

LA TUTELA DEL DIRITTO ALL'ABITAZIONE PER LE FASCE
PIÙ DEBOLI DELLA POPOLAZIONE: TRA POLITICHE ABITATIVE
ESISTENTI E ALCUNE PROPOSTE PER IL *SOCIAL HOUSING*

Paolo Saggiani *

SOMMARIO: 1. Premessa. Oggetto dell'indagine – 2. Il diritto all'abitazione nel quadro giuridico internazionale ed europeo – 3. Il diritto all'abitazione nel diritto interno, con particolare riguardo alla Costituzione alla giurisprudenza costituzionale – 4. Le politiche nazionali di *social housing* – 5. L'insufficienza delle politiche abitative esistenti: verso l'implementazione del *social housing* attraverso nuove sinergie tra pubblica amministrazione e privati.

1. – È sufficiente considerare le statistiche per avvedersi di come anche in Italia il diritto all'abitazione non raggiunga un adeguato livello di effettività per le fasce più deboli della popolazione. In base agli ultimi dati disponibili, infatti, risulta che, in Italia, ammontano all'incirca circa 1,7 milioni le famiglie a rischio di povertà abitativa ¹, mentre si contano «circa 650 mila domande nelle graduatorie dei Comuni in attesa per l'assegnazione di un alloggio, che rappresentano almeno 150 mila persone in situazione di bisogno» ²; il tutto mentre si registra un sensibile incremento delle persone senza fissa dimora ³. Da ciò si può inferire l'estrema attualità della

* Assegnista di ricerca di diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Verona.

¹ Rapporto Nomisma, *Dimensione e caratteristiche del disagio abitativo in Italia e ruolo delle Aziende per la casa*, Sintesi, Federcasa, 2016 C. Prevete, *Housing sociale: problemi e prospettive* in *Riv. Giur. Urb.* n.4/2018, 514.

² *Abitazioni sociali. Motore di sviluppo – fattore di coesione. Sintesi delle proposte Federcasa*, aggiornato ad aprile 2014, p. 4, (menzionato anche da C. Prevete, *Housing sociale* cit., 514).

³ Si veda l'ultimo rapporto Istat (relativo all'anno 2014) sulle persone senza dimora in Italia si registra un sensibile incremento di queste ultime: dalle 47.648 del 2011 sono salite a 50.724 (si veda il sito www.istat.it). Più recentemente, sull'aumento in Italia delle persone che versano in stato di emergenza abitativa si veda *Edilizia pubblica: a che punto siamo, cosa possiamo fare* in www.econopoly.ilsole24ore.com (24 giugno 2019).



questione del *social housing*, ovvero, di quell'«insieme eterogeneo di esperienze» nel quale «convivono intervento pubblico e spontaneismo sociale finalizzati a garantire un'offerta abitativa a chi non è in grado di reperirla sul libero mercato»⁴.

Questo contributo si propone di indagare la questione del diritto all'abitazione e del *social housing* sotto un triplice profilo:

1. comprendere il rilievo e i caratteri del diritto all'abitazione attraverso una ricostruzione del quadro normativo (internazionale, europeo e nazionale) entro il quale esso s'inserisce;
2. definiti i tratti essenziali del diritto in discorso, verificare – attraverso una ricognizione generale delle principali politiche di *social housing* normativamente disciplinate – come esso sia concretamente attuato in Italia per le fasce più deboli della popolazione;
3. cercare, infine, andando oltre quanto compiutamente previsto dalla normativa vigente, di fornire alcuni spunti che possano stimolare una riflessione su nuove possibili forme di cooperazione tra pubblica amministrazione e privati nell'implementazione del *social housing*, nell'ottica di implementare l'effettività del diritto all'abitazione.

2. – Prendendo le mosse dall'ordinamento internazionale, è da rilevare come il diritto all'abitazione sia menzionato già dalla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo la quale, all'articolo 25, sancisce che «[o]gni individuo ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione». Va poi menzionato l'art. 11 del Patto interna-

⁴ G. Paciullo, *Il diritto all'abitazione nella prospettiva dell'housing sociale*, Napoli, 2008, 15. La nozione di *social housing* alla quale si accede nel presente lavoro è assai ampia. Esistono, infatti ulteriori definizioni di *social housing* dal significato più circoscritto. Il Comitato europeo per la promozione del diritto alla casa (CECHODAS), qualifica il *social housing* come l'insieme delle «soluzioni abitative per quei nuclei familiari i cui bisogni non possono essere soddisfatti alle condizioni di mercato», specificando, però, che tale offerta abitativa implica l'esistenza di «regole di assegnazione» (cfr. M. Baldini, M. Federici, *Il social housing in Europa* in *CAPPaper* n. 49/2008, p. 3). Molto più circoscritta è la definizione fornita da Cons. St. Ad. Plen., 30 gennaio 2014 n. 7 per il quale il *social housing* sociale riguarderebbe quella fascia «grigia» «di cittadini che sono disagiati in quanto impossibilitati a sostenere un affitto di mercato, ma che non lo sono al punto tale da poter accedere all'edilizia residenziale pubblica finendo con il rappresentare, nel contempo, una politica volta all'incremento del patrimonio in affitto a prezzi calmierati o controllati» (p.to 6.1.1. della sentenza).

zionale relativo ai diritti economici sociali e culturali (c.d. PIDESC) concluso a New York il 16 dicembre 1966 secondo il quale «[g]li Stati parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo ad un livello di vita adeguato per sé e per la propria famiglia, che includa un'alimentazione, un vestiario, ed un alloggio adeguati, nonché al miglioramento continuo delle proprie condizioni di vita. Gli Stati parti prenderanno misure idonee ad assicurare l'attuazione di questo diritto, e riconoscono a tal fine l'importanza essenziale della cooperazione internazionale, basata sul libero consenso».

