

COLLANA DEL DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA
DELL'UNIVERSITÀ DI PISA

NUOVA SERIE - *Monografie*

Francesca Nugnes

POVERTÀ ABITATIVA E COSTITUZIONE

Nuovi itinerari di ricerca



G. Giappichelli Editore

COLLANA DEL DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA
DELL'UNIVERSITÀ DI PISA

NUOVA SERIE – *Monografie*

37

Francesca Nugnes

POVERTÀ ABITATIVA
E COSTITUZIONE
Nuovi itinerari di ricerca



G. Giappichelli Editore

© Copyright 2024 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 979-12-211-1121-7

ISBN/EAN 979-12-211-8074-9 (ebook)

Comitato scientifico:

F. Barachini, A.M. Calamia, E. Catelani, F. Giardina, T. Greco, E. Malfatti,
E. Marzaduri, O. Mazzotta, S. Menchini, E. Navarretta, A. Petrucci, R. Tarchi

Responsabile scientifico:

F. Dal Canto

Volume pubblicato con il contributo dei fondi di ricerca di Ateneo dell'Università di Pisa - Dipartimento di Scienze Politiche.

Il volume è stato sottoposto a duplice referaggio cieco.

Composizione: Media Print s.r.l. - Livorno

Stampa: Media Print s.r.l. - Livorno

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEAredi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org.

Ad Antonio, Sara, Duccio e Vittorio

Agli Angeli giunti

INDICE

	<i>pag.</i>
PREMESSA	3
1. Il contesto e il tema	3
2. Obiettivi e itinerari di ricerca	10
 CAPITOLO I	
POVERTÀ ABITATIVA E TUTELA DELLA DIGNITÀ NELL'ORDINAMENTO NAZIONALE E SOVRANAZIONALE	15
1. Povertà abitativa e dignità nello Stato democratico	15
2. Il contrasto alla povertà abitativa nel sistema assiologico costituzionale	32
3. La povertà abitativa in ambito sovranazionale. Il contributo delle Corti e del Comitato europeo dei diritti sociali	43
4. L'assenza di competenza dell'Unione Europea in materia e l'emersione della povertà abitativa nelle <i>soft law</i>	54
 CAPITOLO II	
LOTTA ALLA POVERTÀ ABITATIVA E NODI COSTITUZIONALI	67
1. La lotta alla povertà abitativa partendo dal diritto. Quali margini per un rafforzamento del diritto all'abitazione?	67
2. Verso un livello essenziale della prestazione abitativa?	71
3. Il diritto all'abitazione degli stranieri: gli ostacoli del legislatore regio- nale e il contributo della giurisprudenza costituzionale	83
4. Povertà abitativa e proprietà privata	94

pag.

CAPITOLO III

LE POLITICHE ABITATIVE TRA MARGINALIZZAZIONE,
FRAMMENTAZIONE E FINANZIARIZZAZIONE 113

1. Le politiche abitative del secolo scorso. La debolezza dell'intervento pubblico e la forza degli interessi privati 113
2. L'irrefrenabile finanziarizzazione della casa 125
3. L'accentuazione del ruolo dei privati e la confusione tra Edilizia residenziale sociale ed Edilizia residenziale pubblica 132
4. Le politiche abitative del terzo millennio tra Stato e Regioni 138
5. Quali strumenti per il contrasto alla povertà abitativa estrema? La questione *homelessness* 143
6. Le politiche abitative nel Piano nazionale di ripresa e resilienza 152

CAPITOLO IV

LA LOTTA ALLA POVERTÀ ABITATIVA
PER UNA CITTÀ GIUSTA 159

1. La lotta alla povertà abitativa nella tensione tra sussidiarietà e accentramento 159
2. Povertà abitativa e sviluppo della città 166
3. La *smart city* è la città giusta per tutti? 176
4. Quale rigenerazione per la città inclusiva? 183
5. Dal Piano città al Pinqua 189
6. La rigenerazione urbana "dal basso" e tutela dell'ambiente urbano 195
7. I beni comuni urbani come strumento di contrasto alla povertà abitativa 205

CONCLUSIONI

LA LOTTA ALLA POVERTÀ ABITATIVA
NELLA MATRICE SOLIDARISTICA 225

BIBLIOGRAFIA 237

PREMESSA

SOMMARIO: 1. Il contesto e il tema. – 2. Obiettivi e itinerari di ricerca.

1. *Il contesto e il tema*

Il terzo millennio si va caratterizzando per il concatenarsi di crisi, finanziaria, migratoria, pandemica, energetica, al quale si aggiungono le guerre dimenticate e quelle più recenti, sempre presenti nelle cronache quotidiane; tutte sono riconducibili, in ultima analisi, al rapporto predatorio che l'uomo ha con lo spazio in cui vive, con l'ambiente, il territorio e con il suo prossimo. Le ondate migratorie ne sono una manifestazione lampante: si parte in cerca di una vita migliore, spesso anche solo di una possibilità di vita, di un rifugio, di una casa in cui coltivare stabilità e sicurezza, in cui far crescere il senso del proprio sé¹. La casa, infatti, rappresenta il primo modo di vivere lo spazio, un modo “che dà forma non solo all'equilibrio esistenziale tra “casa” e “fuori”, ma anche al modo basilare in cui viviamo la casa e l'universo, il nascondiglio e il mondo, l'interno e l'esterno, il concreto e l'astratto, l'essere e il non essere questo e quello, il qui e l'altrove (...) Il sé e gli altri”².

Il fenomeno migratorio investe tutti i paesi più ricchi compresa l'Italia che dopo la metà del Novecento è diventata sempre più una delle mete dei nuovi flussi migratori, ma allo stesso tempo è tornata a registrare significative quote di emigrazione, in alcuni anni anche

¹ Il tema non è oggetto di questa ricerca ma sul punto appare attualissima l'affermazione di Diogene di Enoanda, Fr.25 contenuta nell'iscrizione presente nel portico della sua casa in Licia, seconda metà del II secolo d.C. “I cosiddetti stranieri in realtà tali non sono. Giacché secondo le singole frontiere chi ha una patria e chi un'altra; ma se si considera il mondo nel suo complesso, l'intera terra è la patria di tutti e il mondo è un'unica casa.” riportato da C.W. CHILTON, *Diogenes of Oenoanda: The Fragments*, Oxford, 1971 e ripresa da L. CANFORA, *Fermare l'odio*, Laterza, Roma-Bari, 2021.

² S. ZUBOFF, *Il capitalismo della sorveglianza*, pp. 492-493.

superiori a quelle di immigrazione³. Anche nel nostro Paese, dunque, si ha difficoltà a disporre dello spazio adeguato ad una vita dignitosa⁴.

Allo stesso tempo, la globalizzazione e il neoliberismo hanno avuto e continuano ad avere un impatto significativo sul rapporto che l'uomo sviluppa con il suo spazio, il suo territorio, la sua città, la sua dimora; un impatto che si rivela nella finanziarizzazione della casa, nella capacità di condizionare le politiche abitative, nel modo in cui si concepisce lo sviluppo delle città, nella tutela del diritto all'abitare partendo dalla garanzia dell'accesso ad un alloggio dignitoso⁵.

La pandemia ha confermato ed esasperato tale difficoltà: la dilagante povertà si concretizza sempre più spesso nella privazione di una dimora come base per lo sviluppo della persona in condizioni di pari dignità sociale (artt. 2 e 3 Cost.)⁶. La povertà⁷, infatti, pur avendo natura mul-

³ G. CECCATELLI-S.TIRINI-S. TUSINI, *Atlante delle migrazioni. Dalle origini dell'uomo alle nuove pandemie*, Edizioni Clichy, 2020 p. 202.

⁴ In argomento A. POGGI, *Le dimensioni spaziali dell'uguaglianza*, in AA.VV., *Annuario 2019, Eguaglianza e discriminazioni nell'epoca contemporanea*, Editoriale scientifica, Napoli, 2020, p. 548.

⁵ P. KENNA, *Globalization and Housing Rights*, in *Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol. XV, n. 2/2008, p. 397 e ss., specie p. 406.

⁶ G. BACHELARD, *La poetica dello spazio*, Edizioni Dedalo, Bari, 2006, p. 6 "la casa offre rifugio ai sogni a occhi aperti, la casa protegge il sognatore, la casa permette di sognare in pace (...) La casa è una delle risorse più forti che abbiamo per integrare pensieri, ricordi e sogni(...) è corpo e anima. Il primo mondo dell'umanità. (...) La vita inizia bene tra quattro mura, protetta, al caldo del grembo della casa"; gli studi di Bachelard sono ripresi da S. ZUBOFF, *Il capitalismo della sorveglianza*, cit., p. 492, per rimarcare il concetto in base al quale la casa è il posto in cui impariamo a essere umani.

⁷ Secondo ISTAT, *Stime preliminari povertà assoluta e spese per consumi - Anno 2023*, pubblicato il 25 marzo 2024, www.istat.it, "nel 2023, le famiglie in povertà assoluta si attestano all'8,5% del totale delle famiglie residenti (erano l'8,3% nel 2022), corrispondenti a circa 5,7 milioni di individui (9,8%; (...) al 9,7% del 2022". la povertà assoluta a livello nazionale si attesta al 18,2%; a questi dati si aggiungono quelli scandalosi per un Paese civile, relativi alla povertà infantile che nel 2022 ha raggiunto il 13,4% dei minorenni; su quest'ultimo aspetto v. CARITAS, *Tutto da perdere. Rapporto sulla povertà e sull'esclusione sociale in Italia*, 2023, specie p. 61 e ss.; sulla povertà, nella letteratura pubblicistica tra i contributi più recenti si veda Q. CAMERLENGO, *Il senso della Costituzione per la povertà*, in *AIC* 1-2/ 2019; ID., *Costituzione e promozione sociale*, Il Mulino, Bologna, 2013; F. PIZZOLATO, *Il minimo vitale. Profili costituzionali e processi attuativi*, Giuffrè, Milano, 2004; C. TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa*, Giappichelli, Torino, 2013; B. MATTARELLA, *Il problema della povertà nel diritto amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2012, p. 359; M. RUOTOLO, *La lotta alla povertà come dovere dei pubblici poteri. Alla ricerca*

tidimensionale, si è andata sempre più accentuando nella dimensione abitativa⁸.

La povertà abitativa è caratterizzata da diverse forme e gravità di disagio, dal sovraffollamento al costo di accesso e manutenzione della casa, dall'abitare in alloggi situati in quartieri non adeguatamente serviti, all'abitare occupando abusivamente un alloggio, fino all'abitare in alloggi strutturalmente inadeguati e alle forme estreme di completa privazione di una dimora. L'espressione "povertà abitativa", pertanto, assume una valenza generale indicando condizioni caratterizzate da diverse forme di disagio abitativo, comprese le condizioni di "rischio abitativo" in cui il disagio non ancora si è concretizzato ma ha alte probabilità di farlo⁹.

Secondo il Rapporto Caritas 2022, ci sono persone che alloggiano da amici, pari al 7,5 per cento, oppure "presso domicili di fortuna", pari all'8,3 per cento, oppure in dormitori, pari al 2,4 per cento. Sono queste persone che tra i soli assistiti della Caritas sono aumentate in un solo

dei fondamenti costituzionali del diritto a un'esistenza dignitosa, in *Dir. pubb.*, n. 2/ 2011, p. 391; V. CASAMASSIMA-E. VIVALDI, *Ius existantiae e politiche di contrasto alla povertà*, in *Quad. cost.*, n. 1/ 2018, p. 115 ss.; R. FATTIBENE, *Povertà e costituzione*, Napoli, 2020; C. FRANCHINI, *L'intervento pubblico di contrasto alla povertà*, Napoli, 2020; E. INNOCENTI -E. ROSSI-E. VIVALDI (a cura di), *Quale reddito di cittadinanza? Criticità e prospettive delle politiche di contrasto alla povertà*, Bologna, 2019.

⁸ Secondo il Consiglio d'Europa, Commissione per i diritti umani (2020), *The right to affordable housing: Europe's neglected duty*, www.coe.int, la povertà abitativa caratterizza la condizione di chi ha perso la propria abitazione di residenza a causa di difficoltà economiche, oppure vive una condizione qualitativamente inadeguata, di sovraffollamento o di inadeguato riscaldamento; secondo quanto riportato da OECD, *Social housing: A key part of past and future housing policy*, *Employment, Labour and Social Affairs Policy Briefs*, <http://www.oecd.org>, 2020, quasi un terzo delle persone nei paesi OECD spendono più del 40% del proprio reddito per le spese per consumi energetici; secondo il rapporto della Caritas Italiana (2020), *Gli anticorpi della solidarietà, Report 2020 su povertà ed esclusione sociale in Italia*, <https://www.caritas.it>. In Italia, la povertà abitativa affligge soprattutto le famiglie che non possiedono una casa di proprietà oppure sono in condizioni di morosità incolpevole. Secondo il d.l. n. 102 del 31 agosto 2013, art. 2, comma 1, per morosità incolpevole si ritiene "la situazione di sopravvenuta impossibilità a provvedere al pagamento del canone locativo a ragione della perdita o consistente riduzione della capacità reddituale del nucleo familiare". La pandemia ha accentuato il disagio abitativo e ha evidenziato le distorsioni del mercato immobiliare costituite da prezzi delle locazioni escludenti e da una insufficiente offerta di alloggi popolari; sul punto si veda Parlamento Europeo, Parlamento Europeo (2021a), *Parliament calls for action to solve housing crisis*, www.europarl.europa.eu

⁹ A. TOSI, *Povertà e domanda sociale di casa: la nuova questione abitativa e le categorie delle politiche*, in *Riv. pol. soc.*, n. 3/2006, p. 61 e ss.

anno di 1500 unità, il che induce a confermare l'andamento crescente della povertà abitativa¹⁰; lo stesso Rapporto indica, peraltro, che il 64 per cento delle famiglie assistite risulta essere locatario di un'abitazione che assorbe circa il 35 per cento del budget complessivo di ciascuna famiglia. Il quadro fornito da questi dati assume tinte ancora più fosche alla luce delle statistiche fornite dal Ministero dell'Interno sui provvedimenti esecutivi di sfratto, richieste di esecuzione e sfratti eseguiti¹¹ che si completano con i dati offerti da uno studio Nomisma secondo cui circa 1.475.000 famiglie italiane, pari al 5,7 per cento delle famiglie complessive, vivono in condizioni di disagio abitativo (di cui 783.000 in condizioni di disagio acuto e 692.000 in condizioni di disagio grave)¹².

In questo desolante quadro appare trascurato un dato che si rifletterà sulle generazioni future costituito dalle condizioni di povertà abitativa in cui vivono i minori¹³.

¹⁰ CARITAS, *L'anello debole, Rapporto 2022 su povertà ed esclusione sociale in Italia*, in *www.caritas.it*, p. 18 in cui si precisa che il 64 per cento delle famiglie sono locatarie di "abitazioni private (48,3%) o di case popolari (15,7%), mentre una quota minore (12,3%) vive in abitazioni di proprietà.(...). Le persone senza dimora incontrate dalla rete Caritas sono state complessivamente 23.976 e corrispondono al 16,2% degli assistiti. Il loro profilo socio-anagrafico nel corso degli anni rimane tendenzialmente lo stesso: si tratta soprattutto di uomini (72,8%), stranieri (66,3%), celibi (45,1%), con un'età media di 43,7 anni e incontrati soprattutto nelle strutture del Nord (questa macroregione ha intercettato quasi la metà degli homeless d'Italia)".

¹¹ Secondo quanto riportato dal Ministero dell'Interno, Ufficio statistica, *Provvedimenti esecutivi di sfratto, richieste di esecuzione, sfratti eseguiti*, Anno 2023, in *ucs.interno.gov.it*, ci sono state 41.849 provvedimenti esecutivi di sfratto nel 2022; ci sono state inoltre 99.316 richieste di esecuzione forzata (con un incremento di oltre il 99 per cento), mentre 30.385 sfratti sono stati eseguiti con la forza pubblica (incremento di 218, 60 per cento rispetto al 2021).

¹² Studio svolto per Federcasa da NOMISMA, *Dimensione del disagio abitativo pre e post emergenza Covid-19*, maggio 2020.

¹³ Come ricordato più recentemente dal Rapporto Caritas 2023, in Italia, "il 7,5 dei minori nel 2021 vive in condizioni di grave deprivazione abitativa. (...) Nel complesso, quattro famiglie su dieci con almeno un minore vivono in una abitazione sovraffollata (quasi due famiglie su tre quando i minori sono tre o più). Inoltre, una famiglia di stranieri su due vive in tale condizione (48,1%), contro il 17,3% delle famiglie composte da soli italiani"; così D. TURRI, *Non si misura a pane, a casa, a caldo" la condizione di povertà dei minori*, in CARITAS ITALIANA, *Tutto da perdere. Rapporto su povertà ed esclusione sociale in Italia*, 2023 p. 61 e ss., specie p. 65; sulla forza intergenerazionale della povertà e sulla sua ereditarietà F. DE LAUSO, *Pavimenti appiccicosi: quando la povertà si tramanda di generazione in generazione. Prima indagine nazionale su un campione rappresentativo di beneficiari Caritas*, in Caritas Italiana, 2022, *L'anello debole. Rapporto 2022 su povertà*

Alle rilevazioni statistiche sulla povertà abitativa, sempre più intrecciata con altre dimensioni del disagio (lavorativo, familiare, sociale, psicofisico, etc.), è necessario aggiungere quelle sulla povertà abitativa estrema, ovvero la condizione di *homelessness*, caratterizzata dalla mancanza di una dimora stabile. In Italia, secondo un'indagine Istat condotta nel 2014 in 15 città grandi e medie, si contavano oltre 50 mila persone senza fissa dimora; questo numero è salito a oltre 96 mila nel 2021¹⁴, confermando la dinamica crescente della povertà abitativa¹⁵.

Come si dirà più avanti, la povertà abitativa estrema, la homelessness, è una condizione di origine multifattoriale, di una povertà estrema (materiale e immateriale), di esclusione sociale, di disagio esteso oltre la soglia dei bisogni primari, fino alla dimensione dei bisogni e delle aspettative di ordine relazionale emotivo ed affettivo, nel cui ambito l'accesso all'alloggio costituisce un elemento fondamentale di base per il processo di reintegrazione¹⁶.

La lettura di queste cifre può disorientare per l'analiticità con cui restituiscono le diverse prospettive di un fenomeno tanto vasto e pervasivo quanto inammissibile in uno Stato democratico (art. 1 Cost.) fondato sui principi di sviluppo della persona, di solidarietà e di eguaglianza (artt. 2 e 3 Cost.)¹⁷.

ed esclusione sociale in Italia, Edizioni Palumbi, Teramo; la questione era stata avvertita da tempo in dottrina, R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future*, Franco Angeli, Milano, 2008; A. D'ALOIA, *Generazioni future (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir., Annali*, IX, Giuffrè, Milano, 2016, 331.

¹⁴ ISTAT, *Le persone senza dimora. Anno 2014*, Roma, 2015, nel dettaglio, delle 50.724 persone senza dimora 8 pari allo 0,24 per cento della popolazione), l'86 per cento erano uomini, in gran parte disoccupati, pari al 72 per cento e con un'età compresa tra i 35 e i 54 anni, pari al 50 per cento; più recentemente ISTAT, *Censimento permanente della Popolazione e delle Abitazioni*, svolta nell'autunno 2021 e pubblicata il 15 dicembre 2022, reperibile su www.istat.it

¹⁵ Cfr. G. SENSI, *Homeless, popolo in crisi: crescono italiani e donne. «I servizi non bastano mai»*, in *Corriere.it*, 13 febbraio 2023

¹⁶ Cfr. Federazione Italiana degli organismi per le persone senza fissa dimora (Fiospd), *Le persone senza dimora in Italia*, consultabile su fiospd.org/persona-senza-dimora/, ultimo accesso settembre 2022; a riguardo la Federazione Europea delle organizzazioni che lavorano con persone senza dimora (FEANTSA) ha elaborato una classificazione ETHOS (*European Typology of Homeless and Housing Exclusion*) secondo cui il disagio è qualificato in base a quattro macrocategorie concettuali: *senza tetto, senza casa, sistemazione insicura, sistemazione inadeguata*.

¹⁷ Sul punto D. MORANA, *I diritti a prestazione in tempo di crisi: istruzione e salute al vaglio dell'effettività*, Osservatorio AIC, 2013, p. 3, evidenzia come l'ineffettività dei diritti

La povertà abitativa, infatti, non costituisce solo una parte fondamentale della povertà economica, intesa come una condizione di indigenza di cui c'è una esplicita consapevolezza nel testo costituzionale (art. 3, art. 24, art. 31, art. 32, art. 34, art. 36, art. 37, art. 38 Cost.), ma rappresenta un elemento fondamentale anche della “povertà politica”, della “povertà sociale” che pericolosamente incidono sulla tenuta del principio democratico¹⁸.

Questa osservazione è di tutta evidenza specie se si guarda alle persone che vivono in condizioni di povertà abitativa estrema, gli homeless. Questi ultimi non dispongono di una residenza certificata e stabile, necessaria per l'iscrizione all'anagrafe che costituisce la condizione per accedere a molti dei servizi correlati a diritti fondamentali, in primis quelli sanitari (art. 32 Cost.) e socioassistenziali (art. 38 Cost.)¹⁹. La mancanza di una residenza, peraltro, pregiudica l'accesso al gratuito patrocinio per l'esercizio del diritto di difesa (art. 24 Cost.), non consente l'iscrizione alle liste predisposte dai centri per l'impiego e di conseguenza pregiudica il diritto al lavoro (artt. 4 e 35), ma soprattutto pregiudica l'acquisizione dei documenti di identità e di conseguenza anche il diritto di voto (art. 48). Sebbene nel nostro ordinamento sia stata prevista l'istituzione di “una

è da interpretarsi al pari di una crisi delle istituzioni, della loro “capacità di governo di governo delle politiche sociali e fiscali” della loro risposta ai bisogni e in ultima analisi come “crisi nella democraticità degli “strumenti” (e delle formule organizzative) chiamati a realizzare politiche di redistribuzione e più in generale ad invertire le amplissime finalità di eguaglianza sostanziale che gravano sulla Repubblica ai sensi dell'art. 3, comma 2, della Costituzione italiana”; più recentemente A. RUGGERI, *I diritti fondamentali tra indirizzi politici internamente eterogenei ed oscillanti orientamenti giurisprudenziali*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2/2024, p. 98.

¹⁸ Per questa impostazione Q. CAMERLENGO, *Il senso della Costituzione per la povertà*, in *AIC*, n.1-2/2019, p. 7 e, specie pp. 16 e 21 in cui identifica la povertà politica come la carenza di beni quali il voto, la partecipazione e la parola, mentre la povertà sociale è determinata dalla carenza del rispetto della propria dignità e del proprio ruolo; v. *infra*, Cap. 1.

¹⁹ Come si dirà più avanti, la legge di bilancio per il 2023 ha inserito la residenza tra i livelli essenziali delle prestazioni, ma non poche sono le difficoltà attuative; in argomento E. GARGIULO, *Welfare locale o welfare localistico? La residenza anagrafica come strumento di accesso ai-o di negazione dei-diritti sociali*, Conferenza Espanet, *Innovare il welfare. Percorsi di trasformazione in Italia e in Europa*, 2011, in *www.espanet.it*. *net*; in argomento L. RONCHETTI, *L'accesso ai diritti tra regolarità e residenza*, in L. RONCHETTI (a cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, Giuffré, Milano, 2012, p. 29 e ss.; F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 64 e ss.

sezione speciale “non territoriale” nella quale elencare e censire come residenti tutti i “senza fissa dimora” e i “senza tetto” al fine di ottenere la residenza anagrafica²⁰, nella prassi pochi Comuni hanno istituito tali sezioni non territoriali. Il dato è ulteriormente aggravato da una tendenza riscontrata in alcune leggi regionali che, sebbene censurate dalla Corte costituzionale (sent. nn. 44/2020; n. 9/2021; n. 112/2021; n. 67/2024), configurano la residenza stabile sul territorio un requisito premiale o necessario per l’accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica²¹.

Esiste pertanto una frattura che la povertà abitativa consente di rilevare tra coloro che sono parte della società, liberi ed eguali, e coloro, sempre più numerosi, non partecipi, non liberi (dal bisogno) e non eguali; tale frattura pregiudica la tenuta dello Stato democratico in ragione di uno svilimento che la povertà produce non solo sui diritti sociali, ma anche su quelli politici e persino civili (basti pensare alla libertà di domicilio ex art. 14 Cost.). Eppure, i diritti fondamentali determinano la nostra forma di Stato democratico, essi costituiscono “una parte ineliminabile della costituzione repubblicana che” consacra “il carattere servente dello Stato, strumento attraverso il quale i membri del popolo sovrano esercitano la sovranità” dando vita “ad un sistema di democrazia pluralista in cui finalmente i diritti formalmente proclamati possano essere effettivi per tutti: gli artt. 2 e 3 Cost., in entrambi i loro commi, danno un senso all’intero sistema”²².

