è falsa se intesa in termini generali, perché già nel secolo XVI esisteva il bilancio preventivo dello Stato e dei municipi, e già nel se. XVII erano nati i piani regolatori territoriali; può esser vera solo se intesa in termini particolari, ossia come programmazione "economica generale"», in M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, cit., p. 288-289.

⁹⁶⁹ Sulla programmazione economica, *ivi*, p. 295 ss.; N. RANGONE, *Le programmazioni economiche. L'intervento pubblico tra piani e regole*, Bologna, Il Mulino, 2007; D. CROCCO, *La programmazione economica tra globalizzazione e crisi. Profili di diritto pubblico dell'economia*, Napoli, Jovene editore, 2015.

⁹⁷⁰ Bisogna ricordare in fondo che la Costituzione italiana è una «Costituzione dello Stato sociale», in B. CARAVITA DI TORITTO, *Tra crisi e riforme. Riflessioni sul sistema costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1993, p. 174.

⁹⁷¹ L. BARTOLUCCI, *Piano nazionale di ripresa e resilienza e forma di governo tra Italia e Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2024, p. 20; A. PREDIERI, *Pianificazione e Costituzione*, Milano, Edizioni di Comunità, 1963; M.S. GIANNINI, *Sull'azione dei pubblici poteri nel campo dell'economia*, in *Rivista del diritto commerciale*, 9-10, 1959, p. 313; M. CARABBA, *Programmazione*, in *Dig. disc. pubbl.*, 1997.

temporale o spaziale, concernente un determinato oggetto, per il perseguimento di dati obiettivi»⁹⁷².

La programmazione, in termini economici, e quindi relativamente alla scelta del come e quando utilizzare le risorse ed effettuare gli investimenti, assume poi anche veste giuridica, trasformandosi in atto giuridico strumentale all'esercizio dell'attività di indirizzo politico-economico⁹⁷³.

La programmazione, infatti, non è altro che un procedimento, da intendersi nel senso amministrativo del termine, un procedimento che nelle sue varie fasi⁹⁷⁴ richiede un bilanciamento di interessi anche contrapposti, e che non può porsi in contrasto con i fini sociali e ambientali, come da ultimo ha sancito la revisione costituzionale⁹⁷⁵ dell'art. 41 Cost⁹⁷⁶. La programmazione, inoltre, si compone di proposizioni prescrittive, costruite in funzione delle finalità e degli obiettivi che si intende perseguire⁹⁷⁷. Il PNRR, configurandosi come il frutto di una programmazione, è un piano che funziona per obiettivi.

⁹⁷² L. BARTOLUCCI, *Piano nazionale di ripresa e resilienza e forma di governo tra Italia e Unione europea*, cit., p. 23.

⁹⁷³ L. BARTOLUCCI, *Piano nazionale di ripresa e resilienza e forma di governo tra Italia e Unione europea*, cit., p. 20.

⁹⁷⁴ «In uno schema semplificante si può costruire una definizione strutturale della nozione di programmazione riconducibile alla sequenza: - determinazione di obiettivi fra loro compatibili e valutazione delle strategie alternative per il loro conseguimento (fase decisionale); - indicazione delle risorse, dei centri di responsabilità, dei procedimenti, dei tempi della attuazione (fase di attuazione o «*implementation*»); - misurazione e valutazione dei risultati (fase del controllo)», in M. CARABBA, *Programmazione*, cit.

⁹⁷⁵ «Da un lato, ha posto l'ambiente come limite negativo alla libertà d'impresa, la quale non può dunque svolgersi in modo da arrecarvi danno; dall'altro, ha rivitalizzato il ruolo dello Stato programmatore», in M. MILANESI, *Il ritorno dello Stato programmatore: transizione ecologica, riforma dell'art. 41 Cost. e nuovi modelli d'intervento pubblico*, in *Ambienteditto.it*, 3, 2023, p. 2.

⁹⁷⁶ Sul punto, B.G. MATTARELLA, *Le nuove previsioni dell'art. 41 della Costituzione in materia di ambiente*, in AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente: atti del Convegno (28 gennaio 2022)*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, p. 165 ss.; M. RAMAJOLI, *Attività economiche, poteri pubblici e tutela dell'ambiente nel nuovo art. 41 della Costituzione*, in AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente: atti del Convegno (28 gennaio 2022)*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, p. 169 ss.; F. DE LEONARDIS, *Lo Stato Ecologico*, in AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente: atti del Convegno (28 gennaio 2022)*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, p. 144 ss.

⁹⁷⁷ M. CARABBA, *Programmazione*, cit. Carabba aggiunge, inoltre, che «alla programmazione (legata allo schema dei programmi di scopo) si contrappone, nell'ambito degli strumenti di disciplina pubblica dell'economia, la «regolazione» il cui schema strutturale corrisponde alla configurazione dei «programmi condizionali» che muovono «da determinate cause, da occasioni che inducono ad agire» e fissano le «azioni che devono o possono verificarsi ogni volta che si presentino queste cause»; corrispondono a questo schema i

Con il PNRR, nel periodo post-pandemia, emerge, anche «una nuova centralità del pubblico»⁹⁷⁸ volta a delineare una più stretta connessione tra il mercato e la dimensione sociale, al fine di poter parlare di un'economia sociale di mercato⁹⁷⁹, in cui non si programmano solo nuovi investimenti, ma si promuovono anche riforme strutturali. Il ruolo di regolatore non è più lo stadio ultimo di approdo del rapporto che lo Stato detiene con il mercato, come se gli strumenti regolatori si fossero dimostrati da soli inefficienti per rispondere alle complesse dinamiche della politica economica. Oltre alla veste di regolatore, lo Stato torna così a indossare anche i panni del programmatore. Questo perché, in fondo, parlare di Stato imprenditore, Stato del benessere, Stato regolatore, Stato promotore o Stato digitale, equivale a usare nozioni varie, spesso non giuridiche, che individuano solo una certa stagione, la prevalenza di una data peculiarità⁹⁸⁰. Inoltre, non si tratta di tappe standardizzate ben definite sulla linea del tempo, perché si mescolano, scompaiono e poi ritornano, restano costanti o si innovano⁹⁸¹.

Infine, del rinnovato dinamismo dell'intervento pubblico in economia, intervento che si sostanzia e traduce nel ritorno della

procedimenti autorizzativi, quelli di incentivazione, di regolazione e controllo affidati ad autorità indipendenti», in *ibidem*.

⁹⁷⁸ C. BARBATI, *La decisione pubblica al cospetto della complessità: il cambiamento necessario*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2021, p. 15. Sul punto si veda anche il protagonismo dei pubblici poteri con riferimento alle transizioni post-pandemia, e in particolare alla transizione ecologica. E. BRUTI LIBERATI, *Politiche di decarbonizzazione, costituzione economica europea e assetti di governance*, in *Dir. pubbl.*, 2021, p. 415. Sul protagonismo dei poteri pubblici post-pandemia, G. MULAZZANI, *La Cassa Depositi e Prestiti e la riforma amministrativa dell'economia*, Bologna, Bologna University Press, 2023, p. 127 ss.

⁹⁷⁹ F. SCUTO, *L'intervento pubblico nell'economia tra Costituzione economica e Next Generation EU*, in *Federalismi.it*, 2 febbraio 2022, p. 921-923. Parlare di un'economia sociale di mercato è anche parlare della Costituzione economica, intesa come l'insieme di istituti, norme e prassi relativi ai rapporti economici e alle imprese, ma che va oltre, e quindi che tiene conto anche degli aspetti sociali e culturali, in quanto comportano spese. Sul punto, S. CASSESE, *Introduzione*, in S. CASSESE (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Bari-Roma, Editori Laterza, 2021, p. 4.

⁹⁸⁰ L. TORCHIA, *Lo Stato digitale. Una introduzione*, cit., p. 18.

⁹⁸¹ S. CASSESE, *La «vecchia» costituzione economica: i rapporti tra Stato ed economia dall'Unità ad oggi*, in S. CASSESE (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Bari-Roma, Editori Laterza, 2021, p. 25. Si osservi, inoltre, che «La successione delle formule non indica, quindi, una evoluzione lineare nella struttura dello Stato, ma solo un'attività che si considera tipica e propria dello Stato in un dato periodo storico. Che lo Stato diventi imprenditore non significa che cessi di esercitare le funzioni di sicurezza ed ordine pubblico tipiche dello Stato di polizia, così come lo Stato del benessere continua ad esercitare anche attività di impresa. Ogni tipo di attività è inoltre caratterizzato da uno specifico insieme di regole e di strumenti, in base ai quali si articola diversamente il rapporto tra Stato e società, fra potere pubblico e cittadino, fra amministrazione ed individui», in L. TORCHIA, *Lo Stato digitale. Una introduzione*, cit., p. 19.

programmazione per obiettivi, ne risulta influenzato anche il rapporto tra Stato e mercato, e le politiche di concorrenza. La programmazione economica non intende ridurre, infatti, la vivacità della concorrenza, caposaldo del mercato unico europeo. La sinergia tra attori pubblici e attori privati deve, infatti, essere conservata, ma soprattutto promossa e rinforzata per lo sviluppo e la crescita economica del Paese. La concorrenza è così un tachimetro, lo strumento che misura la velocità del mercato di offrire risposte alle esigenze della comunità nei più disparati settori, e in particolare, per quel che qui interessa, quello dei servizi pubblici⁹⁸². La concorrenza, in altre parole, è lo strumento che consente di misurare la necessità che, in un determinato settore, operi direttamente solo il pubblico, o che, al contrario, ci siano le condizioni di efficienza, perché i privati gestiscano da soli domanda e offerta, oppure il caso in cui, accanto al privato, intervenga il pubblico, attraverso la promozione di iniziative di partenariato, in una visione di complementarità e sussidiarietà reciproca. Non è un caso che, nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, la legge annuale per il mercato e la concorrenza rappresenti una delle riforme abilitanti e trasversali⁹⁸³.

3. Concorrenza e missione sociale: i servizi pubblici locali di interesse economico generale

La concorrenza e la missione sociale, come si è visto, rappresentano così i due cardini della nuova idea di programmazione, che non è più solo economica, ma anche sociale, perché rivolta alla riduzione delle disuguaglianze, delle marginalità e alla promozione di politiche di *welfare*.

Sulla scia del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e della sua riforma abilitante per le annuali leggi per il mercato e la concorrenza, di recente approdo è stato il nuovo testo di riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, d.lgs. 23 dicembre 2022,

⁹⁸² «La concorrenza è dunque in Europa, con i limiti che si sono visti, la regola per i servizi pubblici imprenditoriali: lo è sia la concorrenza nel mercato sia la concorrenza per il mercato, che comporta procedure competitive per l'aggiudicazione della gestione dei servizi. Tutto ciò può garantire prezzi contenuti, maggiore efficienza dei servizi e più consistente giustizia sociale. [...] In definitiva, la concorrenza nei servizi pubblici imprenditoriali – con i limiti che si sono evidenziati – è essenziale, non solo per l'efficienza ma anche per l'attenuazione dell'ingiustizia sociale e per l'individuazione di forme nuove di social welfare, tanto più importanti in considerazione del fatto che il *welfare* tradizionale sostenuto da risorse pubbliche è sempre meno realizzabile, a causa della crisi della finanza pubblica», in M. D'ALBERTI, *Concorrenza e giustizia sociale*, in *Mercato concorrenza regole*, 2, 2020, p. 248-249.

⁹⁸³ <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/Interventi/riforme.html>

n. 201. Questo approdo è di rilievo anche per la dimensione sociale, perché l'efficienza dei servizi pubblici locali è «condizione per la parità di opportunità e per il superamento delle diseguaglianze»⁹⁸⁴.

Se la nozione di servizi pubblici è una delle nozioni più indeterminate della scienza giuridica, altrettanto indeterminata è la nozione più ristretta di servizi pubblici locali⁹⁸⁵, indeterminatezza alla quale ha contribuito anche la frammentarietà degli interventi normativi.

Dei servizi pubblici si è osservata la loro mutevolezza e dinamicità nel tempo, ma non si è detto ancora che queste peculiarità, per i servizi pubblici locali⁹⁸⁶, sono più che amplificate, soprattutto ove su di essi incidano, in modo particolare, le diverse situazioni geografiche, sociali e culturali, che di riflesso richiedono risposte diversificate e specifiche⁹⁸⁷, e mutano i confini della nozione stessa di servizio pubblico locale. La continua metamorfosi della disciplina e dei contorni della nozione non riducono, però, la portata centrale del servizio pubblico locale «come strumento di correzione delle diseguaglianze e di sviluppo sociale ed economico»⁹⁸⁸.

⁹⁸⁴ B.G. MATTARELLA, *Le ragioni di una disciplina nazionale dei servizi pubblici locali*, cit., p. 4.

⁹⁸⁵ «È uno di quei concetti imprecisi», in *ivi*, p. 3. È inoltre una nozione con «natura polisemica e cangiante», in M. DUGATO, *Servizi pubblici locali*, cit., p. 1086. E ancora, «vi è poi il versante, alquanto caotico, dei servizi pubblici locali, che costituisce un intricato laboratorio giuridico, a seguito delle recenti riforme dettate per lo più da esigenze di maggiore efficienza e di *spending review*: degli enti locali, degli appalti pubblici, degli ambiti territoriali ottimali, delle società pubbliche, della trasparenza e anticorruzione», in A. SANDULLI, *La persistente centralità dei servizi pubblici*, in *Mumus*, 3, 2015, p. VIII. Sulla nozione di servizi pubblici locali in relazione alla nozione di servizi pubblici, «sotto il profilo oggettivo, la nozione di servizio pubblico locale costituisce una specificazione della nozione generale, con un ambito più ristretto della prima. Per espressa previsione normativa, infatti, questa particolare *species* di servizio pubblico è limitata alle sole attività che «sono rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali», sempre che esse rientrino “nell’ambito delle competenze” dell’ente territoriale che le assume. [...] Per la configurazione del servizio pubblico locale sotto il profilo soggettivo resta centrale la decisione di istituire il servizio e la previa valutazione, effettuata dall’ente territoriale, sulla “doverosità” del porre tale servizio a disposizione della collettività locale», in A. POLICE, *Spigolature sulla nozione di “servizio pubblico locale”*, in *Dir. amm.*, 1, 2007.

⁹⁸⁶ Si deve osservare, inoltre, che «i servizi pubblici locali si qualificano per essere una immediata e diretta risposta al soddisfacimento di un bisogno primario della collettività locale», in M. DUGATO, *Servizi pubblici locali*, cit., p. 1087.

⁹⁸⁷ E. SCOTTI, *Servizi pubblici locali*, in *Dig. disc. pubbl.*, *Aggiornamento*, 2012, p. 654. Si osserva, inoltre, che «affinché un’attività possa essere assunta come servizio pubblico, deve essere un’attività tale da incidere in via diretta sulla comunità, perché rispondente ad esigenze essenziali o diffuse di una determinata collettività locale», in A. POLICE, *Spigolature sulla nozione di “servizio pubblico locale”*, cit.

⁹⁸⁸ M. DUGATO, *Servizi pubblici locali*, cit., p. 1112.

Con riferimento poi alle competenze, sono coinvolti tutti i livelli, europeo, statale, regionale e degli enti locali⁹⁸⁹. Anche quando, infatti, la disciplina del servizio è rimessa al livello più prossimo ai cittadini, e quindi quello degli enti locali, sussiste una competenza legislativa statale, con riferimento, per esempio, alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, alla tutela della concorrenza, alla materia dell'ambiente o anche alla competenza statale in materia di funzioni fondamentali dei Comuni⁹⁹⁰. Con riguardo poi alla materia cui il singolo servizio pubblico è riconducibile, se questa rientra nell'elenco di materie dell'art. 117 Cost., comma 2, la potestà legislativa sarà statale, diversamente si avrà potestà legislativa regionale. Accanto all'attore pubblico, nelle sue plurime vesti, nell'organizzazione e gestione⁹⁹¹ dei servizi pubblici locali, imprescindibile è anche la competenza dei privati.

Tralasciando l'analisi dell'evoluzione storica della disciplina in materia di servizi pubblici locali⁹⁹², è interessante osservare il più recente intervento del d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, che sorge dalla rinnovata idea di programmazione e mira a ridefinire il settore dei servizi di interesse economico generale prestati a livello locale⁹⁹³, e i principi alla base del medesimo settore. Nella relazione così tra servizi e mercato emerge non solo la tutela della concorrenza, ma anche la promozione della stessa⁹⁹⁴. E la novità principale della riforma si

⁹⁸⁹ «All'ente locale spetta, pertanto, la responsabilità di garantire che il servizio sia effettivamente reso, indipendentemente dal sistema di gestione in essere», in *ivi*, p. 1089.

⁹⁹⁰ E. SCOTTI, *Servizi pubblici locali*, cit., p. 640.

⁹⁹¹ Sulle scelte del modello di gestione, prima del d.lgs. 201/2022: F. CAPORALE, *Politica e amministrazione nei servizi pubblici locali: in cerca di un equilibrio tra rappresentatività ed efficienza economica*, in *Diritto Amministrativo e società civile III. Problemi e prospettive*, Bologna, Bonomia University Press, 2020, p. 427 ss.

⁹⁹² Sul punto, A. POLICE, *Spigolature sulla nozione di "servizio pubblico locale"*, cit.; E. SCOTTI, *Servizi pubblici locali*, cit.; M. DUGATO, *Servizi pubblici locali*, cit.; G. CAIA, *L'evoluzione delle norme e delle ipotesi di riforma dei servizi pubblici locali*, in R. CHIEPPA, G. BRUZZONE, A. MOLITERNI (a cura di), *La riforma dei servizi pubblici locali*, Milano, Giuffrè, 2023.

⁹⁹³ M. DELSIGNORE, *L'ambito di applicazione: i servizi pubblici locali di rilevanza economica*, in R. VILLATA (a cura di), *La riforma dei servizi pubblici locali. Aggiornato al d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201*, Torino, Giappichelli, 2023, p. 1 ss.

⁹⁹⁴ «La stessa promozione della concorrenza viene ad essere concepita in chiave strumentale all'obiettivo di stimolare "l'efficienza nella gestione" e la "efficacia nella soddisfazione dei bisogni dei cittadini", nella prospettiva di favorire, tra le altre cose, la "produzione di servizi quantitativamente e qualitativamente adeguati", nonché la "applicazione di tariffe orientate ai costi efficienti" e la "promozione di investimenti in innovazione tecnologica"», in A. MOLITERNI, *Le nuove regole dei servizi pubblici locali*, in *Giorn. dir. amm.*, 4, 2023, p. 483.

rintraccia nel «processo di allineamento dei servizi pubblici locali ai SIEG»⁹⁹⁵.

Perimetrare la nozione di servizi pubblici, quella di servizi pubblici locali, e per di più quella di servizi pubblici locali di rilevanza economica⁹⁹⁶, come si è detto, non è questione semplice, e forse neppure possibile. La presenza o meno del mercato non è poi il criterio distintivo utile per la ripartizione tra quelli a rilevanza economica e quelli privi di tale rilevanza, mentre può esserlo la modalità di svolgimento. Questo perché si è rilevato che «il mercato è spesso proprio il risultato, e non la premessa, dell'intervento pubblico, che rende un'attività economicamente contendibile e, quindi, suscettibile di essere svolta con modalità imprenditoriali»⁹⁹⁷.