Ma è spostandosi in ambito internazionale-regionale e, in particolare, prendendo in esame la Carta Sociale Europea del Consiglio d'Europa, che s'incominciano a intravedere – per la maggior chiarezza con cui si delinea l'*ubi consistam* dei doveri in ordine alla garanzia di una casa per la popolazione gravanti sugli Stati che aderiscono al trattato (tra cui, come noto, anche l'Italia) – i contorni dello speculare diritto all'abitazione in capo ai cittadini. Più precisamente la Carta, all'articolo 31, stabilisce che gli Stati firmatari devono adoperarsi per «(1) favorire l'accesso a un'abitazione di livello sufficiente; (2) [...] prevenire e ridurre lo *status* di “senza tetto” in vista di eliminarlo gradualmente; (3) [...] rendere il costo dell'abitazione accessibile alle persone che non dispongono di risorse sufficienti»⁵. Si tratta di norme che appaiono tanto più importanti quanto più si consideri che nel 2018 la Corte Costituzionale (con

⁵ Va segnalato, peraltro, come il Comitato europeo dei diritti sociali (CEDS) rivesta un importante ruolo nell'interpretazione della Carta e nella specificazione dei doveri gravanti sugli Stati. Più precisamente il Comitato vigila sull'attuazione della Carta sociale europea attraverso la procedura di controllo (che termina con delle apposite “conclusioni”) dei rapporti periodici svolti annualmente dai Governi dei singoli Stati membri e attraverso la procedura dei reclami collettivi i quali vengono presentati da parti sociali nazionali e internazionali oppure da organizzazioni internazionali non governative e su cui il Comitato si esprime con delle decisioni (sulla funzione del Comitato si veda, in particolare, G. Guiglia, *Il ruolo del Comitato europeo dei diritti sociali al tempo della crisi economica*, in rivistaaic.it, n. 2/2016). Nell'ambito delle sue funzioni istituzionali il Comitato non ha mancato di interpretare la Carta Sociale Europea meglio definendo i doveri incumbenti sugli Stati in ordine alla garanzia del diritto all'abitazione. Così il Comitato ha precisato che questi ultimi devono: «a) adopt the necessary legal, financial and operational means of ensuring steady progress towards the goals laid down in the Charter, b) maintain meaningful statistics on needs, resources and results, c) undertake regular reviews of the impact of the strategies adopted, d) establish a timetable and not defer indefinitely the deadline for achieving the objectives of each stage; e) pay close attention to the impact of the policies adopted on each of the categories of persons concerned, particularly the most vulnerable» (Così il par. 29 della decisione del Comitato sul reclamo n.53/2008 (FEANTSA v. Slovenia).

le sentenze n. 120 e n. 194) ha qualificato la Carta Sociale Europea come norma interposta *ex* articolo 117 comma 1 Cost. e quindi come parametro sulla base del quale vagliare la legittimità costituzionale delle leggi ⁶.

Portando ora l'attenzione in ambito europeo ci si avvede di come anche qui non manchi il riconoscimento del diritto all'abitazione. In primo luogo, va menzionata la Carta di Nizza, cui il Trattato di Lisbona (art. 6 TUE) attribuisce la stessa forza giuridica dei Trattati dell'Unione Europea. All'art. 34, par. 3, la Carta afferma che «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 comunitario e le legislazioni e prassi nazionali». Rimanendo nell'ambito dell'Unione Europea, infine, in tempi più recenti è intervenuto il c.d. Pilastro europeo che ha per «colonne portanti» due misure di *soft law* ⁷: la raccomandazione 2017/761 della Commissione europea con la quale è stato presentato e la pressoché coeva proclamazione congiunta di Commissione, Consiglio e Parlamento europeo. Il Pilastro si compone di un Preambolo seguito da 20 principi. In particolare, il principio 19 (significativamente intitolato *Alloggi e assistenza per i senzatetto*) stabilisce che «a) [l]e persone in stato di bisogno hanno diritto di avere accesso ad alloggi sociali o all'assistenza abitativa di qualità; b). [l]e persone vulnerabili hanno diritto a un'assistenza e a una protezione adeguata contro lo sgombero forzato; c) ai senzatetto sono forniti alloggi e servizi adeguati al fine di promuoverne l'inclusione sociale». Si tratta di un'enunciazione che, similmente (*mutatis*

⁶ Si tratta di Corte Cost., 7 giugno 2018, n. 120 e di Corte Cost., 8 novembre 2018, n. 194 (tra i numerosi commenti si segnalano, con riferimento alla sentenza n. 120 del 2018, G. Monaco, *Il vincolo degli obblighi internazionali e l'utilizzo della Carta Sociale Europea come norma interposta nel giudizio di legittimità sulle leggi* in www.forumcostituzionale.it, (20 settembre 2018) e, con riferimento ad entrambe le sentenze appena menzionate, G. E. Polizzi, *Le norme della Carta Sociale Europea come parametro interposto di legittimità costituzionale. Alla luce delle sentenze Corte Costituzionale n. 120 e 194/2018* in www.federalismi.it, n. 4/2019. In realtà, prima ancora delle pronunce della Corte Costituzionale appena richiamate, attenta dottrina aveva già sostenuto la tesi della natura di norma interposta della Carta Sociale Europea (si vedano, ad esempio, G. Guiglia, *Il diritto all'abitazione nella Carta sociale europea: a proposito di una recente sentenza di condanna all'Italia da parte del Comitato europeo dei diritti sociali* in rivistaaic.it, n.3/2011; G. Marchetti, *Il diritto all'abitazione tra Europa, Stato e Regioni e nella prospettiva del Pilastro europeo*, cit., 190 s.).

⁷ S. Giubboni, *L'insostenibile leggerezza del Pilastro europeo dei diritti sociali*, in *Politica del diritto*, n. 4/2018, 562.

mutandis) a quanto avviene per la Carta Sociale Europea, specifica il contenuto delle garanzie relative all'accesso alla casa per i cittadini. È poi vero che, contrariamente alla Carta sociale europea, il PEDS non ha «effetti giuridici vincolanti», tuttavia, esso, quantomeno, dovrebbe spingere gli Stati membri a chiedersi se le prestazioni sociali fornite ai cittadini siano effettivamente sufficienti a garantire una vita dignitosa»⁸ alla popolazione e, ai fini di quanto qui maggiormente rileva, a garantire adeguate politiche abitative.

3. – Concentrandosi ora sul diritto interno e, in particolare, sulla Costituzione è da rilevare come quest'ultima menzioni *expressis verbis* l'abitazione soltanto all'articolo 47, comma 2, il quale stabilisce che la Repubblica «favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione». La disposizione, asetticamente considerata, appare contenere una norma programmatica che pone a carico dei pubblici poteri il dovere di favorire il risparmio dei privati per far loro acquistare la proprietà dell'abitazione. In sostanza, si tratterebbe, più che altro, di un diritto «sull'» abitazione e non «all'» abitazione⁹. A ben vedere, dunque, nella Costituzione, manca una disposizione esplicita che riconosca il diritto all'abitazione, contrariamente a quanto avviene in altre Costituzioni¹⁰.

Malgrado difetti tale esplicito riconoscimento, si è tuttavia ritenuto di poter affermare l'esistenza del diritto all'abitazione nel nostro sistema costituzionale: non limitandosi «a considerare l'articolo 47 Cost. isolatamente», ma guardando «alla Costituzione nel suo complesso» e attingendo dunque anche a ulteriori referenti normativi presenti nella Carta fondamentale¹¹.

⁸ Marchetti, *La tutela del diritto all'abitazione tra Europa, Stato e Regioni e nella prospettiva del Pilastro europeo dei diritti sociali*, cit., 214.