²⁰ Si vedano le Note illustrative della legge anagrafica del 1954 e del regolamento d.P.R. n. 223 del 30 maggio 1989; in argomento E. GARGIULO, *I poveri di fronte all'anagrafe*, in L. COCCOLI (a cura di), *I poveri possono parlare?*, Futura, Roma, 2021, p. 89, specie p. 95 in cui evidenzia come l’evoluzione normativa relativa all’anagrafe sia stata orientata ad un progressivo processo di esclusione avviato negli anni Ottanta e Novanta dai Comuni che hanno introdotto ostacoli alla registrazione soprattutto in riferimento a persone appartenenti alle “popolazioni romani, senza fissa dimora, con precedenti penali, considerate socialmente pericolose, o semplicemente disoccupate”.

²¹ V. *infra*, Cap. 2; M. GORLANI, *Le politiche abitative regionali e il requisito della residenza qualificata: un monito della Corte convincente e, in un certo senso, conclusivo*, in *Le Regioni*, 2020, p. 588 e ss.; C. DOMENICALI, *Sull’illegittimità del criterio del radicamento territoriale per l’accesso all’edilizia popolare: dalla condizionalità all’universalità dei diritti sociali?*, in *Le Regioni*, 2020, p. 629 ss.

²² Così L. CARLASSARE, *op. cit.*, p. 56; più ampiamente sul rapporto tra sovranità e democrazia D. GRIMM, *Sovereignty. The Origin and Future of a Political and Legal Concept*, New York, 2015.

2. Obiettivi e itinerari di ricerca

È all'interno di questo sistema²³ che si muove la ricerca di misure di contrasto alla povertà abitativa. La riflessione, secondo un approccio propriamente di diritto pubblico, intende porre in evidenza la centralità della lotta alla povertà abitativa rispetto alla tutela di una vita dignitosa e alla realizzazione di una società di liberi ed eguali delineata in Costituzione (artt. 2 e 3 Cost.)²⁴.

Tale centralità è stata evidente sin dalle sentenze di fine anni Ottanta della Corte costituzionale (sentt. nn. 49/87, 217/88, 404/88) dalle quali è rilevabile più chiaramente un orientamento che si è andato poi consolidando fino alle recenti decisioni della Corte (*ex multis*, sentt. nn. 166/2008, 210/2021, 44/2020, 67/2024) molte delle quali, occupandosi dei requisiti per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica da parte degli stranieri lasciano emergere il valore relazionale della dignità, la sua accezione sociale e il suo legame con la garanzia di un bene primario quale è l'abitazione (Cap. I).

In particolare, dopo aver dimostrato la rilevanza del contrasto alla povertà abitativa rispetto alla tutela di una vita dignitosa, anche sulla scorta della giurisprudenza costituzionale e sovranazionale, la riflessione si è concentrata sul principale diritto svilito dal tale forma di povertà: il diritto all'abitazione.

Su quest'ultimo punto preme fare una precisazione. Come è stato

²³ A. RUGGERI, *La Costituzione come "sistema" e le sue proiezioni al piano delle innovazioni positive ed a quello delle pratiche interpretative (prime notazioni)*, in *www.dirittifondamentali.it*, n. 1/2023; ID., *Il principio personalista e le sue proiezioni*, in *federalismi.it* n. 17/2013. *La Costituzione come "sistema" e le sue proiezioni al piano delle innovazioni positive ed a quello delle pratiche interpretative (prime notazioni)*, in *Dir. fond. (www.dirittifondamentali.it)*, 1/2023, 23 aprile 2023, spec. 473 ss.

²⁴ Sul punto A. BARBERA, *Pari dignità sociale e valore della persona umana nello studio del diritto di libertà personale*, in *Iustitia*, n. 2/1962, p. 117 e ss.; ID. Art. 2, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, Art. 1-12, Principi fondamentali*, Bologna-Roma, 1975, p. 50 ss.; più recentemente Q. CAMERLENGO, *Il senso della Costituzione per la povertà*, in *Riv. AIC*, n. 1-2/2019, p. 7 e ss., specie p. 9, evidenzia come "Il principio di eguaglianza sostanziale e il principio solidarista sono stati pensati come cardini di un sistema volto a garantire la coincidenza tra astratta titolarità dei diritti fondamentali ed effettivo esercizio degli stessi. Quella coincidenza che il costituzionalismo liberale lasciava alle spontanee interazioni sociali e che, invece, il costituzionalismo di matrice socialdemocratica ha inteso devolvere alle istituzioni, considerati i fallimenti della società e dell'economia".

ampiamente dimostrato in letteratura, la Costituzione, segnatamente l'art. 47 Cost., non consente un riconoscimento di un "diritto alla casa"²⁵, sebbene vi sia un *favor* per la proprietà della casa nella misura in cui questa sia destinata "non ad *una* abitazione, ma *alla* abitazione" del proprietario, assolvendo così la sua funzione sociale nel rispondere al bisogno di quest'ultimo²⁶. Allo stesso tempo, il favor per la proprietà non implica un riconoscimento del diritto sull'abitazione, inteso come diritto alla proprietà della casa, tant'è che "nel disegno costituzionale (...) tutte le volte" in cui non è possibile conciliare il diritto alla proprietà dell'abitazione con il diritto all'abitazione, è quest'ultimo che "prevale"²⁷. Questi aspetti sono stati chiariti anche grazie a più recenti contributi della dottrina²⁸ ed inducono certamente ad escludere il soddisfacimento del diritto all'abitazione esclusivamente per il tramite della possibilità di accedere alla proprietà privata della stessa. Pertanto, nel prosieguo di questo lavoro per ragioni lessicali nel fare ricorso a espressioni come diritto all'abitazione, alla casa, alla dimora, all'alloggio, si intende riferirsi sempre al "diritto all'abitare" ritenendo oramai consolidata l'acquisizione di tale diritto come fondamentale diritto sociale con una chiara vocazione relazionale. La tutela del diritto all'abitazione da approntare attraverso le misure di contrasto alla povertà abitativa costituisce, infatti, un presupposto fondamentale per la partecipazione alla vita politica e sociale che non è concretamente possibile se questa è ostacolata dal bisogno; d'altronde, la pari dignità sociale si realizza non solo attraverso l'intervento dei pubblici poteri alla rimozione degli ostacoli per "passivi" destinatari, ma si realizza anche attraverso l'esercizio di quei diritti che consentono alla persona di "attivarsi", di recuperare un ruolo nella società in cui è situato e la cui realizzazione presuppone una libertà dal bisogno che per oltre un milione di persone si concretizza principalmente con quello abitativo.

²⁵ G. SALERNO, *Art. 47, in Commentario breve alla Costituzione*, a cura di V. CRISAFULLI- L. PALADIN, Cedam, Padova, 1990, p. 321.

²⁶ Così D. SORACE, *A proposito di "proprietà dell'abitazione", "diritto d'abitazione" e "proprietà civilistica della casa"*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1977, p. 1179.

²⁷ Così T. MARTINES, *Il diritto alla casa*, in N. LIPARI (a cura di), *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, Laterza, Roma-Bari, 1974 p. 391 e ss., specie p. 395.

²⁸ Il riferimento è a E. OLIVITO, *Il Diritto costituzionale all'abitare*, Jovene, Napoli, 2017, che in prospettiva costituzionale si è occupata del diritto in parola rilanciando il sintagma coniato precedentemente da U. BRECCIA, *Diritto all'abitare*, <http://www.treccani.it/>, 2009.

Per questa ragione ci si è chiesti se esistessero margini di rafforzamento per il suddetto diritto e quali fossero i principali nodi costituzionali da sciogliere (Cap. II). In questa ottica si è riflettuto sulla configurabilità, analogamente a quanto previsto per il diritto alla salute, di un livello essenziale delle prestazioni (art. 117, comma 2, lett. *m*), Cost.) anche per il diritto all'abitazione. L'asse che lega la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni al principio di eguaglianza sostanziale (art. 3, comma 2, Cost.) ha evidenziato un altro nodo di rilievo costituzionale costituito dalla garanzia del diritto all'abitazione per gli stranieri. Si tratta di aspetti che sono da collegarsi alle più ampie questioni che il diritto all'abitazione pone rispetto alla proprietà privata e alla sua (regressiva) funzione sociale²⁹ (art. 42 Cost.), tema che è ripreso anche nella parte conclusiva del lavoro.

La ricostruzione della letteratura e della giurisprudenza relativa ai principali nodi costituzionali è completata con un'analisi delle politiche abitative pubbliche, necessaria per comprendere l'impatto che tali politiche hanno avuto sulla lotta alla povertà abitativa e sull'effettività del diritto all'abitare (Cap. III). In particolare, l'osservazione di queste ultime è stata mirata a evidenziare la progressiva marginalizzazione della questione abitativa dall'agenda politica, un crescente disimpegno da parte dello Stato che, unito al processo di decentramento avviato negli anni Novanta poi costituzionalizzato con la riforma del 2001 e al contemporaneo processo di finanziarizzazione della casa, ha creato una frammentazione della risposta al disagio con un conseguente aumento della povertà abitativa che si coglie immediatamente nelle nostre città. Proprio guardando alle città, a come e a chi è consentito di abitarle, è apparso necessario riflettere sui modelli di città verso i quali si sta orientando lo sviluppo urbano e se questi siano coerenti con i principi di solidarietà ed eguaglianza (Cap. IV).

Le città, specie se di grandi dimensioni, si stanno configurando come veri e propri scenari di democrazia, luoghi di verifica dell'effettività dei diritti, pur nella tensione tra sussidiarietà e accentramento (artt. 5, 114, 118 Cost). In esse la povertà abitativa è accentuata, da un lato, dai processi di gentrificazione e di "turistificazione" con i conseguenti effetti di incremento delle rendite parassitarie, dall'altro, dalla rincorsa verso un'idea

²⁹ Sulla rinnovata forza del diritto di proprietà F.D. BUSNELLI, *Idee-forza costituzionali e nuovi principi: sussidiarietà, autodeterminazione, ragionevolezza*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2014, p. 14 ss.

di smart city che non appare del tutto idonea ad obiettivi di inclusione e coesione. Si coglie anzi uno stridore tra l'aspirazione alla "smartness" da un lato, e l'incapacità di rispondere a bisogni primari, dall'altro. Questa contraddizione travolge i principi di eguaglianza e di solidarietà sopra richiamati che impongono un'azione combinata sia da parte di pubblici poteri nella rimozione degli ostacoli di cui all'art. 3 Cost., sia da parte di ciascuno, singolo o associato, chiamato ad assolvere quei doveri di solidarietà (art. 2 Cost.) ulteriormente valorizzati dal principio di sussidiarietà orizzontale, ex art. 118, comma 4 Cost., e dagli strumenti posti in essere dal legislatore. In questa ottica è stato ritenuto che la risposta per una città equa ed inclusiva non potesse prescindere da un aumento dell'offerta di alloggi il che, in una prospettiva di solidarietà anche intergenerazionale, ha indotto a sondare l'efficacia della chiave rigenerativa in funzione di contrasto al disagio abitativo; si è reso necessario ripercorrere le diverse modalità in cui è stata concepita ed attuata la rigenerazione urbana al fine di coglierne il reale impatto rispetto alla questione. È stata sondata anche la funzionalità, rispetto alla lotta alla povertà abitativa, di alcune esperienze di rigenerazione "dal basso" aventi ad oggetto i c.d. beni comuni urbani, considerando anche le relative implicazioni inerenti al diritto di proprietà.

L'obiettivo della ricerca non risiede solo nell'attirare l'attenzione su un tema complesso, a lungo trascurato dai pubblici poteri, ma è anche quello di riflettere sulla necessità di contrastare la povertà abitativa come passaggio di un percorso di inversione di rotta verso il ritorno al valore della persona rispetto alle cose, della primazia del costituzionale e del politico sull'economico e verso il responsabile esercizio della funzione di indirizzo politico da parte di Parlamento e Governo per l'attuazione del progetto di società affidatoci dalla Costituzione³⁰.

³⁰ Un disegno in cui sia possibile per ciascuno "la costruzione della personalità (...) libera e continua", così S. RODOTÀ, *Vivere la democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2018, p. 9; ID., *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Roma-Bari, 2012, p. 140; in argomento L. MENGONI, *Forma giuridica e materia economica*, 1963, ora in ID., *Diritto e valori*, Bologna, 1985, p. 159 e ss.; M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Scritti in onore di Giuseppe Guarino*, Padova, 1998, II, p. 731 e ss., specie p. 775; B. CARAVITA, *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3, comma 2, della Costituzione*, Cedam, Padova, 1984, p. 75 ss.

CAPITOLO I

POVERTÀ ABITATIVA E TUTELA DELLA DIGNITÀ NELL'ORDINAMENTO NAZIONALE E SOVRANAZIONALE

SOMMARIO: 1. Povertà abitativa e dignità nello Stato democratico. – 2. Il contrasto alla povertà abitativa nel sistema assiologico costituzionale. – 3. La povertà abitativa in ambito sovranazionale. Il contributo delle Corti e del Comitato europeo dei diritti sociali. – 4. L'assenza di competenza dell'Unione Europea in materia e l'emersione della povertà abitativa nelle *soft law*.

1. *Povertà abitativa e dignità nello Stato democratico*

L'incidenza negativa della povertà sulla garanzia del diritto ad una vita dignitosa è stata ampiamente rilevata dalla giurisprudenza e dalla dottrina¹; quest'ultima ha dimostrato la necessità di introdurre misure di garanzia di un "minimo vitale", riconducibili principalmente agli art. 36, comma 1, e art. 38, comma 1, e soprattutto al sistema di principi di cui agli artt. 1, 2 e 3 della Costituzione, nonché all'art. 34, comma 3, della Carta dei diritti fondamentali; a tutela di tale diritto il legislatore ha risposto in diverse forme, dal Reddito di inserimento, al Reddito di inclusione adottando poi diverse misure fino al più recente Reddito di cittadinanza poi soppresso e sostituito in parte dall'Assegno di inclusione².

¹ Il riferimento è, ad esempio, a Corte costituzionale, sent. n. 561/1987, sent. n. 293/2000, ma anche alle più recenti n. 275/2016, 152/2020; con riferimento al contributo della giurisprudenza costituzionale al concetto di esistenza dignitosa recentemente C. BERGONZINI, *Come un gioco di specchi. Sulle tracce dell'«esistenza libera e dignitosa» nella giurisprudenza costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2023, p. 62 e ss.

² Rispetto alla garanzia di un minimo vitale e in generale sul diritto a un'esistenza dignitosa F. PIZZOLATO, *Il minimo vitale. Profili costituzionali e processi attuativi*, Milano, 2004, *passim*; ID., *L'incompiuta attuazione del minimo vitale nell'ordinamento italiano*, in *Riv. dir. sic. soc.*, n. 2/2005, p. 248; P. VAN PARIJS, *The alternative proposals: basic income*:

In considerazione della multidimensionalità della povertà e dell'incidenza che i costi per l'abitazione hanno sul reddito, questa correlazione permane anche in riferimento alla povertà abitativa sofferta da lavoratori poveri (working poor), disoccupati, famiglie monoparentali, famiglie con

a simple and powerful idea for the 21st century, in AA.VV., *Verso nuove forme di Welfare*, Milano, 2003, p. 60 e ss., specie pp. 68-69; M. RUOTOLO, *La lotta alla povertà come dovere dei pubblici poteri. Alla ricerca dei fondamenti costituzionali del diritto a un'esistenza dignitosa*, in *Dir. pubb.*, n. 2/2011, p. 391; C. TRIPODINA, *Il diritto ad un'esistenza dignitosa*, Torino, 2013, specie p. 53 e ss.; ID., *Povera Italia. Un'Italia più povera senza reddito minimo garantito*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2023, p. 1 e ss.; con riferimento al lavoro quale fonte di garanzia di una vita dignitosa e alle implicazioni della sua inattuazione: A. APOSTOLI, *Il miraggio dell'esistenza libera e dignitosa*, *ibidem*, p. 35; MARTELLONI, *Il salario minimo legale come strumento di attuazione costituzionale*, p. 86, anche per le osservazioni agli orientamenti della Cassazione in tema di salario minimo; *Ibidem*, nonché C.F. FERRAJOLI, *Il reato di sfruttamento del lavoro. Dal contrasto al caporalato all'attuazione della Costituzione*, *Ibidem*, p. 112 e ss.; S. GIUBBONI, *Il reddito minimo garantito nel sistema di sicurezza sociale. Le proposte per l'Italia in prospettiva europea*, in *Rivista del diritto e della sicurezza sociale*, n. 2/2014, p. 148 e ss.; S. GIUBBONI, *Primi appunti sulla disciplina del reddito di cittadinanza*, in *Working Paper 401/2019*, in *Centre for the Study of European Labour Law "Massimo D'Antona"*, p. 6; E. RANCI ORTIGOSA, *Il reddito minimo d'inserimento*, in L. GUERZONI (a cura di), *La riforma del welfare dieci anni dopo la Commissione Onofri*, Bologna, 2008, p. 445 e ss.; S. TOSO, *Reddito di cittadinanza*, Bologna, 2016, p. 107 e ss.; F. GADALETA, *La via italiana al reddito minimo: il tortuoso sentiero del reddito di inclusione*, in M. FERRARESI (a cura di), *Reddito di inclusione e reddito di cittadinanza. Il contrasto alla povertà tra diritto e politica*, Torino, 2018, p. 25 e ss.; M. BALDINI-C. GORI, *Il reddito di cittadinanza*, in *Il Mulino*, 2/2019, p. 270; M. ALTIMARI, *Tra assistenza e solidarietà: la liberazione dal bisogno nel recente dibattito politico parlamentare*, in M. FERRARESI (a cura di), *Reddito di inclusione e reddito di cittadinanza. Il contrasto alla povertà tra diritto e politica*, Torino, 2018, p. 101 e ss.; V. CASAMASSIMA-E. VIVALDI, *Ius existantiae e politiche di contrasto alla povertà*, in *Quad. cost.*, n. 1/2018, p. 115 e ss.; C. PINELLI, *"Social card", o ritorno alla carità di Stato*, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, Napoli, 2009, p. 1177; E. INNOCENTI-E. ROSSI-E. VIVALDI (a cura di), *Quale reddito di cittadinanza? Criticità e prospettive delle politiche di contrasto alla povertà*, Bologna, 2019, *passim*; C. GORI, *Combattere la povertà. L'Italia dalla Social Card al Covid-19*, cit., p. 131; F. NUGNES, *Gli strumenti di lotta alla povertà e di garanzia di una vita dignitosa. Dal Reddito minimo di inserimento al Sostegno di inclusione attiva*, in L. AZZENA-E. MALFATTI (a cura di), *Poteri normativi del governo ed effettività dei diritti sociali*, Pisa, 2017, p. 115 e ss., F. NUGNES, *Le misure di sostegno al reddito tra vecchie e nuove povertà*, in *Jusonline* n. 4/2021, p. 249 e ss.; C. BUZZACCHI, *Reddito e Costituzione. La cifra smarrita*, FrancoAngeli, 2022, *passim*; M. BALDINI-G. BUSILACCHI, *Dopo il Reddito di Cittadinanza: Assegno di Inclusione e Supporto per la formazione e lavoro. Tanto rumore per nulla?*, in *Politiche Sociali, Social Policies* 3/2023, p. 501 e ss.; S. SACCHI-A. CIARINI-G. GALLO-R. LODIGIANI-F. MAINO-M. RAITANO, *La riforma del Reddito di Cittadinanza: una prima valutazione*, in *Politiche Sociali, Social Policies*, 3/2023, p. 469 e ss

persone disabili, immigrati, padri divorziati, persone che hanno terminato di scontare la loro pena in carcere e non ancora hanno un progetto di vita, studenti fuori sede, e si potrebbe continuare ancora per molto poiché il disagio abitativo supera le categorie.

Peraltro, in ragione della suddetta multidimensionalità della povertà, del circolo vizioso che costringe la persona a vivere nella sua gabbia del bisogno, è possibile ricercare vie di uscita indipendentemente dall'ambito in cui il legislatore adotta le adeguate misure: non esiste, infatti, una gerarchia di efficacia tra gli strumenti di contrasto alla povertà, ma semmai una complementarità che rimanda a un ideale approccio integrato alla persona (art. 2 Cost.). In questa prospettiva, in ragione del contesto e della dinamica di crescita della povertà abitativa sopra rilevati, si è indotti a ritenere che l'attuazione di misure di contrasto costituisca una base di partenza per un percorso di emancipazione dalla povertà e per il recupero della dignità della persona³.

Su quest'ultimo aspetto non è possibile soffermarci se non per ricordare come dal dibattito ampio e complesso sviluppatosi intorno al valore/principio della dignità⁴ e sui soggetti prioritariamente chiamati a darvi attuazione, sia possibile, in estrema semplificazione, provare a identificare due diversi orientamenti. Il primo concepisce la dignità come valore-principio di un costituzionalismo sovranazionale in cui un ruolo primario è affidato alle Corti e alle loro interazioni nel concretizzare la dignità in diritti⁵; su un opposto versante si colloca chi critica non solo l'evane-

³ In argomento la letteratura è vasta e multidisciplinare, limitatamente all'ambito giuspubblicistico, *ex multis*, oltre alla dottrina citata nelle note successive M. LUCIANI, *Positività, metapositività e parapositività dei diritti fondamentali*, in G. BRUNELLI-A. PUGIOTTO-P. VERONESI (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il Diritto costituzionale come regola e limite al potere*, vol. III, Jovene, 2009, p. 1055 e ss., specie p. 1060 e ss.; A. RUGGERI, *Appunti per uno studio sulla dignità dell'uomo, secondo diritto costituzionale*, in *Riv. AIC*, n. 1/2011; P. VERONESI, *La dignità umana tra teoria dell'interpretazione e topica costituzionale*, in *Quad. cost.* n. 2/2014, p. 315 e ss.; G.M. FLICK, *Elogio della dignità (se non ora, quando?)*, in *Riv. AIC*, n. 4/2014; L. FERRAJOLI, *Dignità e libertà*, in *Riv. filos. dir.* n. 1/2019, p. 23 e ss.

⁴ Relativamente alla difficoltà di definire la dignità, B. JORION, *La dignité de la personne humaine. Ou difficile insertion d'une règle morale dans le droit positif*, in *Revue du droit public*, 1999, p. 215 e ss.; O. SCHACHTER, *Human dignity as a normative concept*, in *American Journal of International Law*, 1983, p. 849 e ss.

⁵ Per una ricostruzione del dibattito in materia, *ex multis*, F. POLITI, *Diritti sociali e dignità umana nella Costituzione Repubblicana*, Torino, 2018; G. REPETTO, *La dignità umana e la sua dimensione sociale nel diritto costituzionale europeo*, in *Dir. pubbl.*, n. 1/2016, p. 247, anche per la bibliografia citata, tra cui a sostegno della tesi della dignità

scenza del concetto, ma anche la stessa capacità del sistema giudiziario, nazionale e sovranazionale, di dare garanzia e contenuto ai diritti⁶.

Tale dibattito relativo alle “radici ideologiche e filosofiche del principio-dignità” ha rischiato di oscurare il suo “valore giuridico-costituzionale legato alle concrete dinamiche storiche che hanno condotto alla sua positivizzazione in alcune carte costituzionali del secondo dopoguerra”⁷.

come “valore madre” A. BARAK, *Human Dignity: The Constitutional Value and the Constitutional Rights*, Cambridge, 2015; precedentemente V. JACKSON, *Constitutional Dialogue and Human Dignity: States and Transnational Constitutional Discourse*, in *Montana Law Rev.*, 65/2004, p. 15 e ss.; C. MCCRUDDEN (ed.), *Understanding Human Dignity*, Oxford University Press, Oxford, 2014; M. DÜWELL-J. BRAARVIG- R. BROWNSWORD- D. MIETH, (eds.), *The Cambridge Handbook of Human Dignity: Interdisciplinary Perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014; C. DUPRÉ, *The Age of Dignity: Human Rights and Constitutionalism in Europe*, Hart Publishing, Oxford, 2015; J.D. INGRAM, *What is ‘The Right to Have Rights?’ Three Images of the Politics of Human Rights*, in *American Political Science Review*, n. 4/2008, p. 402 e ss.; più recentemente E. DALY, *Dignity rights courts, constitutions, and the worth of the human person*, Pennsylvania Press, Philadelphia, 2021, con prefazione di A. Barak il quale osserva, pp. XI-XII, che “Perhaps dignity is nothing more than a unicorn – beautiful to imagine but without substance on earth. And so it might remain were it not for the constitutional courts of countries around the world who are pressing dignity into service. Perhaps the more apt zoologic metaphor, as James Ingram suggests, is not a unicorn but a mule. And, as he explains, «the essential difference between a unicorn and a mule is not that the mule exists, but that it will work»”.