Il perimetro delle attività che possono considerarsi servizi pubblici è un perimetro molto labile, e ai sensi dell'art. 10 del d.lgs. n. 201/2022 vi rientrano quei servizi attribuiti dalla legge agli enti locali, ma anche quelli che gli enti locali decidano di istituire, nell'ambito delle rispettive competenze, perché necessari al soddisfacimento di bisogni delle comunità locali, e nel caso in cui la prestazione degli stessi, a opera di imprese liberamente operanti nel mercato, non fosse idonea a garantire il soddisfacimento dei bisogni suddetti⁹⁹⁸.

Emerge, inoltre, una netta distinzione tra le fasi di istituzione, quella di gestione e poi quella di regolazione. Dopo aver istituito il servizio, si pone, infatti, la questione della sua organizzazione, ed è qui che si esalta la distinzione tra titolarità del servizio e gestione. La titolarità, e dunque la responsabilità, ricade sull'ente locale deputato alla loro garanzia, ma non equivale anche alla detenzione del modello gestionale. Quest'ultimo

⁹⁹⁵ *Ivi*, p. 487.

⁹⁹⁶ Locuzione questa equiparata dall'art. 2, comma 1, lett. c), a quella di servizi di interesse economico generale di livello locale. La definizione offerta è la seguente: «i servizi erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato, che non sarebbero svolti senza un intervento pubblico o sarebbero svolti a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che sono previsti dalla legge o che gli enti locali, nell'ambito delle proprie competenze, ritengono necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale».

⁹⁹⁷ B.G. MATTARELLA, *Le ragioni di una disciplina nazionale dei servizi pubblici locali*, cit., p. 9.

⁹⁹⁸ L'istituzione del servizio pubblico locale di rilevanza economica, e quindi il percorso procedurale così come descritto dall'art. 10 del d.lgs. n. 2021/2022 prefigura inoltre «una nuova concezione del rapporto tra poteri pubblici, mercati e società civile per la tutela dei diritti sociali dei cittadini», in A. MOLITERNI, *Le nuove regole dei servizi pubblici locali*, cit., p. 488.

può ben essere rimesso a uno o più operatori determinati. I diversi modelli gestionali coincidono tendenzialmente con quelli già visti per i servizi pubblici a livello generale. Si avrà così (i) affidamento mediante procedura a evidenza pubblica (art. 15); (ii) affidamento a società mista (art. 16); (iii) affidamento a società *in house* (art. 17); si annoverano, poi, per i soli servizi non a rete la (iv) gestione in economia o mediante aziende speciali; e infine, nel caso del trasporto pubblico locale, anche (v) affidamento diretto. Nell'organizzazione del servizio, si osserva, inoltre, ai sensi dell'art. 18, la possibilità per gli enti locali di attivare rapporti di partenariato con gli enti del Terzo settore per la realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento funzionalmente riconducibili al servizio pubblico locale di rilevanza economica⁹⁹⁹.

La prima procedura, quella di affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica, prevede l'utilizzo di due strumenti contrattuali, da un lato l'appalto di servizi, e dall'altro, la concessione di servizi, che vanta un *favor*, perché capace di garantire meglio una esternalizzazione effettiva del servizio¹⁰⁰⁰.

L'affidamento a società mista è poi quel modello in cui si realizza una forma di partenariato pubblico-privato istituzionalizzato (PPPI), in cui l'ente territoriale e l'impresa privata, selezionata con una procedura a evidenza pubblica, definiscono una certa collaborazione stabile, e si configurano entrambi come soci. Il socio privato, oltre a possedere le qualificazioni per lo svolgimento del servizio, non si deve limitare a conferire capitali, ma deve partecipare attivamente all'esecuzione dei compiti assegnati all'entità o nella gestione dell'entità stessa. Per di più il socio privato deve poter provvedere in via diretta alla realizzazione del servizio, in misura superiore al 70% del relativo importo, ai sensi di quanto stabilito dall'art. 17 del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (TUSP).

L'affidamento a società *in house* ha rappresentato, a lungo, la modalità gestoria più diffusa a livello nazionale per la gestione dei servizi pubblici locali, soprattutto in ottica evolutiva rispetto alla diffusione dell'azienda speciale. Nel PNRR emerge l'impegno alla riduzione degli affidamenti diretti con l'obbligo di rafforzamento della

⁹⁹⁹ Sui modelli gestori nel nuovo d.lgs. n. 201/2022, A. MOLITERNI, *Le nuove regole dei servizi pubblici locali*, cit., p. 492 ss.; M. CLARICH, A. MOLITERNI, *Scelta delle modalità di gestione del servizio pubblico locale*, in R. CHIEPPA, G. BRUZZONE, A. MOLITERNI (a cura di), *La riforma dei servizi pubblici locali*, Milano, Giuffrè, 2023.

¹⁰⁰⁰ *Ivi*, p. 239.

motivazione in caso di ricorso a tale procedura. Questo nell'ottica di preservazione e tutela della concorrenza. La novità introdotta dall'art. 17 del d.lgs. n. 201/2022 si aggiunge ai tre requisiti già noti, a livello europeo e nazionale, indicati all'art. 16 TUSP¹⁰⁰¹. L'ulteriore requisito è, dunque, nel caso di contratti di affidamento sopra soglia¹⁰⁰², quello dell'obbligo, in sede di deliberazione, di una motivazione qualificata che dia conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato ai fini di un'efficiente gestione del servizio, illustrando, anche sulla base degli atti e degli indicatori di cui agli articoli 7, 8 e 9, i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta. Scelta che deve avere riguardo agli investimenti, alla qualità del servizio, ai costi dei servizi per gli utenti, all'impatto sulla finanza pubblica, nonché agli obiettivi di universalità, socialità, tutela dell'ambiente e accessibilità dei servizi¹⁰⁰³.

L'affidamento in economia e quello mediante azienda speciale, infine, sono riservati ai soli servizi non a rete, e possono definirsi preferibili in taluni casi, perché garantiscono modalità più flessibili e coinvolgono in modo più diretto l'amministrazione locale.

La scelta, poi, su quale sia il modello gestorio da prediligere da parte dell'ente locale è stata nella riforma "proceduralizzata", nel senso che l'art. 14 chiarisce quali debbano essere gli elementi da valutare per addivenire alla scelta, che dovrà essere accompagnata anche da una relazione, che dimostri la coerenza e la logicità tra gli obiettivi del servizio e le effettive modalità di gestione¹⁰⁰⁴.

Tra le forme di partenariato, che il d.lgs. n. 201/2022¹⁰⁰⁵ promuove come modalità gestorie, vi è anche quella che gli enti locali possono

¹⁰⁰¹ I tre requisiti sono: (i) capitale interamente pubblico; (ii) sottoposizione della società ai medesimi poteri di direzione e di controllo che l'ente locale svolge sulle proprie articolazioni organizzative; (iii) svolgimento di almeno l'80% dell'attività in favore dell'ente pubblico titolare del servizio ovvero con gli altri enti pubblici che ne detengono il controllo.

¹⁰⁰² Intendendosi i contratti che superano la soglia di rilevanza europea.

¹⁰⁰³ Si veda il secondo comma dell'art. 17 del d.lgs. n. 201/2022.

¹⁰⁰⁴ M. CLARICH, A. MOLITERNI, *Scelta delle modalità di gestione del servizio pubblico locale*, cit., p. 248.

¹⁰⁰⁵ Art. 18 del d.lgs. n. 201/2022 è rubricato "Rapporti di partenariato con gli enti del Terzo settore. Il primo comma fa un rinvio, a livello oggettivo di contenuto, ai rapporti di partenariato regolati dal decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 (CTS). Dall'art. 18, per come formulato, sembra però da escludersi dal campo applicativo dei rapporti partenariali possibili, quello della co-programmazione, ai sensi dell'art. 55, comma 2, CTS. Sul punto, M. CROCE, *Rapporti di partenariato con gli enti del Terzo settore*, in R. CHIEPPA, G. BRUZZONE, A. MOLITERNI (a cura di), *La riforma dei servizi pubblici locali*, Milano, Giuffrè, 2023, p. 321.

attivare con enti del Terzo settore¹⁰⁰⁶, in attuazione dei principi di solidarietà e sussidiarietà orizzontale. Nella relazione, di cui si è appena detto, andrà in tal caso specificata la sussistenza delle circostanze che determinano la natura collaborativa del rapporto¹⁰⁰⁷. E tra i singoli istituti previsti dal Codice del Terzo settore, sembra dal testo dell'art. 18 che vi rientri l'istituto della co-progettazione, ma non quello della co-programmazione. Quest'ultima è finalizzata all'individuazione, tramite un'istruttoria partecipata e condivisa, dei bisogni da soddisfare, degli interventi necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili. La co-progettazione, invece, si configura proprio come una forma di partenariato tra enti del terzo settore e pubbliche amministrazioni, i quali insieme «collaborano nella elaborazione e realizzazione di specifici progetti»¹⁰⁰⁸.

Il testo di riforma è teso, inoltre, a ben distinguere le funzioni di regolazione e quelle di gestione nell'assetto organizzativo degli enti locali¹⁰⁰⁹, e non solo limitatamente ai servizi a rete¹⁰¹⁰. La ragione, alla base della necessità di tenere distinte le due funzioni, e quindi il regime delle incompatibilità e inconfiribilità, è dettata dal rispetto dai compiti che la funzione di regolazione deve assolvere. Questi compiti sono, da un lato, l'assolvere «un livello minimo di qualità di determinate prestazioni, dall'altro, [a] far sì che di queste prestazioni possano fruire tutti i cittadini»¹⁰¹¹.

¹⁰⁰⁶ Si definiscono enti del Terzo settore gli enti che mirano alla realizzazione di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale e che svolgono in via esclusiva o principale una o più attività di interesse generale organizzate in forma di azione volontaria o gratuita o mutualistica, ma anche produttiva e distributiva di beni e servizi, senza il perseguimento di un lucro soggettivo. Sulla nozione degli enti del Terzo settore, e sulla relativa disciplina, «gli ETS sono identificati dal CTS come un insieme limitato di soggetti giuridici dotati di caratteri specifici (art. 4), rivolti a «perseguire il bene comune» (art. 1), a svolgere «attività di interesse generale» (art. 5), senza perseguire finalità lucrative soggettive (art. 8), sottoposti a un sistema pubblicistico di registrazione (art. 11) e a rigorosi controlli (articoli da 90 a 97)», in Corte costituzionale, sentenza 20 maggio 2020, n. 131.

¹⁰⁰⁷ Art. 18, comma 2, del d.lgs. n. 201/2022.

¹⁰⁰⁸ D. PALAZZO, *Servizi abitativi e terzo settore*, in M.G. DELLA SCALA, S. SANTANGELO (a cura di), *Diritto all'abitare e questione abitativa. Tra edilizia residenziale pubblica e housing sociale*, Torino, Giappichelli, 2023, p. 47.

¹⁰⁰⁹ Art. 6, del d.lgs. n. 201/2022.

¹⁰¹⁰ Sul punto, M. DUGATO, *Distinzione tra funzioni di regolazione e gestione nell'assetto organizzativo degli enti locali. Incompatibilità e inconfiribilità*, in R. CHIEPPA, G. BRUZZONE, A. MOLITERNI (a cura di), *La riforma dei servizi pubblici locali*, Milano, Giuffrè, 2023, p. 127 ss.

¹⁰¹¹ B.G. MATTARELLA, *L'attività*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Parte generale*, Vol. I, Milano, Giuffrè, 2003, p. 729.

Tutte le fasi qui descritte devono, ai sensi dell'art. 3, e in linea con la disciplina europea, rispondere ai principi di concorrenza, sussidiarietà, proporzionalità, efficienza nella gestione, efficacia nella soddisfazione dei bisogni dei cittadini, sviluppo sostenibile, adeguatezza qualitativa e quantitativa, efficienza dei costi, innovazione tecnologica degli investimenti, proporzionalità e adeguatezza della durata, trasparenza, e partecipazione attiva¹⁰¹².

Il rilievo, qui realizzato, sulla disciplina dei servizi pubblici locali consente di arrivare così a definire, plausibilmente, anche i servizi abitativi come servizi pubblici locali. Esclusi i servizi a rete, per i quali è più immediata la riconduzione a sistema dei servizi tipizzabili, i servizi pubblici locali non a rete sono, infatti, lontani da ogni possibile tipicità e non esiste alcun elenco tassativo. Per giungere a descrivere l'impianto dimostrativo dell'enunciato della possibile riconduzione dei servizi abitativi nei servizi pubblici locali, si considerino in via deduttiva le seguenti ipotesi.

In primis, i servizi abitativi si riconducono alla nozione di servizi sociali, e la loro peculiarità è quella di essere un servizio volto al soddisfacimento di un diritto sociale della persona. Di riflesso il servizio pubblico locale è uno «strumento di correzione delle diseguaglianze e di sviluppo sociale ed economico»¹⁰¹³. I servizi sociali sono, quindi, una parte importante dei servizi pubblici locali, anche per la stretta connessione che instaurano con i cittadini destinatari.

Secondariamente, si osservi che, a livello di competenze, sia per i servizi abitativi, sia per i servizi pubblici locali, possono essere interessati tutti i livelli, da quello statale a quello locale. Nel caso in questione, il servizio statale è competente nella definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, concernente il diritto sociale all'abitare. Il livello regionale ha poi competenza legislativa in materia di governo del territorio e definizione dei criteri per l'assegnazione degli alloggi. E, infine, il livello locale¹⁰¹⁴, anche alla luce dei principi di solidarietà e sussidiarietà, è quello incaricato di garantire il servizio, detenendone la titolarità, e quindi la responsabilità, e incaricato di addivenire alla

¹⁰¹² S. SILEONI, *Principi generali del servizio pubblico locale*, cit.

¹⁰¹³ M. DUGATO, *Servizi pubblici locali*, in cit., p. 1112.

¹⁰¹⁴ Si intendono per enti locali i comuni, le province, le città metropolitane, le comunità montane, le comunità isolate e le unioni di comuni», in art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 267/2000. Sulla nozione di ente locale, A. MASUCCI, *Enti locali territoriali*, in *Enc. dir.*, XIV, 1965, p. 975-981.

selezione delle modalità gestorie più efficienti e consone all'organizzazione del servizio.

I servizi abitativi, infine, possono disvelare sia una rilevanza economica, sia una rilevanza non economica, a seconda che si tratti di servizi di edilizia residenziale pubblica, edilizia residenziale sociale o delle nuove forme di abitare, di cui si è detto nei precedenti capitoli, e di conseguenza potranno configurarsi nella categoria dei servizi pubblici locali di interesse economico generale.

Date queste ipotesi, l'impianto dimostrativo non può che concludersi con la verifica della validità dell'enunciato iniziale, e, dunque, i servizi abitativi possono configurarsi come servizi pubblici locali.

4. Conclusioni: verso l'alloggio sociale e oltre

Riavvolgendo il nastro dell'analisi fin qui svolta, emerge con chiarezza l'importanza dei servizi abitativi. Essi hanno la capacità di incidere su una estesa pluralità di interessi e ambiti di disciplina. Dal diritto all'abitare, nel panorama costituzionale, alla indefinita nozione di servizi pubblici, dalla funzione sociale alle regole di concorrenza, dalla materia dei contratti pubblici all'attività degli enti del terzo settore, dal PNRR al ritorno della programmazione economica e sociale. E moltissimi sono ancora gli ambiti esplorabili in relazione a essi.

Le domande che hanno accompagnato la ricerca, la stesura e la rielaborazione di concetti, pensieri e parole, sono molteplici, e nel tempo si sono arricchite e intrecciate. Una domanda però è rimasta sempre la stessa, sempre al centro di ogni interesse di approfondimento: *cosa può fare lo Stato per garantire a tutti un alloggio?*

È una domanda semplice, la domanda che potrebbe porsi un bambino, che andando a scuola si chiede dove si siano svegliati quel giorno i suoi compagni di classe, quanta strada abbiano fatto per arrivare puntuali, dove abbiano potuto fare i compiti il giorno prima, e se il pomeriggio potranno giocare con altri bambini in uno spazio verde e all'aperto. Ecco questa è anche la domanda che conduce questa ricerca. La risposta ovviamente non è una sola, non è semplice e, neppure dopo queste pagine, definita.

La domanda, infatti, nasconde una riflessione su quale sia l'impegno, quanto grande possa rivelarsi la sfida, e, senza troppi veli, si chiede se i destinatari del servizio potranno essere *tutti*. Proprio come i

bambini esigono di solito, c'è una tensione a vedere attraverso una lente che vuole l'assolutezza. Già solo per questo, allora, la risposta sarà incompleta, parziale e insoddisfacente.

Quali sono, quindi, le altre domande che si intrecciano a questa, e tentano di definire un percorso articolato, dal quale poter trarre risposte meno profonde, ma più concrete?

Poiché le domande generano domande, ecco che si genera la prima.

Esiste un diritto all'abitare? Questo è l'interrogativo che ha dominato il primo capitolo. Partendo dalla sfera nazionale e arrivando a quella sovranazionale, è emerso che nella confusione delle definizioni, a cui si è fatto a lungo ricorso, la locuzione più coerente è quella di diritto all'abitare, poiché consente di cogliere e ampliare la dimensione rilevante da tutelare, e quindi quella che va oltre l'alloggio, e ricomprende anche lo spazio circostante, nel quale l'individuo si relaziona con la collettività. L'ampiezza della nozione, non nasconde del tutto la sua indefinitezza, e di conseguenza la difficoltà nel ricondurre sistematicamente a unità la disciplina applicabile. Manca, quindi, una nozione che indichi una specifica materia, uno specifico settore, differentemente da quello che accade in Spagna, ove il termine *vivienda* svolge questo ruolo unificante. Il diritto all'abitare nel contesto nazionale, inoltre, non riceve espresso riconoscimento a livello costituzionale, come invece accade in Spagna, ma anche in Finlandia e in Portogallo. Il diritto all'abitare è, quindi, un diritto sociale condizionato, che trova il suo principale fondamento, per volere giurisprudenziale, nel combinato disposto degli articoli 2 e 3 della Costituzione. È un particolare diritto, nel quale peculiare è la relazione tra soggetto e oggetto. Essa non è infatti l'oggetto di tutela, come lo è nel diritto di proprietà, ma non lo è neppure solo il soggetto, come avviene nei diritti della personalità. Si instaura così un particolare legame tra l'oggetto, e quindi l'alloggio, e il soggetto, che non è il singolo individuo, ma un soggetto da considerarsi in termini ampi, la collettività. Il rapporto tra essi è, quindi, un rapporto di tipo strumentale. Il diritto all'abitare è poi esso stesso strumentale a tante e diverse situazioni soggettive di bisogno.

Con riguardo all'articolazione delle competenze, si è osservata la presenza di più livelli coinvolti nell'attuazione del diritto all'abitare, e quindi la sua traduzione nell'erogazione dei servizi. Il legislatore nazionale deve garantire, *in primis*, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m), i livelli essenziali delle prestazioni relative al diritto sociale

all'abitare. Uno spazio di competenza concorrente si rintraccia poi relativamente alla programmazione degli insediamenti, e, infine, la gestione del patrimonio immobiliare e la definizione dei requisiti per l'accesso agli alloggi spetta al legislatore regionale. In questa complessità, non si esclude poi la competenza degli enti locali, con riferimento all'organizzazione del servizio.