⁹ Così G. Paciullo, *Il diritto all'abitazione*, cit., p. 49; G. Scotti, *Il diritto alla casa tra la Costituzione e le Corti* in *forumcostituzionale.it*, n. 9/2015; cfr. anche U. Breccia, *Il diritto dell'abitazione*, Milano, 1980, p. 26; D. Sorace, *A proposito di "proprietà dell'abitazione", "diritto d'abitazione" e "proprietà (civilistica) della casa"* in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, n. 3/1977, 1175 s.

¹⁰ Come avviene, ad esempio, nella Costituzione spagnola (articolo 47), nella Costituzione portoghese (articolo 65) o in quella finlandese (articolo 19) (cfr. *amplius* 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.* n. 2/2019, 179 ss.)

¹¹ Cfr. (anche per le espressioni tra virgolette) F. Pallante, *Il problema costituzionale dell'attuazione dei diritti sociali (con particolare riguardo al diritto all'abitazione)* reperibile su www.questionegiustizia.it (27 luglio 2018).

Tra i vari disposti costituzionali a tal fine invocati, si richiamano, ad esempio, gli artt. 2 e 3 comma 2, dato che il diritto all'abitazione contribuisce a promuovere la persona e a realizzare il principio di eguaglianza sostanziale; l'art. 31 Cost., visto che l'aiuto alla famiglia non può non considerare le esigenze abitative della stessa; l'art. 32 Cost., poiché la mancanza o l'insalubrità della casa incidono sul diritto alla salute della persona¹².

Anche la Corte Costituzionale non ha mancato di individuare nella Carta fondamentale il diritto all'abitazione riconoscendolo quale «diritto sociale fondamentale del cittadino»¹³ o di specificare che si tratta di un «diritto sociale collocabile tra i diritti inviolabili dell'uomo di cui all'articolo 2 della Costituzione»¹⁴.

Ma la giurisprudenza del giudice delle leggi non si è limitata ad affermare l'esistenza del diritto all'abitazione a livello costituzionale nei termini anzidetti, ma ha specificato altresì che la sua attuazione è un dovere cui «lo Stato non può abdicare in nessun caso»¹⁵. In realtà, tale affermazione potrebbe parzialmente ridimensionarsi quantomeno ove si considerasse che, comunemente, quello all'abitazione è ritenuto alla stregua di un diritto non assoluto¹⁶ ma fi-

¹² Cfr. *ex multis* T. Martines, *Il diritto alla casa*, in (a cura di) N. Lipari, *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona umana*, Bari, 1974 p. 399; Scotti, *Il diritto alla casa tra la Costituzione e le Corti* cit.; Paciullo, op. cit., 49 s.; M. Mezzanotte, *Quando la casa è un diritto*, in *forumcostituzionale.it* (9 giugno 2009).

¹³ Corte Cost., 25 febbraio 1988 n. 217 (p.to 5. 2. del *Considerato in diritto*).

¹⁴ Corte Cost., 7 aprile 1988 n. 404 (p.to 4. del *Considerato in diritto*).

¹⁵ Corte Cost., 25 febbraio 1988 n. 217 (p.to 5.2 del *Considerato in diritto*).

¹⁶ A proposito di non assolutezza della pretesa del privato all'ottenimento dell'abitazione, va peraltro precisato che la situazione giuridica di cui questi è titolare – laddove sussista il potere della pubblica amministrazione – più che consistere in un vero e proprio diritto soggettivo, si sostanzia in un interesse legittimo, il bene della vita finale (la casa) cui quest'ultimo si correla non è garantito. Si consideri, al riguardo, quella giurisprudenza che si occupa delle ipotesi in cui il privato aspiri all'ottenimento di un alloggio pubblico di edilizia sovvenzionata (sulla cui nozione v. *infra* paragrafo 4). In tal caso, afferma la giurisprudenza, l'istante partecipa a una procedura caratterizzata «da atti amministrativi pubblici (bando recante i requisiti per l'assegnazione [in cui la p.a., a ben vedere, possiede margini di discrezionalità nella determinazione dei requisiti], la graduatoria, l'assegnazione)» ed è titolare di una posizione giuridica di interesse legittimo. Cfr., recentemente, *ex multis*, Tar Lazio, Roma, sez. II 31 ottobre 2018, n. 10537 (p.to 7 della motivazione), Cons. St., sez. V, 16 maggio 2011, n. 2949; Cons. St., sez. V, 10 agosto 2010, n. 5617. In particolare, la giurisprudenza opera la distinzione tra la situazione di interesse legittimo di cui è titolare il privato fino all'assegnazione dell'alloggio pubblico (c.d. fase pubblicistica) e quella di diritto soggettivo relativa «a tutte le vicende che si verificano» successivamente all'assegnazione (c.d. fase privatistica), «quali il rilascio dell'allog-

nanziariamente condizionato¹⁷, di talché, per utilizzare le parole della Corte Costituzionale, «come ogni altro diritto sociale, anche quello all'abitazione è diritto che tende ad essere realizzato in proporzione delle risorse della collettività» e «solo il legislatore misurando le effettive disponibilità può razionalmente provvedere a rapportare mezzi a fini, e costruire puntuali fattispecie giustiziabili espressive di tali diritti»¹⁸. Inoltre, la costituzionalizzazione del principio di equilibrio del bilancio avvenuta con l. cost. n. 1 del 2012 rende ancor più rilevante la questione della sostenibilità economica dei diritti sociali¹⁹. Ad ogni buon conto, è comunque da ribadire l'importante ruolo dei poteri pubblici nell'assicurare l'accesso alla casa di abitazione «Stato (o, più precisamente, la Repubblica, nelle sue varie articolazioni amministrative)». Qui, infatti, si assiste «alla più tipica declinazione del diritto all'abitazione come diritto

gio, lo sgombero, la decadenza [...] il diritto di subentro nel contratto del precedente conduttore e il diritto di prelazione nell'acquisto». (Tar Lazio, Roma, sez. II, 31 ottobre 2018 n.10537, p.to 7 della motivazione)

¹⁷ Per la definizione di diritti finanziariamente condizionati si veda F. Merusi, *Servizi pubblici instabili*, Bologna 1990, 30 s., secondo cui «i diritti di prestazione di un servizio pubblico non sono diritti assoluti, come i diritti politici, bensì diritti finanziariamente condizionati. Ne deriva che anche i diritti sociali garantiti dalla Costituzione, ai quali corrisponde la prestazione di un servizio, non sono diritti assoluti, ma relativi».

¹⁸ Corte Cost., 18 maggio 1989, n. 252 (p.to 3 del *Considerato in diritto*).