⁶ In particolare, C. DOUZINAS, *Human Rights and Empire. The political philosophy of cosmopolitanism*, Oxford, Abingdon/New York, 2007, p. 54 e ss.; e ID., *The Metaphysics of Jurisdiction*, in S. McVEIGH (ed.), *Jurisprudence of Jurisdiction*, Abingdon, Oxfordshire, UK: Routledge-Cavendish, 2006, specie p. 27 e ss. sostiene che esista una comune struttura metafisica che regola la funzione giurisdizionale; essa si regge su due diversi assi di difficile distinzione “the universal and the particular as well the performative and the constative” e in questa confusione si realizza la metafisica di un sistema giudiziario in cui “judicial interpretation and judgment are organized in a way that conceals the original performance of the law in favor of its reasoned and coherent statement”. Da questa prospettiva se ne inferisce che l’organizzazione e le convenzioni delle procedure giurisdizionali rendono il performativo indistinguibile dal constativo con il risultato di rendere altrettanto evanescente la pretesa del diritto connesso al valore della dignità; su questi aspetti A. MORRONE, *Costituzione*, in C. CARUSO-C. VALENTINI (cur.), *Grammatica del costituzionalismo*, Bologna, 2021, p. 27 e ss.; ID., (2021b), *Suprematismo giudiziario II. Sul pangiuridicismo costituzionale e sul lato politico della Costituzione*, in *www.federalismi.it*, 12/2021, p. 170 e ss.; in argomento A. RUGGERI, *Interpretazione costituzionale e ragionevolezza*, cit., pp. 239-242, ritiene che “i valori orientano gli intendimenti dei principi, vale a dire la ricostruzione delle forme peculiari di cui si rivestono al momento della loro positivizzazione”; in questo senso i principi sono forme giuridiche espressive di valori.

⁷ Così G. REPETTO, *La dignità umana e la sua dimensione sociale nel diritto costituzio-*

A partire dal secondo dopoguerra, infatti, la tutela della dignità umana si è rivelata la ragion d'essere del costituzionalismo ed anche perno su cui sono state architettate le Costituzioni⁸.

nale europeo, in *Dir. pubb.*, n. 1/2016, p. 247 e ss., specie p. 250 in cui ricorda che “Se da un lato è incontestabile che l'emersione del principio in alcune costituzioni (soprattutto in quella italiana e tedesca) rispondeva all'esigenza di fissare un punto di non ritorno alle drammatiche vicende dell'esperienza totalitaria, dall'altro lato uno sguardo appena più attento rivela che al di là di questa dimensione difensiva, la dignità presupponeva un più ampio capovolgimento dei rapporti tra individuo e comunità statale”.

⁸ Rispetto ai valori principi, distinti dalle regole, e la cui applicazione si avvale della tecnica del bilanciamento le critiche di C. SCHMITT, *La tirannia dei valori* (1967), trad. it. Pellicani, Roma, 1987, p. 30 si erano, tra l'altro, incentrate sull'osservazione che l'assunzione di valori nelle Costituzioni erano caratterizzate dalla pretesa di “rendere commensurabile l'incommensurabile” mediante una sorta di arbitrio giudiziale; allo stesso tempo precisa in *Id.*, *ibidem*, pp. 184-197, come i principi non siano posti secondo un ordine gerarchico, ragion per cui la loro incommensurabilità non è assoluta, ma relativa, essa è debole e pertanto la giurisprudenza costituzionale può svolgere un bilanciamento, un'ordinazione razionalmente giustificata tra loro, caso per caso; sul punto R. GUASTINI, *Principi di diritto e discrezionalità giudiziale*, cit., pp. 98-99; sostiene che il bilanciamento si concretizza nella introduzione di una «gerarchia assiologica mobile» tra i principi e i diritti in conflitto e che il “bilanciare” si traduce non tanto nella ricerca di un punto di equilibrio, ma in un sacrificio, da stabilire per ciascun caso, di un principio o di un diritto a vantaggio di un altro; sotto altra prospettiva G. ZAGREBELSKY, *La legge e la sua giustizia*, Bologna, 2009, p. 179, evidenzia che “nel processo interpretativo davanti al giudice il fatto o, meglio, (...), il caso, è la molla che lo mette in moto e dà la direzione. Muovendo da esso, ci si rivolge al diritto, per interrogarlo e avere da esso una risposta. Dal caso, l'interprete procede e a questo ritorna, in un procedimento circolare (il «circolo interpretativo») di riconduzione bipolare che trova la sua pace nel momento in cui si compongono nel modo più soddisfacente possibile le esigenze del caso e quelle del diritto. (...) Ove vi sia conflitto insanabile, non soccorrerà più l'interpretazione ma si dovrà mettere in discussione la norma stessa, sotto il profilo della sua inadeguatezza, irragionevolezza, arbitrarietà, eccessiva rigidità dei propri automatismi. L'esistenza di questi canoni di giudizio sulla legittimità costituzionale delle leggi dimostra un'essenziale novità nei caratteri fondamentali del diritto, nella situazione spirituale del nostro tempo: nel conflitto tra il diritto e il caso, cioè le esigenze del caso, l'ordinamento sceglie queste ultime. Per ragioni di diritto positivo (non per il capriccio dell'interprete che vuole ergersi al di sopra del legislatore), la massima centrale del positivismo acritico, *dura lex sed lex*, o *ita lex*, non vale più.”; diversamente A. MORRONE, *Corte costituzionale: fattore condizionante o elemento strutturale?*, Relazione al XXXVIII Convegno AIC “Le dinamiche della forma di governo nell'Italia repubblicana, 13 ottobre 2023, specie p. 50 e ss., critica sia la teoria dei valori che quella dell'attuazione giudiziaria, riconducibili al neocostituzionalismo, poiché la prima attribuisce alla Corte il ruolo di “custode dei valori” e la seconda quello di “mediatrice dei conflitti socio-politici”; in entrambe le teorie “la posizione della Corte costituzionale nel processo di governo viene trasformato: nel primo caso *radicalmente*,

La Carta Onu del 1945 e la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 proclamano rispettivamente “la fede nei diritti fondamentali dell'uomo, nella dignità e nel valore della persona umana, dell'eguaglianza dei diritti degli uomini e delle donne” e il “riconoscimento della dignità inerente a tutti i membri della famiglia umana e dei loro diritti, uguali e inalienabili”⁹; nello stesso periodo, prima della Legge fondamentale tedesca¹⁰, oltre alla Costituzione italiana del 1948, anche la Costituzione francese del 1946 assumeva la dignità tra i principi fondamentali¹¹.

In seguito, con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (Nizza 7 dicembre 2000) la dignità viene “emancipata” dai valori della libertà, dell'autonomia e dell'eguaglianza per diventare “il fine della

perché il giudice gode di una legittimazione sconosciuta al legislatore, che lo pone nella posizione di disporre sempre dell'ultima parola; nel secondo caso *in parte*, perché la Corte viene mutata in un organo che, *come il legislatore*, ha titolo per realizzare i fini della Costituzione, insieme a lui o al suo posto”.

⁹ L'art. 1 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (Parigi, 10 dicembre 1948), afferma che “Tutti gli esseri umani nascono liberi ed eguali in dignità e diritti”.

¹⁰ L'art. 1, comma 1 della Legge Fondamentale del 1949 dispone che “La dignità della persona è intangibile. Al suo rispetto e alla sua protezione è vincolato l'esercizio di ogni potere statale”: ne deriva che il rispetto e la protezione della dignità sono fonte di legittimazione per lo Stato e rappresentano lo scopo delle sue azioni. In questo primo comma dell'art. 1 è posto con chiarezza il fondamento di legittimazione dello Stato, ossia il rispetto e la protezione della dignità, che rappresenta dunque lo scopo dello Stato; sul punto si veda E. KLEIN, *Dignity in German Law*, in D. KRETZMER-E. KLEIN (a cura di), *The concept of human dignity in human rights discourse*, London-New York, 2001, p. 146; il secondo comma dell'art. 1 stabilisce che “Il popolo tedesco si riconosce pertanto nei diritti umani inviolabili e inalienabili come fondamento di ogni comunità umana, della pace e della giustizia nel mondo”; è evidente in questa formulazione l'eco della tradizione giuridica che richiama “le dichiarazioni dei diritti dell'età rivoluzionaria americana e francese e che pone l'individuo come essere razionale e autonomo capace di compiere le proprie scelte per la propria piena realizzazione e il conseguimento della propria felicità.”; così G. GOZZI, *Diritti e civiltà*, Il Mulino, Bologna, 2018, p. 332, che osserva come la chiave interpretativa della disposizione risieda nella congiunzione “pertanto” che consente “l'attribuzione di diritti umani ad ogni essere umano, sulla base del riconoscimento della sua dignità. Più precisamente si può affermare che il riconoscimento da parte del legislatore della dignità dell'essere umano prima del diritto comporta l'attribuzione di diritti umani, che consentono il perseguimento del suo progetto di vita”.

¹¹ C. MÖLLERS, *Democracy and Human Dignity: Limits of a Moralized Conception of Rights in German Constitutional Law*, in *Israel Law Review* 42/2009, pp. 420-428, rileva che la dignità “was not laid down into the German constitution because it was self-evident but because it had not been self-evident in the past”.

tutela dell'individuo nella sua concretezza, nelle sue relazioni umane e dunque sociali”¹².

Allo stesso tempo, oltre che nel diritto internazionale ed europeo e nelle Carte costituzionali di diversi Stati, la dignità si è venuta affermando, sebbene con differenti interpretazioni, come stella polare delle decisioni giudiziali di molti ordinamenti¹³. Il riferimento è ad esempio ai Paesi dell'Europa centrale e dell'est e, oltre i confini europei, al Sudafrica¹⁴, all'India, ad Israele ed oltreoceano agli Stati Uniti¹⁵ e alla Colombia¹⁶.

Come accennato, nel corso degli anni si è andato sviluppando un ampio e complesso dibattito che nel diritto costituzionale è stato alimentato in particolar modo dalle argomentazioni sviluppate intorno alla Legge Fondamentale tedesca del 1949¹⁷; dibattito che si ulteriormente

¹² Così A. APOSTOLI, *La dignità sociale*, cit., p. 5.

¹³ Sul punto S. HENNETTE-VAUCHEZ, *A Human Dignitas? Remnants of the Ancient Legal Concept in Contemporary Dignity Jurisprudence*, in *International Journal of Constitutional Law*, n. 9/2011, p. 32 e ss.; con particolare riferimento al Conseil Constitutionnel francese si ricorda la decisione del 19 gennaio 1995, n. 94-359 DC, *Loi relative à la diversité de l'habitat* e 29 luglio 1998, 98-403 DC, *Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions* in cui la tutela della dignità è posta in correlazione alla garanzia del diritto all'abitazione; P. CARROZZA, *Human Dignity and Judicial Interpretation of Human Rights: A Reply*, in *European Journal of International Law*, 5/2008, p. 931, specie pp. 937-38.

¹⁴ Cfr. DAVID BILCHITZ, *Constitutionalism, the Global South and Economic Justice*, in *Constitutionalism of the Global South*, ed. Daniel Bonilla, Cambridge University Press, 2012; in materia D. CORNELL, *Law and Revolution in South Africa: Ubuntu, Dignity, and the Struggle for Constitutional Transformation*, Fordham University Press, New York, 2014.

¹⁵ Nella cui giurisprudenza costituzionale la dignità conserva il suo legame stretto con l'autonomia e il diritto all'autodeterminazione, come mostrato dal noto caso *Obergefell v. Hodges*, 135 S. Ct. 2584 (2015), sul quale *ex multis*, N. MARKARD, *Dropping the Other Shoe: Obergefell and the inevitability of the Constitutional right to equal marriage*, in *German Law Journal*, n. 3/2016, p. 509 e ss.

¹⁶ In cui Corte costituzionale è giunta ad esplicitare il contenuto della dignità, nella Sentencia T-088/08, par. 3.5.5, distinguendo tre direttrici distinte “(i) La dignidad humana entendida como autonomía o como posibilidad de diseñar un plan vital y de determinarse según sus características (vivir como quiera). (ii) La dignidad humana entendida como ciertas condiciones materiales concretas de existencia (vivir bien). (iii) la dignidad humana entendida como intangibilidad de los bienes no patrimoniales, integridad física e integridad moral (vivir sin humillaciones).”

¹⁷ Sul punto più recentemente F. POLITI, *Diritti sociali e dignità umana nella Costituzione repubblicana*, cit., pp. 65-68 ripercorre il dibattito dottrinale tedesco partendo dall'elaborazione della c.d. “formula oggetto” di Dürig, *sub* art. 1, in T. MAUNZ-G. DÜRIG, *Kommentar zum Grundgesetz*, München, 1996, secondo la quale, in coerenza

intensificato dopo la decisione del Tribunale costituzionale tedesco che ha riconosciuto nel valore della dignità la “radice di tutti i diritti fondamentali” che in quanto tale “non è suscettibile di bilanciamento con nessun diritto fondamentale singolare”¹⁸.

con la concezione kantiana dell'uomo, si configura una violazione della dignità ogni qualvolta l'essere umano viene tramutato da fine a mezzo dei pubblici poteri; l'A. si sofferma sulle differenti posizioni emerse all'interno del suddetto dibattito evidenziando come “la dignità umana finisca per differenziarsi in molteplici contenuti in ragione dei diversi presupposti teorici da cui muovono le singole ricostruzioni. Ed infatti il principio del rispetto della dignità umana pur nel fondamento (generalmente accettato) del riconoscimento del valore della persona umana, continua, in ragione delle differenti basi ideologiche e culturali, a vedersi attribuito (quasi senza discussione) il valore di principio supremo unitamente però ad un'assenza di determinazione contenutistica del principio medesimo”; per una ricostruzione del dibattito in materia si veda H. HOFFMAN, *La promessa della dignità umana. La dignità dell'uomo nella cultura giuridica tedesca*, in *Riv. int. fil. dir.*, 1999, p. 645; G. SILVESTRI, *Considerazioni sul valore costituzionale della dignità della persona*, in *associazioneidecostituzionalisti.it*, 2008, il quale afferma che “La supremazia della dignità la innalza a criterio di bilanciamento di valori, senza che essa stessa sia suscettibile di riduzioni per effetto di un bilanciamento. Essa non è effetto di un bilanciamento, ma è la bilancia medesima”; in senso analogo M. RUOTOLO, *Sicurezza, dignità, lotta alla povertà*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, p. 122 e ss., specie p. 139; precedentemente A. RUGGERI-A. SPADARO, *Dignità dell'uomo e giurisprudenza costituzionale (prime notazioni)*, in *Pol. dir.*, 1991, p. 343 e ss.

¹⁸ Con la sentenza del 9 febbraio 2010 Hartz IV- Gesetz, il Tribunale costituzionale tedesco ha scrutinato le disposizioni recanti benefici fiscali previsti per le persone non occupate e le loro famiglie sancendone l'incostituzionalità in quanto non adeguata a garantire “un minimo esistenziale Menschenwürdig”; la sentenza è commentata, *ex multis*, da P. RIDOLA, *Il principio libertà nello stato costituzionale*, cit., p. 291, in cui osserva come “l'Hartz IV Gesetz- Urteil rappresenti (...) la svolta più radicale nella giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht in materia, poiché essa immette l'intangibilità della dignità dell'uomo, quantomeno nel suo significato fondativo di pretese soggettive, nel complesso gioco di equilibri tra discrezionalità del legislatore e controllo di costituzionalità. In questa materia, invero, quest'ultimo deve essere ispirato – secondo il tribunale – ad un criterio di self restraint: poiché la norma costituzionale non consente una esatta quantificazione della pretesa soggettiva al minimo esistenziale, il controllo di costituzionalità resta circoscritto ai metodi adottati per la «misurazione» dell'Existenzminimum e, sotto il profilo materiale, al giudizio che le prestazioni non siano in modo evidente insufficienti”; G. HILDE CAROLA CASAVOLA, *Dignità della persona e diritto al minimo vitale nello stato sociale tedesco*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 3/2011, p. 298 e ss.; A. FISHAN-M. MÖLLER, *Lo Stato sociale in Germania: il Tribunale costituzionale tedesco “parla” alla politica. Note sulla sentenza del tribunale costituzionale del 9 Febbraio 2010* in *Riv. giur. lav.*, II, 2010 p. 395 e ss.; relativamente al nostro ordinamento, *ex multis*, C. TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Giappichelli, Torino, 2013, precedentemente sul tema G. LUTHER, *Ragionevolezza e dignità umana*, in *Atti del Convegno. La ragionevolezza nella*

Con specifico riguardo alla nostra Costituzione, già il testo originario approvato nel dicembre 1946 in prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione riconosceva e garantiva i diritti inalienabili e sacri dell'uomo "al fine di assicurare l'autonomia, la libertà e la dignità della persona umana e di promuovere ad un tempo la necessaria solidarietà sociale, economica e spirituale". Il riferimento alla tutela della dignità venne poi eliminato nella versione finale solo perché si riteneva che fosse "implicita in una retta interpretazione dell'articolo così come esso viene formulato"¹⁹.

È pertanto insita nel testo costituzionale la consapevolezza che la realizzazione della persona è tutt'uno con la realizzazione della società in cui è situato poiché un reale progresso si realizza solo se possono beneficiarne tutti i membri che ne fanno parte, specie quelli più fragili.

Legato al dibattito sul valore-principio della dignità è il tema relativo ai soggetti chiamati a darvi attuazione, tema che evoca anche le diverse posizioni assunte dalla dottrina nell'ambito del neocostituzionalismo²⁰,

ricerca scientifica e il suo ruolo specifico nel sapere giuridico, Roma, 2-4 ottobre 2004, p. 7; P. KÄBERLE, *La dignità umana come fondamento della comunità statale*, in ID., *Cultura dei diritti e diritti della cultura nello spazio costituzionale europeo*, Milano, 2003.

¹⁹ Così A. MORO, *Assemblea Costituente*, 24 Marzo, 1947; in argomento, anche per i riferimenti bibliografici si veda F. POLITI, *Diritti sociali e dignità umana nella Costituzione repubblicana*, Torino, 2018, *passim*.

²⁰ Sulla definizione di neocostituzionalismo G. BONGIOVANNI, *Neocostituzionalismo*, in *Enc. dir.*, Annali IV, 2011, p. 791; in estrema semplificazione la caratteristica del neocostituzionalismo è quella di sostenere il superamento della distinzione tra diritto e morale, ovvero tra validità e giustizia, propria del positivismo giuridico, dal momento che le moderne Costituzioni hanno già assunto al loro interno "principi di giustizia di carattere etico politico, come l'eguaglianza, la dignità delle persone e i diritti fondamentali"; così L. FERRAJOLI, *Costituzionalismo principialista e costituzionalismo garantista*, in *Giur. cost.*, 2010, 2771 e ss., specie 2778 e 2776 in cui l'A. distingue tra i due tipi di costituzionalismo, indicando in quello principialista (argomentativo) la corrente di pensiero che si identifica propriamente con il neocostituzionalismo e che si caratterizza oltre che per sostenere il superamento della distinzione tra diritto e morale, anche per sostenere una distinzione tra principi e regole; in esso i diritti fondamentali sono configurati come valori o principi morali e sono "strutturalmente diversi dalle regole perché dotati di una normatività più debole, affidata non già alla sussunzione, ma alla ponderazione legislativa e giudiziale"; all'opposto, il costituzionalismo garantista (normativo), si caratterizza per sostenere la distinzione tra diritto e morale e per criticare la distinzione tra principi e regole da cui deriverebbe un indebolimento delle norme costituzionali che in quanto norme-principi necessiterebbero per la loro attuazione, del bilanciamento operato da giudice, diversamente dall'attuazione delle regole che si fonda sulla sussunzione. Per il costituzionalismo garantista, sostenuto da L. Ferrajoli, i diritti

aspetto quest'ultimo sul quale non è possibile soffermarsi se non per evidenziare, dall'angolo di osservazione offerto dalla lotta alla povertà abitativa come strumento di tutela della dignità, la necessità del recupero del ruolo primario del legislatore, o comunque dei principali attori dell'indirizzo politico²¹, Parlamento e Governo, rispetto al contributo che la Corte costituzionale, attraverso moniti e supplenze, ha offerto per la

fondamentali non sono valori o principi, ma si configurano, p. 277, “come regole dato che implicano l'esistenza o impongono l'introduzione delle regole consistenti nei divieti di lesione o negli obblighi di prestazione che ne sono le relative garanzie”; la distinzione tra diritto e morale, tra principi e regole è sostenuta tra gli altri da G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite. Legge, diritti, giustizia*, Einaudi, Torino, 1992, p. 38; R. DWORKIN, *A Matter of Principle* (1985), trad. it., *Questioni di principio*, Il Saggiatore, Milano, 1990, pp. 211-215; R. DWORKIN, *Taking Rights Seriously* (1977), trad. it., *I diritti presi sul serio*, a cura di G. REBUFFA, Il Mulino, Bologna, 1982, pp. 90-121; R. ALEXY, *THEORIE DER GRUNDRECHTE* (1985), trad. it., che nella postfazione della più recente edizione, a cura di L. DI CARLO, *Teoria dei diritti fondamentali*, Bologna, 2012, pp. 606-612 e ss., confuta le critiche, specie quelle di Habermas e di Böckenförde alla sua teoria dei diritti fondamentali come principi che a loro volta sono “precetti di ottimizzazione” ribadendo che se la Costituzione, come sostiene Böckenförde è “nel complesso un ordinamento giuridico fondamentale della collettività” solo se “tutti i principi giuridici e le possibilità di bilanciamento per la configurazione dell'ordinamento giuridico sono in essa già contenuti in nuce” si avrebbe una Costituzione “microcosmo” per usare le parole di Forsthoff, dagli esiti “fatali” per il legislatore parlamentare, la cui attività si esaurirebbe “nel semplice accertamento di ciò che si è già deciso mediante la Costituzione” e “a dichiarare sotto controllo della giurisdizione costituzionale solo ciò che si è già deciso in Costituzione”, il che è “incompatibile con i principi del parlamentarismo democratico e della divisione dei poteri”; in argomento esiste una letteratura vastissima arricchita ulteriormente dal dibattito ancora aperto relativo alla funzione della Costituzione, *ex multis*, R. BIN, *Che cos'è la Costituzione?*, in *Quad. cost.*, 2007, p. 11 e ss.; G. BOGNETTI, *Cos'è la Costituzione? A proposito di un saggio di Roberto Bin*, *ivi*, 2008, p. 5 e ss.; O. CHESSA, *Cos'è la Costituzione? La vita del testo*, *ibidem*, p. 41 e ss.; A. RUGGERI, *La Costituzione come “sistema” e le sue proiezioni al piano delle innovazioni positive ed a quello delle pratiche interpretative (prime notazioni)*, in *Dirittifondamentali.it*, 2023, 1, p. 457 e ss., specie p. 486, guardando alla Costituzione come “sistema” osserva che la “Costituzione, che – non si perda mai di vista – ha il suo cuore pulsante nel riconoscimento dei diritti fondamentali (e, ad esso strumentale, nei limiti al potere), secondo la mirabile e ad oggi insuperata definizione datane dall'art. 16 della Dichiarazione dei diritti del 1789, si fa ed incessantemente rinnova quale “sistema” di beni della vita meritevoli di tutela e di canoni di organizzazione preposti al loro servizio. Da quest'angolo visuale, tanto le pratiche di produzione giuridica quanto quelle interpretative esprimono (e devono esprimere) una naturale, indisponibile vocazione sistematica che dai valori fondamentali dell'ordinamento riceve costantemente luce ed orientamento. Di qui, appunto, la finale conferma che la Costituzione o è “sistema” (...) oppure semplicemente non è”.

²¹ In argomento A. MORRONE, *Indirizzo politico e attività di governo. Tracce per un percorso di ricostruzione teorica*, in *Quad. cost.*, 2018, p. 7 e ss.

garanzia di un bene primario per una vita dignitosa quale è l'abitazione.

Si avrà modo di rilevare come proprio la scarsa attenzione del legislatore rispetto alla tutela di tale diritto, unitamente a scelte in altri settori affini e ad altri fattori, abbia contribuito all'estensione della povertà abitativa e allo svilimento del correlato diritto. Ne consegue che ad essere pregiudicata è la partecipazione del singolo alla vita del Paese, in condizioni di pari dignità sociale (art. 3 Cost.)²², secondo un processo di reciproco arricchimento il cui risultato non è solo lo sviluppo della singola persona umana (art. 2 Cost.), ma anche la costruzione di una comunità inclusiva, coesa²³. È, infatti, nella partecipazione del singolo, in condizioni di pari dignità sociale che trova attuazione il principio democratico e con esso la tenuta del nostro Stato sociale²⁴ che rappresenta il “necessario modo

²² Sul principio di eguaglianza, senza pretesa di esaustività, A. PIZZORUSSO, *Eguaglianza (dir.)* in *Enc. scienze soc.*, vol. III, Torino, 1993; U. ROMAGNOLI, *sub Art. 3, comma 2*, in G. BRANCA (a cura di) *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, Bologna-Roma, 1975, p. 167; B. CARAVITA, *Oltre l'eguaglianza formale*, Cedam, Padova, 1984; più recentemente A. SCHIAVONE, *Eguaglianza. Una nuova visione sul filo della storia*, Einaudi, Torino, 2019; N. RIVA, *Eguaglianza*, in AA.VV., *Grammatica del costituzionalismo*, in C. CARUSO-C. VALENTINI (a cura di), I, Il Mulino, Bologna, 2021, p. 237.