Con il livello sovranazionale, si ripercorre la medesima configurazione implicita del diritto. Nei Trattati, infatti, non vi è alcuna disposizione contenente un riferimento diretto alla tutela del diritto all'abitare, anche in ragione del fatto che non si configura come materia di competenza dell'Unione. L'unico riferimento esplicito è contenuto all'art. 34 della Carta di Nizza. In considerazione di ciò, e dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, l'Unione interviene solo se, e nella misura in cui, gli obiettivi perseguiti possono essere realizzati meglio a livello sovranazionale. L'Unione ha riconosciuto, inoltre, che il diritto all'abitare è un diritto sociale fondamentale componente del modello sociale europeo, e che dunque gli Stati membri hanno l'obbligo di garantire l'accesso per tutti a un alloggio dignitoso ed economicamente accessibile.

Al livello sovranazionale, si aggiunge, infine, quello internazionale, che si sostanzia nel riconoscimento espresso di un diritto all'abitazione all'art. 31 della Carta sociale europea, in un'interpretazione estensiva dell'art. 8 della CEDU, nella quale altrimenti non vi sarebbe nessun riferimento diretto, e negli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030.

A valle dell'analisi costituzionale del diritto all'abitare, sorgono spontaneamente le seguenti domande: a questo diritto sociale è connessa una specifica categoria di servizi? E qual è la disciplina dei servizi abitativi?

I servizi abitativi rappresentano un insieme di servizi volti alla realizzazione dell'esigenza abitativa, l'esigenza di avere uno spazio nel quale realizzare la propria personalità e la propria dimensione sociale. Essi si configurano come servizi sociali e realizzano gli obiettivi del *Welfare State*. I servizi abitativi incorporano così non solo la più nota edilizia residenziale pubblica, ma anche quella nozione, a tratti indefinita, di *social housing*, che a sua volta ricomprende l'edilizia residenziale sociale e le c.d. nuove forme di abitare. Di conseguenza, nell'ampliamento della categoria, si amplia la platea dei destinatari, andando oltre quelli individuati tipicamente dalle legislazioni regionali,

come possibili assegnatari dei servizi ERP, e includendo anche coloro che, pur non avendo i requisiti per accedere all'ERP, non riescono neppure a sostenere i prezzi del mercato.

Dei servizi abitativi si sono poi ripercorse anche le varie fasi, dell'assunzione, regolazione, e gestione, osservandone i tratti distintivi e sviscerandone le principali questioni alla base della dottrina sui servizi pubblici. Con riferimento, poi, ai principi a cui deve ispirarsi l'organizzazione dei servizi, sono stati approfonditi in particolare il principio di solidarietà, quello di sussidiarietà e quello di partecipazione. Questi tre principi sono tra loro strettamente connessi e interrelati, ed è come se nel principio di solidarietà si rinvenisse l'*animus*, in quello di partecipazione il *facere*, in quello di sussidiarietà l'*instrumentum*.

Il principio di solidarietà, da intendersi nella duplice dimensione, verticale e orizzontale, rappresenta un presupposto per la dignità sociale della persona umana, connettendo tra loro istituzioni e cittadini, da un lato, e singoli e formazioni sociali, dall'altro. Esso offre almeno due livelli di garanzia, quello del rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni connesse ai diritti sociali, e quello del raggiungimento degli obiettivi dello Stato sociale.

Il principio di sussidiarietà, così come il principio di solidarietà, conosce una duplice dimensione, verticale e orizzontale, ed esso si colloca esattamente, per sua natura, come ponte di connessione tra la solidarietà e la partecipazione. Nell'accezione più utile ai fini della ricerca, infatti, il pubblico deve impegnarsi a favorire il privato nel contribuire a sussidiare i pubblici poteri, e garantire, in ogni caso, il proprio intervento, laddove il privato non completasse il raggiungimento dell'esigenza di carattere generale, assicurando la sua attività di regolazione e armonizzazione degli interventi dei privati.

Il principio di partecipazione, infine, è il principio ai sensi del quale i destinatari del servizio, conformemente alla dimensione orizzontale di sussidiarietà, e spinti da animo solidale, possono partecipare alla programmazione del servizio, a quella di erogazione, nonché nell'ambito dei servizi abitativi, a quella della manutenzione e conservazione degli alloggi.

Nel secondo capitolo, si è poi susseguita l'analisi dei modelli gestori dei servizi pubblici e delle singole forme delineabili di servizi abitativi. La riflessione sui primi ha condotto anche all'analisi del rapporto dei servizi sociali con il mercato, e quindi alla comprensione che anche

questi ultimi non sono delimitabili alla sola sfera dei servizi di interesse non economico generale, e che, dunque, le regole della concorrenza possono, a determinate condizioni, trovare applicazione anche nel settore dei servizi sociali.

Con riferimento poi alle singole forme delineabili di servizi abitativi, si osserva la formula classica, quella dell'edilizia residenziale pubblica, che a sua volta è l'evoluzione del concetto più remoto di edilizia popolare, poi divenuta edilizia popolare ed economica.

Nel ripercorrere l'evoluzione storica della disciplina dell'ERP, dalla legge Luzzatti al Piano casa del 2014, si è anche definita la sua configurazione nella triplice articolazione di edilizia sovvenzionata, edilizia agevolata e edilizia convenzionata, e la competenza quasi integralmente regionale, per quanto attiene all'aspetto organizzativo del servizio, prima rimesso agli Istituti Autonomi Case Popolari e oggi a enti ERP, di varia natura giuridica. Essi possono assumere, infatti, la veste dell'ente pubblico non economico, dell'ente pubblico economico o della società per azioni. L'edilizia residenziale pubblica, in particolare nell'accezione dell'edilizia sovvenzionata, si configura, pertanto, come un servizio pubblico di interesse generale, tendenzialmente di rilevanza non economica, per il fatto di essere erogato integralmente dal soggetto pubblico.

Accanto all'edilizia residenziale pubblica, vi è l'edilizia residenziale sociale che, pur facendo la sua prima comparsa nel 1977, ha poi ricevuto una specifica disciplina autonoma solo a partire dal 2014, dopo che nel 2008 era stata introdotta la nozione di alloggio sociale. Con ERS si intende così quell'insieme di interventi di edilizia, realizzati con l'attività di soggetti privati, come imprenditori, gruppi immobiliari, organismi *non profit*, banche e fondazioni private, attività la quale risulta incentivata a fronte dell'impegno di questi soggetti nel realizzare alloggi destinati a coloro che non sono nella possibilità di sostenere i costi del libero mercato, ma che non hanno neppure i requisiti per accedere alle assegnazioni di edilizia residenziale pubblica, solitamente per motivi reddituali. L'alloggio sociale è poi l'unità minima di questa forma di servizio abitativo, l'unità immobiliare destinata in via prioritaria alla locazione temporanea, per almeno otto anni, e anche alla proprietà, nonché l'unità abitativa destinata alla locazione, con vincolo di destinazione d'uso, comunque non inferiore a quindici anni, all'edilizia universitaria convenzionata, oppure alla locazione con patto di futura vendita (o assegnazione), per un periodo non inferiore a otto

anni. Dal punto di vista organizzativo, il servizio ERS è realizzato dalla sinergica attività di pubblico e privato, e dunque nella maggior parte dei casi è previsto il ricorso a modelli gestori di esternalizzazione del servizio. Proprio in ragione di ciò, l'edilizia residenziale sociale si configura come un servizio pubblico di interesse economico generale.

La complementarità di queste due forme, ERP e ERS, non esaurisce, però, l'ambito dei servizi abitativi, che nell'ottica di espansione della nozione italiana di *social housing*, ricomprende anche alcune nuove forme di abitare, in cui emergono forme di gestione pluripartecipate, nelle quali la sola presenza di pubblico e privato non è più di per sé sufficiente. Ci si riferisce a quella serie di interventi che mirano a compensare il bisogno abitativo della c.d. fascia grigia della popolazione, e che mirano alla gestione di alloggi, anche inclusi nel patrimonio pubblico, o di alloggi destinati al mercato, in locazione o in proprietà, per i quali il vincolo è nella destinazione come alloggio sociale, per chi è titolare di esigenze effettive e attuali. Oggi queste varie forme di *abitare* prendono il nome di *co-housing*, residenze temporanee, condomini solidali o villaggi eco-solidali. Sono tutte forme che rientrano nella nozione di *community-led housing*, in cui è l'elemento comunità a essere al centro del processo organizzativo del servizio. In questa nozione, vi rientra anche il *Community Land Trust*. Le "nuove forme di abitare" sono, pertanto, una porzione di servizi abitativi molto dinamica e in continua evoluzione, che stenta in Italia a trovare una cornice chiara di sviluppo e regolazione, ma che presenta al suo interno alcune rilevanti peculiarità, che stanno promuovendo e sollecitando un cambio di paradigma nel pensare o ripensare l'abitare.

Passando poi dalla nozione italiana a quella europea di *social housing*, si è osservato che la nozione più nota è quella definita dal CECODHAS nel 2003, ai sensi della quale il *social housing* è l'insieme delle attività atte a fornire alloggi adeguati, attraverso regole certe di assegnazione, a famiglie che hanno difficoltà nel trovare un alloggio alle condizioni di mercato, perché incapaci di ottenere credito, o perché colpite da problematiche particolari. È emerso che, in ogni contesto nazionale, questa nozione assume poi sfumature distinte, e che, dunque, sarebbe auspicabile almeno un tentativo di armonizzazione, e questo non solo per il *social housing*, ma in generale per l'intero contesto dei servizi abitativi.

Questa disomogeneità europea, rispetto al settore in questione, è emersa anche dall'analisi dei *report* di *Housing Europe*, condotta

limitatamente a quelli relativi agli anni *inter* e *post* pandemia, in ragione dei meccanismi di riattivazione dell'attenzione per i servizi abitativi dal *report* del 2019 all'ultimo del 2023.

I paesi ai quali si è scelto di dedicare attenzione sono Italia, Spagna, Francia, Austria e Paesi Bassi, e le ragioni che giustificano la scelta sono dettate, per i primi due Paesi, dal fatto che sono oggetto di maggiore approfondimento in questa ricerca, e per i restanti tre, per il fatto che essi si contraddistinguono per i migliori risultati. E questo lo dimostra, per esempio, il *Report* del 2023. In esso si registra che l'Italia ha una quota percentuale di *public rental housing* pari al 3.5% dell'intero *stock* immobiliare, in Spagna, invece, un 3.3% del totale è destinato a locazione agevolata (*subsidised rent*), mentre la percentuale di *social housing* in Francia è del 17%, in Austria del 24%, e, infine, nei Paesi Bassi del 29%.

I *report* sottolineano lo stato dell'arte europeo, in altre parole, la condizione abitativa dei nuclei familiari, le difficoltà che essi riscontrano nell'accesso al mercato e il numero di famiglie, che nella spesa per l'alloggio, superano la soglia del 30% sui redditi totali. E ancora, il sovraffollamento delle unità abitative, e la stretta connessione tra l'aver a disposizione un adeguato spazio abitativo e la tutela della salute, nonché l'importanza di applicare misure di risparmio energetico.

L'attenzione europea per i servizi abitativi è comunque in costante crescita, come dimostra il Parere del Comitato economico e sociale europeo dell'11 dicembre 2020 C 429/13, con il quale si proponeva di far fronte alla crisi abitativa con «un piano d'azione europeo in materia di alloggi»¹⁰¹⁵. Lo stesso Comitato, in un convegno di febbraio 2024, ha lanciato un chiaro avvertimento di come la crisi degli alloggi in Europa si aggrava e provoca una serie di effetti collaterali, incidendo soprattutto sull'erosione della coesione economica, sociale e territoriale¹⁰¹⁶. Una missione uniforme e coesa per lo sviluppo di una politica abitativa europea è, quindi, indispensabile, e oggi anche necessità di cui si è ben consapevoli.

Nel vortice di domande che ha condotto la ricerca, si è cercato di andare anche oltre i confini nazionali, non solo guardando al dettato

¹⁰¹⁵ Comitato economico e sociale europeo, *Accesso universale a un alloggio dignitoso, sostenibile ed economicamente accessibile sul lungo periodo*, 2020/C 429/13, parere d'iniziativa 11 dicembre 2020.

¹⁰¹⁶ <https://www.eesc.europa.eu/it/news-media/press-releases/finding-together-solution-growing-housing-crisis-especially-vulnerable-groups-and-young-people>

della disciplina europea, in materia di servizi, ma anche entrando direttamente nei meccanismi di funzionamento di un altro Paese europeo. Si è cercato di capire, allora, quali sono i livelli di competenza del servizio, e se vi è, dunque, anche altrove, una rinnovata attenzione per i servizi abitativi. È così che si è scelto di studiare e confrontare il modello spagnolo.

Il modello spagnolo della *vivienda* è risultato interessante per una serie di aspetti, che hanno giustificato un percorso di studio parallelo a quello realizzato per il contesto italiano. Nella descrizione dei diversi livelli coinvolti, si è partiti, infatti, dal livello statale per scendere poi a quello delle comunità autonome, all'interno del quale si rintraccia, infine, quello municipale. Nella complessa articolazione infraterritoriale, in materia di *vivienda*, è stato osservato che la competenza è detenuta in via esclusiva dalle comunità autonome. Si tratta in ogni caso di un'esclusiva, che non equivale a monopolio, poiché il livello statale può intervenire parzialmente in via legislativa, mentre il livello municipale è poi competente per l'attuazione. La principale competenza statale consiste nella regolazione delle condizioni di base che garantiscono l'eguaglianza di tutti gli spagnoli nell'esercizio dei diritti e nell'adempimento dei doveri costituzionali, e le basi e il coordinamento della pianificazione generale dell'attività economica. La competenza statale rileva, inoltre, in modo indiretto, ove vanta competenze in altri settori, che di riflesso condizionano le politiche abitative delle comunità autonome.

Nell'analisi condotta, gli aspetti più interessanti, sia da un punto di vista positivo, sia da un punto di vista negativo, si rinvennero nella nozione stessa di *vivienda*, nell'espresso riconoscimento costituzionale, nella redazione di una legge nazionale in materia, nella riconduzione dei servizi di *vivienda protegida* nella categoria dei servizi di interesse generale, nella disomogeneità degli interventi in materia di *vivienda* sul territorio nazionale, nel rilievo dell'imprescindibile presenza del livello locale, e, infine, nelle forme di collaborazione pubblico-privata.

La *vivienda*, differentemente dal contesto italiano, rappresenta una vera e propria materia autonoma. La definitezza del profilo semantico offre una maggiore chiarezza anche nella costruzione di una disciplina dal punto di vista giuridico. Aspetto questo che risulta manchevole nel contesto italiano, ove l'infinito abitare, pur essendo servito per sganciare l'idea del diritto all'abitazione dalla sinonimia con il diritto alla casa, e

per emancipare l'abitazione dalla dimensione del bene materiale, è rimasto un concetto indefinito.

A livello costituzionale, l'art. 47 della Costituzione spagnola riconosce a tutti gli spagnoli il diritto di godere di un alloggio dignitoso e adeguato, e vanta una duplice prospettiva. Da un lato, consiste nel diritto di accesso alla *vivienda*, dall'altro, nel diritto di rimanere nella *vivienda*. Si tratta, inoltre, di un diritto sociale esigibile, che determina il riconoscimento di un'obbligazione dei pubblici poteri di disporre delle misure per garantire una *vivienda* degna e adeguata. Obbligazione che non si configura come obbligazione di risultato, bensì come obbligazione di mezzi.

Il terzo aspetto rilevante è la redazione di una legge statale in materia di *vivienda*, la *Ley* 12/2023. Essa rappresenta, da un lato, una rinnovata attenzione spagnola per la questione abitativa, e, dall'altro, si configura come intenta a realizzare una armonizzazione tra le varie discipline autonome, proiettandosi nell'idea di regolare in modo omogeneo aspetti essenziali delle politiche abitative. Nonostante, però, abbia il vanto di essere la prima legge nazionale sulla materia, il perseguimento dell'obiettivo dell'armonizzazione soffre di un certo *deficit*. Questo si rileva, infatti, in caso di contrasto tra quanto affermato nella legge statale e quanto già regolato dalle comunità autonome, perché la prevalenza spetterebbe alla disciplina autonoma.

Sia la legge nazionale, sia le leggi delle comunità autonome riconducono poi i servizi di *vivienda protegida* nella categoria dei servizi di interesse generale. Nell'analisi dei diversi orientamenti, volti a individuare i criteri di riconduzione dei modelli nazionali alle nozioni europee, è stato privilegiato quello che ha permesso di inquadrare la *vivienda protegida* nella categoria dei servizi di interesse non economico generale, pur restando equivoco, se oltre alla *vivienda social*, anche quella *protegida de precio limitado* vi rientri oppure no. La *vivienda asequible incentivada*, invece, si inquadrirebbe tra i servizi di interesse economico generale. Questa stessa configurazione è molto simile ed equiparabile a quella che si è riscontrata nel panorama italiano.

Sugli aspetti, infine, della disomogeneità degli interventi in materia di *vivienda*, dettata da una estrema diversità di leggi autonome, e dell'imprescindibile presenza del livello locale, nonché delle forme di collaborazione pubblico-privata, si è proceduto attraverso l'analisi della disciplina di tre comunità autonome, País Vasco, Catalunya e Valencia, che si sono contraddistinte per una legislazione pionieristica in materia di

vivienda. Si è osservato, in particolare che nella Comunità autonoma della Catalunya, e ancora di più nella città di Barcelona, hanno ricevuto rilevante attenzione le nuove forme di abitare, frutto della collaborazione pubblico-privata. In questo quadro di riferimento, i principali strumenti contrattuali per l'ampliamento del parco abitativo sono il diritto di superficie e il diritto di *tanteo y retracto*, accomunati dal fine di incrementare il numero di alloggi disponibili, da inserire nello *stock* utile di *vivienda protegida*. Le collaborazioni pubblico-private si configurano, inoltre, anche nel contesto spagnolo, in una duplice prospettiva, da un lato quelle contrattuali, dall'altro quelle istituzionali, che determinano la formazione di società miste.

Sull'onda delle possibili collaborazioni tra pubblico e privato, in ambito di servizi abitativi, e per tornare poi a riflettere sulle modalità di gestione degli stessi, si è proposta l'analisi di un modello interessante, di fatto mai applicato nel contesto nazionale. Si è così deciso di intraprendere uno studio oltreoceano sul modello del *Community Land Trust*. Dalle esperienze statunitensi, si è tentato di estrarre una variante italiana del modello del CLT, che possa rispondere alla domanda: quale può essere un efficiente modello gestorio dei servizi abitativi?

Il *Community Land Trust* è un'organizzazione creata per detenere terreni a beneficio di una comunità e di singoli individui all'interno della stessa. È una società senza scopo di lucro, a struttura democratica, ad adesione aperta e con un consiglio di amministrazione eletto dalla comunità. Il consiglio di amministrazione comprende poi tipicamente i residenti dei terreni di proprietà del trust, altri residenti della comunità e rappresentanti dell'interesse pubblico. I membri del consiglio sono eletti per periodi limitati, in modo che la comunità mantenga il controllo finale dell'organizzazione e dei terreni di sua proprietà.

La flessibilità e la duttilità del modello sono state osservate sin dalle origini dello stesso, e durante tutte le esperienze maturate. Quest'ultime hanno consentito anche di rilevare che il CLT è un modello rivolto, da un lato, alla promozione della proprietà della casa, anche e soprattutto per quella fascia della popolazione a reddito basso o moderato, e, dall'altro, un modello capace di contraddistinguersi per l'*affordability* sul lungo periodo, caratteristica solitamente estranea a un regime di proprietà individuale.