¹⁹ Sui diritti sociali, in generale, la letteratura è, come noto, assai vasta. A titolo meramente esemplificativo, si vedano: L. R. Perfetti, *I diritti sociali. Sui diritti fondamentali come esercizio della sovranità popolare nel rapporto con l'autorità*, in *Dir. Pubbl.* n. 1/2013, 61 s.; A. Baldassarre, *Diritti sociali*, in *Enciclopedia Giuridica*, XI, Roma, 1989, 27 s.; M. Mazziotti, *Diritti sociali*, in *Enciclopedia del diritto*, XII, Milano, 1964, 805 s.; G. Corso, *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n.3/1981, 755 s. Con specifico riguardo al diritto all'abitazione, va chiarito, per completezza, che esistono anche delle posizioni dottrinali le quali, contrariamente alla *communis opinio*, dipingono tale posizione giuridica come svincolata dalla problematica delle disponibilità finanziarie. Si vedano, in tal senso, (dopo la costituzionalizzazione del principio di equilibrio di bilancio) F. Gaspari, *Il social housing nel nuovo diritto delle città* in *federalismi.it*, n. 21/2018, 30 secondo il quale «il soddisfacimento dei diritti sociali deve prevalere sulle esigenze di contenimento della spesa pubblica e, dunque, essere assicurato a prescindere dalle dotazioni di bilancio», nonché (prima della costituzionalizzazione del principio di equilibrio di bilancio) A. Giorgis (*Il diritto costituzionale all'abitazione. I presupposti per una immediata applicazione giurisprudenziale*, in *Questione giustizia*, n. 6/2007, 1134) secondo il quale il diritto all'abitazione potrebbe implicare finanche «l'assegnazione di un alloggio (di edilizia pubblica) ovvero, in alternativa, l'erogazione di una somma di denaro, pure non prevista dal bilancio nazionale, regionale e locale tale da consentire anche ai soggetti meno abbienti di disporre di una abitazione adeguata»

all'accesso alla casa»²⁰, caratterizzato da una autentica «carica pretensiva»²¹ nei confronti della pubblica amministrazione che eroga un «servizio pubblico di *social housing*»²².

Ma, oltre che in una dimensione verticale (tra cittadino e amministrazione), il diritto all'abitazione opera anche in una dimensione orizzontale (interprivati). Quest'ultimo, in tale ambito, non è beninteso caratterizzato da una vera e propria carica pretensiva ch , come si   chiaramente sottolineato,   «in linea di principio pacifico, nel nostro sistema, che la situazione di bisogno abitativo, in assenza di un titolo, non possa tradursi nella facolt  di accesso e di conservazione del godimento degli immobili di propriet  altrui, ancorch  rimasti inutilizzati dal titolare»²³. Malgrado ci  anche nei rapporti orizzontali il diritto all'abitazione riveste un ruolo importante. Ci si riferisce anzitutto alla disciplina degli istituti sulla base dei quali il privato gode dell'abitazione (si pensi, ad esempio, alla disciplina delle relazioni tra venditore e compratore dell'immobile o tra locatore e conduttore)²⁴.

Ma ci si riferisce anche a un'ulteriore declinazione dell'attuazione del diritto all'abitazione nei rapporti interprivati. Al fine di meglio comprenderla, si possono prendere le mosse da un passaggio di una sentenza della Corte Costituzionale il quale afferma come sia «indubbiamente doveroso da parte della collettivit  intera impedire che delle persone possano rimanere prive di abitazione»²⁵. Pare qui intravedersi un dovere posto a carico di tutti i cittadini (e non solo delle istituzioni pubbliche). Pi  precisamente, un dovere di solidariet  sociale di rilievo costituzionale (*ex art. 2 Cost.*) «inteso a soddisfazione dei diritti inviolabili dell'uomo» (categoria, come si   visto, in cui la

²⁰ E. Bargelli, *Abitazione (diritto alla)* in *Enciclopedia del diritto*, Annali, VI, Milano, 2013, 7.

²¹ Bargelli, *op. cit.*, 9.

²² Bargelli, *op. cit.*, 7.

²³ Bargelli, *op. cit.*, 8.

²⁴ Cui peraltro il legislatore e la Corte Costituzionale non hanno mancato di prestare attenzione anche nell'ottica di tutelare le parti pi  deboli: si pensi, ad esempio, alla legge sul c.d. equo canone (cui si far  cenno anche nel prossimo paragrafo) o all'inderogabilit  della regola dell'*emptio non tollit locatum*. Si consideri, ancora, sul versante della giustizia costituzionale, la declaratoria di incostituzionalit  dell'articolo 6 della stessa legge 392 del 1978 nella parte in cui non prevedeva tra i successori nel contratto di locazione in caso di morte del conduttore alcune categorie di persone tra cui il convivente *more uxorio* (Corte Cost., 7 aprile 1988 n. 404).

²⁵ Corte Cost., 17 febbraio 1987 n. 47 (p.to. 5 del *Considerato in diritto*).

Corte Costituzionale ha iscritto il diritto all'abitazione): all'adempimento di tali doveri i cittadini addiventano non solo attraverso il compimento di prestazioni personali o patrimoniali imposte dalla legge (ad es. il pagamento delle tasse che, ai fini di quanto qui rileva, possono servire anche al finanziamento della costruzione di alloggi popolari), ma «anche volontariamente con iniziative proprie»²⁶ o, se si preferisce, con quell'«autonoma iniziativa dei cittadini singoli o associati» ora espressamente menzionata all'articolo 118 della Costituzione. Il che costituisce uno stimolo a considerare anche l'iniziativa privata nello sviluppo del *social housing*. Si ritornerà sul punto nell'ultimo paragrafo.

4. – Una volta definito l'*ubi consistam* del diritto all'abitazione, conviene ora concentrarsi su come, concretamente, il nostro ordinamento ne garantisca l'effettività per le fasce più deboli della popolazione. Non è consentito dall'economia del presente lavoro ricostruire nei dettagli le varie fasi dell'evoluzione delle politiche di *social housing* adottate in Italia. Ci si limiterà, quindi, ad una sintetica ricognizione della loro evoluzione storica, concentrandosi in particolar modo sui più recenti provvedimenti normativi adottati a livello nazionale²⁷.

²⁶ Cfr. R. Cavallo Perin, *Proprietà pubblica e uso comune dei beni tra diritti di libertà e doveri di solidarietà*, in *Dir. amm.*, n. 4/2018, 855 (relativamente al dovere costituzionale di solidarietà in relazione alle iniziative private relative alla rigenerazione dei beni comuni). Va chiarito, per completezza, che l'oggetto specifico della pronuncia della Corte Costituzionale appena citata non riguardava iniziative private di *social housing*, bensì la legittimità costituzionale della l. 118 del 1985 sulle misure finanziarie in favore dei Comuni ad alta tensione abitativa e i conflitti di attribuzione tra lo Stato e le Province autonome di Trento e Bolzano sorti a seguito della ripartizione dei fondi destinati ai programmi di edilizia abitativa.