²³ Come recentemente ricordato da Q. CAMERLENGO, *Lo spazio costituzionale: un inquadramento teorico*, in *Riv. AIC*, n. 3/2023, p. 48 e ss., specie p. 58 la “società esprime aspettative connesse al soddisfacimento di interessi che si reputano cruciali per la sopravvivenza del patto con le istituzioni posto a fondamento dell'ordinamento statale”; Q. CAMERLENGO, *Valori e identità: per un rinnovato umanesimo costituzionale*, in *ConsultaOnLine*, 2022, 2, p. 634 e ss.

²⁴ Rispetto alla nozione di Stato sociale, il dibattito nel diritto costituzionale italiano, specie a partire dal noto saggio di M.S. GIANNINI, *Lo Stato sociale: una nozione inutile* (1975), ora in ID., *Scritti*, VII, Giuffrè, Milano, 2005, è stato in parte influenzato dalla dottrina tedesca, specie dalle posizioni di E. FORSTHOFF, *Concetto e natura dello Stato sociale di diritto* (1953), ora in ID., *Stato di diritto in trasformazione*, Giuffrè, Milano, 1973; in estrema sintesi il giurista tedesco concepiva lo Stato sociale come altro rispetto allo Stato di diritto poiché “nella sua evoluzione storica, l'elemento dello stato di diritto appare legato alla Costituzione, quello dello stato sociale all'amministrazione”; posizioni espresse successivamente in *La Repubblica federale tedesca come Stato di diritto e Stato sociale*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, VI, 1956, p. 549 e ss.; più recentemente sull'interpretazione del pensiero di Forsthoff nel dibattito italiano si veda l'introduzione di A. MANGIA-E. FORSTHOFF, *Lo Stato della società industriale*, Giuffrè, Milano, 2011; come osserva M. GREGORIO, *Dallo stato sociale alla democrazia sociale. Le riflessioni della dottrina costituzionalistica italiana nella prima età repubblicana*, in *Quad. fior.*, 46/2017, p. 520, specie p. 524, “ritenere lo Stato sociale una creatura ‘amministrativa’, dunque, aveva per Forsthoff il significato di incasellarlo all'interno della progressiva evoluzione di un settore del diritto pubblico che non viveva di vita propria ma che si poteva efficacemente comprendere solo se inquadrato

di essere di uno Stato di diritto che, a differenza di quello liberale ottocentesco, sia anche democratico”²⁵.

Sul punto, già negli anni Cinquanta autorevole dottrina²⁶ aveva sostenuto come i diritti sociali vanno intesi come diritti finalizzati in via preminente o più immediata al “soddisfacimento di interessi collettivi (e di riflesso individuali)”, mentre i diritti individuali sono da intendersi come finalizzati in via preminente o più immediata al soddisfacimento di “interessi individuali (e di riflesso collettivi)”. Sia i diritti sociali che quelli individuali “partono da uno stesso punto e convergono verso una stessa, ultima finalità: l’uomo”. In questo senso, accanto alla “concezione formalistica di Stato di diritto” si pone in modo complementare la concezione sostanzialistica o funzionalistica di Stato sociale”²⁷. Come a dire che lo Stato sociale presuppone uno Stato costituzionale, ne costituisce l’essenza, è il nostro “progetto di società”²⁸.

come parte integrante della Rechtsstaatslehr. (...) In altre parole: l’attività sociale dello Stato, ancorché sicuramente opportuna, poteva essere concepibile solo come attività sociale dello Stato di diritto”; il dibattito italiano fu orientato alla ricerca di forma di conciliazione tra lo Stato di diritto e lo Stato sociale, il primo caratterizzato da una distinzione tra Stato e società e fondato sul principio di legalità, il secondo privo di tale distinzione e tuttalpiù da fondarsi su “un principio di legittimità” basato “sul consenso effettivo dei più”; così P.G. GRASSO, *Osservazioni sullo Stato sociale nell’ordinamento italiano*, in *Quaderni di scienze sociali*, VI, 1, 1965, p. 34, richiamato da M. GREGORIO, *Dallo Stato sociale*, cit., p. 528; nel medesimo senso di incompatibilità tra le due forme di Stato e di ritenere al massimo lo stato di diritto prevalente sullo stato sociale F. CARBONE, *Stato sociale e Stato di diritto*, in *Stato sociale*, I, 1957, p. 811; A.M. SANDULLI, *Stato di diritto e Stato sociale*, in *Nord e Sud*, X, 44, 1963, p. 2; diversamente, nel senso di una possibile conciliazione tra Stato di diritto e stato sociale F. PERGOLESÌ, *Stato di diritto e garanzie costituzionali*, in *Lo Stato sociale*, 1958, 6, p. 669; G. PERTICONE, *Stato di diritto e Stato di giustizia*, in *Riv. intern. filos. dir.* 1963, I, p. 125, specie p. 126 in cui sostiene che “Dire legalità nel senso della rule of law equivale a dire attuazione non di una legge qualunque, ma soltanto di quella legge che assicura la tutela di certi determinati valori, che sono appunto quelli che provvedono il titolo giustificativo, la legittimazione dello Stato”.

²⁵ Così L. CARLASSARE, *Conversazioni sulla Costituzione*, Cedam, Padova, 2021, p. 34.

²⁶ Così come richiamata da M. GREGORIO, *Dallo Stato sociale*, cit., p. 528 e ss., e ripresa nel testo; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Diritti sociali*, in *Enc. dir.*, XII, Milano, 1964, p. 802 e ss.; M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in R. ROMBOLI (a cura di), *La tutela dei diritti fondamentali davanti alla Corte costituzionale*, Torino, 1994, p. 100 e ss.

²⁷ F. PERGOLESÌ, *Stato di diritto e garanzie costituzionali*, in *Lo Stato sociale*, 1958, 6, p. 669; più recentemente in argomento A. SUPLOT, *Grandeur et misère de l’État social*, Paris, 2013, p. 28.

²⁸ A. MORRONE, *Stato sociale e diseguaglianze*, cit., pp. 712 e 714.

Questa concezione è coerente con l'obiettivo costituzionale di giustizia sociale che si realizza attraverso "una più equa distribuzione tra le classi dei beni della vita"²⁹ poiché è con il perseguimento dell'eguaglianza sostanziale che si realizza il progetto di una società di "liberi ed eguali"³⁰.

La democrazia, infatti, non solo si realizza in una bilanciata organizzazione dei poteri dello Stato, sempre più disassata, ma impone la rimozione degli ostacoli che impediscono lo sviluppo della persona "con danno non solo dei soggetti più deboli e svantaggiati, ma del sistema intero, il cui funzionamento complessivo è distorto: rimuovere le diseguaglianze è necessario per dare base e sostanza alla democrazia, fortemente a rischio quando le fratture sociali crescono a dismisura. Con l'eguaglianza sostanziale (art. 3, comma 2) la Costituzione vuole ridurre il pesante divario esistente in fatto a un duplice scopo: dare ad ogni persona dignità e possibilità di realizzarsi; raggiungere l'omogeneità sociale indispensabile al corretto funzionamento della democrazia"³¹.

In essa il conflitto tra gli interessi della maggioranza e i privilegi della minoranza³² sono ricomposti secondo un indirizzo politico³³ che solo se orientato ad una sostanziale democrazia sociale può rivelarsi funzionale alla tenuta del complessivo sistema democratico³⁴.

A riguardo gli studi teorici ed empirici³⁵ hanno dimostrato quello che

²⁹ Così C. MORTATI, *Commento all'art. 1 C.*, cit., p. 10.

³⁰ C. SALAZAR, *Giustizia sociale e poteri pubblici*, in *Enc. dir., I tematici, Potere e Costituzione*, a cura di M. CARTABIA-M. RUOTOLO, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2023, p. 190 e ss.; relativamente al "progetto di società prescritto in Costituzione" A. MORRONE, *Stato sociale e diseguaglianze*, in *Riv. dir. sicurezza sociale*, n. 4/2020, p. 707 e ss.

³¹ Così L. CARLASSARE, *Solidarietà: un progetto politico*, in *costituzionalismo.it*, 1/2016, p. 64, specie p. 67; sulla complementarità della democrazia politica e di quella sociale P. ROSANVALLON, *La société des égaux*, Paris, 2011 (trad. it), *La società dell'uguaglianza*, Castelvechi, 2016.

³² V. CRISAFULLI, *Costituzione e protezione sociale*, cit., p. 8.

³³ In questo senso C. MORTATI, *Commento all'art. 1 C.*, cit., p. 15.

³⁴ In questo senso, con riferimento anche ad altri ordinamenti europei S. GIUBBONI, *Solidarietà. Un itinerario di ricerca*, Napoli, 2022, p. 103.

³⁵ Richiamati recentemente da T. GROPPI, *Oltre le gerarchie*, Laterza, Roma-Bari, 2021, pp. 82-83 richiamando gli studi di R. DAHL, *La democrazia economica*, Il Mulino, 1989, p. 42; S. LIPSET, *Some Social Requisites of Democracy: Economy Development and Political Legitimacy*, in *American Political Science Review*, 1959, p. 69 e ss.; oltre alla ben nota opera di A. TOCQUEVILLE, *La Democrazia in America*, (1835), Rizzoli, Milano, 1994; A. SMITH, *La ricchezza delle nazioni*, a cura di A. BAGIOTTI-T.BAGIOTTI, Utet, 2017, *passim*, l'A. precisa che "Ancor più delle diseguaglianze di per sé, è la loro crescita

Tocqueville aveva intuito circa l'impatto negativo che la disuguaglianza ha quando osservava come l'eguaglianza fungesse da motore di sviluppo e progresso per la società e per le decisioni poste in essere dai governanti³⁶.

Ciononostante, secondo il rapporto Oxfam 2023, tra il 2020 e il 2021 è cresciuta la concentrazione della ricchezza in Italia: la quota detenuta dal 10% più ricco degli italiani (6 volte quanto posseduto alla metà più povera della popolazione) è aumentata di 1,3 punti percentuali su base annua a fronte di una sostanziale stabilità della quota del 20% più povero e di un calo delle quote di ricchezza degli altri decili della popolazione³⁷.

La ricchezza nelle mani del 5% più ricco degli italiani è pari al 41,7% della ricchezza nazionale netta (a fine 2021 era superiore a quella detenuta dall'80% più povero dei nostri connazionali (il 31,4%).

A completare il quadro possiamo ricordare i 2 milioni di famiglie in povertà assoluta, i 5,6 milioni di individui oltre ai lavoratori che percepiscono meno di mille euro al mese pari al 13% della forza lavoro di riferimento.

Sono dati che delineano un quadro molto lontano dalla visione di società presente in Costituzione di fronte al quale la Repubblica tutta è chiamata ad assolvere ai propri doveri di solidarietà per promuovere, dal livello di governo centrale a quello locale, la realizzazione di una società incentrata sulla persona e la sua dignità (art. 2)³⁸. Quest'ultima si realizza

a produrre conseguenze sul funzionamento della democrazia. Infatti, l'aumento delle disuguaglianze, con l'accrescimento delle distanze tra individui e gruppi indebolisce la coesione sociale e il senso di identità"; più recentemente E. CHIAPPERO MARTINETTI (a cura di), *La sfida dell'eguaglianza. Democrazia economica e futuro del capitalismo*, Milano, 2022.

³⁶ Più recentemente in argomento T.M. SCALON, *Why Does Inequality Matter?*, Oxford, 2017 (trad. it.), *Perché combattere la disuguaglianza?*, Il Mulino, Bologna, 2020.

³⁷ M. MASLENNIKOV, *La disuguaglianza non conosce crisi*, Rapporto Oxfam, 2023, www.oxfam.org.

³⁸ Un progetto che in realtà era più presente nel corso del '900, in cui la protezione sociale costituiva un "obiettivo politico" per tutta la cittadinanza; così A. POSSIERI, *La storia dello Stato sociale in Italia*, in *Riv. dir. sic. soc.*, n. 4/2021, p. 798; sul principio di solidarietà e sui correlati doveri *ex multis*, A. BARBERA, *Art. 2*, cit., p. 50 e ss.; G.M. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1967.

R. BIFULCO, *Introduzione ai diritti e ai doveri costituzionali*, in M. BENVENUTI-R. BIFULCO (a cura di), *Trattato di diritto costituzionale*, vol. III, Giappichelli, Torino, 2022, p. 1 e ss.; S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Laterza, Roma-Bari, 2014; F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2002; A. APOSTOLI, *La svalutazione del principio di solidarietà*, Giuffrè, Milano, 2012; ID., *Il consolidamento della democrazia attraverso la promozione della solidarietà sociale all'in-*

e partecipa “all’opera costruttiva della collettività in cui vive” attraverso il proprio lavoro (art. 1) che rappresenta il “valore più comprensivo e significativo” dell’uomo con il quale “ciascuno riesce ad esprimere la potenza creativa in lui racchiusa, ed a trovare, nella disciplina e nello sforzo che esso impone, insieme allo stimolo per l’adempimento del proprio compito terreno di perfezione, il mezzo necessario per soddisfare il suo debito verso la società”³⁹. Il lavoro della persona quale contributo al progresso materiale e spirituale della società (art. 4, comma 2 Cost.) costituisce pertanto un dovere di solidarietà sociale che tuttavia può assolversi a condizione che l’azione dei pubblici poteri sia stata in grado di soddisfare “un minimo di giustizia sociale”⁴⁰, quei bisogni elementari della vita di cui l’abitazione⁴¹ è centrale poiché la sua privazione, come evidenziato dalla Corte costituzionale, “costituisce indubbiamente uno tra i più gravi ostacoli al pieno sviluppo della persona umana ed all’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica economica e sociale del paese” (sent. n. 193/1976, punto 3 cons. dir.)⁴².

In questo senso, come si dirà più avanti, gli interventi di contrasto alla povertà abitativa, mirando alla liberazione dal bisogno e per il suo tramite alla “libertà sociale o istituzionale” non possono che fondarsi sulla solidarietà⁴³.

Le due parti dell’art. 2 Cost. “postulano la persona umana”: da un lato

terno della comunità, in *Costituzionalismo.it*, 1/2016, p. 1 e ss.; F. POLACCHINI, *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, Bononia University Press, Bologna, 2016; F. LUCHERINI, *La solidarietà come fondamento relazionale dei diritti sociali. L’esperienza italiana in prospettiva comparata*, in *Quad. cost.*, 4/2023, 943 ss., A. MORELLI, *I principi costituzionali relativi ai doveri inderogabili di solidarietà*, in *Forum di Quad. cost. Rass.*, 20 aprile 2015; M. FIORAVANTI, *Art. 2*, Caricci editore, Roma, 2017, p. 30 e ss.; D. TEGA, *Commento all’art. 2*, in F. CLEMENTI-L. CUOCOLO-F. ROSA-G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, I, Bologna, 2018, p. 27.

³⁹ Così C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, 1954, ora in ID., *Raccolta di scritti*, III, cit., p. 222.

⁴⁰ C. ESPOSITO, *Eguaglianza e giustizia nell’art. 3 della Costituzione*, ora in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova, 1954, p. 66.

⁴¹ Q. CAMERLENGO, *Costituzione e promozione sociale*, Il Mulino, 2013, p. 119.

⁴² Sul punto N. BOBBIO, *Introduzione*, in ID., *L’età dei diritti*, Einaudi, Torino, V-XVI, 1990 ricordava che i “diritti dell’uomo, democrazia e pace sono tre momenti necessari dello stesso movimento storico: senza diritti dell’uomo riconosciuti e protetti non c’è democrazia; senza democrazia non ci sono le condizioni minime per la soluzione pacifica dei conflitti”.

⁴³ A. MORRONE, *Stato sociale e disuguaglianze*, cit., p. 726.

i diritti per “garantirne la sfera privata di autonomia”, dall’altro i doveri per “comprimerla e circoscriverla, in funzione dei superiori interessi della collettività”⁴⁴; in questo senso la solidarietà si configura come un “progetto politico”⁴⁵ centrato sulla persona e la tutela della sua dignità. Un progetto il cui obiettivo costituito da una società di liberi ed eguali è collocato nell’intersezione tra le azioni della solidarietà verticale⁴⁶ e di quella orizzontale: la prima si concretizza nella funzione redistributiva dei pubblici poteri volta a garantire le condizioni essenziali per il godimento dei diritti civili e sociali (art. 117, lett. *m*), comma 2 Cost.) ed è alimentata dalla seconda che si concretizza non solo nell’adempimento dei doveri esplicitati in costituzione, specie quelli *ex* art. 53 e 54 Cost., ma in un “impegno dinamico” della c.d. “cittadinanza attiva”, sempre più diffusamente coinvolta nella tutela di valori e beni comuni⁴⁷.

In questa prospettiva, la solidarietà assume un significato più ampio di un aiuto meramente assistenziale per giungere a ricomprendere non solo “chi deve essere soltanto aiutato” ma anche, “chi va “aiutato ad aiutarsi”⁴⁸ e quindi può in determinati casi, specie in quelli di povertà abitativa estrema, essere attivamente coinvolto in un percorso rigenerativo di reintegrazione ed emancipazione, senza che questo si traduca in una sorta di corrispettivo⁴⁹; all’opposto, si tratta di ridare dignità alla persona attraverso un percorso ispirato all’impegno reciproco, emancipandola

⁴⁴ G.M. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, cit. p. 13; F. DAL CANTO, *Diritti e i doveri costituzionali*, in R. ROMBOLI, *Manuale di Diritto costituzionale ed europeo*, Giappichelli, Torino, 2019 p. 190; R. BIFULCO, *Introduzione ai diritti e ai doveri costituzionali*, in ID.-M. BENVENUTI (a cura di), *Trattato di diritto costituzionale*, vol. III, 2022, p. 1 e ss.; nonché F. PIZZOLATO, *I doveri*, *ibidem*, p. 399 e ss.

⁴⁵ L. CARLASSARE, *Solidarietà: un progetto politico*, cit., p. 45 e ss.

⁴⁶ S. GALEOTTI, *Il valore della solidarietà*, in *Dir. soc.*, 1996, p. 4; M. RUOTOLO, *La lotta alla povertà come dovere dei pubblici poteri. Alla ricerca dei fondamenti costituzionali del diritto a un’esistenza dignitosa*, in *Dir. pubbl.*, n. 2/2011, p. 391.

⁴⁷ S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un’utopia necessaria*, Roma-Bari, 2014; p. 36; F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell’ordinamento costituzionale*, Milano, 2002.

⁴⁸ Così F. FRACCHIA, *Combattere la povertà, Il diritto dell’economia*, I, 2004, p. 41, specie p. 50.

⁴⁹ E. ROSSI, *Prestazioni sociali con “corrispettivo”? Considerazioni giuridico-costituzionalistiche sulla proposta di collegare l’erogazione di prestazioni sociali allo svolgimento di attività di utilità sociale*, in Fondazione Zancan, *Vincere a povertà con un welfare generativo. La lotta alla povertà. Rapporto 2012*, Il Mulino, Bologna, pp. 103-119; più ampiamente ID., *Art. 2, in Commentario alla Costituzione*, a cura di R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI, vol. I, Torino 2006, p. 42.

dalla posizione di mero terminale del procedimento amministrativo di erogazione della prestazione⁵⁰.

In questo senso la Corte costituzionale ha da tempo individuato l'esistenza di un dovere "da parte della collettività intera *di* impedire che delle persone possano rimanere prive di abitazione" (sent. n. 49/1987, punto 5 cons. dir.); tale dovere di solidarietà collettiva si completa con il dovere dello Stato di "concorrere a garantire il diritto all'abitazione": è attraverso il concorso tra la solidarietà verticale e que orizzontale che la Repubblica rimuove gli ostacoli alla costruzione di una società di pari dignità sociale e realizza lo "Stato democratico voluto dalla Costituzione" (sentt. n. 217 e 404/1988)⁵¹.

⁵⁰ È in questa ottica kantiana che la lotta alla povertà abitativa si rivela in grado di ricomporre la due dimensioni della dignità: interiore e relazionale. La prima, connotata dalla garanzia di "quei diritti che formano il patrimonio irretrattabile della personalità umana: diritti che appartengono all'uomo inteso come essere libero" (Corte cost. sent. n. 11/1956) è il presupposto per la sua declinazione in senso relazionale; I. KANT, *Metaphysik der Sitten*, 1797, in ID., *Gesammelte Schriften*, a cura dell'Accademia Prusiana delle Scienze, Abteilung I: Werke, vol. VI, Reimer, Berlin, 1908; trad. it. *Metafisica dei costumi*, Bompiani, Milano, 2004, p. 547. "Ogni uomo pretende legittimamente rispetto dai propri simili, ed è reciprocamente obbligato allo stesso rispetto verso gli altri. (...) l'uomo non può essere usato da un altro (né da altri né da lui stesso) soltanto come mezzo, ma deve sempre essere usato al tempo stesso come scopo, e in ciò consiste appunto la sua dignità (la personalità)". In questo senso la dignità è un valore universale, proprio dell'essere umano così come creato in natura, ragion per cui tutti gli individui hanno dignità e sono eguali fra loro; il concetto kantiano di dignità come valore interiore e universale dell'uomo verrà poi richiamato anche da J. RAWLS, *Una teoria della giustizia*, Feltrinelli, Milano, 1991; la dualità del concetto e le relative implicazioni sono evidenziate, tra gli altri, da J. WALDRON, *Dignity, Rank and Rights, The Tanner Lectures on Human Values*, tenuta presso University of California, Berkeley, Aprile, 2009, reperibile su https://tannerlectures.utah.edu/_resources/documents/a-to-z/w/Waldron_09.pdf, p. 6, "On the one hand the term may be used to convey something about the rank or status of human beings; on the other hand, it may be used concomitantly to convey the demand that that rank or status should actually be respected. A more interesting duality of uses has to do with the distinction between dignity as the ground of rights and dignity as the content of rights"; più recentemente A. SANGIOVANNI, *Humanity Without Dignity*, Harvard University press, 2017, specie p. 16 e ss. in cui evidenzia la necessità di trattare il tema partendo dall'osservazione delle concrete disuguaglianze; più recentemente come osserva Q. CAMERLENGO, *Costituzione e promozione sociale*, cit., p. 122: "L'essenza di ogni consociato non può essere degradata così da legittimare forme di disprezzo e di rifiuto o emarginazione da parte di altri individui. Le qualità dei singoli, per quanto lontane dal modello medio di successo e di affermazione sociale, debbono essere riconosciute e sempre come il patrimonio infungibile e irretrattabile di ogni persona".

⁵¹ In sede costituyente la centralità della persona rispetto allo Stato era ben esplicitata

2. *Il contrasto alla povertà abitativa nel sistema assiologico costituzionale*

La povertà abitativa è conseguenza dell'indebolimento dell'effettività di diversi diritti, al lavoro, all'istruzione, all'assistenza, sanitaria e/o sociale, che si ripercuote nello svilimento del diritto all'abitazione⁵².

Nella Costituzione italiana, come è noto, non vi è un esplicito riferimento al diritto all'abitazione, tranne che nell'art. 47 Cost. secondo cui "la Repubblica favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione", compito che in letteratura è stato correlato oltre che al principio personalista (art. 2 Cost.) e a quello di eguaglianza sostanziale (art. 3, comma 2, Cost.), anche all'utilità sociale dell'iniziativa economica (art. 41, commi 2 e 3, Cost.) e alla funzione sociale della proprietà (art. 42, comma 2 Cost.)⁵³.

nell'ordine del giorno DOSSETTI, in *Atti Assemblea costituente*, Prima sottocommissione, VI, 323 e ss.; su cui A. BALDASSARRE, *Diritti inviolabili* (voce), in *Enc. giur.*, XI, Roma, 1989, p. 9 e ss.; N. BOBBIO, *Sui diritti sociali*, in AA.VV., *Cinquant'anni di Repubblica italiana*, a cura di G. NEPPI MODONA, Einaudi, Torino, 1996, 124.

⁵² Sul punto la Corte costituzionale, sent. n. 238/2014, in *Foro it.*, I, 1152, ha definito la pretesa ad una effettiva tutela dei diritti, come "uno dei principi di civiltà giuridica che opera in ogni ordinamento democratico del nostro tempo".