La ricerca si è poi incentrata nella comprensione dei meccanismi giuridici sottesi al *classic model* del CLT, al fine di elaborare un tentativo di impianto nel sistema giuridico italiano.

Il *classic model* si fonda così su tre elementi, *community, land e trust*, e su quattro profili. *In primis*, la dissociazione tra proprietà del suolo e proprietà degli edifici, in secondo luogo il rapporto giuridico tra ente titolare del suolo e soggetti privati titolari degli edifici, e quindi il contratto di locazione che li lega, anche detto *ground lease*. Il terzo profilo è poi la *governance* e quindi la gestione del CLT, e in ultimo i meccanismi di alienazione degli edifici e i vincoli sugli stessi.

Dopo un'attenta analisi di ogni elemento e di ogni profilo, si sono osservate le variazioni e gli adattamenti, che nel concreto il modello esprime. Si sono così studiate quattro esperienze statunitensi di CLT: il *Burlington Community Land Trust* di Burlington, il *Dudley Neighbors Incorporated* di Boston, il *Cooper Square Community Land Trust* di New York, e il *Caño Martín Peña Community Land Trust* di San Juan.

Da queste esperienze, inoltre, si è osservata la possibilità di esportazione del modello in contesti anche molto differenti, non solo per peculiarità urbane o rurali, ma anche per diversità di sistemi giuridici, da quelli di *common law* a quelli di *civil law*, come nel caso del *Caño Martín Peña*.

Nell'osservazione dell'applicazione del CLT, anche in sistemi di *civil law*, si è poi analizzato il modello belga, il primo CLT europeo. Il modello belga è un modello interamente privatistico, che realizza la scissione della titolarità proprietaria tra suolo e edifici soprastanti, e che ricorre agli istituti dell'associazione e della fondazione, per replicare la *membership corporation*. Esso ricorre, inoltre, alla costituzione del diritto di superficie, per replicare la dissociazione proprietaria e la socializzazione della rendita fondiaria. Il *Brussels CLT* è, pertanto, un'esperienza che dimostra la crescente integrazione del modello del *Community land trust* nel panorama europeo, la fattibilità dello stesso, ma anche la risonanza e il successo di un modello, che, in soli dieci anni, da mera idea di un gruppo informale è oggi un modello istituzionalizzato.

Dopo questo lungo *excursus* sul CLT, si arriva, infine, a predisporre un tentativo di costruzione di un modello italiano di CLT. Un modello che lascia invariati i tre elementi di *community, land e trust*, ma varia le relazioni tra gli stessi. La predisposizione del modello si basa così su alcune modifiche. *In primis*, si arricchisce la relazione tra *land e trust*, per arrivare a leggerci la costruzione della dinamica del servizio. Secondariamente, si passa a privilegiare la nozione di valore d'uso, invece di quella di valore di scambio del bene, al fine di considerare

l'unità abitativa come strumento di soddisfazione del diritto all'abitare, e, quindi, a dimostrare che l'alloggio è un servizio. Infine, si realizza una traslazione del CLT dallo schema proprietario a quello locativo.

Nel tracciare, poi, le coordinate del modello italiano, sono stati utilizzati i medesimi quattro profili, rilevati per lo studio del *classic model* statunitense.

Si è così osservato che nel modello italiano la dissociazione tra proprietà del suolo e proprietà degli edifici non rappresenta un passaggio obbligato, trattandosi di un modello, che privilegia lo schema locativo. Nell'individuazione, poi, del soggetto che detiene la proprietà del suolo e dell'edificio, suddiviso in molteplici unità abitative, si è scelto l'istituto della fondazione di partecipazione. Questo, dal punto di vista privatistico, è un ibrido dei profili della fondazione e di quelli dell'associazione, mentre, da un punto di vista pubblicistico, è uno strumento di partenariato pubblico privato. Lo strumento della fondazione di partecipazione si dimostra utile sotto molteplici aspetti, e potrebbe rappresentare un interessante modello gestorio dei servizi abitativi, in particolare, delle nuove forme di abitare, in cui è preminente la partecipazione della comunità, oltre che del pubblico e del privato.

Nel quadro del partenariato pubblico privato, la formula più adatta sembrerebbe quella istituzionale, perché darebbe vita a un ente partecipato, congiuntamente da attore privato, attore pubblico, e comunità di destinatari. Questa formula è, però, risultata inapplicabile, in ragione della discrasia, che si osserva rispetto alla disciplina individuata. Nel nuovo codice dei contratti pubblici, d.lgs. n. 36/2023, si fa riferimento, infatti, alla nozione più ampia di ente partecipato, ma la disciplina applicabile risulta essere quella dettata dal TUSP, che nel caso di specie non potrebbe applicarsi alla fondazione di partecipazione, perché non configurabile come società a partecipazione pubblica. Si è così rilevato che questa discrasia potrebbe rappresentare l'esigenza che il legislatore precisi meglio la disciplina applicabile a enti partecipati, che non si configurano come società. A legislazione invariata, però, non rendendosi possibile l'inquadramento della fondazione di partecipazione nel modello istituzionale di partenariato pubblico privato, è necessaria la configurazione della formula contrattuale. In questa formula cooperativa, il soggetto pubblico, nel caso di specie, di regola un ente locale, procederà alla stipula di un contratto di servizio con il soggetto privato, scelto secondo le regole della procedura a evidenza pubblica, per la gestione di un servizio economico di interesse generale. È

ravvisabile, quindi, la modalità di gestione del servizio attraverso la modalità dell'esternalizzazione dello stesso. Con riferimento, poi, al rapporto giuridico tra ente titolare del suolo e soggetto privato titolare degli edifici, nel modello italiano, il rapporto è tra fondazione di partecipazione, titolare del suolo, su cui insiste il vincolo, e titolare delle unità abitative, su esso costruite, da un lato, e nuclei familiari locatari di queste ultime, dall'altro. Con riferimento, invece, alla *governance* e quindi alla gestione del modello, si osserva che la struttura è essenzialmente pluripartecipata. La presenza dell'organo assembleare consente, infatti, una partecipazione al potere di indirizzo dell'ente da parte di coloro che gestiscono, vivono, e usufruiscono dei servizi erogati nell'ambito della fondazione di partecipazione. Vi è la componente privata, quella pubblica, nonché quella della comunità dei beneficiari, per i quali una componente del canone, versato periodicamente, costituisce il pagamento di una quota di adesione alla fondazione medesima. Nel modello italiano, infine, i meccanismi di alienazione sono sostituiti con i passaggi d'uso dell'unità abitativa. Questo modello si configura, pertanto, come una possibile strada da percorrere nell'organizzazione dei servizi abitativi. Un modello, nel quale i contributi pubblici si preservano nel lungo termine, diversamente da quello che accadrebbe con l'erogazione di sussidi per l'affitto a fondo perduto. E ancora, un modello, in cui è prevista la circolarità nell'utilizzo del bene, al fine di garantire nel lungo periodo servizi abitativi a coloro che ne vantano un'esigenza attuale.

Infine, con riferimento alle ultime sfide nel settore dei servizi abitativi, l'attenzione ricade sulla Missione 5 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, e in particolare sul Programma Integrato per la Qualità dell'Abitare, teso a promuovere, in modo omogeneo a livello nazionale, investimenti per l'incremento del *social housing* e per interventi di rigenerazione urbana. Il contesto del PNRR è stata anche l'occasione per mostrare la tendenza recente a un ritorno della programmazione economica e sociale, e all'idea di disegnare lo sviluppo del Paese attraverso piani che funzionano per obiettivi.

Il ritorno di un intervento pubblico in economia non confligge, però, con le regole sulla concorrenza, che nel PNRR non sono solo tutelate, ma anche promosse. Il connubio tra Stato e mercato, tra concorrenza e missione sociale è, poi, emerso anche con la nuova disciplina nazionale in materia di servizi pubblici locali di interesse economico generale.

Tornando ora a recuperare parzialmente la sfida, insita nella domanda più profonda, è necessario auspicare che i servizi abitativi acquistino rilevanza e dignità autonoma come espressione dei servizi sociali. Nel cambio di paradigma, tracciato nel PNRR, sulla convergenza tra concorrenza e solidarietà, l'alloggio sociale può, infatti, rappresentare l'unità minima che descrive l'integrazione tra mercato e missione sociale.

L'alloggio¹⁰¹⁷ è, quindi, unità minima dei servizi abitativi, è servizio pubblico, è servizio sociale, è servizio di interesse generale, può avere rilevanza economica o esserne privo, è standard urbanistico, è servizio pubblico locale, e soprattutto non si limita ai confini fisici della struttura edilizia che lo ospita. Il servizio per essere tale, infatti, esce dalla porta, raggiunge gli spazi comuni dell'edificio, la strada, e l'intero spazio urbano¹⁰¹⁸ circostante. È in questo concetto più ampio di servizio che si racchiude, dunque, la nozione di abitabilità e il senso più profondo del servizio abitativo.

¹⁰¹⁷ In tale contesto, il solo termine generico di alloggio è più corretto, perché per essere unità minima dei servizi di edilizia residenziale pubblica assume l'aggettivo di pubblico, mentre per essere unità minima dei servizi di edilizia residenziale sociale assume l'aggettivo sociale.

¹⁰¹⁸ Anche rurale, se del caso.

Bibliografia

- M. ABRESCIA, *Il principio costituzionale di sussidiarietà*, Bologna, Bonomo, 2005.
- D.M. ABROMOWITZ, *Community Land Trust and Ground Leases*, in *Journal of Affordable Housing & Community Development Law*, 1992.
- I. AGIRREAZKUENAGA, *Marco normativo y competencial en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda*, in I. AGIRREAZKUENAGA (coord.), *El modelo de ordenación territorial, urbanismo y vivienda vasco: aplicación práctica*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 2011.
- N. AICARDI, *La sanità*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, Milano, Giuffrè, 2003.
- N. AICARDI, *Funzione di organizzazione dei servizi pubblici locali e sussidiarietà tra norme generali e regolazioni settoriali*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 2, 2019.
- A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Diritto pubblico*, 1, 2002.
- A. ALBANESE, *Il sistema integrato dei servizi sociali: spunti di analisi in prospettiva europea*, in S. SCIARRA (a cura di), *Solidarietà, mercato e concorrenza nel welfare italiano. Profili di diritto interno e comunitario*, Bologna, Il Mulino, 2007.
- R.A. ALBANESE, E. MICHELAZZO, *Manuale di diritto dei beni comuni urbani*, Torino, Celid, 2020.
- R.A. ALBANESE, *La resilienza del diritto all'abitare. Bisogni abitativi e tutele proprietarie tra diritto italiano e fonti europee*, in *Politica del diritto*, 1, 2023.
- R. ALESSI, *Le prestazioni amministrative rese ai privati*, Milano, Giuffrè, 1956.
- L. ALGOED, M.E. HERNÁNDEZ TORRALES, *The Land is Ours. Vulnerabilization and resistance in informal settlements in Puerto Rico: Lessons from the Caño Martín Peña Community Land Trust*, in *Radical Housing Journal*, Vol. 1(1), April 2019, 29-47.

- M. ALLENA, *Il Social Housing: posizioni giuridiche soggettive e forme di tutela tra ordinamento nazionale ed europeo*, in *Diritto pubblico*, 1, 2014.
- G. ALPA, *Manuale di diritto privato*, Milano, Cedam, 2023.
- AMERICAN LAW INSTITUTE, *Restatement of the Law (Second) Property 2nd, Landlord and Tenant*, American Law Institute Publishers, 1977.
- T. ANGOTTI, *Community Land Trusts and Low-Income Multifamily Rental Housing: The Case of Cooper Square, New York City*, New York, Lincoln Institute of Land Policy, 2007.
- G.M. ANTONELLI, *L'edilizia residenziale pubblica. Schemi e soluzioni operative*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020.
- I. ARAGUÀS GALCERÀ, *Derecho urbanístico y vivienda*, in R. ARNAIZ RAMOS, J. PONCE SOLÉ (coord.), *La ley por el derecho a la vivienda. Balance de un año de aplicación*, *Revista Jurídica de Catalunya*, Barcelona, Tirant Lo Blanch, 2024.
- G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1997.
- G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118 u.c. della Costituzione*, in AA.VV., *Studi in onore di Giorgio Berti*, vol. 1, Napoli, Jovene editore, 2005.
- G. ARENA, M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022.
- C. ARGELICH COMELLES, *Ley por el derecho a la vivienda*, Cizur Menor, Aranzadi, 2023.
- P. ARNOULD, N. QUINTAS, *Global study: Community-Led Housing in the COVID-19 context*, urbaMonde, dicembre 2020.
- N. ASSINI, *Edilizia residenziale pubblica*, in *Enciclopedia giuridica*, XII, 1989.
- V. ATRIPALDI, *Contributo alla definizione del concetto di partecipazione nell'art. 3 della Costituzione*, in AA.VV., *Strutture di potere, democrazia e partecipazione*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1974.

- V. ATRIPALDI, *Il diritto costituzionale all'abitazione*, in A. BUCELLI (a cura di), *L'esigenza abitativa. Forme di fruizione e tutele giuridiche. Atti del Convegno in onore di Gianni Galli, Firenze 19-20 ottobre 2012*, Padova, Cedam, 2013.
- A. AURICCHIO, *Associazioni (in generale)*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. III, 1958.
- E. BALBONI, *I servizi sociali*, in G. AMATO E G. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, III, Bologna, Il Mulino, 1997.
- A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *Enciclopedia giuridica*, XI, 1989.
- A. BALDASSARRE, *Costituzione e teoria dei valori*, in *Politica del diritto*, 1991.
- M. BALDINI, *La casa degli italiani*, Bologna, Il Mulino, 2010.
- C. BARBATI, *La decisione pubblica al cospetto della complessità: il cambiamento necessario*, in *Diritto pubblico*, 1, 2021.
- P. BARCELONA, P. BERRETTA, D. CORRADINI, G. COTTURRI, M. LIBERTINI, F. MAZZIOTTI, L. VOLPE, *La casa come servizio sociale*, in *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, Roma-Bari, Laterza, 1974.
- L. BARTOLUCCI, *Piano nazionale di ripresa e resilienza e forma di governo tra Italia e Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2024.
- E. BELLEZZA, *Fondazione di partecipazione e riscoperta della comunità*, in AA.VV., *Fondazioni di partecipazione. Atti del Convegno tenutosi a Firenze il 25 novembre 2006*, in *I Quaderni della Fondazione Italiana del Notariato*, disponibile al seguente link: <https://elibrary.fondazione-notariato.it/indice.asp?pub=6&mn=3>.
- F. BENVENUTI, *Sulla natura dell'assegnazione di alloggi da parte dell'I.C.P.*, in *Giurisprudenza Italiana*, 1956.
- M. BENVENUTI, *Diritti sociali*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, 2012.
- M. BENVENUTI, *Diritti sociali*, Milano, Utet, 2013.
- N. BERNARD, G. DE PAUW, L. GERONNEZ, *Coopératives de logement et Community Land Trusts*, in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 28, 2010.
- M. BERNARDI, *An Informal Settlement as a Community Land Trust. The case of San Juan, Puerto Rico*, in *The Urban Media Lab*, 18 luglio

2017, disponibile al seguente link:
<https://labgov.city/theurbanmedialab/the-favela-as-a-community-land-trust-the-case-of-san-juan-puerto-rico/>.

F. BESTAGNO, *La dimensione sociale dell'abitazione nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in G. VENTURINI, S. BARIATTI (a cura di), *Diritti individuali e giustizia internazionale. Liber Fausto Pocar*, Milano, Giuffrè, 2009.

C. BEVILACQUA, *Il baratto amministrativo tra amministrazione condivisa e partenariato pubblico privato*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022.

C.M. BIANCA, *Istituzioni di diritto privato*, Milano, Giuffrè, 2022.

R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla costituzione*, Vol. I, Artt. 1-54, Milano, Utet, 2006.

R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2005.

A. BOIX PALOP, *El desplegament de la competència en matèria d'habitatge al País Valencià, especialment arran de la Llei valenciana 2/2017 per la funció social de l'habitatge i la STC 80/2018*, in J. GIFREU FONT, A. NOGUERA FERNÁNDEZ (coord.), *Possibilitats i límits de les competències autonòmiques en matèria d'habitatge*, Barcellona, Generalitat de Catalunya Institut d'Estudis de l'Autogovern, 2023.

R. BORSODI, *Seventeen Problems of Man and Society*, Anand, India, Charotar Book Stall, 1968.

U. BRECCIA, *Il diritto all'abitazione*, Milano, Giuffrè, 1980.

U. BRECCIA, *Diritto all'abitare*, in *XXI Secolo, Norme e idee*, Roma, Treccani, 2009.

M. BRONZINI, *Nuove forme dell'abitare. L'housing sociale in Italia*, Roma, Carocci editore, 2014.

E. BRUTI LIBERATI, *Politiche di decarbonizzazione, costituzione economica europea e assetti di governance*, in *Diritto pubblico*, 2021.

J. BURON, *La política de vivienda protegida: la arquitectura autonómica*, in I. AGIRREAZKUENAGA (coord.), *El modelo de ordenación territorial, urbanismo y vivienda vasco: aplicación práctica*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 2011.

- J. BURÓN CUADRADO, *La vivienda protegida en Euskadi: ¿un modelo a contracorriente?*, in *Cuadernos de Derecho Local*, 9 ottobre 2005.
- G. CAIA, *L'evoluzione delle norme e delle ipotesi di riforma dei servizi pubblici locali*, in R. CHIEPPA, G. BRUZZONE, A. MOLITERNI (a cura di), *La riforma dei servizi pubblici locali*, Milano, Giuffrè, 2023.
- N. CAICEDO CAMACHO, *Les competències estatals que afecten l'habitatge. Els plans estatals d'habitatge*, in J. GIFREU FONT, A. NOGUERA FERNÁNDEZ (coord.), *Possibilitats i límits de les competències autonòmiques en matèria d'habitatge*, Barcellona, Generalitat de Catalunya Institut d'Estudis de l'Autogovern, 2023.
- L. CAISSOTTI DI CHIUSANO, *Le case popolari o economiche in Italia dopo la legge del 1903*, in *Rivista Internazionale di Scienze Sociali e Discipline Ausiliarie*, Vol. 49, 193, gennaio 1909.
- L. CAMBONI, *Abitanti*, in *Nuovo digesto italiano*, 1937.
- A. CANALS COMPAN, *Els habitatges amb protecció oficial i la nova categoria d'habitatge assequible incentivat*, in R. ARNAIZ RAMOS, J. PONCE SOLÉ (coord.), *La ley por el derecho a la vivienda. Balance de un año de aplicación*, *Revista Jurídica de Catalunya*, Barcelona, Tirant Lo Blanch, 2024.
- C. CANNAOS, G. ONNI, *Rendita urbana negativa, valore d'uso e politiche di rigenerazione urbana. Il caso della Sardegna*, in *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, 129 (suppl.), 2020.
- F. CAPORALE, *Politica e amministrazione nei servizi pubblici locali: in cerca di un equilibrio tra rappresentatività ed efficienza economica*, in *Diritto Amministrativo e società civile III. Problemi e prospettive*, Bologna, Bonomia University Press, 2020.
- M. CARABBA, *Programmazione*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, 1997.
- B. CARAVITA DI TORITTO, *Tra crisi e riforme. Riflessioni sul sistema costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1993.
- F. CARINGELLA (a cura di), *Nuovo Codice dei contratti pubblici*, Milano, Giuffrè, 2023.
- E. CARLONI, F. CORTESE, *Diritto delle autonomie territoriali*, Milano, Cedam Scienze Giuridiche, 2020.