²⁷ Ci si concentrerà, per ragioni di spazio, sulla normativa nazionale in materia di *social housing*. Per completezza, tuttavia, va precisato come anche le singole Regioni detengano una potestà legislativa in materia. Più precisamente, in base alla disciplina dell'articolo 117 Cost., per come interpretata dalla Corte Costituzionale si ha il seguente quadro: «la determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze abitative dei ceti meno abbienti» (Corte Cost., 21 marzo 2007, n. 94, p.to 4.2 del *Considerato in diritto*) così come i «livelli minimali di fabbisogno abitativo che siano strettamente inerenti al nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana» rientrano nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, trattandosi di livelli essenziali delle prestazioni ai sensi dell'articolo 117 comma 2, lett. m) Cost. (Corte Cost., 23 maggio 2008 n. 166 p.to. 3 del *Considerato in diritto*); «la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica» (sul concetto di edilizia residenziale pubblica v. *infra*) riguarda la materia «governo del territorio» e quindi *ex* articolo 117 comma 3

La prima fase delle politiche abitative per le fasce più deboli della popolazione è quella meglio conosciuta come fase dell'edilizia economica e popolare inaugurata dalla c.d. legge Luzzatti n. 254 del 1903. Come si è sostenuto, il concetto di edilizia economica e popolare sottendeva una concezione dell'abitazione «quasi caritativa», nel senso che «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»²⁸. Le principali caratteristiche della c.d. legge Luzzatti furono: da un lato, l'autorizzazione a taluni soggetti (ad esempio, le Casse di Risparmio) all'erogazione di prestiti a società cooperative, enti morali, società di beneficenza finalizzati alla realizzazione e all'acquisto di case popolari; dall'altro lato, l'istituzione dei c.d. IACP (Istituti autonomi case popolari) costituiti su iniziativa dei singoli Comuni²⁹. Tale fase proseguì fino a primi anni Settanta del secolo scorso con una serie di ulteriori provvedimenti normativi, tra i quali, dopo la Seconda Guerra Mondiale, il Programma INA Casa del 1949 (l. 43 del 1949), seguito alcuni anni dopo dal c.d. Piano Gescal (l. 60 del 1963) che hanno «rappresentato uno dei momenti di maggiore sviluppo delle politiche abitative» in Italia³⁰ per la realizzazione di alloggi popolari a canoni ridotti per i quali era prevista la possibilità del riscatto della proprietà.

Bisognerà però attendere la legge n. 865 del 1971 per assistere all'elaborazione di una vera e propria «politica della casa»³¹. Con tale provvedimento legislativo, infatti, si è incominciato ad affrontare la questione abitativa in maniera più razionale rispetto a prima. La menzionata normativa, infatti, ha introdotto un'organica disciplina «dell'intervento pubblico in materia abita-

Cost., rientra nell'ambito della legislazione concorrente (Corte Cost., 21 marzo 2007, n. 94, p.to 4.2 in diritto); «la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica di proprietà degli IACP o degli altri enti che a questi sono stati sostituiti dalla legislazione regionale» appartiene alla potestà legislativa esclusiva delle Regioni *ex* articolo 117 comma 4 Cost. (Corte Cost., 21 marzo 2007, n. 94, p.to 4.2 del *Considerato in diritto*).

²⁸ Così N. Assini, *Edilizia residenziale pubblica*, in *Enc. giur.*, vol. XII, 1989, 1994.

²⁹ Tali Istituti, con diversa denominazione che varia di Regione in Regione, esistono a tutt'oggi, orbitano nell'ambito delle competenze regionali e hanno un rilevante compito nell'erogazione del servizio di edilizia residenziale pubblica.

³⁰ S. Civitarese Matteucci, *L'evoluzione della politica della casa in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n.1/2010, 172.

³¹ Così V. Domenichelli, *Edilizia residenziale pubblica*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. V, 1990, 413.

tiva» accentrando in capo al Comitato per l'edilizia residenziale e al Ministero dei lavori pubblici la programmazione degli interventi in materia di politiche abitative.

Con la legge n. 865 del 1971, inoltre, per la prima volta, si è introdotta la definizione di "edilizia residenziale pubblica" (c.d. ERP). In tale nozione si ricomprende:

a) la c.d. edilizia agevolata, ossia le facilitazioni concesse ai singoli privati che accedono alla proprietà dell'abitazione attraverso agevolazioni pubbliche (esenzione fiscale, assunzione da parte dello Stato di una parte degli interessi dei mutui edilizi etc.); b) la c.d. edilizia convenzionata che – secondo il meccanismo previsto dall'art. 35 della legge 865 del 1971 – si sostanzia in una convenzione tra il Comune – che cede l'area edificabile, al solo costo di acquisizione – e i soggetti (pubblici o privati) che edificano impegnandosi, mediante apposita convenzione con l'ente pubblico, a trasferirne la proprietà o a concederli in locazione a prezzi contenuti a favore di determinate categorie di soggetti preventivamente individuati. Per completezza, va detto che un riferimento all'edilizia convenzionata (edilizia abitativa convenzionata) si rinviene anche nel t.u. 327/2001 per indicare quell'accordo con cui il Comune s'impegna ad una riduzione del costo di rilascio del permesso di costruire a fronte dell'impegno assunto dal titolare di detto permesso a realizzare opere di urbanizzazione e all'applicazione di prezzi agevolati per la locazione e la vendita degli alloggi dallo stesso realizzati; c) la c.d. edilizia sovvenzionata, ossia le abitazioni realizzate e sovvenzionate con denaro pubblico da concedere in locazione, «a canone determinato con una prevalenza di criteri "sociali"»³², alle fasce meno abbienti della popolazione. Per la precisione, la l. n. 865 del 1971 disciplina in modo chiaro gli interventi di edilizia agevolata e convenzionata, mentre la locuzione "edilizia sovvenzionata" è stata utilizzata in modo distinto dalle altre due soltanto con la l. n. 457 del 1978, sull'edilizia residenziale pubblica³³ (anno in cui, peraltro, entrò in vigore la l. n. 392 del 1978 la quale introdusse il c.d. equo canone con cui venne realizzato «l'ambizioso»³⁴ ma ora «smantel-

³² R. Lungarella, *Social housing: una definizione inglese di edilizia residenziale pubblica?* in *Ist. Fed.* 2010, n. 3,4/2010, 306.