⁵³ In argomento, oltre alla letteratura citata nelle successive pagine, si veda U. BRECIA, *Il diritto all'abitazione*, Giuffrè, Milano, 1980, p. 27 e ss.; G. SALERNO, *Art. 47*, in V. CRISAFULLI-L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 1990, p. 231; F. MERUSI, *Art. 47*, in *Commentario della Costituzione. Rapporti economici*, III, a cura di G. BRANCA-A. PIZZORUSSO, Zanichelli, Bologna-Roma, 1980, p. 154 e ss.; più recentemente, S. BARONCELLI, *Art. 47*, in *Commentario della Costituzione*, I, a cura di R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI, Utet, Torino 2006, p. 945 e ss.; F. BILANCIA, *Brevi riflessioni sul diritto all'abitazione*, in *Istit. feder.*, n. 3-4/2010, p. 236, specie pp. 244-245, evidenzia la necessità di tutelare il diritto all'abitazione attraverso la tutela dell'investimento stesso e la tutela del valore del denaro che è influenzato, come dimostrato dalla crisi dei mutui sub-prime, dall'andamento e dalla circolazione dei prodotti finanziari sul mercato, segnatamente di quelli derivati. In questa prospettiva la tutela del risparmio come funzionale all'accesso alla proprietà della casa, prevista dall'art. 47 Cost. rivela tutta la sua attualità; G.G. BERTI, *Nota introduttiva*, in *La casa di abitazione tra normativa vigente e prospettive*, Giuffrè, Milano, tomo I, 1986, pp. 6-8; ID., *Aspetti costituzionali*, Giuffrè, Milano, tomo IV, 1987, p. 7; più recentemente E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare. Spinte proprietarie, strumenti della rendita e trasformazioni sociali*, Jovene, Napoli, 2017; F. PALLANTE, *Il problema costituzionale dell'attuazione dei diritti sociali (con particolare riguardo al diritto all'abitazione)*, consultabile all'indirizzo https://www.questionegiustizia.it/articolo/il-problema-costituzionale-dell-attuazione-dei-dir_27-07-2018.php

Sebbene parte della letteratura abbia escluso che dal suddetto articolo potesse ricavarsi un diritto ad una abitazione⁵⁴, altra parte ha ancorato il fondamento costituzionale del “diritto all’abitare”⁵⁵ in funzione della più ampia architettura costituzionale di principi, diritti e valori. Come è stato osservato, non rileva “il bene materiale (o la proprietà del bene), ma la funzione che esso è chiamato ad assolvere. Deve, infatti, ritenersi che l’acquisto della proprietà sia meramente strumentale alla funzione costituzionalmente indicata (l’abitazione) e che ne rappresenti solo uno dei possibili mezzi di soddisfacimento”⁵⁶. In questo senso si condivide una interpretazione *magis ut valeat*⁵⁷ dell’art. 47, comma 2 Cost. che

⁵⁴ In questo senso D. SORACE, *A proposito di «proprietà dell’abitazione», «diritto all’abitazione» e «proprietà (civilistica) della casa»*, in *Scritti in onore di C. Mortati*, Giuffrè, Milano, 1977, vol. III, p. 1037, aveva precisato come in realtà l’art. 47 Cost. offra semplicemente una indicazione per il risparmio popolare che può essere convogliato nell’acquisto di un immobile che funga da abitazione per il proprietario, senza giungere a riconoscere il “diritto ad una abitazione”; in questo senso anche G. SALERNO, *Art. 47*, in V. CRISAFULLI-L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 1990, p. 231; in senso critico rispetto al riconoscimento del fondamento costituzionale del diritto all’abitazione ed in generale rispetto ad una lettura “come norma a fattispecie aperta” dell’art. 2 Cost. A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, 2^a ed., Cedam, Padova, 1990, p. 4 e ss.; altra parte della dottrina ha escluso che dall’art. 47 e 42 Cost., letti in combinato disposto con i principi di pari dignità sociale e di eguaglianza sostanziale, si possa ricavare un “diritto sulla abitazione” inteso come diritto alla proprietà della casa, poiché la funzione sociale della proprietà dell’abitazione fa sì che l’acquisto della casa sia agevolato solo in quanto diretto a soddisfare un bisogno abitativo dell’acquirente; in questo senso C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto pubblico*, cit., p. 1111; G. ALPA, *Equo canone e diritto all’abitazione*, in *Pol. dir.*, n. 1-2, 1979 p. 58; sul punto G. TATARANO, *Accesso al bene “casa” e tutela privatistica*, in N. LIPARI (a cura di), *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, cit., p. 407 e ss., specie p. 421, evidenzia che il *favor* per proprietà privata della casa cessa nel momento in cui essa non è utilizzata come bene di consumo ma diventa un investimento così come accade nei casi in cui “tra bene impiegato e bisogno non vi sia “proporzione””.

⁵⁵ U. BRECCIA, *Diritto all’abitare*, in *www.treccani.it*, 2009; H. LEFEBVRE, *Le droit à la ville*, trad. it, *il Diritto alla città*, Marsilio, Padova, 1970, p. 35.

⁵⁶ Così E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all’abitare*, cit., p. 10.

⁵⁷ V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Giuffrè, Milano, 1952, p. 11, che come è noto riteneva che “una Costituzione deve essere intesa e interpretata, in tutte le sue parti, *magis ut valeat*, perché così vogliono la sua natura e la sua funzione, che sono e non potrebbero non essere (...) di atto normativo, diretto a disciplinare obbligatoriamente comportamenti pubblici e privati”; successivamente P. BARILE, *La Costituzione come norma giuridica*, cit., p. 77 che sullo sfondo del dibattito sulla distinzione tra norme precettive e programmatiche della Costituzione evidenziava come non servisse una “sanzione concreta e preordinata per assicurare la giuridicità

consente di configurare il diritto all'abitazione come un "diritto sociale di prestazione, che richiede e al tempo stesso presuppone un'azione di sostegno da parte degli organi pubblici e che coniuga al suo interno una componente di libertà e una di partecipazione"⁵⁸. La connessione del diritto in parola con il principio personalista (art. 2 Cost.) e di eguaglianza sostanziale (art. 3 Cost.), infatti, evidenzia la natura relazionale del bisogno abitativo che non si risolve nell'accesso ad una abitazione ma nell'esercizio del diritto all'abitare, consentito dalla fruizione di un bene materiale collocato in un contesto sociale adeguato alla soddisfazione dei bisogni della persona come membro della società in cui vive.

In questa ottica la tutela del diritto all'abitare, radicandosi nella tutela del principio personalista, di solidarietà e di eguaglianza sostanziale, corre lungo quelle disposizioni costituzionali che di tali principi sono esplicazione: la libertà di domicilio (art. 14 Cost.), i diritti della famiglia (artt. 29-31 Cost.⁵⁹), il diritto alla salute (art. 32)⁶⁰. Ancora, il fonda-

delle norme in genere e delle norme costituzionali in ispecie" in quanto "i principi programmatici qualora corrispondano al fine politico della costituzione materiale, sono vere e proprie norme giuridiche"; a riguardo, la tesi del catalogo chiuso dei diritti è stata sostenuta da A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali, Parte generale*, Padova, 1990, p. 7; in senso analogo L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, 1993, p. 572; diversamente, A. BALDASSARRE, *Diritti inviolabili*, in *Enc. giur.*, vol. XI, Roma, 1989, par. 2.3.5, pur escludendo la possibilità di un catalogo aperto dei diritti, evidenzia tuttavia come anche i c.d. "nuovi diritti" abbiano una copertura costituzionale perché essi si configurano come diritti impliciti o trasversali, indirettamente riconosciuti e garantiti per il tramite delle disposizioni relative ai diritti espressamente elencati; B. CARAVITA, *Oltre l'eguaglianza*, cit., p. 120.

⁵⁸ Così E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare*, cit., p. 10.

⁵⁹ Questa visione del diritto all'abitare, come presupposto per il godimento di altri diritti, è stata in parte supportata anche dalla Corte costituzionale nelle decisioni aventi ad oggetto la famiglia di fatto e in particolare il diritto a succedere nel contratto di locazione nel caso di decesso del conduttore, decisioni in cui la garanzia del diritto all'abitazione appare indiretta in quanto funzionale alla tutela della famiglia; sul punto si vedano, *ex multis*, le sent. nn. 45/1980, 404/1988, 423/1988, 545/1989, 28/1990, 394/2005; in estrema sintesi, la Corte ha riconosciuto il diritto a succedere nel contratto di locazione in caso di decesso del conduttore al convivente *more uxorio*; al coniuge separato di fatto, se tra coniugi era stata convenuta la conservazione dell'alloggio per uno solo di loro; al già convivente quando vi siano figli naturali; al figlio di un figlio premorto al conduttore se convivevano con il defunto fino al momento della morte; per una ricostruzione della giurisprudenza costituzionale si veda E. OLIVITO, *Il diritto all'abitare*, cit., p. 27 e ss.

⁶⁰ T. MARTINES, *Il diritto alla casa*, cit., p. 395; F. MODUGNO, I «nuovi diritti» nella giurisprudenza costituzionale, Giappichelli, Torino, 1995, p. 63; P. CARETTI, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 424 e ss.; più recen-

mento costituzionale del diritto all'abitare è stato rinvenuto nelle disposizioni costituzionali poste a tutela dei lavoratori (art. 4, comma 1; art. 35, comma 1; art. 36, art. 37, comma 2; art. 38)⁶¹.

Si tratta di una visione che ha consentito inizialmente alla Corte costituzionale di limitarsi a garantire una tutela indiretta del diritto all'abitare quale «finalità, di alto rilievo sociale» (Corte cost., n. 193/1976), seppur «bene primario» (Corte cost., n. 252/1983) la cui tutela, specie in riferimento alla proprietà privata e alla sua funzione sociale, è rimessa alla discrezionalità del legislatore. Questo orientamento della Corte in cui il diritto all'abitazione non è riconosciuto come autonomo diritto fondamentale, ma solo come prodotto dell'attuazione di altre disposizioni costituzionali viene mantenuto fino alla fine degli anni Ottanta, quando con le note sentt. n. 49/1987, n. 217 e 404 del 1988 inizia un nuovo corso.

Ad affermarsi è la centralità di un diritto all'abitazione che si concretizza nell'accesso ad un bene di primaria importanza, tale da concretizzare la libertà dal bisogno e l'opportunità di condurre una vita dignitosa⁶².

In particolare, nella sent. n. 217/1988 la Corte costituzionale assimilando il diritto all'abitazione ai “diritti inviolabili (...) di cui all'art. 2 Cost.”⁶³ lo riconosce quale “diritto sociale fondamentale del cittadino specificamente garantito dall'art. 47 Cost. (...)” esso “rientra fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo stato democratico voluto dalla Costituzione” che deve realizzarsi “attraverso un impegno

temente in questa prospettiva S. CIVITARESE MATTEUCCI-G. GARDINI, *Diritto alla casa e uguaglianza sostanziale: dalla edilizia economica e popolare ai programmi di riabilitazione urbana*, in *Pausania.it*, <http://www.pausania.it>, pp. 7-8; Q. CAMERLENGO, *Costituzione e promozione sociale*, Il Mulino, Bologna, 2014, p. 172.

⁶¹ M. NIGRO, *L'edilizia popolare come servizio pubblico (considerazioni generali)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, p. 119 e ss., specie pp. 155-159 in cui si coglie la correlazione tra un'esistenza libera e dignitosa e la disponibilità di una retribuzione tale da permettere al lavoratore di essere “convenientemente alloggiato”; analoghe considerazioni sono svolte, in riferimento all'art. 38 Cost. per “gli inabili al lavoro e sprovvisti dei mezzi necessari per vivere” oltre che per i lavoratori colpiti da “infortunio o malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria” ai quali va sempre garantita la disponibilità di un alloggio.

⁶² Sul rafforzamento del diritto all'abitazione derivante dalla giurisprudenza costituzionale A. GIORGIS, *Il diritto costituzionale all'abitazione. I presupposti per una immediata applicazione giurisprudenziale*, in *Quest. giust.*, n. 6/2007, p. 1129.

⁶³ Corte cost. sent. n. 404/1988, cons. dir. punto 5.2; la sentenza fu commentata in chiave critica da A. PACE, *Il convivente more uxorio, il «separato in casa» e il c.d. diritto «fondamentale» all'abitazione*, in *Giur. cost.*, 1988, p. 1801 e ss.; precedentemente Corte cost. sent. n. 49/1987.

concorrente del complesso dei poteri pubblici rientranti nel concetto di Repubblica, e quindi anche dello Stato”⁶⁴. Quest’ultimo ha il compito di “creare le condizioni minime di uno Stato sociale”, di concorrere “a garantire al maggior numero di cittadini possibile un fondamentale diritto sociale, quale è quello all’abitazione” e di contribuire “a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l’immagine universale della dignità umana”⁶⁵.

L’abbrivio offerto dalla sent. n. 217/1988 per il riconoscimento del diritto sociale all’abitazione viene confermato dalla successiva sent. n. 404/1988 che richiamandosi all’art. 2 Cost. da un lato, e all’art. 25 della Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo e all’art. 11 del Patto internazionale dei diritti economici, sociali e culturali dall’altro, non solo consolida la collocazione del suddetto diritto sociale all’abitazione fra i diritti inviolabili dell’uomo ex art. 2 Cost., ma rimarca il corrispondente “dovere” dei pubblici poteri nel garantire tale diritto, coerentemente con la connotazione propria della “forma di Stato sociale”⁶⁶. Il diritto all’abitazione conquista in questo modo un riconoscimento quale autonomo diritto sociale, emancipandosi dalla posizione subalterna rispetto ad altri diritti, in primis quello di proprietà, per diventare uno dei pilastri dello Stato costituzionale sociale. Il legame tra il diritto all’abitazione e una vita dignitosa, emerso sin dalla sentenza n. 217/1988, si è andato consolidando fino alle recenti decisioni della Corte⁶⁷ molte delle quali, occupandosi dei requisiti per l’accesso all’edilizia residenziale pubblica da parte degli stranieri, (che l’intersezione della normativa nazionale e regionale rende più esposti al rischio di povertà abitativa), lasciano emergere il valore relazionale della dignità, la sua accezione sociale,

⁶⁴ Si tratta di un “impegno che non può certo esaurirsi nella mera attribuzione di una potestà legislativa alle regioni, addirittura preclusiva di un intervento legislativo statale, ancorché minimale” sent. n. 217/1988, punto 5.2, cons. dir.

⁶⁵ Corte cost. 11 febbraio 1988, n. 217, punto 5.2 del *Considerato in diritto*, in *Giur. cost.*, 1988, p. 833 e ss.

⁶⁶ Corte cost., sent. n. 404/1988, punto. 3 cons. dir.

⁶⁷ Il riferimento è alle sentt. n. 168/2014, n. 209/2009, 168/2014, 106/2018 e alle sent. nn. 44/2020 e 9/2021 con cui la Corte ha avuto modo di rimarcare questo orientamento evidenziando come l’accesso all’alloggio di edilizia residenziale pubblica sia volto ad alleviare il disagio della persona, indipendentemente dalla sua stabilità sul territorio; sul punto si veda M. GORLANI, *Le politiche abitative regionali e il requisito della residenza qualificata: un monito della Corte convincente e, in un certo senso, conclusivo*, in *Le Regioni*, 2020, 588; nonché P. LOMBARDI, *Riflessioni sul diritto all’abitazione tra Carta sociale europea, Corte costituzionale e PNRR*, in *federalismi.it* n.7/2022, p. 126 e ss.

integrata nel combinato disposto dagli artt. 2 e 3 Cost.

Il concetto di dignità accolto nella nostra Costituzione, infatti, si eleva oltre la dimensione meramente difensiva e individualistica della persona rispetto allo Stato, propriamente dello Stato liberale, per collegarsi alla trama di relazioni che si instaurano tra i membri di una società, relazioni fondate principalmente su valori-principi solidaristici⁶⁸. In questa ottica, il principio di dignità sociale sin dalla fase costituente ha costituito il perno della visione di una società da costruire mediante programmi ed interventi di welfare finalizzati alla persona intesa come parte di una società eguale e solidale (artt. 2 e 3 Cost.)⁶⁹. Sebbene la dignità sociale sia andata sempre più sfumando la sua autonomia per configurarsi come un corollario del principio di eguaglianza sostanziale⁷⁰, in letteratura non è mancato chi ha agganciato la tutela della dignità a quella dei diritti inviolabili dell'uomo⁷¹, costituendone il presupposto, come anche ai doveri che derivano in forza del principio di solidarietà che lega i membri di una società⁷².

⁶⁸ G. FERRARA, *La pari dignità sociale (Appunti per una ricostruzione)*, in *Studi in onore di Giuseppe Chiarelli*, vol. II, Milano, 1974, p. 1097; ID. *I diritti del lavoro e la costituzione economica italiana ed europea*, in *Costituzionalismo.it*, 2005, p. 3 e ss.

⁶⁹ Cfr. F. BELVISI, *Dignità umana: una ridefinizione in senso giuridico*, in *Ragion pratica*, 2012, p. 161 e ss., specie p. 172.

⁷⁰ Sul punto D. TEGA, *Principio*, in AA.VV. *Lessico della dignità*, Udine, Forum 2021, p. 199 e ss. richiama a titolo esemplificativo “tre sentenze: la pronuncia n. 186 del 2020 che ha dichiarato illegittimo il divieto di iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo(...) l punto 4.2 del Considerato in diritto; la pronuncia n. 150 del 2020 che ha dichiarato illegittimo il criterio di commisurazione dell'indennità, ancorato in via esclusiva all'anzianità di servizio, in caso di licenziamento illegittimo (in particolare si rinvia ai punti 7 e ss. del Considerato in diritto); la pronuncia, più risalente nel tempo, n. 109 del 1993 in merito alle misure a favore della imprenditorialità femminile e alle c.d. azioni positive (in particolare si rinvia al punto 2.2 del Considerato in diritto)”; tuttavia l'A. pone bene in evidenza come le pronunce della Corte costituzionale, “dimostrano, da un lato, la valenza poliedrica e multidimensionale del principio di dignità (Veronesi 2014; principio valorizzato anche alla luce dell'art. 2 Cost., (...)) come presupposto della tutela dei diritti, e, dall'altro, riagganciandosi al concetto di *supremitas*, la drammatica difficoltà di assicurare il pieno godimento di tale principio quando il giudice si trovi a dover operare un bilanciamento tra diritti (ad esempio diritto all'ambiente salubre e alla salute vs. diritto al lavoro).

⁷¹ G. SILVESTRI, *Considerazioni sul valore costituzionale della dignità della persona*, cit., p. 2; A. RUGGERI, *Appunti per uno studio sulla dignità dell'uomo, secondo diritto costituzionale*, in *Riv. AIC*, n. 1/2011, p. 5.

⁷² Il legame tra la dignità e i doveri ha origini antiche nella cultura greca e latina. Nel *De officiis* di Cicerone, I, 106, trad. it., *I doveri*, (a cura di) A. RESTA BARRILE, Milano,

Nell' art. 2 della Costituzione, infatti, la garanzia dei diritti inviolabili è correlata all'adempimento dei doveri di solidarietà politica economica e sociale, adempimento che, se da un lato è funzionalizzato al bene comune, dall'altro incide positivamente sullo sviluppo della persona. In questa prospettiva, è stato evidenziato in letteratura come sia possibile guardare alla solidarietà come a un "diritto" dei beneficiari della solidarietà stessa⁷³; in esso è racchiuso il valore della dignità tutelato per ciascun individuo che costituisce l'obiettivo che l'art. 3 Cost. assegna alla Repubblica⁷⁴. Il sistema combinato dagli artt. 2 e 3 della Costituzione, pertanto, impone che lo Stato sociale si realizzi non solo attraverso la tutela della dignità dell'uomo intesa come dote di ciascun individuo⁷⁵, ma nella tutela della dignità nelle "concrete condizioni di vita", secondo "un'immagine dell'uomo" che dalla concretezza del radicamento socia-

2007, p. 170 e ss., si può leggere che "la natura ci ha quasi assegnato due ruoli: l'uno è comune a tutti, in quanto tutti sono partecipi della ragione e di quella superiorità, per la quale ci distinguiamo dalle bestie; da cui deriva l'onore e il decoro e al quale risale la conoscenza del dovere; l'altro è attribuito a ciascuno in modo particolare"; sul punto U. VINCENTI, *Diritti e dignità umana*, Roma-Bari, 2014, riporta un testo di C. WOLFF, *Institutiones, juris naturae et gentium*, in cui si evidenzia che è compito dello Stato dotarsi "di proprie istituzioni in grado di assicurare agli indigenti prestazioni adeguate di assistenza economica e sanitaria e scuole per impartire loro un'educazione almeno elementare. Obiettivi (...), di welfare che Wolff fa discendere direttamente dal patto sociale originario, quello che costituisce la civitas, lo Stato: per questo patto i singoli si obbligano verso tutti alla promozione del bene comune e tutti verso i singoli al fine di procurare loro quanto è necessario alla vita alla tranquillità alla sicurezza. Pertanto, (...) «ai cittadini compete il diritto di costringere i singoli soddisfare gli obblighi gravati su di loro per assicurare a tutti i beni della *sufficientia vitae*»".

⁷³ In questo senso E. ROSSI, *Art. 2*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006.

⁷⁴ In questo senso M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, 1983, p. 202 il quale conclude che "in questo modo la disposizione costituzionale assume una valenza dinamica che non possiederebbe se parlasse solamente di dignità, se cioè si adagiasse sul modello che è invece recepito nell'articolo 2. Tra questo e l'art. 3 non vi è dunque separazione né tampoco contraddizione, ma una reciproca integrazione delle due disposizioni".

⁷⁵ M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, 1983, p. 202, che offre una distinzione tra il concetto di dignità che si «distilla dal complesso delle norme che in Costituzione hanno per oggetto la persona umana» da un lato e la pari dignità sociale che costituisce «sia l'obiettivo della norma costituzionale, sia lo strumento normativo che consente di perseguirlo», dall'altro; in argomento P.F. GROSSI, *La dignità nella Costituzione italiana*, in E. CECCHERINI (a cura di), *La tutela della dignità dell'uomo*, cit., p. 79 e ss.

le non può fare astrazione”⁷⁶. Si delinea in questo modo il significato più profondo della lotta alla povertà abitativa che ha la sua finalità nella realizzazione dell'effettività dei diritti che a sua volta, come accennato, si realizza nel garantire una libertà dal bisogno materiale in grado di pregiudicare la partecipazione della persona alla vita della comunità⁷⁷.

Nella nostra Costituzione la dignità dell'uomo, intesa come dote, come “diritto di chiunque di essere trattato come uomo, da uomini suoi pari, quale che sia il rapporto sociale quale esso si venga a trovare”⁷⁸, si completa nella sua declinazione “sociale” da attuarsi mediante la rimozione degli ostacoli⁷⁹, ma più precisamente attraverso la creazione di condizioni che consentano al singolo di sviluppare le proprie capacità secondo la visione di Costantino Mortati⁸⁰, sostenuta più recentemente anche in altre scienze sociali dall'approccio delle capacità di Sen e Nussbaum⁸¹.

⁷⁶ Così P. RIDOLA, *Libertà e diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo*, in R. NANIA-P. RIDOLA, *I diritti costituzionali*, 2^a ed., Torino, 2006, vol. I, p. 128 e ss.

⁷⁷ In questo senso P. RIDOLA, *Diritti di libertà e costituzionalismo*, Torino, 1997, p. 17; precedentemente C. ESPOSITO, *Eguaglianza e giustizia nell'art. 3*, in ID., *La costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, p. 62 affermava che “il testo costituzionale, se vieta o consente di vietare ogni trattamento sociale in contrasto con il principio della pari dignità dei cittadini, quando non esistano le premesse materiali, non impone però finché tali situazioni materiali esistano, che sia da considerare raggiunta la pari dignità sociale dei cittadini all'opposto essa invita lo stato ad operare contro la miseria e contro la ignoranza e contro il delitto e contro gli altri mali che degradano la dignità sociale dei cittadini”.

⁷⁸ Così A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, 3^a ed., Padova, 2003 p. 113 e ss.

⁷⁹ Sul punto P. HÄBERLE, *Le libertà fondamentali nello stato costituzionale*, 1983, trad. it. a cura di P. RIDOLA, 1993 p. 50 in cui ricorda che è compito dello Stato garantire agli individui “un minimo di beni materiali, senza i quali non potrebbero realizzare in pratica la loro libertà”.

⁸⁰ C. MORTATI, *Commento art. 1*, cit., p. 15.

⁸¹ M. NUSSBAUM, *Creare capacità*, Il Mulino, Bologna, pp. 66- 67 e p. 26, in cui non solo si sottolinea il collegamento tra lo sviluppo delle capacità del singolo e la dignità, ma si evidenzia il nesso della tutela dei diritti umani fondamentali con i doveri. “Ancor prima di attribuire dei doveri a persone o gruppi specifici l'esistenza di un diritto prevede che ci siano tali doveri. A livello interno, quei doveri appartengono in primo luogo alla struttura politica di base della nazione, che è responsabile della distribuzione a tutti i cittadini di un ammontare adeguato di tutti i diritti(...). Secondo l'approccio delle capacità si “considera ogni persona come un fine, chiedendosi non tanto quale sia il benessere totale o medio, bensì quali siano le opportunità disponibili per ciascuno”. L'approccio delle capacità è “incentrato sulla scelta o libertà, ritenendo che il bene fondamentale delle società consista nella promozione per le rispettive popolazioni di un insieme di opportunità o libertà sostanziali, che le persone possono

Proprio nella prospettiva dell'approccio delle capacità si evidenzia un altro aspetto della lotta alla povertà abitativa in funzione di tutela della dignità, da intendersi come il risultato di un percorso di autorealizzazione, di emancipazione compiuto dal singolo individuo. Guardando alla dignità come il risultato di un percorso di realizzazione e sviluppo della persona umana (art. 2 Cost.) si comprende come la dignità possa fiorire in condizioni di eguaglianza sostanziale (art. 3 Cost.), tali da consentire l'esercizio di quelle libertà rese possibili dall'intervento di rimozione degli ostacoli da parte dei pubblici poteri. Dalla Costituzione ed in particolare dal sistema degli artt. 2 e 3, infatti, si deduce che "ciascuno in quanto titolare della dignità innata, ha diritto di essere messo nelle condizioni di sviluppare la sua personalità, nella misura più ampia possibile" anche se "lo sfruttamento della chance riconosciuta dipende dalle sue azioni, delle quali è personalmente responsabile"⁸².