- P. CARPENTIERI, *Il “consumo” del territorio e le sue limitazioni. La “rigenerazione urbana”*, in *Federalismi.it*, 1, 2020.
- A. CARRIERO, F. ANTELLINI RUSSO, S. SCREPANTI (a cura di), *Social Housing. Il mercato immobiliare in Italia: focus sull’edilizia sociale*, Report monografico, 3, Roma, Cassa Depositi e Prestiti, 2014.
- G.F. CARTEI, *Note critiche a margine di un disegno di legge in materia di rigenerazione urbana*, in *Munus*, 1, 2022.
- E. CASSETTA, F. FRACCHIA (a cura di), *Manuale di Diritto Amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2023.
- S. CASSESE, *Le persone giuridiche e lo Stato*, in *Contratto e impresa*, 1, 1993.
- S. CASSESE, *La disciplina delle fondazioni: situazione e prospettive*, in *Studi in onore di Pietro Rescigno, II. Diritto privato, 1. Persone, famiglia, successioni e proprietà*, Milano, Giuffrè, 1998.
- S. CASSESE, *Introduzione*, in S. CASSESE (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Bari-Roma, Editori Laterza, 2021.
- S. CASSESE, *La «vecchia» costituzione economica: i rapporti tra Stato ed economia dall’Unità ad oggi*, in S. CASSESE (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Bari-Roma, Editori Laterza, 2021.
- S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, Bari-Roma, Editori Laterza, 2021.
- J. CASTÁN TOBEÑAS, *Derecho civil español, común y foral*, Madrid, Inst. Ed. Reus, 1951.
- G. CATALDO, *Verso l’ossimoro di una tutela elusiva del diritto all’abitazione? Riflessioni a margine di due pronunce della Corte costituzionale in materia di edilizia residenziale pubblica*, in *Rivista AIC*, 3, 2017.
- M. CAVANNA, *Le cooperative edilizie di abitazione*, in G. BONFANTE (a cura di), *La società cooperativa*, Tomo 3, in G. COTTINO (a cura di), *Trattato di diritto commerciale*, Vol. V, Padova, Cedam, 2014.
- A. CELOTTO, *Sulla deroga in materia di standard urbanistici. Nota a Cons. St., Sez. IV, ord. n. 1949/2022*, in *Giustamm*, 30 marzo 2022.

- N. CENTOFANTI, P. CENTOFANTI, *Gli alloggi di edilizia residenziale pubblica: costruzione – assegnazione – cessione*, in *Guida normativa per l'amministrazione locale*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli editore, 2018.
- I. CERDÁ, *Teoría general de la urbanización*, Tomo I, Madrid, Imprenta Española, 1867.
- V. CERULLI IRELLI, *Sussidiarietà (dir. amm.)*, in *Enciclopedia giuridica*, Vol. XII, 2004.
- J.A. CHINCHILLA PEINADO, M. DOMÍNGUEZ MARTÍN, *La acción pública en materia de vivienda como servicio de interés general no económico*, Madrid, RDU ediciones, 2024.
- P. CHIRULLI, *La pianificazione urbanistica tra esigenze di sviluppo e riduzione del consumo di suolo: la riqualificazione dell'esistente*, in *Rivista giuridica dell'urbanistica*, 2015.
- M.P. CHITI, *Principio di sussidiarietà, pubblica amministrazione e diritto amministrativo*, in *Diritto pubblico*, 1995.
- M.P. CHITI, *I partenariati pubblico-privati e la fine del dualismo tra diritto pubblico e diritto comune*, in M.P. CHITI (a cura di), *Il partenariato pubblico-privato. Concessioni. Finanza di progetto. Società miste. Fondazioni*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2009.
- P. CIAMPI, *Il Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare e l'edilizia residenziale sociale: opportunità e criticità*, in M.G. DELLA SCALA, S. SANTANGELO (a cura di), *Diritto all'abitare e questione abitativa. Tra edilizia residenziale pubblica e housing sociale*, Torino, Giappichelli, 2023.
- F. CINTIOLI, *Risultato amministrativo, discrezionalità e PNRR*, in *lamagistratura.it*, 13 novembre 2021.
- F. CINTIOLI, *Risultato amministrativo, PNRR e contratti pubblici*, in *Diritto e processo amministrativo*, 3, 2022.
- M.A. CIOCIA, *La dismissione del patrimonio immobiliare pubblico. Diritto all'abitazione, titolarità e regime dei beni*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2004.
- M. CIOCIA, *Il diritto all'abitazione tra interessi privati e valori costituzionali*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2009.

- M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, Il Mulino, 2019.
- M. CLARICH, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *ASTRID-Rassegna*, 12, 2021.
- M. CLARICH, A. MOLITERNI, *Scelta delle modalità di gestione del servizio pubblico locale*, in R. CHIEPPA, G. BRUZZONE, A. MOLITERNI (a cura di), *La riforma dei servizi pubblici locali*, Milano, Giuffrè, 2023.
- D. CLAVELL NADAL, *Les lleis d'habitatge a l'estat espanyol*, in OBSERVATORI DESC (coord.), *La llei del Dret a l'habitatge de Catalunya: deu anys de vigència. Balanç i futur*, Cizur Menor, Aranzadi, 2018.
- P. CIRIELLO, *Servizi pubblici*, in *Enciclopedia giuridica*, 1994.
- S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'evoluzione della politica della casa in Italia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1, 2010.
- S. CIVITARESE MATTEUCCI, P. URBANI, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Torino, Giappichelli, 2020.
- G. COMAZZETTO, *La solidarietà necessaria. Metamorfosi di un principio nell'orizzonte costituzionale europeo*, Napoli, Jovene editore, 2023.
- R. CORI, *Articolo 174*, in A. BOTTO, S. CASTROVINCI ZENNA, *Commentario alla normativa sui contratti pubblici*, Torino, Giappichelli, 2024.
- F. CORTESE, *Dentro il nuovo diritto delle città*, in *Munus*, 2, 2016.
- F. CORTESE, *Il nuovo diritto delle città: alla ricerca di un legittimo spazio operativo*, in G.F. FERRARI (a cura di) *Smart City, L'evoluzione di un'idea*, Milano, Mimesis, 2020.
- F. CORTESE, *Pianificazione urbanistica*, in A. SIMONATI (a cura di), *Diritto urbanistico e delle opere pubbliche*, Torino, Giappichelli, 2021.
- F. CORTESE, *Livelli essenziali delle prestazioni e procedimento amministrativo*, in D. DE PRETIS, C. PADULA (a cura di), *Questioni aperte nei rapporti tra Stato e Regioni*, Torino, Giappichelli, 2023.
- V. CRISAFULLI, L. PALADINI, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 1990.

- M. CROCE, *Rapporti di partenariato con gli enti del Terzo settore*, in R. CHIEPPA, G. BRUZZONE, A. MOLITERNI (a cura di), *La riforma dei servizi pubblici locali*, Milano, Giuffrè, 2023.
- D. CROCCO, *La programmazione economica tra globalizzazione e crisi. Profili di diritto pubblico dell'economia*, Napoli, Jovene editore, 2015.
- F. CRUPI, *L'edilizia a carattere sociale in Italia. Dalla legge Luzzatti al social housing*, in *Open Journal of Humanities*, 7, 2021.
- A. CUCCIA, *Community Land Trust e beni comuni. Le implicazioni della dimensione comunitaria e i risvolti applicativi in Italia*, in *Labsus*, 18 febbraio 2019.
- M. D'ALBERTI, *Concorrenza e giustizia sociale*, in *Mercato concorrenza regole*, 2, 2020.
- M. D'ALBERTI, *Lezioni di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2023.
- M. D'ALBERTI, *Il PNRR nel contesto delle pianificazioni*, in *Federalismi.it*, 15 febbraio 2023.
- M. D'AMURI, *La casa per tutti nell'Italia giolittiana. Provvedimenti e iniziative per la municipalizzazione dell'edilizia popolare*, Milano, Ledizioni, 2013.
- N.M. DAVIDSON, *Localist Administrative Law*, in *The Yale Law Journal*, 126, 564-634, 2017.
- J.E. DAVIS, *Shared Equity Homeownership. The Changing Landscape of Resale-restricted, Owner-Occupied Housing*, Montclair, New Jersey, National Housing Institute, 2006.
- J.E. DAVIS, A. STOKES, *Land in Trust Homes that Last. A performance evaluation of the Champlain Housing Trust*, Burlington, Vermont, Champlain Housing Trust, 2009.
- J.E. DAVIS (edited by), *The Community Land Trust Reader*, Cambridge, Massachusetts, Lincoln Institute of Land Policy, 2010.
- J.E. DAVIS, *Development without Displacement: Organizational and Operational Choices in Starting a Community Land Trust* (2006), in J.E. DAVIS (edited by), *The Community Land Trust Reader*, Cambridge, Massachusetts, Lincoln Institute of Land Policy, 2010.

J.E. DAVIS, *Origins and Evolution of the Community Land Trust in the United States*, 2014.

J.E. DAVIS, *Common Ground: Community-Owned Land as a Platform for Equitable and Sustainable Development*, in *San Francisco Law Review*, Vol. 51, 1, 2017.

J.E. DAVIS, L. ALGOED, M.E. HERNÁNDEZ-TORRALES (edited by), *On Common Ground. International Perspectives on the Community Land Trust*, Madison, Wisconsin, Terra Nostra Press, 2020.

J.E. DAVIS, *From Model to Movement: The Growth of Community Land Trusts in the United States*, in J.E. DAVIS, L. ALGOED, M.E. HERNÁNDEZ-TORRALES (edited by), *On Common Ground. International Perspectives on the Community Land Trust*, Madison, Wisconsin, Terra Nostra Press, 2020.

J.E. DAVIS, L. ALGOED, M.E. HERNÁNDEZ-TORRALES, *Introduction. On Common Ground*, in J.E. DAVIS, L. ALGOED, M.E. HERNÁNDEZ-TORRALES (edited by), *On Common Ground. International Perspectives on the Community Land Trust*, Madison, Wisconsin, Terra Nostra Press, 2020.

F. DE CASTRO Y BRAVO, *Derecho civil de España, Parte General*, Vol. I, Madrid, IEP, 1954.

F. DE CECCO, *Politiche sociali e divieto di aiuti di Stato*, in S. SCIARRA (a cura di), *Solidarietà, mercato e concorrenza nel welfare italiano. Profili di diritto interno e comunitario*, Bologna, Il Mulino, 2007.

F. DE LEONARDIS, *Lo Stato Ecologico*, in AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente: atti del Convegno (28 gennaio 2022)*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022.

V. DE LUCIA, *Se questa è una città*, Roma, Editori Riuniti, 1989.

S. DE NITTO, *La proporzionalità nel diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2023.

G. DE PAUW, J. DE SANTOS, *Beyond England. Origins and Evolution of the Community Land Trust Movement in Europe*, in J.E. DAVIS, L. ALGOED, M.E. HERNÁNDEZ-TORRALES (edited by), *On Common Ground. International Perspectives on the Community Land Trust*, Madison, Wisconsin, Terra Nostra Press, 2020.

G. DE PAUW, N. AERNOUTS, *From Pressure Group to Government Partner. The Story of the Brussels Community Land Trust*, in J.E DAVIS, L. ALGOED, M.E. HERNÁNDEZ-TORRALES (edited by), *On Common Ground. International Perspectives on the Community Land Trust*, Madison, Wisconsin, Terra Nostra Press, 2020.

U. DE SIERVO, *Assistenza e beneficenza pubblica*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, I, Torino, Utet, 1987.

A. DE VALLES, *I servizi pubblici*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo Trattato completo di Diritto Amministrativo Italiano*, Milano, Società editrice libraria, 1900.

A. DE VITA, *Diritto alla casa in diritto comparato*, in *Digesto delle discipline privatistiche, sezione civile*, VI, 1990.

S. DEL GATTO, *I servizi pubblici*, in S. CASSESE (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Bar-Roma, Editori Laterza, 2021, 2023.

M.G. DELLA SCALA, *Il social housing come servizio d'interesse generale tra tutela multilivello del diritto sociale all'abitare e imperativi della concorrenza*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2, 2019.

M.G. DELLA SCALA, *Il diritto all'abitare*, in M.G. DELLA SCALA, S. SANTANGELO (a cura di), *Diritto all'abitare e questione abitativa. Tra edilizia residenziale pubblica e housing sociale*, Torino, Giappichelli, 2023.

M. DELSIGNORE, *I servizi sociali nella crisi economica*, in *Diritto Amministrativo*, 3, 2018.

M. DELSIGNORE, *Il diritto all'abitazione in emergenza*, in *Diritto Amministrativo*, 3, 2023.

M. DELSIGNORE, *L'ambito di applicazione: i servizi pubblici locali di rilevanza economica*, in R. VILLATA (a cura di), *La riforma dei servizi pubblici locali. Aggiornato al d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201*, Torino, Giappichelli, 2023.

P. DI BIAGI, *La Città pubblica. Edilizia sociale e riqualificazione urbana a Torino*, Torino, Umberto Allemandi & C., 2008.

P. DI BIAGI, *Il Piano INA-Casa: 1949-1963*, in *Il Contributo italiano alla storia del Pensiero - Tecnica*, Treccani, 2013. Disponibile al seguente link: [https://www.treccani.it/enciclopedia/il-piano-ina-casa-1949-1963_\(Il-Contributo-italiano-alla-storia-del-Pensiero:-Tecnica\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/il-piano-ina-casa-1949-1963_(Il-Contributo-italiano-alla-storia-del-Pensiero:-Tecnica)/).

F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Bologna, Il Mulino, 2017.

F. DI LASCIO, *Le infrastrutture sociali tra complessità amministrativa e prospettive di valorizzazione*, in *Munus*, 3, 2020.

A. DI SAPIO, *Le modificazioni*, in G. SICCHIERO (a cura di), *Le fondazioni di partecipazione*, Milano, Giuffrè, 2024.

L. DÍEZ PICAZO, *Sistema de derechos fundamentales*, Madrid, Civitas, 2003.

R. DIPACE, *Partenariato pubblico privato e contratti atipici*, Milano, Giuffrè, 2006.

A.V.A. DIVARI, *De Social Housing, diritto sociale all'abitazione o all'abitazione sociale?*, in *Istituzioni del federalismo*, 1, 2019.

V. DOMENICHELLI, *Dall'edilizia popolare ed economica all'edilizia residenziale pubblica. Profili giuridici dell'intervento pubblico*, Padova, Cedam, 1984.

M. DOMÍNGUEZ MARTÍN, *Actuaciones en materia de vivienda y servicio de interés general*, in J.A. CHINCHILLA PEINADO, L. DE CASTRO GARCÍA-MORATO (coord.), *Estudios sobre el derecho a la vivienda*, Madrid, RDU Editores, 2024.

M. DUGATO, *I servizi pubblici locali*, in B.G. MATTARELLA, M. RAMAJOLI (a cura di), *Enciclopedia del diritto, I Tematici, III. Funzioni amministrative*, 2022.

M. DUGATO, *Distinzione tra funzioni di regolazione e gestione nell'assetto organizzativo degli enti locali. Incompatibilità e inconferibilità*, in R. CHIEPPA, G. BRUZZONE, A. MOLITERNI (a cura di), *La riforma dei servizi pubblici locali*, Milano, Giuffrè, 2023.

M.M. EHLENZ, *Community Land Trusts And Limited Equity Cooperatives: A Marriage Of Affordable Homeownership Models?*, New York, Lincoln Institute of Land Policy, 2014.

G. ESCOBAR ROCA, B. GONZÁLEZ GONZÁLEZ, *El derecho a la vivienda*, in G. ESCOBAR ROCA (dir.), *Derechos sociales y tutela antidiscriminatoria*, Cizur Menor, Aranzadi, 2012.

J. FARREL CURTIN, L. BOCARSLY, *CLTs: a Growing Trend in Affordable Home Ownership*, in *Journal of Affordable Housing and Community Development Law*, 17, 2008.

T. FAVARO, *Transizione sociale e sostenibilità dell'abitare. La «funzione pubblica della casa» tra regolazione e programmazione*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, 4, 2022.

E. FERRARI, *I servizi sociali*, Milano, Giuffrè, 1986.

E. FERRARI, *Lo Stato sussidiario: il caso dei servizi sociali*, in *Diritto pubblico*, 1, 2002.

E. FERRARI, *I servizi pubblici in Europa*, in E. FERRARI (a cura di), *Attività economiche ed attività sociali nei servizi di interesse generale*, Torino, Giappichelli, 2007.

E. FERRARI, *I servizi sociali*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Parte Speciale*, Milano, 2003.

M.V. FERRONI, G. RUOCCO (a cura di), *La città informale. Approcci teorici*, Roma, Lit Edizioni s.a.s., 2021.

R. FINOCCHI GHERSI, *Servizi sociali*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. VI, Milano, Giuffrè, 2006.

L. FIOL MATTA, *Civil Law and Common Law in the Legal Method of Puerto Rico*, in *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 40, 4, 1992.

A. FIORITTO, *L'amministrazione negoziale: modelli di partenariato e problemi di applicazione*, in A. FIORITTO (a cura di), *Nuove forme e nuove discipline del partenariato pubblico privato*, Torino, Giappichelli 2017.

R.J. FLACCO, *Sussidiarietà e mercato nell'affidamento dei servizi sociali*, in *Foro amministrativo*, 2, 2020.

F. FLORIAN, *La fondazione di partecipazione, le fondazioni tradizionali, le fondazioni di origine bancaria e le associazioni: elementi distintivi*, in AA.VV., *Fondazioni di partecipazione. Atti del Convegno tenutosi a Firenze il 25 novembre 2006*, in *I Quaderni della Fondazione Italiana del Notariato*, disponibile al seguente link: <https://elibrary.fondazione-notariato.it/indice.asp?pub=6&mn=3>.

- G. FONTANA, R. MANZO, *Edilizia residenziale pubblica e politiche della casa. Storia, cronaca, attualità*, edizione in self publishing, 2020.
- P. FORTE, *Le fondazioni come autonomie amministrative sociali*, in G. PALMA, P. FORTE (a cura di), *Fondazioni. Tra problematiche pubblicistiche e tematiche privatistiche*, Torino, Giappichelli, 2008.
- S.R. FOSTER, C. IAIONE, *Co-cities. Innovative Transitions toward Just and Self-Sustaining Communities*, Cambridge, MIT Press, 2022.
- L. FRANCIOSI, *Bisogni sociali e diritto all'abitazione*, in *Democrazia e diritto*, 5, 1981.
- C. FRANCHINI, *L'intervento pubblico di contrasto alla povertà*, Napoli, 2021.
- F. GALGANO, *Fondazione. I) Diritto civile*, in *Enciclopedia giuridica*, XIV, 1989.
- D. GALLO, *I servizi di interesse economico generale. Stato, mercato e welfare nel diritto dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2010.
- R. GARCÍA MACHO, *Las aporias de los derechos fundamentales social y el derecho a una vivienda*, IEAL, Madrid, 1982.
- G. GARDINI, *Alla ricerca della «città giusta». La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*, in *Federalismi.it*, 24, 2020.
- J.C. GAVARA DE CARA, *La incidencia de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la Ley por el Derecho a la Vivienda*, in R. ARNAIZ RAMOS, J. PONCE SOLÉ (coord.), *La ley por el derecho a la vivienda. Balance de un año de aplicación*, *Revista Jurídica de Catalunya*, Barcelona, Tirant Lo Blanch, 2024.
- H. GEORGE, *Progress and Poverty. An inquiry into the cause of industrial depressions and of increase of want with increase of wealth. The remedy*, Garden city, New York, The Country life Press, 1926.
- L. GHEKIERE, *Le développement du logement social dans l'Union Européenne. Quand l'intérêt général rencontre l'intérêt communautaire*, *Cecodhas-ush-dexia*, Paris, Dexia Editions, 2007.
- M.S. GIANNINI, *Sull'azione dei pubblici poteri nel campo dell'economia*, in *Rivista del diritto commerciale*, 9-10, 1959.
- M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Vol. I, Milano, Giuffrè, 1970.