³³ Come mettono in evidenza Allena, Renna, *L'housing sociale*, cit., 300. In generale, per una chiara distinzione tra le varie categorie in cui si sostanzia l'ERP, si veda R. Lungarella, *Social housing: una definizione inglese di edilizia residenziale pubblica?* cit., 306.

³⁴ Bargelli, *Abitazione*, op. cit., 10.

lato»³⁵, «progetto di sottrarre alle regole del mercato la misura del canone della locazione degli immobili urbani a uso abitativo, per affidarlo a criteri fissati in via legislativa»³⁶).

Ad ogni buon conto, volendo individuare il tratto caratterizzante dell'edilizia residenziale pubblica (nelle varie declinazioni in cui quest'ultima si sostanzia) si potrebbe affermare che quest'ultima «canalizza l'intervento pubblico verso il soddisfacimento della richiesta abitativa delle categorie sociali meno abbienti ed esposte al rischio di carenza abitativa», fornendo così prestazioni che «possono ascrivere alla categoria concettuale del servizio pubblico, data la loro destinazione al soddisfacimento di un bisogno collettivo o generale della comunità»³⁷.

L'idea di servizio pubblico o, più precisamente, di servizio di interesse economico generale, come tra breve si avrà occasione di notare, si rinviene anche nella più recente normativa sul *social housing*, su cui conviene ora portare l'attenzione.

Il riferimento, in particolare, è al decreto ministeriale 22 aprile 2008³⁸ che ha introdotto la nozione di edilizia residenziale sociale.

Occorre qui procedere con ordine.

Il decreto appena menzionato stabilisce che il sistema di ERS è costituito dall'«insieme dei servizi abitativi finalizzati al soddisfacimento delle esigenze primarie»³⁹. Più precisamente, l'ERS «viene erogato da operatori pubblici e privati prioritariamente tramite l'offerta di alloggi in locazione alla quale va

³⁵ Bargelli, *Abitazione*, op. cit., 10 la quale sottolinea altresì come, generalmente, degli interventi quali il c.d. equo canone si stili un «bilancio negativo: si imputa loro il declino del mercato delle locazioni, la riduzione dell'offerta degli immobili, il peggioramento della loro qualità, il fiorire di pratiche elusive e la spinta all'acquisto di immobili in proprietà»

³⁶ Il menzionato equo canone fu abrogato con la l. n. 431 del 1998 (che ha, tra l'altro, introdotto un fondo nazionale finalizzato alla concessione di contributi ai conduttori economicamente più svantaggiati per il pagamento del canone di locazione, misura, quest'ultima, che, oggi, si integra con il c.d. fondo per la morosità incolpevole istituito con la l. n. 124 del 2013).

³⁷ Così Civitarese Matteucci, *L'evoluzione della politica della casa in Italia*, cit., 169. (in precedenza, sull'idea dell'idea di servizio pubblico connessa alle politiche abitative pubbliche cfr. M. Nigro, *L'edilizia economica e popolare come servizio pubblico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1/1957, 118 s.).

³⁸ Il decreto è stato adottato in base all'art. 5 della l. n. 9 del 2007 al fine di determinare le caratteristiche dei c.d. alloggi sociali esenti dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato ex artt. 87 e 88 TCE (ora, 107, 108 TFUE).

³⁹ Decreto ministeriale 22 aprile 2008, art. 1 comma 2.

destinata la prevalenza delle risorse disponibili, nonché il sostegno all'accesso alla proprietà della casa [...]»⁴⁰.

In particolare, «l'elemento essenziale» dell'ERS è costituito dall'alloggio sociale, che può essere costituito tanto dall'«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»⁴¹, quanto dagli «alloggi realizzati o recuperati da operatori pubblici e privati, con il ricorso a contributi o agevolazioni pubbliche – quali esenzioni fiscali, assegnazione di aree od immobili, fondi di garanzia, agevolazioni di tipo urbanistico – destinati alla locazione temporanea per almeno otto anni e anche alla proprietà»⁴². Ora, l'alloggio sociale è *expressis verbis* identificato come «servizio di interesse economico generale»⁴³.

Volendo indagare sul rapporto intercorrente tra ERP e ERS sembra potersi affermare che l'edilizia residenziale sociale ricomprende al suo interno delle categorie più ampie e generiche rispetto a quelle tipiche della nozione di edilizia residenziale pubblica. Il sistema di ERS, a ben vedere, viene identificato con l'«insieme dei servizi abitativi finalizzati al soddisfacimento delle esigenze primarie», sicché pare coerente con ciò sostenere che contempra al suo interno «ogni forma di intervento pubblico finalizzato a realizzare il diritto alla casa» per le fasce più deboli della popolazione. In buona sostanza, nell'ambito della nozione di ERS, paiono potersi collocare tanto i tradizionali strumenti di edilizia residenziale pubblica, quanto le più innovative misure quali, a titolo esemplificativo, soluzioni abitative temporanee per gli studenti fuori sede, lavoratori precari, etc. già previste da alcune legislazioni regionali (che non rientrano nell'edilizia sovvenzionata, agevolata o convenzionata)⁴⁴.

Per completare la ricognizione della normativa nazionale più recente in materia di *housing*, infine, occorre brevemente prendere in esame la legge 133 del 2008 (c.d. finanziaria 2009) e la legge n. 80 del 2014.

In particolare, la legge del 2008 ha stabilito (all'articolo 11) l'adozione di un piano «rivolto all'incremento del patrimonio immobiliare ad uso abitativo» che in special modo dovrebbe implementare la disponibilità degli alloggi

⁴⁰ Decreto ministeriale 22 aprile 2008, art. 1 comma 4.

⁴¹ Decreto ministeriale 22 aprile 2008, art. 1 comma 2.

⁴² Decreto ministeriale 22 aprile 2008, art. 1 comma 3.

⁴³ Decreto ministeriale 22 aprile 2008, art. 1 comma 5.

⁴⁴ Allena, Renna, *L'housing sociale*, cit., 292.

sociali. Tra i soggetti destinatari di tali soluzioni abitative sono ricompresi giovani, coppie a basso reddito, anziani in condizioni sociali o economiche svantaggiate, etc.