E tuttavia, guardando alle condizioni di fragilità, agli "inciampi" in cui è possibile incorrere nel corso della vita, specie in riferimento alla povertà abitativa, e ancor di più alla homelessness⁸³, appare evidente come non sia sempre sufficiente garantire eguali punti di partenza e talvolta neanche pari opportunità poiché le condizioni di povertà sono tali da condizionare l'integrità fisica e psichica, il che inficia la capacità

poi mettere in pratica o meno, la scelta rimane comunque loro", rispettando in questo modo il diritto delle persone alla definizione di sé stesse.

⁸² Così M. RUOTOLO, *Sicurezza, dignità e lotta alla povertà*, cit., p. 150 il quale riprendendo U. VINCENTI, *Diritti e dignità umana*, cit., p. 138 ricorda che questa è "la conclusione alla quale perviene Dworkin che "sembra propendere per l'esistenza, allo stesso tempo, di più dignità: una di partenza, è uguale per tutti o equalizzata attraverso l'assegnazione di risorse a chi ne ha effettivo bisogno, una di arrivo, che non è detto sia eguale per tutti perché ogni individuo è personalmente responsabile della conduzione della sfida, con esiti, dunque, qualitativamente diversi, di maggiore o minore successo oppure di insuccesso rispetto al progetto iniziale".

⁸³ Il punto è confermato dalle ricerche riportate da A.V. BANERJEE-E.DUFLO, *Una buona economia per tempi difficili*, Roma-Bari, 2020, p. 364 che rilevano come negli Stati Uniti, un programma lanciato nel 1994 dal Dipartimento per le politiche abitative, chiamato *Moving to opportunity*, offriva ai residenti dei quartieri di case popolari l'opportunità di trasferirsi in quartieri meno poveri. I ricercatori che hanno seguito il percorso di vita delle famiglie trasferite hanno rilevato che le nuove generazioni avevano frequentato più facilmente l'università, vivevano in quartieri migliori e guadagnavano circa 1.624 dollari in più all'anno rispetto a quanti erano rimasti nei quartieri popolari; la ricerca mostra però che tali risultati erano rilevabili se associate ad opportunità di apprendimento, di educazione scolastica corredata da un eventuale tutoraggio nel percorso di crescita.

stessa del soggetto di formarsi una volontà propria, necessaria alla definizione dell'identità e del ruolo con cui stare al mondo⁸⁴. Non a caso la Costituzione nel tessere la rete dei diritti parte dal suo centro, la persona (art. 2), per garantirne la pari dignità (art. 3) a partire dalla sfera più intima (artt. 13-16), a quella pubblica (artt. 17-21) per proseguire con le dimensioni che maggiormente implicano un'azione di rimozione degli ostacoli (artt. 29-38) la cui efficacia consente alla persona di esercitare appieno quelle libertà economiche e politiche (artt. 48-51) funzionali al progresso materiale e spirituale del Paese⁸⁵.

Tuttavia, il punto nodale risiede nella circostanza per cui la tutela della dignità, specie quando correlata alla tutela di diritti sociali⁸⁶, compreso il diritto all'abitazione, risente di un duplice condizionamento costituito dalla gradualità della loro garanzia da un lato, e "dei criteri che incarnano i vari *test* dello scrutinio di ragionevolezza", dall'altro⁸⁷.

Rispetto al primo, è stato possibile definire l'ambito di intervento affidato al legislatore per stabilire tempi e modi di attuazione dei diritti sociali in considerazione soprattutto del quadro economico⁸⁸; in riferimento al secondo aspetto, va considerato che le decisioni della Corte sono state sostanzialmente limitate al "quadro di compatibilità sistemiche veicolato dal principio di ragionevolezza"⁸⁹, il che non ha consentito

⁸⁴ Sul punto Q. CAMERLENGO, *Costituzione e promozione sociale*, p. 349 in cui evidenzia come sia necessario "assicurare le medesime opportunità di affermazione" quale "condizione indefettibile affinché la strada verso la promozione sociale non sia lastricata di ostacoli e impedimenti"; A. D'ALOJA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale*, cit., p. 65.

⁸⁵ In coerenza con una visione dello Stato in grado di accompagnare la persona "dalla culla alla tomba" sostenuta da W. BEVERIDGE, *Social Insurance and Allied Services*, New York, 1942; sul punto L. CARLASSARE, *Solidarietà: un progetto politico*, in *Costituzionalismo.it*, 2016, p. 45, specie p. 52 rilevava come la tutela della dignità impone allo Stato "prestazioni e risorse accompagnando ogni persona fin dall'inizio della sua vita, durante la delicata fase della sua formazione, e poi in tutte le fasi successive, sino alla morte".

⁸⁶ A. RUGGERI-A. SPADARO, *Dignità dell'uomo e giurisprudenza costituzionale (prime notazioni)*, in *Pol. dir.*, 1991, p. 343 e ss.

⁸⁷ G. REPETTO, *La dignità umana*, cit., p. 277; sul punto J. LUTHER, *Ragionevolezza e dignità umana*, A. CERRI-O. PFERSMANN (a cura di), *La ragionevolezza nella ricerca scientifica e il suo ruolo nel sapere giuridico*, vol. II, Roma, 2007, p. 211 e ss.; più ampiamente A. MORRONE, *Il custode della ragionevolezza*, Milano, 2001.

⁸⁸ Sul punto A. MORRONE, *Crisi economica ed integrazione politica in Europa*, in *Riv. AIC*, 2014 (3), p. 13.

⁸⁹ Così G. REPETTO, *Dignità*, p. 277.

di concretizzare “profili attuativi di carattere sostanziale non derogabili dal Parlamento”⁹⁰.

È pertanto agevole comprendere come il principio valore della dignità abbia perso la sua forza di leva per le pretese connesse ai diritti sociali, specie per il diritto all’abitazione la cui emersione come diritto fondamentale sociale necessario ad una vita dignitosa è relativamente recente, risalendo alla giurisprudenza costituzionale degli anni Ottanta. Si tratta peraltro di un’evoluzione giurisprudenziale coerente non solo con l’evolversi del c.d. *zeitgeist*, dei valori e costumi della società, ma anche con l’adesione ad altri ordinamenti sovranazionali e internazionali. Dall’ambito sovranazionale emergono diritti che non sempre sono nominati nella Costituzione italiana ma che certamente appartengono al patrimonio costituzionale sovranazionale e interno. Tale patrimonio può fungere da “«serbatoio» cui attingere in sede di ricognizione dell’area semantica disegnata dall’art. 2, indicazioni che possono” avere un ruolo significativo nella “stabilizzazione di pratiche giuridiche altrimenti prive di un’apprezzabile orientamento di ordine oggettivo e teologico”⁹¹. Con specifico riguardo alla lotta alla povertà abitativa che si colloca in una trama di diritti e valori in cui il diritto all’abitazione è centrale, l’ordinamento sovranazionale e internazionale offrono chiare indicazioni per un rafforzamento della sua tutela da parte del legislatore italiano.

⁹⁰ Così D. MESSINEO, *La garanzia del ‘contenuto essenziale’ dei diritti fondamentali. Dalla tutela della dignità umana ai livelli essenziali delle prestazioni*, Torino, 2012, p. 129.

⁹¹ A. RUGGERI, *Il principio personalista*, cit., p. 5 il quale evidenzia che il timore dei sostenitori del catalogo chiuso dei diritti di rischiare una “sostanziale decostituzionalizzazione” del riconoscimento dei diritti inviolabili” riconducibile all’attribuzione del riconoscimento dei suddetti diritti al “legislatore quando non – *omisso medio* – al giudice”, può essere fugato non solo dal citato rilievo che le Carte internazionali hanno rispetto al riconoscimento dei diritti, ma anche dalle “consuetudini culturali di riconoscimento della inviolabilità dei diritti”. Le consuetudini costituzionali, infatti, “sono obbligate ad iscriversi armonicamente entro la cornice costituzionale e tradursi in canoni di comportamento idonei a fare “sistema” coi principi fondamentali diversi da quello enunciato nell’art. 3, primo fra tutti il principio di pari dignità sociale e della eguaglianza”.

3. *La povertà abitativa in ambito sovranazionale. Il contributo delle Corti e del Comitato europeo dei diritti sociali*

In ambito sovranazionale ed europeo la povertà abitativa è assorbita all'interno di temi più ampi legati alle politiche di inclusione e coesione oppure a quelle occupazionali, per cui è necessario restringere il focus di indagine sul principale diritto negato dalla povertà abitativa quale resta il diritto all'abitazione.

Il diritto all'abitazione è riconosciuto dall'art. 25 della Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo (New York, 10 dicembre 1948), dall'art. 11 del Patto internazionale sui diritti economici sociali e culturali (Nazioni Unite 1966 e ratificato il 15 settembre 1978 dall'Italia); a queste fonti si aggiungono la Convenzione sui diritti dell'infanzia del 20 dicembre 1989 (art. 27) e la Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne del 18 dicembre 1979 (art. 14)⁹².

Più concretamente il diritto all'abitazione assume rilievo all'interno di un intarsio normativo di cui le componenti fondamentali sono costituite dalla Convenzione europea sui diritti umani (Cedu), dalla Carta sociale europea (Cse), dalla Carta dei diritti fondamentali (Cdfue)⁹³.

La Cedu, nata a tutela dei diritti civili e politici, non reca alcuna esplicita indicazione relativa al diritto all'abitazione e neppure è possibile ricavarne per gli Stati un obbligo di risultato in relazione alle esigenze abitative del singolo⁹⁴. Tuttavia, la Corte Edu ha mostrato la permeabilità

⁹² Cfr. 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, 2013, p. 45; P. DURET, *Nuove sinergie nel crocevia dell'housing sociale*, in ID., (a cura di), *Nuove sinergie per il social housing*, Napoli, 2020, p. 3 e ss.

⁹³ Cfr. A. BARBERA, *La Carta dei diritti: per un dialogo tra la Corte italiana e la Corte di Giustizia, Relazione all'incontro di studio fra i Tribunali e le Corti costituzionali di Spagna, Portogallo, Francia e Italia*, Siviglia 26-28 ottobre 2021, in www.cortecostituzionale.it

⁹⁴ G. REPETTO, *Tra continuità e nuovi scenari: l'efficacia della Cedu alla luce delle sentenze nn.80 e 113/2011 della Corte costituzionale*, in diritti-cedu.unipg.it, ultimo accesso maggio 2022; più precisamente, oltre alle fonti sopra citate la tutela del diritto all'abitazione si avvale anche delle tradizioni costituzionali comuni, tant'è che la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Cedu) ha valenza “non in quanto tale ma in quanto espressiva, al pari delle tradizioni costituzionali, di quei “principi generali che si possono trarre da essa” (Corte cost. sent. n. 80/2011); in particolare, rispetto alla Cedu con la sentenza n. 80/2011 la Corte

della Convenzione rispetto ai diritti sociali attraverso una copiosa giurisprudenza relativa all'art. 1 Protocollo addizionale n. 1 e all'art. 8 Cedu⁹⁵.

In particolare, in riferimento al diritto all'abitazione, nella giurisprudenza relativa al Protocollo addizionale n. 1 ("ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni"), i giudici di Strasburgo sin dalla fine degli anni Settanta, con la decisione *James v. United Kingdom*⁹⁶, hanno affermato che nella moderna società l'abitazione è una primaria esigenza sociale la cui regolamentazione non può essere lasciata al mercato⁹⁷. Pertanto, non sono state ritenute in contrasto con la

riprende lo schema della fonte interposta già seguito nelle sentenze gemelle nn. 348 e 349 del 2007, non accogliendo la prospettata "comunitarizzazione" della Cedu ex art. 6 del Trattato di Lisbona e chiarendo che l'art. 11 Cost. non fornisce "copertura" al sistema Cedu. In questo modo, come è stato osservato da A. RUGGERI, *La Corte fa il punto sul rilievo interno della Cedu e della Carta di Nizza-Strasburgo (a prima lettura di Corte cost. n. 80 del 2011)*, in *www.forumcostituzionale.it*, 23 marzo 2011, la Corte "pone l'accento sui profili di separazione piuttosto che su quelli d'integrazione, alla luce di una prospettiva di inquadramento sistematico d'ispirazione formale astratta"; A. RANDAZZO, *Brevi note a margine della sentenza n. 80 del 2011 della Corte costituzionale*, in *giurcost.org*, ultimo accesso, giugno 2011, osserva come seguendo il ragionamento della Corte la "Cedu potrebbe trovare applicazione diretta (ex art. 11) solo nei casi in cui i precetti di quest'ultima che vengono in rilievo nel caso concreto riguardino materie di competenza non prettamente statale, ma rientrino tra le competenze dell'unione e che si dia sostanziale coincidenza tra la Cedu stessa e la Carta di Nizza-Strasburgo o altra norma dell'unione".

⁹⁵ Rispetto al Protocollo 1 la giurisprudenza Edu ha ricavato tre norme: una relativa al principio del rispetto della proprietà, primo periodo del primo comma; una seconda relativa alle ipotesi di privazione della proprietà, secondo periodo del primo comma; infine una terza concernente il diritto degli Stati di regolamentare l'uso del bene a fini di interesse generale, o fiscale; cfr. Corte Edu, *Sporrong e Lönnroth v. Svezia*, ric. n. 7151/75, 23 settembre 1982; *James e altri v. Regno Unito*, ric. n. 8793/79, 21 febbraio 1986; F. BUONOMO, *La tutela della proprietà dinanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo*, Milano, 2005; A. MOSCARINI, *Proprietà privata e tradizioni costituzionali comuni*, Milano, 2006, specie p. 228 e ss.; B. CONFORTI, *La giurisprudenza della Corte di giustizia di Strasburgo in tema di proprietà*, in M. COMPORTI (a cura di), *La proprietà nella carta europea dei diritti fondamentali*, Milano, 2005, 113.

⁹⁶ Corte Edu, *James e altri c. Regno Unito*, ric. n. 8793/79, par. 47; in argomento cfr. E. BREMS, *Indirect protection of social rights by the European Court of Human Rights*, in D. BARAK-EREZ-A. GROSS (eds), *Exploring social rights. Between theory and practice*, Portland, Hart Publishing, 2007, p. 135 e ss.

⁹⁷ Cfr. 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, 2009, p. 19 ss.; in generale sul ruolo della giurisprudenza delle Corti europee nella tutela dei diritti fondamentali

Cedu le limitazioni al diritto di proprietà da parte dello Stato, quando perseguono obiettivi di giustizia sociale, purché non discriminatorie⁹⁸ e proporzionate all'obiettivo⁹⁹.

Allo stesso tempo, nella giurisprudenza relativa all'art. 8 Cedu, la garanzia del diritto all'abitazione è derivata da un orientamento volto ad estendere la tutela dei diritti in ragione delle connesse implicazioni sociali. In questo modo i giudici di Strasburgo sono giunti a garantire in via indiretta il diritto all'abitazione per il tramite della tutela riconosciuta ad altri diritti, alla vita privata, al domicilio e alla vita familiare, di cui la casa, intesa come "home", costituisce il cuore pulsante¹⁰⁰.

la letteratura è vastissima, *ex multis*, cfr. E. Malfatti, *L' "influenza delle decisioni delle Corti europee sullo sviluppo dei diritti fondamentali (e dei rapporti tra giurisdizioni)"* in AA.VV., *Le garanzie giurisdizionali. Il ruolo delle giurisprudenze nell'evoluzione degli ordinamenti. Scritti degli allievi di Roberto Romboli*. A cura di G. CAMPANELLI-F. DAL CANTO-E. Malfatti -S. PANIZZA-P. PASSAGLIA-A. PERTICI, Torino 2010, p. 165; più ampiamente E. Malfatti, *I "livelli" di tutela dei diritti fondamentali nella dimensione europea*, Torino, 2018, *passim*; A. RUGGERI, *Dialogo tra le Corti e tecniche decisorie, a tutela dei diritti fondamentali*, in *Quaderni europei*, n. 59, dic. 2013; ID., *Corte europea dei diritti dell'uomo e giudici nazionali, alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale (tendenze e prospettive)* in Oss. cost. n. 5/2018; F. BIONDI, *Quale dialogo tra le Corti?*, in *federalismi.it* n. 18/2019; D. TEGA, *I diritti sociali nella dimensione multilivello tra tutele giuridiche e crisi economica*, in E. CAVASINO-G. SCALA-G. VERDE (a cura di), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia: il ruolo della giurisprudenza*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013, p. 83 e ss.

⁹⁸ M.L. PADELLETTI, *Protocollo 1-Art.1. Protezione della proprietà*, in S. BARTOLE-P. DE SENA-V. ZAGREBELSKY (a cura di), *Commentario breve alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà*, Cedam, Padova, 2012, p. 793 e ss.; F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza: la condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 119.

⁹⁹ Corte Edu, Grande Camera, *Mellacher e altri c. Austria*, ricc. nn. 10522/82, 11011/84 e 11070/84, 19 dicembre 1989, § 48; Generalmente, la Corte ha ritenuto che il margine di apprezzamento nella valutazione dell'interesse pubblico con cui bilanciare la limitazione al diritto di proprietà rientrasse nella discrezionalità degli Stati, ragion per cui raramente gli interventi statali quali quelli derivanti dalla regolamentazione del mercato delle locazioni, sono stati ritenuti sproporzionati; Cfr. G. SCACCIA, *Proporzionalità e bilanciamento tra diritti nella giurisprudenza delle corti europee*, *www.rivistaaic.it*, n. 3/2017, p. 13 e ss.; F. DONATI-P. MILAZZO, *La dottrina del margine di apprezzamento nella giurisprudenza della Corte europea dei Diritti dell'uomo*, in *Riv. AIC*, 2002, p. 21 e ss.; P. TANZARELLA, *Il margine di apprezzamento*, in CARTABIA (a cura di), *I diritti in azione*, 2007, Il Mulino, Bologna, p. 145 e ss., specie p. 160.

¹⁰⁰ L'art. 8 Cedu, Diritto al rispetto della vita privata e familiare, dichiara che "1. Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio

Sembra potersi configurare per gli Stati un'obbligazione di mezzi "orientata al risultato", specie in riferimento a situazioni di particolare fragilità tali da imporre obblighi positivi per lo Stato che, sebbene non importino l'assegnazione di un alloggio, certamente impongono l'erogazione di prestazioni volte a soddisfare le esigenze abitative¹⁰¹. In realtà, a fronte del rilievo che il diritto all'abitazione ha assunto nella giurisprudenza Edu, resta ferma la debolezza connessa alla sua giustiziabilità intesa in senso verticale quale pretesa del singolo ad ottenere in giudizio la soddisfazione di un proprio diritto da parte dello Stato che fino ad oggi è stata limitata essenzialmente all'accertamento di eventuali profili discriminatori *ex art. 14 Cedu*¹⁰².

L'altra parte dell'intarsio normativo a tutela del diritto all'abitazione è costituito dalla Carta sociale europea (d'ora in poi Cse) che nella ver-

domicilio e della propria corrispondenza. 2. Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del Paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui"; in argomento Dj. HARRIS-M. O'BOYLE -C. WARBRICK, *Law of the European Convention on Human Rights*, 2nd edition, Oxford University Press, 2009, p. 367 evidenziano come l'articolo 8 riguardi la vita privata al cuore della quale vi è il concetto di uno spazio privato nel quale nessuno ha titolo di entrare; analogamente anche P. KENNA, *Globalization and housing Rights*, in *Indiana Journal of law*, n.15/ 2008, p. 430 e ss., specie p. 448; una ricostruzione della relazione tra l'art. 8 Cedu ed il diritto all'abitazione nella giurisprudenza della Corte europea è offerta dal Council of Europe and European Court of Human Rights, *Guide on Article 8 of the Convention- Right to respect for private and family life*, 2019, in http://www.echr.coe.int/Document/Guide_Art_8_ENG.pdf

¹⁰¹ Il riferimento è, ad esempio, al noto caso *Marzari c. Italia* del 1999, ric. n. 36448/97; *Yordanova c. Bulgaria*, ric. n. 25446/06, 24-4-2012; cfr. C.L. ROZAKIS-P. VOYATZIS, *Le droit au respect de ses biens: une clause déclaratoire ou une "omnibus" norme?*, in H. VANDENBERGHE (eds), *Property and human rights*, Brugge, Die Kure, 2006, pp. 1-28; più in generale *ex multis* G. MARTINICO, *Il trattamento nazionale dei diritti europei: CEDU e diritto comunitario nell'applicazione dei giudici nazionali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2010, p. 691 e ss.

¹⁰² Cfr. N. MOONS, *The right to house in law and society*, Routledge, New York-London, 2018, pp. 78-82 e 100-101; A. BUYSE, *Destruction of housing and discrimination against Roma-developments at the ecthr*, in *Housing and ESC Rights quarterly*, vol. III, 2006 ni, p. 5 e ss.; F. SUDRE, *La protection des droits sociaux par la Cour Européenne de Droits de l'Homme: un exercice de "jurisprudence fonction?"*, in *RTDH n. 55/2003*, p. 756 e ss.; N. BERNARD, *Pas d'expulsion de logement sans contrôle juridictionnel- le droit au logement et la Cour Européenne des Droits de l'Homme*, in *RTDH n. 79/2009*, n. 79, p. 527 e ss.

sione revisionata del 1996, fa espresso riferimento al diritto all'abitazione (art. 31)¹⁰³.

Le disposizioni che la Carta sociale europea dedica al diritto all'abitazione (art. 31) contribuiscono a completarne il sistema di tutela in ambito europeo dato che essa presenta "spiccati elementi di specialità rispetto ai normali accordi internazionali, elementi che la collegano alla Cedu *di cui la Cse* costituisce il naturale completamento sul piano sociale poiché, come si legge nel preambolo gli Stati membri del Consiglio d'Europa hanno voluto estendere la tutela anche ai diritti sociali, ricordando il carattere indivisibile di tutti i diritti dell'uomo"¹⁰⁴.

Analogamente alle disposizioni della Cedu, quelle della Cse implicano "l'intervento della Corte costituzionale cui va prospettata la questione di legittimità costituzionale, per violazione del primo comma dell'art. 117 Cost. della norma interna ritenuta in contrasto con la Carta"¹⁰⁵. Quest'

¹⁰³ Ratificata con legge n. 30/1999, nella versione modificata del 1996, all'art. 31 dispone "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"; altre disposizioni relative al diritto all'abitazione si ricavano dall'art. 16 sulla protezione della famiglia, dall'art. 19 sui diritti dei lavoratori migranti e delle loro famiglie e dall'art. 30, sul diritto alla protezione della libertà e dall'emarginazione sociale. Per tutti si veda C. PANZERA-A. RAUTI-C. SALAZAR-A. SPADARO (a cura di), *La Carta sociale europea tra universalità dei diritti ed effettività delle tutele*, Napoli, 2017; G. GUIGLIA, *Il diritto all'abitazione nella Carta sociale europea: a proposito di una recente condanna da parte del Comitato europeo dei diritti sociali*, in *Riv. AIC*, n. 3/2011.

¹⁰⁴ Corte cost. sent. n. 120, 1 aprile 2018, punto 10.1 cons. diritto; sent. 194, 26 settembre 2018, punto 14 cons. diritto; la sentenza opera una valorizzazione della Carta sociale europea che per la prima volta non resta nella sua posizione secondaria a fare da "sfondo della motivazione, ma balza in primo piano" così C. SALAZAR, *La Carta sociale europea nella sentenza n.120/2018 della Consulta: ogni cosa è illuminata?*, in *Quad. cost.*, 2018, p. 905; G. CANALE, *La libertà di associazione sindacale militare: il primo passo di un cammino ancora lungo* (Nota alla sentenza della Corte costituzionale 11 aprile 2018, n. 120), in *Osservatorio Costituzionale AIC*, 20 novembre 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 *forumquadernicostituzionali.it*, 20 settembre 2018; S. STURNIOLO, *Una porta prima facie aperta ma in realtà ancora "socchiusa" per la Carta sociale europea*, in *Forum quad. cost.*, 13 luglio 2018; C. PANZERA, *Indennità di licenziamento e garanzie (costituzionali ed europee) del lavoratore*, in *www.diritticomparati.it*, 6 dicembre 2018.