- M.S. GIANNINI, *Pianificazione*, in *Enciclopedia del diritto*, 1983.
- M.S. GIANNINI, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 1986.
- M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, Il Mulino, 1993.
- J. GIFREU FONT, *El bastiment normatiu del dret a l'habitatge a Catalunya a l'empara del compliment de la funció social de la propietat*, in J. GIFREU FONT, A. NOGUERA FERNÁNDEZ (coord.), *Possibilitats i límits de les competències autonòmiques en matèria d'habitatge*, Barcellona, Generalitat de Catalunya Institut d'Estudis de l'Autogovern, 2023.
- J. GIFREU I FONT, *Mecanismes de col·laboració publicoprivada per a la provisió i l'explotació econòmica d'habitatge assequible: un joc de suma positiva*, in *Revista catalana de dret públic*, 66, 2023.
- F. GIGLIONI, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, in *Munus*, 2, 2016.
- F. GIGLIONI, *Le città come ordinamento giuridico*, in *Istituzioni del federalismo*, 1, 2018.
- F. GIGLIONI, *La sostenibilità ambientale come vincolo giuridico per la rigenerazione urbana*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 1, 2020.
- F. GIGLIONI, *Forme e strumenti dell'amministrazione condivisa*, in G. ARENA, M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022.
- A. GIORGIS, *Il diritto costituzionale all'abitazione. I presupposti per una immediata applicazione giurisprudenziale*, in *Questione giustizia*, 6, 2007.
- A. GIOVANNINI, *Il partenariato pubblico-privato nel nuovo codice dei contratti pubblici. Prime impressioni*, Testo dell'intervento svolto al convegno "Il codice dei contratti pubblici (prime impressioni)", organizzato dalla Società Italiana Avvocati Amministrativisti, tenutosi presso il T.A.R. Calabria, Catanzaro, in data 13 luglio 2023.
- S. GIUBBONI, *Solidarietà*, in *Politica del diritto*, 4, 2012.

F. GIUFFRÈ, *Alle radici dell'ordinamento: la solidarietà tra identità e integrazione*, in *Rivista Aic*, 3, 2019.

F. GIUFFRÈ, *Solidarietà*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. VI, Milano, Giuffrè, 2006.

U. GIUSTI, *Abitazione*, in *Enciclopedia di scienze politiche, economiche e sociali*, Bologna, 1956.

G. GOTTI, *La co-programmazione tra politica e amministrazione. Teoria, prassi e nuove prospettive*, in *Federalismi.it*, 8, 2024.

Y. GUERRA, *Rigenerazione urbana integrata come strumento di inclusione e promozione sociale*, in T.F. GIUPPONI, A. ARCURI (a cura di), *Sicurezza integrata e welfare di comunità*, Bologna, Bologna University Press, 2022.

G. GUZZARDO, *La regolazione multilivello del consumo di suolo e del riuso dell'abitato*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1, 2018.

M.E. HERNÁNDEZ-TORRALES, L. RODRÍGUEZ DEL VALLE, L. ALGOED, K. TORRES SUEIRO, *Seeding the CLT in Latin America and the Caribbean. Origins, Achievements, and the Proof-of-Concept Example of the Caño Martín Peña Community Land Trust* in J.E DAVIS, L. ALGOED, M.E. HERNÁNDEZ-TORRALES (edited by), *On Common Ground. International Perspectives on the Community Land Trust*, Madison, Wisconsin, Terra Nostra Press, 2020.

E. HOWARD, *Garden Cities of To-Morrow*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 1965.

C. IAIONE, *L'azione collettiva urbana tra partenariato pubblico-comunità e pubblico-comunità-privato*, in P. CHIRULLI, C. IAIONE (a cura di), *La co-città. Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, Napoli, Jovene editore, 2018.

C. IAIONE, M. BERNARDI, E. DE NICTOLIS (a cura di), *La casa per tutti. Modelli di gestione innovativa e sostenibile per l'adequate housing*, Bologna, Il Mulino, 2019.

F. IGLESIAS GONZÁLEZ, *Vivienda*, in *Diccionario de derecho administrativo*, Tomo II, Madrid, Iustel, 2005.

INSTITUTE FOR COMMUNITY ECONOMICS, *The Community Land Trust Handbook*, Emmaus, Rodale Press, 1982.

INTERNATIONAL INDEPENDENCE INSTITUTE, *The Community Land Trust. A Guide to a New Model for Land Tenure in America*, Cambridge, Massachusetts, Center for Community Economic Development, 1972.

J.J. KELLY, JR., *Land trusts that conserve communities*, in *DePaul Law Review*, 59, 2009.

J.J. KELLY, *Sustaining Neighborhood of Choice: From Land Bank(ing) to Land Trust(ing)*, in *Washburn Law Journal*, 54, 2015.

I. LASAGABASTER HERRARTE, *El derecho a la vivienda en la regulación de la Comunidad Autónoma del País Vasco*, in J. GIFREU FONT, A. NOGUERA FERNÁNDEZ (coord.), *Possibilitats i límits de les competències autonòmiques en matèria d'habitatge*, Barcellona, Generalitat de Catalunya Institut d'Estudis de l'Autogovern, 2023.

D.D. LAWRENCE, *Can communities effectively fight displacement caused by gentrification?*, in *Journal of Affordable Housing & Community Development Law*, 11, 4, 2002.

LE CORBUSIER, *Vers une architecture*, Parigi, Editions G. Crès et Cie., 1923.

H. LEFEBVRE, *Il diritto alla città*, Padova, Marsilio Editore, 1970.

M. LIETAERT, *Le forme dell'abitare condiviso: il cohousing*, in A. SAPIO (a cura di), *Famiglie, reti familiari e cohousing. Verso nuovi stili del vivere, del convivere e dell'abitare*, Milano, Franco Angeli, 2010.

C. LODI RIZZINI, *Il social housing e i nuovi bisogni abitativi*, in F. MAINO, M. FERRERA (a cura di), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia*, Torino, Centro di ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, novembre 2013.

P. LOMBARDI, *Riflessioni sul diritto all'abitazione tra Carta sociale europea, Corte costituzionale e PNRR*, in *Federalismi.it*, 7, 2022.

F. LÓPEZ RAMÓN, *El derecho subjetivo a la vivienda*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 102, 2014.

V. LOPILATO, *Manuale di diritto amministrativo, I, Parte generale*, Torino, Giappichelli, 2021.

V. LOPILATO, *Manuale di diritto amministrativo, II, Parte speciale. Giustizia amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2021.

- F. LUCARELLI, *Politica della casa e legislazione urbanistica*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1979.
- M. LUCIANI, *L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia urbanistica e edilizia*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1, 2009.
- N. LUPO, *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo*, in *Diritto pubblico*, 3, 2022.
- N. LUPO, *I poteri dello Stato italiano alla luce del PNRR: prime indicazioni*, in *Federalismi.it*, 7 settembre 2022.
- N. MAGALDI, *Actividad de prestación y garantía*, in F. VELASCO CABALLERO, M. MERCÈ DARNACULLETA GARDELLA (dirs.), *Manual de Derecho administrativo*, Madrid, Marcial Pons, 2023.
- G. MANCUSO, *Le fondazioni nella privatizzazione della pubblica amministrazione*, in M.P. CHITI (a cura di), *Il partenariato pubblico-privato. Concessioni. Finanza di progetto. Società miste. Fondazioni*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2009.
- E. MANGONE, *Solidarietà sociale*, Milano, Mondadori, 2022.
- B. MARCHETTI, *Il principio di proporzionalità: uno, nessuno e centomila?*, in A. BARTOLINI, T. BONETTI, B. MARCHETTI, B.G. MATTARELLA, M. RAMAJOLI (a cura di), *La legge n. 241 del 1990, trent'anni dopo*, Torino, Giappichelli, 2021.
- G. MARCHETTI, *La tutela del diritto all'abitazione tra Europa, Stato e Regioni e nella prospettiva del Pilastro europeo dei diritti sociali*, in *Federalismi.it*, 4, 2018.
- G. MARCHETTI, *Il diritto all'abitazione tra ordinamento statale ed europeo e prospettive di valorizzazione nel quadro dell'Europa sociale*, in P. BILANCIA, *La dimensione europea dei diritti sociali*, Torino, Giappichelli, 2019.
- C. MARCOLUNGO, *Il partenariato pubblico privato istituzionalizzato: un tentativo di ricostruzione*, in M.P. CHITI (a cura di), *Il partenariato pubblico-privato. Concessioni. Finanza di progetto. Società miste. Fondazioni*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2009.
- T. MARTINES, *Il "diritto alla casa"*, in N. LIPARI (a cura di), *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona umana*, Roma-Bari, Laterza, 1974.

M. MARUCCI, *L'edilizia residenziale pubblica nel nuovo programma di recupero (dl. 47/2014) e gli effetti sul disagio economico da locazione*, in *Storia urbana*, 164, 1, 2019.

A. MASUCCI, *Enti locali territoriali*, in *Enciclopedia del diritto*, XIV, 1965.

B.G. MATTARELLA, *L'attività*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Parte generale*, Vol. I, Milano, Giuffrè, 2003.

B.G. MATTARELLA, *Le funzioni*, in M.P. CHITI (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, 2013.

B.G. MATTARELLA, *Le nuove previsioni dell'art. 41 della Costituzione in materia di ambiente*, in AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente: atti del Convegno (28 gennaio 2022)*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022.

B.G. MATTARELLA (a cura di), *Il governo dello sviluppo sostenibile*, Torino, Giappichelli, 2023.

B.G. MATTARELLA, *Le ragioni di una disciplina nazionale dei servizi pubblici locali*, in R. CHIEPPA, G. BRUZZONE, A. MOLITERNI (a cura di), *La riforma dei servizi pubblici locali*, Milano, Giuffrè, 2023.

A. MATTOSCIÒ, *Social housing e rigenerazione urbana: due sfide per il welfare europeo*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 1, 2023.

A. MATTOSCIÒ, *Il volto sociale dell'Europa: maschera o vera identità?*, in *Diritto pubblico europeo Rassegna online*, 1/speciale, 2024.

A. MATTOSCIÒ, *Il ruolo di Cassa depositi e prestiti nel settore delle infrastrutture sociali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 4, 2024.

MEDIOBANCA (a cura di), *Il finanziamento dell'edilizia economica e popolare*, Milano, Capriolo e Massimino, febbraio 1965.

J. MEEHAN, *Reinventing Real Estate: the Community Land Trust as a Social Invention in Affordable Housing*, in *Journal of Applied Social Science*, 8, 2, 2014.

L. MELICA, *Sussidiarietà*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. VI, Milano, Giuffrè, 2006.

E. MENICHETTI, *Servizi sociali e servizi economici di interesse generale*, in S. SCIARRA (a cura di), *Solidarietà, mercato e concorrenza nel*

welfare italiano. *Profili di diritto interno e comunitario*, Bologna, Il Mulino, 2007.

F. MERLONI, P. URBANI, *La casa di carta. Il problema delle abitazioni in Italia tra rendita urbana e squilibri territoriali tra Regioni e capitalismo avanzato*, Roma, Officina Edizioni, 1974.

C. MIALOT, J. PONCE SOLÉ, *Ten Years of the French DALO and the Catalan Right to Housing Act: European Innovation in the Fields of Land Use Planning and Housing*, in *Journal of Comparative Urban Law and Policy*, 2, 2017.

M. MILANESI, *Il ritorno dello Stato programmatore: transizione ecologica, riforma dell'art. 41 Cost. e nuovi modelli d'intervento pubblico*, in *Ambientediritto.it*, 3, 2023.

S.R. MILLER, *Community Land Trusts: Why Now is Time to Integrate this Housing Activist's Tool into Local Government Affordable Housing Policies*, in *Zoning and Planning Law Report*, 9, 36, 2015.

F. MODUGNO (a cura di), *Diritto pubblico*, Torino, Giappichelli, 2015.

A. MOLITERNI, *Solidarietà e concorrenza nella disciplina dei servizi sociali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1, 2015.

A. MOLITERNI, *Amministrazione consensuale e diritto privato*, Napoli, Jovene editore, 2016.

A. MOLITERNI, *Le prospettive del partenariato pubblico-privato nella stagione del PNRR*, in *Diritto amministrativo*, 2, 2022.

A. MOLITERNI, *Le nuove regole dei servizi pubblici locali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 4, 2023.

A. MOLITERNI, *Perimetro del servizio pubblico locale e principio di sussidiarietà*, in R. CHIEPPA, G. BRUZZONE, A. MOLITERNI (a cura di), *La riforma dei servizi pubblici locali*, Milano, Giuffrè, 2023.

G. MULAZZANI, *La Cassa Depositi e Prestiti e la riforma amministrativa dell'economia*, Bologna, Bologna University Press, 2023.

G. MULAZZANI, *I servizi pubblici nazionali e locali*, in A. BARTOLINI, T. BONETTI, B. MARCHETTI, B.G. MATTARELLA, M. RAMAJOLI (a cura di), *Le riforme amministrative*, Bologna, Il Mulino, 2024.

G. NAPOLITANO, *Soggetti privati «enti pubblici»?», in Diritto amministrativo*, 4, 2003.

G.M. NAPOLITANO, *Finalmente i livelli essenziali delle prestazioni sociali? La legge di bilancio 2022 tra ambiguità e nuovi sviluppi*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 1, 2023.

A. NATO, *La cittadinanza sociale europea ai tempi della crisi economica*, Bari, Cacucci editore, 2020.

M. NIGRO, *L'edilizia popolare come servizio pubblico*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1957.

M. OCCHIENA, *Partecipazione al procedimento amministrativo*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. V, Milano, Giuffrè, 2006.

E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare. Spinte proprietarie, strumenti della rendita e trasformazioni sociali*, Napoli, Jovene editore, 2017.

V.E. ORLANDO, *Introduzione al diritto amministrativo*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, Vol. I, Milano, Società editrice libraria, 1900.

M.C. PAGLIETTI, *Percorsi evolutivi del diritto all'abitazione*, in *Rivista di diritto privato*, 1, 2008.

D. PALAZZO, *Servizi abitativi e terzo settore*, in M.G. DELLA SCALA, S. SANTANGELO (a cura di), *Diritto all'abitare e questione abitativa. Tra edilizia residenziale pubblica e housing sociale*, Torino, Giappichelli, 2023, p. 47.

A. PALERMO, L. CHIEFFALLO, M.F. VIAPIANA, *La qualità dell'abitare nel PNRR italiano: analisi delle metodologie di valutazione e progettazione del PINQuA*, in *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, 137, 2023.

F. PALLANTE, *Il problema costituzionale dell'attuazione dei diritti sociali (con particolare riguardo al diritto all'abitazione)*, in *Questionegiustizia*, 2018, disponibile al seguente link: https://www.questionegiustizia.it/articolo/il-problema-costituzionale-dell-attuazione-dei-dir_27-07-2018.php.

M. PALLOTTINO, P. BONACCORSI, *Soggetti e strumenti per la realizzazione degli interventi di edilizia residenziale pubblica*, in L.

BARASSI, G. BERTI, S. TONDO, A. TRAVI, *La casa di abitazione tra normativa vigente e prospettive. Quarant'anni di legislazione, dottrina, esperienze notarili e giurisprudenza*, I, *Aspetti costituzionali e amministrativi*, Milano, Giuffrè, 1986.

S.J. PASTEL, *Community Land Trust: a promising alternative for affordable housing*, in *Journal of Land Use and Environmental Law*, 6, 2, 1991.

S. PELLIZZARI, *I servizi pubblici: dall'intervento diretto alla regolazione*, in M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'intervento amministrativo sui mercati. Appunti per le lezioni*, Torino, Giappichelli, 2023.

S. PELLIZZARI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nella giurisprudenza del giudice amministrativo: problemi di giustiziabilità e prospettive di attuazione*, in *Istituzioni del federalismo*, 3, 2011.

A. PEÑALVER CABRÉ, *Recorregut de l'acció pública per a la garantia de dret a l'habitatge*, in OBSERVATORI DESC (coord.), *La llei del Dret a l'habitatge de Catalunya: deu anys de vigència. Balanç i futur*, Cizur Menor, Aranzadi, 2018.

A. PIOGGIA, *Politiche sociali*, in B.G. MATTARELLA, M. RAMAJOLI (a cura di), *Enciclopedia del diritto, I Tematici, III. Funzioni amministrative*, 2022.

A. PIOGGIA, *La cura nella costituzione*, in G. ARENA, M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022.

A. PIOGGIA, *Cura e pubblica amministrazione. Come il pensiero femminista può cambiare in meglio le nostre amministrazioni*, Bologna, Il Mulino, 2024.

G. PIPERATA, *Infrastrutture, strade e mobilità*, in B.G. MATTARELLA, M. RAMAJOLI (a cura di), *Enciclopedia del diritto, I Tematici, III. Funzioni amministrative*, 2022.

T. POGGIO, *La casa come area di welfare*, in *Polis*, 2, agosto 2005.

A. POLICE, *Spigolature sulla nozione di "servizio pubblico locale"*, in *Diritto amministrativo*, 1, 2007.

J. PONCE SOLÉ, D. SIBINA TOMÀS (coord.), *El derecho de la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo*, Barcelona, Marci Pons, 2008.

J. PONCE SOLÉ, *El derecho a la vivienda. Nuevos desarrollos normativos y doctrinales y su reflejo en la ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda*, in J. PONCE SOLÉ, D. SIBINA TOMÀS (coord.), *El derecho de la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo*, Barcelona, Marci Pons, 2008.

J. PONCE SOLÉ, *La competencia en materia de vivienda a la luz del nuevo estatuto de autonomía de Cataluña y de la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda*, in J. PONCE SOLÉ, D. SIBINA TOMÀS (coord.), *El derecho de la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo*, Barcelona, Marci Pons, 2008.

J. PONCE SOLÉ, *La provisión de viviendas destinadas a políticas sociales como servicio de interés general. Servicio público y viviendas dotacionales*, in J. PONCE SOLÉ, D. SIBINA TOMÀS (coord.), *El derecho de la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo*, Barcelona, Marci Pons, 2008.

J. PONCE SOLÉ, *El servicio de interés general de la vivienda. Las consecuencias derivadas de la gestión pública y la actividad privada*, Barrio Sarriena, Grupo de Estudios EKITEN-Thinking Ikasketa Taldea, 1, 2011.

J. PONCE SOLÉ, *Introducció i balanç general: els 10 anys de vigència de la llei del dret a l'habitatge de Catalunya*, in OBSERVATORI DESC (coord.), *La llei del Dret a l'habitatge de Catalunya: deu anys de vigència. Balanç i futur*, Cizur Menor, Aranzadi, 2018.

J. PONCE SOLÉ, *La llei estatal 12/2023, de 24 de maig, por el derecho a la vivienda: les novetats més destacades i la seva incidència sobre el lloguer d'habitatges a Catalunya*, in *Papers 66, L'habitatge: polítiques de lloguer al segle XXI*, Bellaterra, Institut Metròpoli, Abril 2024.