Il piano è stato poi attuato con il d.p.c.m. 16 luglio 2009, che prevede sei linee di intervento per raggiungere il risultato. Si tratta di soluzioni coinvolgenti tanto risorse e soggetti pubblici (l'incremento del patrimonio di ERP attraverso il ricorso alla spesa pubblica e l'erogazione di contributi per interventi nei Comuni in cui la domanda di alloggi sociali risulta più alta), quanto soggetti e capitali privati. Al riguardo, si segnalano: a) il *project financing*; b) le agevolazioni a cooperative edilizie costituite tra i soggetti destinatari degli interventi; c) il sistema integrato di fondi di investimento immobiliari (costituiti da un fondo nazionale e da una serie di fondi locali, cui possono partecipare investitori pubblici e privati) per l'acquisizione e la realizzazione di immobili per l'edilizia residenziale⁴⁵; d) la realizzazione di programmi integrati di promozione e riqualificazione urbana che implicano la «necessaria partecipazione di operatori privati», i quali beneficiano di un insieme di agevolazioni (quali il trasferimento di diritti edificatori, la riduzione degli oneri di costruzione etc.) come «corrispettivo per la realizzazione di unità abitative»⁴⁶ da destinarsi all'alienazione o alla locazione, a prezzi calmierati, per le fasce più deboli della popolazione.

La più recente legge n. 80 del 2014, infine, ha previsto una serie eterogenea di misure per far fronte all'emergenza abitativa quali, ad esempio, la vendita degli alloggi ex IACP e di proprietà dei Comuni con i cui proventi realizzare nuovi alloggi o recuperare quelli inagibili, detrazioni fiscali per il conduttore di alloggi sociali etc.

5. – Si sono finora considerati i primi due dei tre profili che ci si era proposti d'esaminare: si è avuto modo di indagare il rilievo che assume il diritto alla casa nell'ordinamento internazionale ed europeo, ma anche a livello costituzionale; si è anche visto che in Italia più volte il legislatore s'è impegnato a elaborare un sistema per la protezione di tale fondamentale diritto. Eppure il discorso fin qui condotto rischierebbe di rimanere incompiuto ove si ritor-

⁴⁵ Il fondo nazionale è attualmente costituito dal FIA (Fondo Investimenti per l'Abitare), istituito dalla Cassa Depositi e Prestiti Investimenti SGR nel 2009 (si veda il sito www.cdpi-sgr.it).

⁴⁶ Allena, Renna, *L'housing sociale*, cit., 305.

nasse sulla constatazione con cui s'è aperto il presente lavoro: in Italia, nonostante le politiche abitative compiutamente disciplinate dall'ordinamento, persiste ancora una forte emergenza abitativa per le fasce più deboli della popolazione. Detto altrimenti: le politiche di *social housing* adottate appaiono insufficienti visto che, malgrado le stesse, l'emergenza abitativa continua a permanere.

Come (tentare di) colmare lo iato tra l'affermazione del diritto all'abitazione e la sua effettività?

Non v'è qui, evidentemente, la pretesa di offrire un compiuto elenco di soluzioni che costituiscano la panacea per l'emergenza abitativa. Si cercherà, piuttosto, di fornire soltanto alcuni spunti di riflessione.

Il pensiero, in particolare, corre al coinvolgimento dei singoli privati, delle associazioni, delle comunità locali. Già si è visto come nella normativa in materia di *social housing* si preveda anche il ruolo del privato. Ebbene, si tratta qui di implementare quelle forme di *social housing* che vanno oltre il coinvolgimento unilaterale del soggetto pubblico (i.e. la pubblica amministrazione). Il che ben si armonizza con l'idea per cui (v. *supra* paragrafo 3) è la collettività intera (quindi sono anche i privati e non soltanto le istituzioni pubbliche) ad essere responsabile affinché delle persone non restino prive di abitazione. Beninteso: non si tratta di concepire il privato come una «protesi sociale»⁴⁷ che deresponsabilizza la pubblica amministrazione. Si tratta, piuttosto, di creare sinergie tra pubblica amministrazione e privati in modo da implementare le forze in campo nello sviluppo del *social housing*. Del resto, se è vero che il privato può affiancare l'amministrazione nello svolgimento di attività di interesse pubblico è altrettanto vero che quest'ultima ha i mezzi per incentivare tali azioni. Più ancora: l'amministrazione ha il dovere di favorire l'autonoma iniziativa privata per lo svolgimento di attività di interesse generale, come ora può ricavarsi dal principio di sussidiarietà orizzontale per come ora codificato nell'ultimo comma dell'art. 118 della Costituzione⁴⁸.

⁴⁷ Cfr., per l'espressione, P. Duret, «Baratto amministrativo» o «simbiosi mutualistica»? *Divagazioni su recenti prospettive dell'amministrazione locale*, AA.VV. (a cura di), *Scritti in ricordo di Paolo Cavaleri*, Napoli, 2016, 318.

⁴⁸ Come noto, l'art. 118 ultimo comma della Costituzione dispone che: «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà». In particolare, si veda Duret, *Sussidiarietà e autoamministrazione dei privati*, Padova, 2004, 62 per il quale l'interpretazione del verbo «favoriscono» in termini di «facoltà di

Una prima strada da percorrere potrebbe essere quella del CLT. Quest'ultimo può considerarsi una *species* del *genus* del *trust* fondiario. Si tratta di un'esperienza diffusa in alcuni Paesi stranieri (tra cui gli Stati Uniti, il Regno Unito, il Belgio). In particolare, il CLT è un'organizzazione comunitaria senza scopo di lucro che acquisisce terreni al fine di sottrarli alla speculazione immobiliare «da amministrare in regime di amministrazione fiduciaria e nell'interesse di una comunità»⁴⁹.

Su tali terreni potrebbero già esistere edifici da riqualificare ovvero potrebbero edificarsene di nuovi. Si tratta di un sistema duale di proprietà: il *trust* continua a conservare la proprietà del suolo e s'impegna in particolar modo ad assicurare l'accesso alla terra e agli alloggi a fasce della popolazione che dispongono di un basso reddito; queste ultime, a loro volta, acquistano la proprietà degli immobili che insistono sul suolo e si legano al CLT attraverso un rapporto di locazione fondiaria (*ground lease*)⁵⁰. Ora, guardando all'esperienza italiana, appare interessante segnalare il regolamento del Comune di Chieri per «la partecipazione nel governo e nella cura dei beni comuni» in base al quale «[i]l Comune nell'esercizio della potestà regolamentare prevista dall'art. 52 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, può disporre [...] agevolazioni [anche] a favore dei *Community Land Trust*, assimilandone il trattamento a quello delle associazioni, delle fondazioni e degli altri enti che non perseguono scopi di lucro»⁵¹. Potrebbe considerarsi, questo, un interessante esempio di come la pubblica amministrazione possa favorire esperienze comunitarie di *social housing* basate sul *Community Land Trust*.

favorire» ne implicherebbe la «totale superfluità», visto che, indipendentemente da una espressa previsione normativa, la p.a. può sempre favorire le autonome iniziative private (in termini, si vedano anche, tra i molteplici Autori che si sono occupati del principio di sussidiarietà orizzontale, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118 u.c. della Costituzione*, in AA.VV. (a cura di) *Studi in onore di Giorgio Berti*, vol. I, Napoli, 2005, 197; V. Cerulli Irelli, *Sussidiarietà (dir. amm.)* in *Enciclopedia giuridica*, vol. XII Agg., Roma, 2003, 5).