¹⁰⁵ Corte cost. n. 120/2018, punto 10 del cons. dir., cfr. E. Malfatti, *La CEDU come parametro tra Corte costituzionale e giudici comuni*, in *AssociazioneGruppodì Pisa*, 25 ottobre 2019, p. 116 e ss., specie p. 140, pone in evidenza come in realtà la sentenza n.

ultima, infatti, in quanto fonte internazionale pattizia, ha valenza sub-costituzionale, prevalente sulle norme primarie interne e costituisce, ai sensi dell'art. 117, comma 1, norma interposta al cui rispetto sono tenuti il legislatore nazionale e regionale¹⁰⁶.

In letteratura, in ragione del “vincolo positivo che si evince dall'art. 117 Cost., che impone al legislatore nazionale l'obbligo di dare attuazione agli impegni assunti con l'entrata in vigore della Carta sociale europea”, è stato sostenuto che “l'effettività della Carta in ordine al diritto all'abitazione può bensì dipendere da interventi normativi interni, ma è innegabile che, essendo ormai entrata in vigore, in presenza dell'ordine di esecuzione dato con legge, l'obbligo di risultato contratto nell'ordinamento internazionale viene trasferito anche in quello interno e si impone a tutti gli organi competenti ad attuarlo, compresi quelli giurisdizionali”¹⁰⁷.

In questa prospettiva, la Cse rivela le sue potenzialità come pietra angolare per un rafforzamento del diritto all'abitazione, potenzialità valorizzate anche dall'intrinseco legame con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (Cdfue), cui il Trattato di Lisbona riconosce lo stesso valore giuridico dei Trattati (art. 6 TUE). In effetti, l'art. 34, par. 3, Cdfue si limita ad affermare che il diritto all'assistenza abitativa, accanto al diritto all'assistenza sociale, costituisce il mezzo per lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, per garantire un'esistenza dignitosa e affida alla legislazione e alla prassi le modalità di tutela. Tuttavia, è nella Spiegazione relativa all'art. 34, par. 3, della Carta di Nizza, che si esplicita il suddetto legame affermando che esso è “ispirato all'art. 13 della

120/2018 finisca per configurare “un ruolo marginale per i giudici comuni a vantaggio di una dialettica tutta centrata sulle relazioni “da lontano” tra la Corte costituzionale e organismi di Strasburgo”; G. CAMPANELLI, *Carta sociale europea e CEDU: rapporto tra parametri e puntualizzazione delle differenze*, in *giurcost.*, 20 luglio 2020.

¹⁰⁶ B. LIBERALI, *Un nuovo parametro interposto nei giudizi di legittimità costituzionale: la Carta Sociale Europea a una svolta?*, in *federalismi.it*, n. 17/2017; I. TRICOMI, *Complementarietà tra Cedu e Carta sociale europea: principi costituzionali, parametri europei, proporzionalità e ruolo dei giudici. Il caso della libertà sindacale dei militari*, in *Diritto-pubblicoeuropeorassegnaonline*, giugno 2018; G.E. POLIZZI, *Le norme della Carta sociale europea come parametro interposto di legittimità costituzionale alla luce delle sentenze della Corte costituzionale nn. 120 e 194 del 2018*, in *federalismi.it*, n. 4/2019, p. 4 e ss.

¹⁰⁷ Così G. GUIGLIA, *Il diritto all'abitazione nella carta sociale europea: a proposito di una recente condanna dell'Italia da parte del comitato europeo dei diritti sociali*, in *Riv. AIC*, n. 3/2011, anche per il virgolettato sopra; in questo senso più recentemente anche C. LAZZARI, *Sulla Carta sociale europea quale parametro interposto ai fini dell'art. 117, comma 1, Cost. note a margine delle sentenze 120/2018 e 194/2018*, in *federalismi.it*, n. 4/2019.

Cse e agli artt. 30 e 31 della Carta sociale riveduta, nonché al punto 10 della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori¹⁰⁸.

Questo legame ha consentito lo sviluppo di un dialogo tra i giudici di Strasburgo e il Comitato economico dei diritti sociali (Ceds) le cui decisioni, sebbene non vincolanti per l'interpretazione della Cse, sono caratterizzate da un'"autorevolezza" (Corte cost. sent. n. 120/2018, cons. dir. punto 10) che ha agevolato l'avvio di una sorta di "osmosi" tra le pronunce dei due organi, per quanto circoscritta al rispetto del principio di non discriminazione (Protocollo addizionale n. 12 e art. 14 Cedu)¹⁰⁹.

In realtà, rispetto al diritto all'abitazione si coglie una convergenza soprattutto tra le giurisprudenze della Corte Edu e della Corte di giustizia; d'altronde i diritti di cui all'art. 7 della Cdfue, in cui è configurabile il diritto all'abitazione, come chiarito nelle Spiegazioni alla Carta corrispondono ai diritti di cui all'art. 8 Cedu¹¹⁰.

In particolare, i giudici di Lussemburgo con l'inasprirsi della finanziarizzazione del mercato immobiliare e della sua crisi si sono orientati in senso analogo ai giudici di Strasburgo ponendo al centro delle loro decisioni relative al diritto all'abitazione, il concetto di *home*, quale necessario presupposto del diritto alla vita privata e familiare *ex* art. 7 della Cdfue¹¹¹.

¹⁰⁸ Così R. CHURCHILL-U. KHALIQ, *The Collective Complaints System of the European Social Charter: an effective mechanism for Ensuring compliance with Economic and Social Rights?*, in *European Journal of International Law*, vol. 15/2004, p. 417 e ss. specie p. 437, ritengono che si tratti di "essentially a quasi-judicial one, applying law to the facts to reach a considered conclusion".

¹⁰⁹ Così G. GUIGLIA, *Il diritto all'abitazione nella Carta sociale europea: a proposito di una recente condanna da parte del Comitato europeo dei diritti sociali*, cit., p. 12; in generale, relativamente all'attività del Ceds, ID., *Il ruolo del Comitato europeo dei diritti sociali al tempo della crisi economica*, in *Riv. AIC*, n. 2/2016; L. MOLA, *La prassi del Comitato europeo dei diritti sociali relativa alla garanzia degli standard di tutela sociale in tempi di crisi economica*, in N. NAPOLETANO-A. SACCUCCI (a cura di), *Gestione internazionale delle emergenze globali. Regole e valori*, Napoli, 2013, p. 195 e ss.; nonché J.F. AKANDJI-KOMBÉ, *Actualité de la Charte sociale européenne*, RTDH 2008, p. 507.

¹¹⁰ L'art. 7, Cdfue, *Rispetto della vita privata e della vita familiare*, dispone che "Ogni individuo ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e delle sue comunicazioni"; in argomento F. DELLA NEGRA, *The uncertain development of the case law on consumer protection in mortgage enforcement proceedings: Sánchez Morcillo and Kusionova*, in *Common Market Law Review*, 2015, p. 1009 e ss.

¹¹¹ Nel senso di un rafforzamento del diritto all'abitazione, ma attraverso le disposizioni della Carta Fondamentale dei diritti P. KENNA-H.S. MORENO, *Towards a common*

In generale, sin dalla giurisprudenza relativa alla direttiva 93/13/CE sulle clausole abusive nei contratti fra consumatore e professionista si rileva una priorità riconosciuta alla tutela del diritto all'abitazione, al punto da giungere a giustificare la sospensione delle esecuzioni immobiliari quando queste implicino la perdita della casa per il consumatore e la sua famiglia¹¹². In particolare, nella sentenza *Kusionova* la Corte di giustizia ricalca la giurisprudenza della Corte Edu sviluppata a partire dalla sentenza *McCann v. United Kingdom*, ripresa in *Rousk v. Sweden*, in cui si afferma che “*the loss of a home is one of the most serious breaches of the right to respect for the home*”¹¹³. Si tratta di una convergenza che stimola almeno due ordini di riflessioni. In primo luogo, sembra si possa rilevare un seppur debole segnale di emancipazione della tutela del diritto all'abitazione dalla sua funzionalizzazione rispetto alle libertà economiche poste a fondamento del mercato¹¹⁴. La sintonia della giurisprudenza della Corte di giustizia con la Corte Edu rivela uno spiraglio di apertura verso una giustizia sociale che a lungo è rimasta offuscata da quella che in dottrina è stata definita come “giustizia d'accesso”. Quest'ultima è coerente con un sistema in cui gli Stati adottano politiche pubbliche che favoriscono la costruzione di un mercato in cui giocano gli operatori economici come imprenditori, lavoratori e consumatori e agevolano il rientro di quegli operatori economici che sono stati eventualmente esclusi dal mercato stesso. Si tratta di un modello di giustizia ben diverso dai modelli di “giustizia sociale” che appartengono al patri-

standard of protection of the right to housing in Europe through the charter of fundamental rights, in *European Law Journal*, vol. XXV, n. 6/2019, p. 608 e ss.

¹¹² Il riferimento è al noto caso *Aziz* C-415/11, su cui criticamente per l'espansione del ruolo che la Corte avrebbe assunto H.W. MICKLITZ, *Mohamed Aziz - sympathetic and activist, but did the court get it wrong?*, in V. COLAERT-E. TERRY (eds.), *Landmark Cases of EU Consumer Law- in Honour of Jules Stuyck*, Intersentia, 2013, p. 615 e ss.

¹¹³ Corte eur. giust. 10 settembre 2014, C-34/13, *Kušionová*; Corte Edu, *McCann v. United Kingdom*, application n. 19009/04, par. 50 e *Rousk v. Sweden*, application n. 27183/04, par. 137; cfr. F. DELLA NEGRA, *The uncertain development of the case law on consumer protection in mortgage enforcement proceedings: Sánchez Morcillo and Kusionova*, cit., p. 1012 e ss.

¹¹⁴ Così P. KENNA, *Introduction*, in P. KENNA-S. NASARRE-AZNAR-P. SARKES-C.U. SCHMID (ed.), *Loss of homes and evictions across Europe*, Elgar Publishing, Cheltenham, UK, 2018, pp. 40-41, l'A. osserva che la convergenza della giurisprudenza della Corte di giustizia e della Corte Edu “is a closer link between mortgage law, consumer law and human rights law, with the Unfair Contract Terms Directive providing the nexus between all three areas”.

monio costituzionale delle moderne democrazie e che sono caratterizzati da interventi redistributivi che a loro volta presuppongono una solidarietà fiscale oltre che etico-sociale, ragion per cui sono stati definiti anche di “giustizia sociale solidaristica”¹¹⁵.

La seconda riflessione riguarda la dimensione in cui avviene questa apertura della Corte di giustizia che è propria dell'efficacia c.d. orizzontale relativa ai rapporti tra privati in cui il diritto europeo consente una pretesa soggettiva non mediata dal legislatore. La Corte, infatti, supporta l'efficacia orizzontale del diritto all'abitazione attraverso decisioni relative a tutele contrattuali, ma anche non contrattuali, connesse al rispetto del suddetto diritto fondamentale. Non è questa la sede per approfondire l'impatto che questa giurisprudenza sta avendo rispetto alla c.d. costituzionalizzazione del consumatore¹¹⁶, caratterizzata dalle connessioni sem-

¹¹⁵ Il concetto di giustizia di accesso è di H-W. MICKLITZ, (ed.), *The many concepts of social justice in European Private Law*, Edward Elgar Publishing, London, 2011; poi ripreso da K. TUORI, *European Constitutionalism*, Cambridge University Press, 2015, p. 227 e ss., specie p. 266 che osserva come il diritto dell'Ue, specie il diritto privato con particolare riguardo al diritto dei lavoratori, dei consumatori e alla legislazione sviluppatesi intorno al principio di non discriminazione e di accesso al mercato delinei chiaramente un modello di “giustizia d'accesso”, diverso da quello proprio di giustizia sociale; la questione della giustizia sociale in Europa e dell'incapacità del mercato di assolvere a tale funzione è evidenziata da A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell'euro e conflitto sociale. L'illusione della giustizia attraverso il mercato*, Franco Angeli, Milano, 2016, *passim*; S. GIUBBONI, *Stato sociale e integrazione europea: una rivisitazione teorica*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, n. 46/2017, p. 553 e ss.; più in generale, in senso critico rispetto alla giurisprudenza della Corte di giustizia in tema di bilanciamento dei diritti sociali con le libertà economiche, specie nelle decisioni assunte durante la crisi del 2008, S. GIUBBONI, *L'insostenibile leggerezza del Pilastro europeo dei diritti sociali*, in *Pol. dir.*, n. 4/2018, p. 557 e ss., specie p. 574 in cui osserva come sia stato seguito un orientamento coerente con la “logica neoliberale della nuova governance economica europea”; analogamente A. PATRONI GRIFFI, *Ragioni e radici dell'Europa sociale, federalismi.it.*, n. 4/2018, p. 33 e ss., specie p. 38; diversamente evidenzia il positivo ruolo di stimolo della giurisprudenza della Corte di giustizia rispetto alla giurisprudenza interna in materia di diritti sociali A. RUGGERI, *Per uno studio sui diritti sociali e sulla Costituzione come “sistema” (notazioni di metodo)*, in *Consulta online*, n. 2/2015 p. 549 e ss.; A. CIANCIO, *Alle origini dell'interesse dell'Unione europea per i diritti sociali*, in *federalismi.it.*, n. 4/2018, p. 20 e specie p. 25; il ruolo che la Corte di giustizia ha avuto nella tutela di “diritti che hanno dato forma al ‘patrimonio costituzionale europeo’” è stato approfondito da P. BILANCIA, *La dimensione europea dei diritti sociali*, in *federalismi.it.*, n. 4/2018, p. 5 e ss., specie p. 12.

¹¹⁶ Cfr; M. LUCIANI, *Interpretazione conforme a Costituzione*, in *Enc. dir.*, *Annali*, IX, 2016, p. 391 e ss.; E. NAVARRETTA, *Costituzione, Europa e diritto privato. Effettività e Drittwirkung ripensando la complessità giuridica*, Torino, 2017, p. 155 e ss.; ID.,

pre più frequenti della normativa a tutela dei diritti dei consumatori con i diritti fondamentali, ma preme osservare la funzione di stimolo che la giurisprudenza delle due Corti può esercitare sullo Stato.

Uno stimolo che dovrebbe essere recepito dai poteri pubblici nell'adozione di misure di contrasto alla povertà abitativa e di garanzia del diritto all'abitazione che non possono sovraccaricare oltremodo il diritto dei contratti, e dunque il rapporto tra le parti, di funzioni proprie degli organi di indirizzo politico¹¹⁷. Ne deriverebbe che non solo una delle parti subirebbe una limitazione ingiusta correlata ad un onere che spetta all'intera collettività¹¹⁸, ma soprattutto perché in caso di controversia il giudice dovrebbe decidere svolgendo valutazioni di tipo socioeconomico che spettano principalmente al circuito Governo Parlamento.

Questi ultimi, per le ragioni già accennate, riconducibili alla tenuta dello Stato democratico oltre che alla preservazione della identità di Stato sociale, hanno il dovere di approntare misure volte a garantire una vita dignitosa¹¹⁹ che, se in alcuni casi può svilupparsi a partire da un reddito minimo garantito, in altri deve iniziare proprio dall'abitazione.

In quest'ottica la definizione del "risultato", dell'obiettivo cui dovrebbe essere teso l'intervento dello Stato, potrebbe essere ricavabile dal contributo che il Ceds, sia attraverso la pubblicazione di report annuali sulle politiche e sulla normativa poste in essere dagli Stati, sia attraverso decisioni e raccomandazioni, ha offerto indicando gli obblighi da rispettare nel garantire gli standard minimi del diritto all'abitazione. In particolare, il Comitato ha chiarito che ai fini della conformità all'art. 31 della Carta, gli Stati hanno il dovere di: adottare mezzi giuridici, finanziarie e ope-

Costituzione e principi fondamentali: dialogo ideale con Angelo Falzea, in *Riv. dir. civ.*, n. 4/2017, p. 982 e ss.; G. D'AMICO, *Problemi (e limiti) dell'applicazione diretta dei principi costituzionali nei rapporti di diritto privato (in particolare nei rapporti contrattuali)*, in *giustiziacivile.com*, Giuffrè, Milano, 2016; H. MICKLITZ, *Il consumatore: mercantizzato, frammentato, costituzionalizzato*, *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2016, p. 859 e ss.

¹¹⁷ Sul punto S. PAGLIANTINI, *Effettività della tutela giurisdizionale*, "consumer welfare" e diritto europeo dei contratti nel canone interpretativo della Corte di giustizia: traccia per uno sguardo d'insieme, Nuove leggi civili commentate, 2014, p. 804 e ss., specie p. 810 e ss.

¹¹⁸ Così E. BARGELLI, *La costituzionalizzazione del diritto privato attraverso il diritto europeo. Il right to respect for the home ai sensi dell'art. 8 cedu*, in *Europa e dir. privato*, n. 1/2019, p. 51 e ss., specie pp. 65-75.

¹¹⁹ In questo senso M. RUOTOLO, *La lotta alla povertà come dovere dei pubblici poteri. Alla ricerca dei fondamenti costituzionali del diritto a un'esistenza dignitosa*, in *Dir. pubb.*, n. 2/2011, p. 291 e ss.

rativi necessari per progredire verso gli obiettivi della Carta; disporre di statistiche significative su bisogni, risorse e risultati; effettuare revisioni periodiche dell'impatto delle strategie adottate; fissare una tempistica per il raggiungimento degli obiettivi in ciascuna fase; valutare l'impatto delle politiche adottate su ciascuna categoria di soggetti interessati, specie i più fragili¹²⁰.

Purtroppo, si tratta di raccomandazioni sostanzialmente disattese, il che testimonia il persistere del divario tra la centralità che il diritto all'abitazione sta acquisendo nelle fonti e nella giurisprudenza nazionale e sovranazionale e le politiche che lo Stato pone in essere per la sua effettività¹²¹.

¹²⁰ In questo senso *ex multis*, la decisione del Ceds, 8 settembre 2009, recl. n. 53/2008 (*European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) v. Slovenia*), reperibile all'indirizzo www.coe.int. Cfr. European Committee of social Rights, *2nd assessment of the follow-up (2017): European Federation of National Organizations working with the Homeless (FEANTSA) v. Slovenia, compliant n. 53/2008*, reperibile all'indirizzo: <https://hudoc.esc.coe.int/eng/?I=cc53-2008-Assessment2-en>; in argomento, D. GAILIUTE, *Right to Housing in the Jurisprudence of the European Committee of Social Rights*, in *Societal Studies*, 2012, p. 1605 e ss.

¹²¹ Fino ad oggi le decisioni del Ceds, hanno avuto uno scarso impatto sul piano giuridico e sostanzialmente anche su quello delle politiche abitative. In riferimento a quest'ultimo aspetto, basti pensare che il Ceds ha condannato l'Italia per violazione dell'art. 31 Cse una prima volta con decisione del 7 dicembre 2005, in esito al reclamo n. 27/2004, presentato dall'*European Roma Rights Center (ERRC)* contro l'Italia e una seconda volta con decisione del 25 giugno 2010, in esito al reclamo n. 58/2009, presentato dal *Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE)*. Sebbene siano state rilevate conseguenze sul piano politico istituzionale, va anche rilevato che tali conseguenze si sono risolte in una serie di "impegni" da parte del nostro Paese nell'adottare misure di conformità all'art. 31 della Carta sociale che non hanno tuttavia sortito progressi verso l'effettività del diritto all'abitazione. Tant'è che nel Report 2020 del Ceds si rileva la mancanza di dati statistici necessari a valutare l'adequatezza dell'offerta abitativa ex art. 31, par. 1, della Carta sociale europea. La stessa mancanza di dati, fermi al 2014, impedisce di valutare anche l'impatto delle misure di contrasto alla povertà abitativa di cui al par. 2 dell'art. 31 Cse. Peraltro, anche rispetto al par. 3 dello stesso articolo, dedicato ad *alloggi a prezzi accessibili*, il Comitato, ha ritenuto che "it has not been established that nationals of other States Parties to the Charter lawfully residing or regularly working in Italy are entitled to equal treatment with regard to access to social housing; it has not been established that sufficient resources have been invested throughout the country to improve access for Roma and Sinti to social housing without discrimination in practice; nationals of other States Parties to the Charter lawfully residing or regularly working in Italy are not entitled to equal treatment with regard to access to housing benefits because the length of residence requirement is excessive"; cfr. *European Committee of Social Rights, Decision 5/12/2019, Session n. 3*, pubblicata il 27 febbraio 2020

4. *L'assenza di competenza dell'Unione Europea in materia e l'emersione della povertà abitativa nelle soft law*

L'Unione europea non ha competenze in materia abitativa, tuttavia la garanzia dell'accesso e della conservazione di un alloggio resta un elemento implicito sia agli obiettivi di politica sociale le cui competenze sono condivise con gli Stati membri (art. 4), sia a quelli di promozione degli obiettivi di occupazione, di protezione sociale di contrasto all'esclusione sociale (art. 9 Tfue); obiettivi ribaditi più volte accanto al miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (art. 151 Tfue) e che si inscrivono nel più ampio disegno di coesione economica, sociale e territoriale (art. 174 Tfue). Più in generale, rispetto agli obiettivi di dignità e uguaglianza (art. 2 Tue) e di lotta all'esclusione sociale (art. 3), il diritto all'abitazione costituisce un presupposto necessario la cui tutela ha implicazioni sulla libertà di circolazione dei lavoratori (art. 45 e ss. Tfue), sul diritto di stabilimento (art. 49 e ss. Tfue), sulla libertà di prestazione di servizi (art. 56 Tfue), tutti strumentali alla costruzione del mercato interno e allo sviluppo di un'economia sociale di mercato¹²². Ancora, le competenze dell'Unione europea in materia ambientale, energia, trasporti, concorrenza, fiscalità, politica sociale, con particolare riguardo alla lotta alla discriminazione,

e reperibile all'indirizzo: <https://hudoc.esc.coe.int/eng/?I=2019/def/ita/31/1/EN>; in particolare, sull'adeguatezza dell'abitazione P. KENNA, *Adequate Housing in International and European Human Rights Law: a Panoramic View*, in *International Journal of Land Law and Agricultural Science*, 2012, p. 4 e ss.

¹²² Cfr. R. ROLLI, *Il diritto all'abitazione nell'unione europea*, in *Contratto e Impresa/Europa*, n. 2/2013, p. 727; P. KENNA, *Housing Rights after the Treaty of Lisbon - Are there Minimum Core Obligations?*, in *The Cyprus Human Rights Law Review*, 2014, p. 13 e ss.; sull'economia sociale di mercato si veda la Comunicazione della Commissione Europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Verso un atto per il mercato unico. Per un'economia sociale di mercato altamente competitiva*, COM (2010) 608 definitivo, del 27 ottobre 2010, che contiene 50 proposte avanzate dall'allora Commissione Barroso per una strategia di rilancio del Mercato unico europeo; sul punto P. PICONE, *Origine ed evoluzione delle regole di concorrenza comunitarie: l'apologia del mercato "sociale" europeo* in *Critica del diritto*, 1974, p. 69 e ss.; S. GIUBBONI, *Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell'integrazione europea*, Bologna, 2003, pp. 27-29 e p. 165 che ricorda come la costruzione dell'economia sociale di mercato si basasse sull'assunto che potessero coesistere l'esercizio delle libertà economiche a livello sovranazionale e la garanzia dei diritti sociali sul piano nazionale, assunto poi rivelatosi errato sin dalle crisi degli anni Settanta e ancor di più dalle crisi degli ultimi dieci anni.

hanno un impatto sulle politiche abitative degli Stati membri¹²³. Questi ultimi peraltro hanno un ampio margine di discrezionalità nell'organizzazione e nel finanziamento dell'edilizia residenziale sociale, poiché l'art. 14 e il protocollo n. 26 del Tfe in materia di servizi economici di interesse generale sottrae la materia alla normativa sugli aiuti di Stato¹²⁴.

Tuttavia, anche in assenza di competenze in materia abitativa, la trasversalità della stessa ha consentito all'Unione di intervenire con direttive e strumenti di *soft law* volti ad armonizzare la legislazione degli Stati membri nel garantire i principi dell'Unione nell'accesso all'alloggio¹²⁵. Un esempio era costituito già dalla direttiva del Consiglio 29 giugno 2000, n. 2000/43 in cui si ribadiva come la discriminazione nell'accesso ai beni e servizi, incluso l'alloggio, esponga al rischio di pregiudicare gli obiettivi dell'Unione, in primis l'elevato livello di occupazione e protezione sociale e la coesione economica e sociale; in seguito la direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, ha previsto che sia garantito un alloggio o comunque una sistemazione temporanea alle persone vittime di reato¹²⁶.

Ma in realtà, come accade in generale per i diritti e le politiche sociali europee, anche la tutela del diritto all'abitazione trova il suo maggior sviluppo negli strumenti di *soft law*¹²⁷ che se intesi come espressione

¹²³ Cfr. G. MARCHETTI, *La tutela del diritto all'abitazione tra Europa, Stato e Regioni e nella prospettiva del Pilastro europeo dei diritti sociali* in *www.federalismi.it*, n. 4/2018, pp. 184 e ss., specie p. 188.