J. PONCE SOLÉ, *Zones de mercat residencial tensat en la nova llei estatal 12/2023, de 24 de maig, pel Dret a l'habitatge*, in R. ARNAIZ RAMOS, J. PONCE SOLÉ (coord.), *La ley por el derecho a la vivienda. Balance de un año de aplicación*, *Revista Jurídica de Catalunya*, Barcelona, Tirant Lo Blanch, 2024.

- G. PONZANELLI, *Fondazioni, non profit e attività d'impresa: un decennio di successi*, in *Rivista di diritto privato*, 1999.
- P.L. PORTALURI, *In difesa degli standard urbanistici come livelli essenziali inderogabili dalle Regioni*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 6, 2022.
- U. POTOTSCHNIG, *I pubblici servizi*, Padova, Cedam, 1964.
- S. POZZOLO, *La libertà dalla povertà come diritto fondamentale*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2, 2004.
- A. PREDIERI, *Pianificazione e Costituzione*, Milano, Edizioni di Comunità, 1963.
- A. PROPERSI, G. ROSSI, *Gli enti non profit*, Milano, Giuffrè, 2018.
- A. QUINTIA PASTRANA, *Derecho a la vivienda y vulnerabilidad. Las medidas públicas de protección frente a la emergencia social*, Cizur Menor, Aranzadi, 2022.
- G.M. RACCA, M. CAVALLO PERIN, *L'edilizia residenziale pubblica*, in L. LENTI (a cura di), *Tutela civile del minore e diritto sociale della famiglia*, Milano, Giuffrè, 2002.
- M. RAMAJOLI, *Attività economiche, poteri pubblici e tutela dell'ambiente nel nuovo art. 41 della Costituzione*, in AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente: atti del Convegno (28 gennaio 2022)*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022.
- S. RANCHORDAS, M. BECK, *Vulnerability*, in M. KAUFMANN, H. MORK LOMELL (a cura di), *Handbook on Digital Criminology*, Berlino, De Gruyter, 2024.
- N. RANGONE, *Le programmazioni economiche. L'intervento pubblico tra piani e regole*, Bologna, Il Mulino, 2007.
- P. RESCIGNO, *Fondazione (dir. civ.)*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. XVII, 1968.
- G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Diritto pubblico*, 1, 2002.
- J. RIDAO MARTÍN (dir.), *Informe Autogovern 2023*, Barcelona, Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis de l'Autogovern, 2024.
- S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2012.

- S. RODOTÀ, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata*, Bologna, Il Mulino, 2013.
- G. ROEHRSEN, *Edilizia popolare ed economica*, in *Enciclopedia del diritto*, XIV, 1965.
- R. ROLLI., *Il diritto all'abitazione nell'Unione europea*, in A. BUCELLI (a cura di), *L'esigenza abitativa. Forme di fruizione e tutele giuridiche. Atti del Convegno in onore di Gianni Galli, Firenze 19-20 ottobre 2012*, Padova, Cedam, 2013.
- G. ROSENBERG, J. YUEN, *Beyond Housing: Urban Agriculture and Commercial Development by Community Land Trusts*, in *Lincoln Institute of Land Policy*, 2012.
- S. RUSSO, *Le condizioni di economicità e operatività delle fondazioni di partecipazione e il ruolo degli enti pubblici*, in G. SICCHIERO (a cura di), *Le fondazioni di partecipazione*, Milano, Giuffrè, 2024.
- P. SAGGIANI, *Il social housing e la tutela del diritto all'abitazione, tra realtà e nuovi scenari di sussidiarietà orizzontale*, in *Rassegna di diritto civile*, 1, 2021.
- C. SALAZAR, *Giustizia sociale e poteri pubblici*, in M.M. CARTABIA, M. RUOTOLO (a cura di), *Enciclopedia del diritto, I Tematici, V. Potere e Costituzione*, 2023.
- P. SALSICH, *State and Local Regulation Promoting Affordable Housing*, in TIM IGLESIAS, R.E. LENTO (edited by), *The Legal Guide to Affordable Housing Development*, Chicago, Illinois, American Bar Association, 2011.
- A. SANDULLI, *Funzioni pubbliche (e servizi pubblici)*, in F. GALGANO (diretto da), *Dizionario enciclopedico del diritto*, Vol. I, Padova, Cedam, 1996.
- A. SANDULLI, *Stato (sociale)*, in F. GALGANO (diretto da), *Dizionario enciclopedico del diritto*, Vol. II, Padova, Cedam, 1996.
- A. SANDULLI, *Proporzionalità*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. V, Milano, Giuffrè, 2006.
- A. SANDULLI, *La persistente centralità dei servizi pubblici*, in *Munus*, 3, 2015.

- S. SANTANGELO, M.T. CUTRÌ, *Edilizia residenziale pubblica e Housing sociale: c'è ancora una questione abitativa?*, in M.G. DELLA SCALA, S. SANTANGELO (a cura di), *Diritto all'abitare e questione abitativa. Tra edilizia residenziale pubblica e housing sociale*, Torino, Giappichelli, 2023.
- M. SANTARONI, *Associazione*, in *Digesto delle discipline privatistiche, sezione civile*, 1987.
- A. SAPORITO, *Le fondazioni nel Terzo Settore*, in *Società e diritti*, anno VIII, n. 15, 2023.
- A. SAYAG, *Essai sur le besoin créateur du droit*, Paris, Librairie générale de Droit et de Jurisprudence, 1969.
- E. SCOTTI, *Servizi pubblici locali*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche, Aggiornamento*, 2012.
- S. SCREPANTI, *L'intervento pubblico a sostegno delle infrastrutture in chiave storica*, in S. SCREPANTI E A. VIGNERI (a cura di), *L'intervento pubblico per il sostegno, la promozione e il rilancio degli investimenti in infrastrutture e opere pubbliche*, in F. BASSANINI, G. NAPOLITANO, L. TORCHIA (a cura di), *Lo Stato promotore*, Bologna, Il Mulino, 2021.
- F. SCUTO, *L'intervento pubblico nell'economia tra Costituzione economica e Next Generation EU*, in *Federalismi.it*, 2 febbraio 2022.
- B. SECCHI, *Il racconto urbanistico. La politica della casa e del territorio in Italia*, Torino, Einaudi, 1984.
- R. SENNETT, *Costruire e abitare. Etica per la città*, Milano, Feltrinelli editore, 2018.
- M. SERAO, *Il ventre di Napoli*, Milano, BUR Rizzoli, 2019.
- D. SERRANI, *L'azione pubblica per l'edilizia abitativa nel secondo dopoguerra in Italia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1972.
- S. SETTIS, *Paesaggio costituzione cemento. La battaglia per l'ambiente contro il degrado civile*, Torino, Einaudi, 2019.
- D. SIBINA TOMÀS, *Les mesures de rehabilitació, conservació i millora dels immobles amb destí a edificis d'habitatges o a habitatges, per garantir la funció social de l'habitatge*, in OBSERVATORI DESC (coord.), *La llei del Dret a l'habitatge de Catalunya: deu anys de vigència. Balanç i futur*, Cizur Menor, Aranzadi, 2018.

- G. SICCHIERO, *Le fondazioni di partecipazione*, in *Contratto e impresa*, 1, 2020.
- G. SICCHIERO, *Partecipazione e recesso/esclusione degli associati*, in G. SICCHIERO (a cura di), *Le fondazioni di partecipazione*, Milano, Giuffrè, 2024.
- G. SICCHIERO, *Fondazioni di partecipazione ed organi partecipativi*, in G. SICCHIERO (a cura di), *Le fondazioni di partecipazione*, Milano, Giuffrè, 2024.
- S. SILEONI, *Principi generali del servizio pubblico locale*, in R. CHIEPPA, G. BRUZZONE, A. MOLITERNI (a cura di), *La riforma dei servizi pubblici locali*, Milano, Giuffrè, 2023.
- A SIMONCINI, *L'abitazione come diritto fondamentale. Introduzione*, in A. BUCELLI (a cura di), *L'esigenza abitativa. Forme di fruizione e tutele giuridiche. Atti del Convegno in onore di Gianni Galli Firenze, 19-20 ottobre 2012*, Roma, Cedam, 2013.
- J.W. SINGER, B.R. BERGER, N.M. DAVIDSON, E.M. PEÑALVER, *Property Law. Rules, Policies and Practices*, 7th edition, New York, Wolters Kluwer, 2017.
- G. SIRIANNI, *Il disagio abitativo*, in C. PINELLI (a cura di), *Esclusione sociale. Politiche pubbliche e garanzie dei diritti*, Firenze, Passigli Editori, 2012.
- H. SMITH, T. HERNANDEZ, *Take a Stand, Own the land. Dudley Neighbors Inc., a Community Land Trust in Boston, Massachusetts*, in J.E DAVIS, L. ALGOED, M.E. HERNÁNDEZ-TORRALES (edited by), *On Common Ground. International Perspectives on the Community Land Trust*, Madison, Wisconsin, Terra Nostra Press, 2020.
- M. SOLLINI, *L'incerta parabola della rigenerazione urbana. La disciplina degli usi temporanei tra opportunità concrete e occasioni mancate*, in *Rivista giuridica dell'urbanistica*, 1, 2022.
- D. SORACE, *A proposito di «proprietà dell'abitazione», «diritto d'abitazione» e «proprietà (civilistica) della casa»*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1977.
- B. SORDI, *Dall'attività sociale ai pubblici servizi: alle radici ottocentesche dello stato sociale*, in *Quaderni fiorentini*, n. 46, *Giuristi e Stato sociale*, tomo I, Milano, Giuffrè, 2017.

- G. SORRENTI, *Diritti senza dimora: le politiche abitative del Terzo Millennio tra Pnrr e livelli essenziali delle prestazioni*, in *Politica del diritto*, 4, 2023.
- M.R. SPASIANO, *Riflessioni in tema di rigenerazione urbana*, in *Rivista giuridica dell'urbanistica*, 2, 2022.
- M. TAMPONI, *Persone giuridiche. Artt. 11-35*, in *Comm. Schlesinger-Busnelli*, Milano, 2018.
- G. TARELLO, *La disciplina costituzionale della proprietà: lezioni introduttive. Corso di diritto civile 1972-1973*, Genova, ECIG, 1973.
- G. TATARANO, *Accesso al bene «casa» e tutela privatistica*, in N. LIPARI (a cura di), *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona umana*, Roma-Bari, Laterza, 1974.
- E.A. TAYLOR, *The Dudley Street Neighborhood Initiative and the Power of Eminent Domain*, in *Boston College Law Review*, 36, 1995.
- L. TORCHIA, *Lo Stato digitale. Una introduzione*, Bologna, Il Mulino, 2023.
- B. M. TORPY, *The Best Things in Life Are Perpetually Affordable. Profile of the Champlain Housing Trust, Burlington, Vermont*, in J.E. DAVIS, L. ALGOED, M.E. HERNÁNDEZ-TORRALES (edited by), *On Common Ground. International Perspectives on the Community Land Trust*, Madison, Wisconsin, Terra Nostra Press, 2020.
- A. TORRENTE, P. SCHLESINGER, *Manuale di diritto privato*, Milano, Giuffrè, 2015.
- UNITED STATES FEDERAL REGISTER, *Federal Definition of Community Land Trust* (1992), in J.E. DAVIS (edited by), *The Community Land Trust Reader*, Cambridge, Massachusetts, Lincoln Institute of Land Policy, 2010.
- P. URBANI, *L'edilizia residenziale pubblica tra stato e autonomie locali*, relazione al Convegno "Diritti fondamentali e politiche UE dopo Lisbona", Pescara, 6/7 maggio 2010.
- S. VALAGUZZA, *Governare per contratto. Creare valore attraverso i contratti pubblici*, Napoli, 2018.
- M. VAQUER CABALLERÍA, *I problemi della contrapposizione tra economico e sociale*, in E. FERRARI (a cura di), *Attività economiche ed*

attività sociali nei servizi di interesse generale, Torino, Giappichelli, 2007.

M. VAQUER CABALLERÍA, *La eficacia y la efectividad del derecho a la vivienda en España*, Madrid, Iustel, 2011.

M. VAQUER CABALLERÍA, *El derecho a la vivienda y las competencias estatales*, in *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals – Journal of Self-Government*, 39, giugno 2024.

M. VAQUER CABALLERÍA, *La vivienda en el derecho de la Unión europea*, in R. ARNAIZ RAMOS, J. PONCE SOLÉ (coord.), *La ley por el derecho a la vivienda. Balance de un año de aplicación*, *Revista Jurídica de Catalunya*, Barcelona, Tirant Lo Blanch, 2024.

F. VELASCO CABALLERO, *Competencias estatales para la aprobación de la ley por el derecho a la vivienda*, in J.A. CHINCHILLA PEINADO, L. DE CASTRO GARCÍA-MORATO (coord.), *Estudios sobre el derecho a la vivienda*, Madrid, RDU Editores, 2024.

A. VERCELLONE, *Il Community Land Trust. Autonomia privata, conformazione della proprietà, distribuzione della rendita urbana*, Milano, Giuffrè, 2020.

M. VERONESI, L. ALGOED, M.E. HERNÁNDEZ-TORRALES, *Community-led development and collective land tenure for environmental justice: the case of the Caño Martín Peña community land trust, Puerto Rico*, in *International Journal of Urban Sustainable Development*, 14, 1, 388-397, 2022.

K. WHITE (edited by), *The CLT Technical Manual*, National Community Land Trust Network, 2011.

S. ZOLEA, *Le droit de superficie aujourd'hui: entre dissociation juridique de l'immeuble et solidarisation du droit. Une analyse comparative des ordres juridiques français, belge et italien*, in *Roma Tre Law Review*, 1, 2021.

Report, studi, dossier e voci enciclopediche

Global Community-led housing, Impact Report 2020, World Habitat, 2020.

#Housing2030. Effective policies for affordable housing in the UNECE region, Housing Europe, New York, United Nations Publications, 2021.

European Union Statistics on Income and Living Conditions, 2017, disponibile al seguente link: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/microdata/european-union-statistics-on-income-and-living-conditions>.

Áreas Urbanas en España 2023, Gobierno de España, Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, 2023, disponibile anche al seguente link: <file:///C:/Users/aless/Downloads/reasurbanasenEspaa2023.pdf>.

Bilancio Integrato 2022, Cassa Depositi e Prestiti.

Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

PINQuA, Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell’Abitare. Progetti e prime evidenze, Unità di Missione PNRR del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili in collaborazione con la DIGES (Direzione generale per l’edilizia statale, le politiche abitative, la riqualificazione urbana e gli interventi speciali), 2022, disponibile al seguente link: <https://www.mit.gov.it/nfsmitgov/files/media/notizia/2022-06/Report%20PINQuA.pdf>.

Rapporto ASviS 2022, L’Italia e gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile, Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile, 2022.

Rapporto Nomisma per Federcasa, 2018.

Rapporto 2023. I fondi immobiliari in Italia e all’estero, Scenari Immobiliari e Studio Casadei, giugno 2023.

Rapporto finale, Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l’individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni, 2023.

Relazione non finanziaria semestrale 2023, Cassa Depositi e Prestiti.

Rapporto SNPA, Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici. Edizione 2021, Sistema Nazionale per la Protezione dell’Ambiente, 2021.

Relazione speciale. Partenariati pubblico-privato nell’UE: carenze diffuse e benefici limitati, presentata in virtù dell’articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE, Corte dei conti europea, 2018, disponibile al seguente link: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_09/SR_PPP_IT.pdf.

Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, Italia domani, 5 ottobre 2022.

Report di Sostenibilità 2021, Cassa Depositi e Prestiti, CDP Immobiliare SGR.

Social Housing e agenzie pubbliche per la casa, CENSIS-FEDERCASA, 2008, disponibile al seguente link: <http://maestrale.federcasa.it/dms/file/open/?1475d46d-2816-4161-bcb0-a8aa500bdabd>

Studio sintesi “Fornire Servizi Pubblici di qualità in Europa sulla base dei valori del Protocollo 26 TUE e TFUE”, Cesi, Bruxelles, 2012, disponibile al seguente link: https://www.cesi.org/wp-content/uploads/2012/10/121129_Brochure-Protocole26-2-IT_DEF_HD.pdf.

The Role of Land in achieving adequate and affordable housing, United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat), 2021.

The State Of Housing In The EU, Brussels, Housing Europe, 2019.

The State Of Housing In The EU, Brussels, Housing Europe, 2021.

The State Of Housing In Europe, Brussels, Housing Europe, 2022.

Urban Community Land Trust in Europe. Towards a transnational movement, Interreg North-West Europe SHICC, disponibile al seguente link: https://vb.nweurope.eu/media/11838/shicc_eu-clt-guide_2020_en.pdf.

Abitazione (voce) in *La piccola Treccani*, 1995.

Casa (voce), in *La Piccola Treccani*, 1995.

Fonti nazionali, europee, spagnole e statunitensi

Legge 31 maggio 1903, n. 254, Sulle case popolari.

Legge 14 luglio 1907, n. 555, Estensione a dieci anni della esenzione dalla imposta fabbricati a favore delle case popolari.

Regio decreto 27 febbraio 1908, n. 89, Che approva l’annesso testo unico di legge sulle case popolari o economiche.

Legge 2 gennaio 1908, n. 5, Che apporta modificazioni alla legge 31 maggio 1903, n. 254, sulle case popolari.

Regio decreto-legge 30 novembre 1919, n. 2318, Che riunisce in testo unico le leggi per le case popolari e per l'industria edilizia.

Legge 17 agosto 1942, n. 1150, Legge urbanistica.

Decreto legislativo luogotenenziale 7 giugno 1945, n. 322, Agevolazioni tributarie per la ricostruzione edilizia.

Decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 10 aprile 1947, n. 261, Disposizioni per l'alloggio dei rimasti senza tetto in seguito ad eventi bellici e per l'attuazione dei piani di ricostruzione.

Decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 8 maggio 1947, n. 399, Provvidenze dirette ad agevolare la ripresa delle costruzioni edilizie.

Atti dell'Assemblea costituente, seduta del 19 maggio 1947.

Decreto legislativo 17 aprile 1948, n. 1029, Disposizioni integrative dei decreti legislativi 8 maggio 1947, n. 399, e 22 dicembre 1947, n. 1600, concernenti provvidenze per la ripresa delle costruzioni edilizie.

Legge 28 febbraio 1949, n. 43, Provvedimenti per incrementare l'occupazione operaia, agevolando la costruzione di case per lavoratori.

Legge 2 luglio 1949, n. 408, Disposizioni per l'incremento delle costruzioni edilizie.

Legge 10 agosto 1950 n. 715, Costituzione di un "Fondo per l'incremento edilizio" destinato a sollecitare l'attività edilizia privata per la concessione di mutui per la costruzione di case di abitazione.

Legge 9 agosto 1954, n. 705, Autorizzazione di limiti d'impegno per la concessione, ai sensi del testo unico 28 aprile 1938, n. 1165, e successive modificazioni, di contributi in annualità per la costruzione di case popolari, per gli esercizi dal 1954-55 al 1958-59.

Legge 10 agosto 1954, n. 640, Provvedimenti per l'eliminazione delle abitazioni malsane.

Legge 18 aprile 1962, n. 167, Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare.

Legge 14 febbraio 1963, n. 60, Liquidazione del patrimonio edilizio della Gestione I.N.A.-Casa e istituzione di un programma decennale di costruzione di alloggi per lavoratori.