⁴⁹ V. *Voci in comune. Le parole chiave dell'amministrazione condivisa*, in www.labsus.org (7 marzo 2019).

⁵⁰ Su *Community Land Trust* e *housing* sociale si vedano, tra gli altri: T. Angotti, *Le lotte per la terra e le promesse del Fondo comunitario terriero* in *Scienze del territorio* n. 3/2018 pp. 88 ss.; A. Vercellone, *Urban commons e modelli di governo* in A. Quarta, M. Spanò (a cura di), *Beni Comuni 2.0. Contro-egemonia e nuove istituzioni*, Milano - Udine, 2016, 172 s.; Prevede, op. cit., 538 s. e bibliografia ivi cit.

⁵¹ Così l'articolo 30 comma 2 del citato regolamento.

Interessanti, ancora, appaiono quei modelli di collaborazione tra pubblica amministrazione e privati nel recupero del patrimonio immobiliare pubblico che, purtroppo, talvolta è inagibile o, comunque, potrebbe essere meglio valorizzato a fini di *social housing*⁵². In particolare, appaiono degni di nota progetti in cui fondazioni, cooperative sociali, associazioni di volontariato s'impegnano con proprie risorse umane ed economiche al ripristino di edifici pubblici inagibili, garantendone la fruibilità a fini di *social housing*⁵³. Ebbene, queste virtuose esperienze potrebbero e dovrebbero essere incentivate sempre maggiormente dalle pubbliche amministrazioni, ad esempio, attraverso facilitazioni burocratiche, la cooperazione nella progettazione etc.

Infine, un ultimo modello su cui s'intende portare l'attenzione potrebbe essere quello delle c.d. agenzie sociali già presenti in molti Comuni italiani⁵⁴ che s'impegnano a far incontrare la domanda e l'offerta di un'abitazione per chi disponga di redditi inferiori a una certa soglia fornendo ad esempio un

⁵² Con specifico riferimento agli alloggi popolari si veda l'articolo *FederCasa: servono 20mila case popolari, fallito il piano di social housing di CdP* in www.ediliziaeterritorio.ilsole24ore.com (18 marzo 2016) in cui si specifica che il patrimonio immobiliare degli enti pubblici ammonta a «758.516 alloggi, ma solo 652mila sono quelli assegnati perché il 14% circa è sfitto, inagibile oppure occupato abusivamente».

⁵³ Tra le varie esperienze in tal senso, si possono segnalare: il progetto "Albergo sociale diffuso" in cui la Fondazione Cariplo ha stanziato i fondi per il ripristino di alcuni alloggi di ERP del Comune di Milano il quale, a sua volta, li ha concessi gratuitamente in uso per 15 anni all'impresa sociale Abitare Sociale Metropolitano che ne cura la gestione e l'assegnazione, in collaborazione con i servizi sociali del Comune di Milano, «a singoli o piccoli nuclei in situazione di temporanea fragilità» (come si legge al sito www.fhs.it/progetti); il progetto "CHEZ SOI- Housing sociale temporaneo a Porcellasco" in cui, attraverso il contributo economico della Fondazione Cariplo, è stata ristrutturata una palazzina di proprietà del Comune di Cremona all'interno della quale sono stati realizzati 8 miniappartamenti concessi in comodato dal Comune alla Cooperativa Nazareth al fine di curarne la gestione a fini di *housing* sociale temporaneo (si veda www.comune.cremona.it); la collaborazione tra Ater (l'Azienda Territoriale per l'Edilizia Residenziale) Verona e la Cooperativa Sociale Sos Casa di Villafranca di Verona in cui la prima ha concesso (sulla base della delibera della Giunta Regionale del Veneto n. 2101 del 19 novembre 2013) alla seconda talune unità immobiliari del patrimonio di ERP da ripristinare, mentre la Cooperativa si è impegnata al loro ripristino nonché alla loro gestione per finalità di *social housing*. (Tale ultima iniziativa è stata illustrata dal presidente della Cooperativa Sos Casa, dott. Renato Ferraro, nell'ambito del workshop *Nuove sinergie per il social housing* svoltosi il 12 aprile 2019 presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Verona).

⁵⁴ A titolo esemplificativo, si vedano i servizi "Lo.C.A.Re" del Comune di Torino (v. www.comune.torino.it) oppure l'Agenzia sociale "Milano Abitare" istituita presso il Comune di Milano (v. www.comune.milano.it).

contributo economico *una tantum* ai proprietari che offrano in locazione la propria abitazione a canone calmierato. Si potrebbe, così, trarre spunto anche da tali esperienze per offrire da parte della pubblica amministrazione sempre ulteriori forme di sostegno ai privati che intendano locare il proprio immobile a canoni di gran lunga inferiori a quelli di mercato a favore di chi disponga di scarse risorse economiche: si pensi, a titolo meramente esemplificativo, ad un servizio di consulenza legale per il locatore a prezzi ridotti (magari attraverso una convenzione stipulata tra il Comune e il locale Ordine degli avvocati) per le eventuali controversie che dovessero insorgere con il conduttore, (si pensi alla morosità di quest'ultimo), a riduzioni della tassazione sulla casa etc.

Questi, naturalmente, sono soltanto alcuni esempi di come si possano creare delle virtuose collaborazioni tra pubblica amministrazione e privati, singoli o associati, volte a favorire sempre maggiormente l'attuazione del diritto all'abitazione. Una delle sfide del *social housing*, si ritiene, è quella di implementare tali sinergie e, con le stesse, l'effettività di un diritto, quello all'abitazione, che, è opportuno ribadirlo, rientra «tra i diritti inviolabili dell'uomo»⁵⁵ e non può quindi essere obliterato.

⁵⁵ Corte Cost., 7 aprile 1988 n. 404 (p. to 4. del *Considerato in diritto*).

Abstract

L'articolo si concentra sul *social housing*, cioè sull'attuazione del fondamentale diritto all'abitazione per le persone più povere della popolazione. La constatazione della persistenza dell'emergenza abitativa in Italia induce, dopo una ricognizione delle politiche abitative disciplinate positivamente, a suggerire alcuni spunti di riflessione sull'implementazione del *social housing*, attraverso nuove sinergie tra pubblica amministrazione e privati singoli o associati.

The article focuses on social housing, i.e. the implementation of the fundamental right to housing for people who do not have the financial capacity to find a house on the free market. The persistence of the housing emergency in Italy induces, after describing the main housing policies regulated by legislation, to suggest some points for reflection regarding the implementation of social housing, through new synergies between public administration and citizens either individually or in association