Legge 27 luglio 1967, n. 685, Approvazione del programma economico nazionale per il quinquennio 1966-1970.

Legge 6 agosto 1967, n. 765, Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150.

Legge 22 ottobre 1971, n. 865, Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sulla espropriazione per pubblica utilità; modifiche ed integrazioni alle leggi 17 agosto 1942, n. 1150; 18 aprile 1962, n. 167; 29 settembre 1964, n. 847; ed autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata.

Legge 28 gennaio 1977, n. 10, Norme per la edificabilità dei suoli.

Legge 8 agosto 1977, n. 513, Provvedimenti urgenti per l'accelerazione dei programmi in corso, finanziamento di un programma straordinario e canone minimo dell'edilizia residenziale pubblica.

Legge 27 luglio 1978, n. 392, Disciplina delle locazioni di immobili urbani.

Legge 5 agosto 1978, n. 457, Norme per l'edilizia residenziale.

Decreto-legge 23 gennaio 1982, n. 94, Norme per l'edilizia residenziale e provvidenze in materia di sfratti.

Legge 25 marzo 1982, n. 94, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 gennaio 1982, n. 9, concernente norme per l'edilizia residenziale e provvidenze in materia di sfratti.

Legge 7 agosto 1990, n. 241, Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi.

Legge 30 dicembre 1991, n. 412, Disposizioni in materia di finanza pubblica.

Legge 17 febbraio 1992, n. 179, Norme per l'edilizia residenziale pubblica.

Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni e agli altri enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59.

Legge 8 novembre 2000, n. 328, Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali.

Legge 8 febbraio 2001, n. 21, Misure per ridurre il disagio abitativo ed interventi per aumentare l'offerta di alloggi in locazione.

Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia.

Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE.

Legge 8 febbraio 2007, n. 9, Interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali.

Legge 24 dicembre 2007, n. 244, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008).

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con Ministero solidarietà sociale, Ministero politiche per la famiglia, Ministero politiche per i giovani, decreto interministeriale 22 aprile 2008, n. 32438. Il testo del decreto è disponibile al seguente link: <https://def.finanze.it/DocTribFrontend/getAttoNormativoDetail.do?ACTION=getArticolo&id=%7B8C549CFA-ACBC-41C2-86BE-77F6877665E5%7D&codiceOrdinamento=200000100000000&articolo=Articolo%201>.

Legge 6 agosto 2008, n. 133, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria.

Decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47, Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015.

Legge 28 dicembre 2015, n. 208, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016).

Decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica.

Decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119, Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria.

Legge 27 dicembre 2019, n. 160, Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022.

Decreto Interministeriale, adottato dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo, 16 settembre 2020, n. 395.

Decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 27 ottobre 2020, n. 474.

Decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose.

Legge 29 dicembre 2021, n. 233, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, recante disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose.

Legge 30 dicembre 2021, n. 234, Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024.

Decreto-legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

Legge 29 dicembre 2022, n. 197, Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025.

Legge 23 marzo 2023, n. 33, Deleghe al Governo in materia di politiche in favore delle persone anziane.

Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 30 ottobre 2023, n. 186, Regolamento recante la riorganizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, entrato in vigore il 29 dicembre 2023.

Legge 29 aprile 2024, n. 56, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19, recante ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

Decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 30 maggio 2024, n. 151.

Comunicazione della Commissione europea, 24 aprile 2006, n. 177 (COM (2006) 177) *Attuazione del programma comunitario di Lisbona: i servizi sociali d'interesse generale nell'Unione europea.*

Comunicazione della Commissione europea, 26 aprile 2006, n. 516 (SEC (2006)516), *Implementing the Community Lisbon programme: Social services of general interest in the European Union*.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, 20 dicembre 2011 (COM (2011) 900), *Una disciplina di qualità per i servizi di interesse generale in Europa*.

Commissione delle comunità europee, 30 aprile 2004, n. 327, *Libro Verde relativo ai partenariati pubblico-privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni*.

Decisione della Commissione europea del 28 dicembre 2005, (2005/842/CE), *riguardante l'applicazione dell'articolo 86, paragrafo 2, del trattato CE agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi d'interesse economico generale*.

Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno.

Risoluzione del Parlamento europeo dell'11 giugno 2013 sull'edilizia popolare nell'Unione europea (2012/2293 (INI)), (2016/C 065/04), disponibile al seguente link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013IP0246&from=EN>.

Risoluzione del Parlamento europeo del 21 gennaio 2021 sull'accesso a un alloggio dignitoso e a prezzi abbordabili per tutti, 2019/2187(INI), disponibile al seguente link: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0020_IT.html.

Commission Staff Working Document Evaluation del 1 dicembre 2022, Evaluation of the State subsidy rules for health and social services of general economic interest (“SGEIs”) and of the SGEI *de minimis* Regulation SWD (2022) 389 final. Consultabile al seguente link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022SC0389>.

Constitución Española de 27 de diciembre de 1978.

Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco.

Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

Ley 24/1991, de 29 de noviembre, de la vivienda.

Ley 8/2004, de 20 de octubre, de la Vivienda de la Comunidad Valenciana.

Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Decret 306/2006, de 20 de juliol, pel qual es dóna publicitat a la Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya.

Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda.

Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado.

Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana.

Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.

Cranston-Gonzalez National Affordable Housing Act, 1990.

Giurisprudenza

Corte europea dei diritti dell'uomo, *Mellacher e altri c. Austria*, sentenza del 12 dicembre 1989.

Corte europea dei diritti dell'uomo, *Buckley c. Regno Unito*, sentenza del 25 settembre 1996.

Corte europea dei diritti dell'uomo, *Marzari c. Italia*, sentenza del 4 maggio 1999.

Corte europea dei diritti dell'uomo, *Hutten-Czapska c. Polonia*, sentenza della Grande Camera del 19 giugno 2006.

Corte di giustizia dell'Unione europea, *Commissione c. Italia*, C-118/85, sentenza del 16 giugno 1987.

Corte di giustizia dell'Unione europea, *Aeroporti di Parigi c. Commissione*, C-82/01, sentenza del 24 ottobre 2002.

Corte di giustizia dell'Unione europea, causa C-280/2000, *Altmark Trans GmbH Regierungspräsidium Magdeburg e Nahverkehrsgesellschaft Almark GmbH*, sentenza del 24 luglio 2003.

Corte di giustizia dell'Unione europea, *MOTOE c. Elliniko Dimosio*, C-49/07, sentenza del 1° luglio 2008.

Corte di giustizia dell'Unione europea, causa C-533/12 P e C-536/12 P, *Société Nationale Corse-Méditerranée SA/Corsica Ferries France SAS e Francia/Corsica Ferries France SAS*, sentenze del 4 settembre 2014.

Comitato europeo delle regioni, *Verso un'agenda europea dell'edilizia abitativa*, 2018/C 164/10, parere 8 maggio 2018.

Comitato economico e sociale europeo, *Accesso universale a un alloggio dignitoso, sostenibile ed economicamente accessibile sul lungo periodo*, 2020/C 429/13, parere d'iniziativa 11 dicembre 2020.

Corte costituzionale, sentenza 5 aprile 1965, n. 22.

Corte costituzionale, sentenza 8 luglio 1975, n. 221.

Corte costituzionale, sentenza 14 gennaio 1976, n. 3.

Corte costituzionale, sentenza 14 gennaio 1976, n. 4.

Corte costituzionale, sentenza 28 luglio 1983, n. 252.

Corte costituzionale, sentenza 23 gennaio 1986, n. 31.

Corte costituzionale, sentenza 11 febbraio 1987, n. 49.

Corte costituzionale, sentenza 11 febbraio 1988, n. 217.

Corte costituzionale, sentenza 11-25 febbraio 1988, n. 217.

Corte costituzionale, sentenza 24 marzo 1988, n. 404.

Corte costituzionale, sentenza 16 maggio 1989, n. 252.

Corte costituzionale, sentenza 30 novembre 1989, n. 545.

Corte costituzionale, sentenza 17 febbraio 1992, n. 75.

Corte costituzionale, sentenza 15 aprile 1992, n. 202.

Corte costituzionale, sentenza 8 novembre 1995, n. 486
Corte costituzionale, sentenza 15 dicembre 1995, n. 519.
Corte costituzionale, sentenza 15 aprile 1996, n. 121.
Corte costituzionale, sentenza 15 novembre 2000, n. 520.
Corte costituzionale, sentenza 11 aprile 2002, n. 135.
Corte costituzionale, sentenza 13 dicembre 2006, n. 451.
Corte costituzionale, sentenza 7 marzo 2007, n. 94.
Corte costituzionale, sentenza 19 maggio 2008, n. 166.
Corte costituzionale, sentenza 8 luglio 2009, n. 209.
Corte costituzionale, sentenza 11 gennaio 2010, n. 10.
Corte costituzionale, ordinanza 22 febbraio 2010, n. 76.
Corte costituzionale, sentenza 21 febbraio 2011, n. 61.
Corte costituzionale, sentenza 19 giugno 2013, n. 161.
Corte costituzionale, sentenza 11 giugno 2014, n. 168.
Corte costituzionale, sentenza 10 febbraio 2016, n. 38.
Corte costituzionale, sentenza 22 novembre 2016, n. 273.
Corte costituzionale, sentenza 10 aprile 2018, n. 106.
Corte costituzionale, sentenza 20 giugno 2018, n. 166.
Corte costituzionale, sentenza 28 gennaio 2020, n. 44.
Corte costituzionale, sentenza 20 maggio 2020, n. 131.
Corte costituzionale, sentenza 22 febbraio 2023, n. 77.
Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 30 luglio 2007, n. 10.
Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 30 gennaio 2014, n. 7.
Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza 11 luglio 2016, n. 3043.
Consiglio di Stato, sez. II, sentenza 11 giugno 2020, n. 3722.
Consiglio di Stato, sez. IV, ordinanza del 17 marzo 2022, n. 1949.

Consiglio di Stato, parere 20 dicembre 2000, n. 288.

Tribunal Constitucional de España, sentenza 4 maggio 1982, n. 18 (STC 18/1982, de 4 de mayo).

Tribunal Constitucional de España, sentenza 28 aprile 1983, n. 32 (STC 32/1983, de 28 de abril).

Tribunal Constitucional de España, sentenza 3 luglio 1984, n. 77 (STC 77/1984, de 3 de julio).

Tribunal Constitucional de España, sentenza 20 luglio 1988, n. 152 (STC 152/1988, de 20 de julio).

Tribunal Constitucional de España, sentenza 13 ottobre 1988, n. 181 (STC 181/1988, de 13 de octubre).

Tribunal Constitucional de España, sentenza 29 novembre 1988, n. 227 (STC 227/1988, de 29 de noviembre).

Tribunal Constitucional de España, sentenza 4 luglio 1991, n. 147 (STC 147/1991, de 4 de julio).

Tribunal Constitucional de España, sentenza 10 febbraio 1994, n. 36 (STC 36/1994, de 10 de febrero).

Tribunal Constitucional de España, sentenza 17 marzo 1995, n. 59 (STC 59/1995, de 17 de marzo).

Tribunal Constitucional de España, sentenza 27 giugno 1996, n. 118 (STC 118/1996, de 27 de junio).

Tribunal Constitucional de España, sentenza 18 febbraio 1998, n. 40 (STC 40/1998, de 18 de febrero).

Tribunal Constitucional de España, sentenza 31 ottobre 2002, n. 204 (STC 204/2002, de 31 de octubre).

Tribunal Constitucional de España, sentenza 30 giugno 2004, n. 109 (STC 109/2004, de 30 de junio).

Tribunal Constitucional de España, sentenza 14 settembre 2011, n. 139 (STC 139/2011, de 14 de septiembre).

Tribunal Constitucional de España, sentenza 18 gennaio 2012, n. 8 (STC 8/2012, de 18 de enero).

Tribunal Constitucional de España, 18 diciembre 2012, n. 244 (STC 244/2012, de 18 de diciembre).

Tribunal Constitucional de España, sentencia 14 maggio 2015, n. 93 (STC 93/2015, de 14 de mayo).

Tribunal Constitucional de España, sentencia 6 agosto 2018, n. 80 (STC 80/2018, de 6 de agosto).

Tribunal Constitucional de España, sentencia 10 marzo 2022, n. 37 (STC 37/2022, de 10 de marzo).

Tribunal constitucional de España, sentencia 21 maggio 2024, n. 79 (STC 79/2024, de 21 de mayo).

Tribunal Constitucional de España, nota informativa n. 52/2024, de 22 de mayo de 2024, *El pleno del TC reconoce como derecho constitucional el derecho a la vivienda y desestima la mayor parte de las quejas dirigidas contra la ley 12/2023 de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.*

Supreme Court of Rhode Island, *Charles D. Moreau et al. v. Robert G. Flanders*, 15 A.3d 565 (R.I. 2011), sentencia del 29 marzo 2011.

U.S. Supreme Court, *Berman v. Parker*, 348 U.S. 26, sentencia del 22 novembre 1954.

U.S. Supreme Court, *Hawaii Housing Authority v. Midkiff*, 467 U.S. 229, sentencia del 30 maggio 1984.

U.S. Supreme Court, *National R.R. Passenger Corp.*, 503 U.S. 407, sentencia del 25 marzo 1992.

Sitografia

[Community Land Trust Bruxelles | Des logements pour toujours abordables à Bruxelles \(cltb.be\)](#)

[Definición de derecho fundamental - Diccionario panhispánico del español jurídico - RAE](#)

[Definición de recurso de amparo de derechos fundamentales - Diccionario panhispánico del español jurídico - RAE](#)

[Definición de vivienda - Diccionario panhispánico del español jurídico - RAE](#)

<http://www.bankpedia.org/index.php/it/101-italian/f/20206-fondo-di-rotazione>.

<http://www.cohousing.it/realizzazioni/urban-village-bovisa/#>

<http://www.cohousingnumerozero.org/chi-siamo>

<http://www.socialhousing.eu/pubs.html>

<https://ajuntament.barcelona.cat/transparencia/es/ordenanza-tanteo-y-retracto-2023>

<https://cltb.be/>

<https://cltweb.org/clt-directory/>

https://commission.europa.eu/system/files/2017-12/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_it.pdf

<https://dpej.rae.es/lema/retracto>

<https://dpej.rae.es/lema/tanteo>

<https://dpej.rae.es/lema/tanteo-urban%C3%ADstico>

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_3044

https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ILC_LVHO02_custom_7139277/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=6eeb03d1-dd59-4bb4-a9b8-ad21bed9cd21

<https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tespm070/default/table?lang=en>

https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:T1Population_age_structure_by_major_age_groups_2013_2022_and_2023.png

<https://ec.europa.eu/eurostat/web/interactive-publications/housing-2023>

<https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/glossary/social-services-of-general-interest-ssgis.html>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007AE0407>

<https://legistar.council.nyc.gov/MeetingDetail.aspx?ID=1078798&GUID=8A71108D-9C2B-4561-AA89-DFA703632FE9&Options=info/&Search=>

[https://malegislature.gov/Laws/GeneralLaws/PartI/TitleXVII/Chapter121A.](https://malegislature.gov/Laws/GeneralLaws/PartI/TitleXVII/Chapter121A)

https://next-generation-eu.europa.eu/index_it

<https://notariato.it/it/impresa/societa-benefit/>

<https://nyc.legistar1.com/nyc/attachments/3869c3d9-e3dd-4c6f-95f6-bb94cb6b8361.pdf>

<https://nyccli.org/about/background/>

<https://nysenate.gov/legislation/laws/PVH/12>

https://presupuesto.pr.gov/adopted_Budget_2012_2013/Aprobado2013Ingles/suppdocs/baselegal_ingles/264/ley489.pdf

https://uohs.gov.cz/download.php?q=Sekce_VP/Zpravy/Hodnoceni-SOHZ.pdf

<https://urbanisticaitalia.wordpress.com/2009/11/20/le-proposte-pieraccini-e-mancini/>

<https://www.anticorruzione.it/-/delibera-numero-432-del-20-settembre-2022>

<https://www.associazionenazionalebdt.it/elenco-bdt-in-italia/>

https://www.citego.org/bdf_fiche-document-871_fr.html

<https://www.compagniadisanpaolo.it/it/progetti/condominio-solidale-a-casa-di-zia-jessy/>

https://www.comune.chieri.to.it/it/public_documents/9124

<https://www.consilium.europa.eu/it/infographics/ngcu-covid-19-recovery-package/>

https://www.contratacion.euskadi.eus/webkpe00-kpeperfi/es/contenidos/anuncio_contratacion/expjaso16380/es_doc/es_arch_expjaso16380.html

<https://www.coopersquareclt.org/>

<https://www.dudleyneighbors.org/>

<https://www.dudleyneighbors.org/dni-today.html>

<https://www.eesc.europa.eu/it/news-media/press-releases/finding-together-solution-growing-housing-crisis-especially-vulnerable-groups-and-young-people>

<https://www.ejustice.just.fgov.be/eli/ordonnance/2003/07/17/2013A31614/justel>

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0020_IT.html

<https://www.fondazioneportapalazzo.org/6-milioni-di-ragioni-per-fare-un-community-land-trust-a-torino/>

<https://www.fondazioneportapalazzo.org/governance/>

<https://www.getahome.org/wp-content/uploads/CHT-Bylaws-1-2024.pdf>

<https://www.huduser.gov/portal/datasets/lihtc.html>

https://www.ine.es/dyngs/INEbase/en/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177095&menu=ultiDatos&idp=1254735572981

<https://www.inu.it/legislazione-nazionale-cronologia-anno-1965/>

<https://www.irs.gov/charities-non-profits/charitable-organizations/exemption-requirements-501c3-organizations>

<https://www.istat.it/en/microdata/income-and-living-conditions-survey-eu-silc-longitudinal-data/>

[https://www.istat.it/it/archivio/137001#:~:text=La%20superficie%20complessiva%20dell'Italia,pianura%20\(23%2C2%25\).](https://www.istat.it/it/archivio/137001#:~:text=La%20superficie%20complessiva%20dell'Italia,pianura%20(23%2C2%25).)

<https://www.istat.it/statistiche-per-temi/censimenti/popolazione-e-abitazioni/>

<https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/Interventi/investimenti/programma-innovativo-della-qualita-dell-abitare.html>

<https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/Interventi/dnsh.html>

<https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/Interventi/riforme.html>

<https://www.labsus.org/wp-content/uploads/2021/06/Regolamento-Comune-di-Chieri.pdf>

<https://www.lexgo.be/fr/actualites-et-articles/11120-interdiction-de-saisie-et-d-hypothèque-le-legislateur-clarifie>

<https://www.mit.gov.it/ministero/dipartimenti-del-ministero>

<https://www.nyc.gov/site/hpd/services-and-information/hdfc.page>

<https://www.nysenate.gov/legislation/laws/NPC/402>

<https://www.nysenate.gov/legislation/laws/PVH/A11>

<https://www.nysenate.gov/legislation/laws/PVH/A11>

https://www.programmaurbano.it/attachments/article/151/fascicolo4_im-paginato.pdf

<https://www.schoolofliving.org/>

<https://www.sharing.to.it/site/>.

<https://www.unioneimmobiliare.org/rapporti-studi/rapporto-ldquo-co-housing-rdquo-nbsp-/>

Un nuevo hallazgo jurídico: el art. 47 de la Constitución contiene un auténtico derecho subjetivo. A propósito de la Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 79/2024, de 21 de mayo, el derecho a la vivienda y la Ley estatal 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda - Fundación Democracia y Gobierno Local