¹²⁴ Per le questioni relative alla disciplina della concorrenza si veda G.F. CARTEI, *Il servizio universale*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 290 e ss.; più recentemente G. DELLA SCALA, *Il social housing come servizio d'interesse generale tra tutela multivello del diritto sociale all'abitare e imperativi della concorrenza*, in *Riv. giur. edil.*, n. 2/2019, p. 179.

¹²⁵ La necessità di un rafforzamento del diritto all'abitazione si coglie, ad esempio, già nel parere del Comitato economico e sociale europeo, *Aspetti problematici di una definizione dell'edilizia abitativa sociale come servizio d'interesse economico generale (parere d'iniziativa)* (2013/C 44/09), in cui si ribadisce l'opportunità di riconoscere il diritto all'abitazione in una fonte primaria dell'unione, così come evidenziato precedentemente dalla Commissione per l'occupazione e gli affari sociali, *Relazione Su gli aspetti sociali dell'edilizia residenziale*, 18 marzo 1997, su *www.europarl.europa.eu*, che in sede di proposta di risoluzione al Parlamento aveva ritenuto che fosse dovere degli Stati, nel rispetto delle competenze definite dai Trattati, riconoscere un diritto effettivo e opponibile; P. KENNA, *Housing Rights-The New Benchmarks for Housing Policy in Europe?*, in *The Urban Lawyer*, vol. XXXVII, n. 1, 2005, p. 87 e ss.

¹²⁶ Cfr. E. BARGELLI, *Abitazione (diritto alla)*, in *Enc. dir.*, VI, 2007, p. 1 e ss., specie p. 6.

¹²⁷ Cfr. S. GIUBBONI, *Appunti e disappunti sul pilastro europeo dei diritti sociali*, in

dell'“indirizzo politico comunitario”¹²⁸, rivelano come anche prima del Trattato di Lisbona l'attenzione verso il diritto all'abitazione si sia andata progressivamente sviluppando. Si tratta di un'evoluzione iniziata dall'attribuzione delle competenze in materia di politica di coesione economica (Atto Unico europeo)¹²⁹ e consolidatasi nella strategia di Lisbona 2000, rafforzata nel 2005, i cui obiettivi di costruzione di un'economia della conoscenza entro il 2010 erano da perseguirsi attraverso il rafforzamento dell'inclusione sociale e dello sviluppo sostenibile¹³⁰. In questo quadro, ai fini della costruzione di un'Europa inclusiva e coesa, è emersa sempre più la centralità della tutela del diritto all'abitazione intesa come

Quad. cost., n. 4/2017, p. 953 e ss., specie p. 954; sebbene non si tratti di atti giuridicamente vincolanti e non assimilabili a fonti del diritto, per tutti cfr. R. BIN, *Soft law, no law*, in A. SOMMA (a cura di), *Soft law e hard law nelle società post moderne*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 37; va considerato che la Corte di Giustizia nel Caso Grimaldi del 1988 (sent. del 13 dicembre 1989, C-322/88, Salvatore Grimaldi c. *Fonds des maladies professionnelles*) ha stabilito che questo tipo di atti debba essere preso in considerazione dai giudici nazionali per risolvere le controversie sottoposte al loro giudizio, il che secondo altra parte della dottrina comporta di fatto la loro trasformazione in fonte primaria interna; in questo senso M. RAMAJOLI, *Soft law e ordinamento amministrativo*, in *Dir. amm.*, fasc. 1/2017, p. 1 e ss.; per un approfondimento del tema si veda A. POGGI, *Soft law nell'ordinamento comunitario*, in Convegno annuale AIC – 2005, *L'integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali*, Catania, 14-15 ottobre 2015, in www.archivio.rivistaaic.it; che riprende l'ampio dibattito in materia ricordando che esistono tre orientamenti: “quello secondo cui il *soft law* individua una tipologia di atti, quello secondo cui esso delinea una tecnica di regolazione, quello, infine, secondo cui il fenomeno comprenderebbe tanto una tipologia di atti, quanto una tecnica di regolazione”; in generale sulle *soft law* L. SENDEN, *Soft Law in European Community Law*, Oxford, 2004, p. 118 e ss.; F. TERPAN, *Soft Law in the European Union: The Changing Nature of EU Law*, in *European Law Journal*, n. 1/2015, p. 68 e ss.; E. MOSTACCI, *La soft law nel sistema delle fonti. Uno studio comparato*, Wolters Kluwer-Cedam, Padova, 2008, p. 71 e ss.; U. MATTEI, *The European Codification Process. Cut and Paste*, Kluwer, The Hague, 2003, spec. p. 107 ss.

¹²⁸ R. MANFRELLOTTI, *Sistema delle fonti e indirizzo politico nelle dinamiche dell'integrazione europea*, Torino, 2004, p. 192.

¹²⁹ Sottosezione IV, art. 23, Atto Unico Europeo; in argomento R. MICCÙ, *Finalismo dell'unione ed economia sociale di mercato: modello (obsoleto) o “principio speranza” del costituzionalismo europeo?*, in V. ATRIPALDI-R. MICCÙ-I. PERNICE (a cura di), *Quale Costituzione per l'Europa. Consolidamento e innovazione costituzionale nel “secondo” Trattato di Roma*, in *Dir. cult.*, nn. 1-2/2003, p. 129 e ss.

¹³⁰ Cfr. A. ALAIMO, *Da “Lisbona 2000” a “Europa 2010”. Il “modello sociale europeo” al tempo Della crisi: bilanci e prospettive*, in *Riv. it. dir. lav.*, n. 3/2012, p. 219 e ss.; G. FIENGO, *La nuova frontiera dei diritti sociali e della cittadinanza europea alla luce del Trattato di Lisbona*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 4/2015, p. 1029 e ss.

garanzia di accesso ad alloggi dignitosi a prezzi accessibili, centralità avvertita in particolar modo dal Parlamento europeo che ha evidenziato la strategicità della questione abitativa collocandola nel più ampio dibattito relativo alle questioni urbane. Così, già nei lavori dell'Intergruppo Urban Lodgement del Parlamento europeo, autore della Carte europea dell'alloggio del 2006, e in alcune risoluzioni del Parlamento europeo il diritto all'abitazione è riconosciuto quale "diritto fondamentale" la cui tutela costituisce la "condizione preliminare per l'esercizio e l'accesso ad altri diritti fondamentali e ad una vita dignitosa"¹³¹. In questo quadro, in seguito agli effetti disastrosi della crisi finanziaria ed economica del 2008, comincia ad emergere più forte il legame tra il diritto all'abitazione e l'inclusione sociale. Un legame che induce giocoforza a porre l'attenzione sulla povertà abitativa estrema, la *homelessness*, per il cui contrasto sono state avviate prime specifiche iniziative nell'ambito della strategia Europa 2020, attraverso la Piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale e la relativa comunicazione di accompagnamento in cui si identifica la povertà abitativa estrema come la più severa forma di povertà e deprivazione¹³².

Il legame tra diritto all'abitazione e inclusione sociale attraverso la lotta alla homelessness si traduce sul piano politico in diverse iniziative. Tra queste è da segnalare l'*European Consensus Conference on Homelessness* svoltosi a Bruxelles il 10 dicembre 2010, su input della presidenza belga del Consiglio Ue, in collaborazione con la Commissione europea e con Feantsa (Federazione europea delle organizzazioni che lavorano con le persone senza dimora). Si è trattato di una conferenza finalizzata a creare una base comune di conoscenze utili ad inquadrare il fenomeno e a cercare adeguati strumenti di contrasto e si è avvalsa del contributo di

¹³¹ Il riferimento è alla Risoluzione del Parlamento europeo, *Alloggi e politica regionale del 10 maggio 2007 (2006/2108)*; più recentemente Risoluzione del Parlamento europeo dell'11 giugno 2013, *Edilizia popolare nell'Unione europea (2012/2293)*; analogamente, nell'Agenda Urbana per l'UE approvata ad Amsterdam il 30 maggio 2016, il diritto all'abitazione si conferma come diritto a un alloggio a prezzi accessibili, adeguato e dignitoso, realizzato secondo criteri rispettosi dei principi di sostenibilità; per lo studio del diritto all'abitazione nella prospettiva delle politiche urbane si veda recentemente C. IAIONE, *Il diritto all'abitare da Nigro a Ostrom e oltre, verso l'abitare adeguato, innovativo e sostenibile*, in C. IAIONE-M. BERNARDI-E. DE NICTOLIS (a cura di), *La casa per tutti. Modelli di gestione innovativa e sostenibile per l'adequate housing*, Il Mulino, Bologna, 2019, p. 11 e ss., specie pp. 16-17.

¹³² Commission Communication COM(2010) 2020 final on Europe 2020 A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth.

studiosi e operatori del settore che, pur gettando le basi di una conoscenza comune, non è stata sostenuta negli anni a seguire da adeguate politiche da parte degli Stati membri¹³³.

Da qui in poi si sono susseguite con cadenza ravvicinata raccomandazioni, risoluzioni, pareri, report, in cui l'urgenza di adottare misure di contrasto alla povertà abitativa viene sottolineata in misura proporzionale al dilagare del fenomeno¹³⁴.

In questo andamento caratterizzato da un'asimmetria tra l'ineffettività delle politiche di contrasto alla povertà abitativa estrema e il proliferare di misure di *soft law* si inserisce anche il Pilastro europeo dei diritti sociali¹³⁵, soprattutto per l'attenzione che dedica esplici-

¹³³ I lavori della Consensus Conference sono raccolti nelle *Raccomandazioni giuridiche della giuria*; oltre che nel rapporto preparato da V. BUSCH-GEERTSEMA-W. EDGAR-E. O'SULLIVAN-N. PLEACE, in *Homelessness and homeless Policies in Europe: Lesson from Research*, entrambi reperibili su www.feantsa.org.

¹³⁴ Non appare utile riproporre una ricostruzione dei singoli interventi riportata nel documento del Commission staff working, *Confronting homelessness in the European Union - Accompanying the document - Communication from the commission to the European parliament, the Council, the European economic and social Committee and the Committee of the regions. Towards social investment for growth and cohesion - including implementing the european social fund 2014-2020*, Brussels, 20.2.2013, SWD(2013) 42 final.

¹³⁵ Il testo costituisce il risultato di un lungo processo partito nel 2015 da una proposta del Presidente della Commissione Juncker nel discorso sullo stato dell'Unione; il Pilastro europeo per i diritti sociali, è stato presentato dalla Commissione europea nell'aprile 2017 e proclamato, congiuntamente dalla Commissione, dal Consiglio e dal Parlamento europeo, al vertice sociale di Göteborg, il 17 novembre dello stesso anno. Si articola in tre Capi principali in cui si definiscono 20 principi della politica sociale europea relativa a: pari opportunità e accesso al mercato del lavoro (Capo I); condizioni di lavoro eque (Capo II); protezione sociale e inclusione (Capo III); cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Istituzione di un pilastro europeo dei diritti sociali*, COM(2017), 250 final del 26 aprile 2017; Proposta di proclamazione inter-istituzionale di un pilastro europeo dei diritti sociali, COM(251) final; Raccomandazione (UE) 2017/761 della Commissione sul pilastro europeo dei diritti sociali del 26 aprile 2017; Comunicazione della Commissione, *Un'iniziativa per sostenere l'equilibrio tra attività professionale e vita familiare di genitori e prestatori di assistenza che lavorano*, COM(2017) 252 final, del 26 aprile 2017; Proposta di direttiva del Parlamento e del Consiglio, inerente al riequilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza, abrogativa della direttiva 2010/18/UE del Consiglio, COM(2017) 253 final; Relazione della Commissione sull'attuazione da parte degli Stati membri della direttiva 2003/88/CE, relativa ad alcuni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro, COM(2017) 254 final; più recentemente, il Pilastro sembra essere stato valorizzato dall'attuale presidente

tamente agli ultimi, ai senza tetto.

In particolare il punto 19 del Pilastro, fa inizialmente riferimento alle persone che si trovano in un non precisato stato di bisogno, per le quali si può intervenire garantendo l'accesso ad alloggi sociali oppure fornendo un'assistenza abitativa di qualità; nell'ambito di questa categoria viene dedicata specifica attenzione alle persone vulnerabili che pur avendo un alloggio rischiano di perderlo a causa della loro situazione di fragilità e alle quali va garantita la protezione e l'assistenza per la conservazione della loro *home*¹³⁶. Infine, un'ulteriore specificazione è rivolta agli ultimi, ai senza tetto, la cui condizione richiede prestazioni che non si esauriscono

Von der Leyen che lo ha definito “*strategia sociale per garantire che la transizione alla neutralità climatica, la digitalizzazione e il cambiamento demografico siano socialmente equi e giusti*” nella Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 14 gennaio 2020, *Un'Europa sociale forte per transizioni giuste*, COM(2020) 14 final, Bruxelles, 14 gennaio 2020, in *eurlex.europa.eu*. In effetti si sono intensificate le azioni volte a dare attuazione al Pilastro. In particolare, la Commissione europea nel marzo 2021, ha presentato un *Piano d'azione per l'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali* (COM(2021)102) in cui sono indicate le azioni, legislative e non, che intende adottare entro la fine del 2024 e ha indicato 3 obiettivi in materia di occupazione, competenze e protezione sociale che l'UE deve conseguire entro il 2030. I suddetti obiettivi sono stati condivisi dai Paesi dell'Ue in occasione del Vertice sociale di Porto del 7-8 maggio 2021 (Dichiarazione di Porto) e del Consiglio europeo del 25 giugno 2021. In particolare il primo obiettivo consiste nel: a) (almeno) dimezzare il divario di genere a livello occupazionale rispetto al 2019 (quando era all'11,7%); b) aumentare l'offerta di servizi formali di educazione e cura della prima infanzia, contribuendo in tal modo a una migliore conciliazione tra vita professionale e vita privata e favorendo una maggiore partecipazione delle donne al mercato del lavoro; c) ridurre il tasso di giovani che non hanno un lavoro né seguono un percorso scolastico o formativo (NEET) di età compresa tra i 15 e i 29 anni dal 12,6% (2019) al 9%. Con il secondo obiettivo, ci si propone che almeno il 60% degli adulti partecipi ogni anno ad attività di formazione, il che presuppone che “almeno l'80% delle persone di età compresa tra i 16 e i 74 anni possieda competenze digitali di base” e che l'abbandono scolastico precoce sia ulteriormente ridotto e aumentata la partecipazione all'istruzione secondaria superiore. Il terzo obiettivo consiste nella riduzione di almeno 15 milioni il numero di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale, 5 milioni dei quali dovrebbero essere bambini; cfr. J. LUTHER, *Il futuro dei diritti sociali dopo il summit di Goteborg: rafforzamento o impoverimento?* in P. BILANCIA (a cura di), *I diritti sociali tra ordinamento statale e ordinamento europeo, in federalismi.it*, numero speciale n. 4/2018, p. 49 e ss.; F. BALAGUER CALLEJON, *La prospettiva spagnola sul pilastro sociale europeo*, pp. 69-79, *ibidem*.

¹³⁶ In argomento ampiamente P. KENNA-S. NASARRE AZNAR-P. SPARKES-C.U. SCHMID, *Loss of Homes and Evictions across Europe. A Comparative Legal and Policy Examination*, Elgar Publishing, 2018, *passim*.

nell'accesso all'alloggio, ma devono contemplare tutti i servizi necessari alla loro inclusione, in linea con quanto già prefigurato da diverse misure di *soft law*¹³⁷. In letteratura sono state avanzate forti critiche a partire dal modo in cui sono stati ordinati i 20 principi e diritti, nonché sul loro recepimento in uno strumento di *soft law*¹³⁸.

In particolare, è stato evidenziato come si tratti di un ordine che, oltre a riprendere i diritti già riconosciuti dalla Cdfue, appare coerente con un sistema ispirato non tanto ad una giustizia sociale, ma a garantire, come accennato, una "giustizia d'accesso" al mercato¹³⁹. In questa prospettiva si può leggere la collocazione dei principi di pari opportunità e non discriminazione nell'accesso al mercato del lavoro nel Capo I, mentre i principi e i diritti relativi alla protezione e all'inclusione sociale sono nell'ultimo Capo III.

Come è stato osservato, si tratta di un'impostazione che risente dell'impronta neoliberale¹⁴⁰ che ha progressivamente caratterizzato l'Unione

¹³⁷ In questo senso, a esempio, PARLAMENTO EUROPEO, *Risoluzione del Parlamento europeo del 16 gennaio 2014 su una strategia dell'UE per i senzatetto*, in Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, 23 dicembre 2016.

¹³⁸ S. GIUBBONI, *Appunti e disappunti sul pilastro europeo dei diritti sociali* cit., specie p.958; e ID., *L'insostenibile leggerezza del pilastro europeo dei diritti sociali*, in *Pol. dir.*, n. 4/2018, p. 557 e ss., specie p. 568, osserva che di fatto il Pilastro "ripercorre a ritroso la via della costituzionalizzazione dei diritti sociali, affidandoli a una raccomandazione e a una proclamazione inter- istituzionale dopo che, in una lunga marcia durata trent'anni, essi erano riusciti a farsi faticosamente strada (almeno in astratto) nel corpo del diritto primario dell'Unione, grazie alla Carta di Nizza del 2000 e al Trattato di Lisbona entrato in vigore nel 2009".

¹³⁹ Cfr. *retro* nota 144.

¹⁴⁰ S. GIUBBONI, *L'insostenibile leggerezza del Pilastro europeo dei diritti sociali*, in *Pol. dir.*, n. 4/2018, cit., specie p. 561 in cui l'A. osserva come il "Pilastro europeo dei diritti sociali costituisca " il culmine di una incongrua parabola storica, ove la riaffermazione dei valori e degli obbiettivi sociali dell'Unione fa da perfetto *pendant* allo svuotamento delle istituzioni del *welfare state* democratico all'interno della poderosa macchina governamentale neoliberale dell'eurozona"; più recentemente, le conseguenze negative del neoliberismo e dell'austerità sui diritti dei lavoratori sono state oggetto di una ricerca in chiave comparata svolta da M.M. LUCIO-A. KOUKIADAKI-I. TAVORA, *The Legacy of Thatcherism in European Labour relations. The impact of the politics of neo-liberalism and austerity on collective bargaining in a fragmenting Europe*, in *Institute of Employment Rights Journal*, vol. II, n. 1/2019, p. 28 e ss.; più in generale per una analisi dell'evoluzione in senso neoliberista e sulla necessità di un ritorno ad un approccio keynesiano T. PIKETTY, *Il capitale nel XXI secolo*, Bompiani, Firenze, 2016 (ed. or.: T. PIKETTY, *Le capitale au XXIe siècle*, Seuil, Paris, 2013); una ricostruzione storico giuridica sin dalla nascita del pensiero neo liberale della scuola di Friburgo, D.J. GERBER, *Constitutiona-*

europea testimoniata dall'impatto che i principi di *flexicurity* e di *austerity* hanno avuto sui diritti dei lavoratori e sui diritti sociali in generale¹⁴¹. Non a caso la piaga della povertà, e della *homelessness* in particolare, si è aggravata progressivamente in Europa¹⁴² con accentuazioni dopo la crisi finanziaria ed economica del 2008 e delle relative misure di austerità e ancor di più dopo la pandemia da Covid 19. Queste hanno impattato su un tessuto sociale in cui l'occupazione resa precaria e fragile anche dalla c.d. *flexicurity* è culminata nel fenomeno *working poor* che incide negativamente sulla capacità di sostenere i costi per un alloggio dignitoso che sarà reso più difficile per ulteriori lavoratori travolti dalle imminenti trasformazioni prodotte dall'intelligenza artificiale¹⁴³. Il tema è centrale

lising the economy: German Neo-liberalism, Competition Law and the "New" Europe, in *The American Journal of Comparative Law*, vol. 42, n. 1/1994, p. 25 e ss.; più recentemente C. PINELLI, *I rapporti economici-sociali fra Costituzione e Trattati europei*, in C. PINELLI-T. TREU (a cura di), *La costituzione economica: Italia, Europa*, Bologna, 2010, p. 26 e ss.; A. LUCARELLI, *Il modello sociale ed economico europeo*, in A. LUCARELLI-A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona. Nuovi studi sulla costituzione Europea*, Napoli, 2009; ID., *Principi Costituzionali europei tra solidarietà e concorrenza. Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, in *giurcost.org*, 7 luglio 2020; più recentemente A. GUZZAROTTI, *Neoliberismo e difesa dello Stato di diritto in Europa*, Milano, 2023, specie p. 82.

¹⁴¹ Si tratta di concetti rispetto ai quali è stata prodotta un'ampia letteratura, *ex multis* si veda S. SCIARRA, *L'Europa e il lavoro. Solidarietà e conflitti in tempo di crisi*, Laterza Roma-Bari, 2013, p. 7 e ss.; L. ZOPPOLI, *La flexicurity dell'Unione europea: appunti per la riforma del mercato del lavoro in Italia*, Working Paper in C.S.D.L.E "Massimo D'Antona".it n. 141/2011; E. REYNERI, *Anti-poverty and (decreasing) social cohesion in Europe. A comment*, in *Stato e Mercato*, n. 103/2015, p. 97 e ss.; G. BRONZINI, *Lavoro, tutela dei diritti fondamentali nelle politiche europee del "dopo Lisbona"*, in *Pol. dir.*, n. 1/2008, p. 141 e ss.

¹⁴² Secondo Fondation Abbé Pierre-Feantsa, *Fifth overview of housing exclusion in Europe 2020*, July 2020, in *www.Feantsa.org*, nel 2020 sono almeno 4 milioni le persone senza dimora in Europa, con un incremento del 70 per cento dal 2009 al 2019.

¹⁴³ Il tema è trattato con riguardo all'Italia da C. LUCIFORA, *"Working poor" e politiche per l'occupazione* in C. DELL'ARINGA-P. GUERRIERI (a cura di), *Inclusione, produttività, crescita. Un'agenda per l'Italia*, Bologna, 2019, p. 426 ss.; più recentemente si veda l'analisi del CNEL, *XXIV Rapporto Mercato del lavoro e contrattazione collettiva*, 2022, specie p. 246 in cui si evidenzia che il fenomeno è in forte espansione e che al 30 giugno 2022 i titolari di un rapporto di lavoro attivo erano poco più di 170.000, circa il 21 per cento degli indirizzati ai Servizi per il lavoro; il fenomeno del lavoro povero non riguarda solo il lavoro dipendente ma anche quello autonomo come mostrato da A. LASSANDRI, *Oltre la "grande dicotomia"? La povertà tra subordinazione e autonomia*, in *Lavoro e diritto*, n. 1/2019, p. 81 e ss.; M. RAITANO-M. JESSOULA-E. PAVOLINI-M. NATILI, *In-work poverty in Italy*, European Commission 2019 reperibile all'indirizzo: <https://ec.europa.eu/social/Blo>

per la stessa Commissione nell'European Pillar of Social Right Action Plan, pubblicato il 4 marzo 2020, che ribadisce la necessità di combattere il disagio abitativo estremo garantendo l'accesso ad alloggi di qualità a prezzi accessibili, prefiggendosi di contribuire ad alleviare la povertà energetica che tanto incide sul bilancio delle famiglie, attraverso diverse misure, tra cui la revisione della direttiva sull'efficienza energetica¹⁴⁴.

Dunque, sullo sfondo di un'Europa ancora sbilanciata verso la protezione delle libertà economiche si rileva, almeno formalmente, un rilancio dell'attenzione verso la povertà abitativa¹⁴⁵, anche nelle sue dilaganti forme estreme.

bservelet?docId=21106&langId=en; con riguardo alla diffusione del fenomeno in Europa si veda W.S. CONEN, *In-work poverty, among self employed and non standard workers in europe: Working multiple jobs as a survival strategy*, in *Pol. soc.*, n. 1/2021, p. 143 e ss.

¹⁴⁴ Oltre alla suddetta proposta di revisione della direttiva 2012/27/EU del 25 October 2012, anche la Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla prestazione energetica nell'edilizia (rifusione)- Com(2021) 802 final; una ricostruzione degli interventi in materia è offerta dalla Camera dei Deputati, Ufficio Rapporti con l'Unione europea, XVIII Legislatura, *Pacchetto "pronti per il 55%": la revisione della direttiva sulla prestazione energetica*, Dossier n. 65, 12 aprile 2022; la Commissione si propone di migliorare la qualità degli alloggi attraverso l'attuazione del Green Deal, la Renovation wave initiative del 17 settembre 2020 COM(2020) 662 final, la Raccomandazione della Commissione del 14 ottobre del 2020 sulla povertà energetica (2020/1563), nonché attraverso l'azione di orientamento e guida dell'Osservatorio europeo sulla povertà energetica; la relativa documentazione è reperibile all'indirizzo: <https://www.energypoverty.eu>. Non è possibile in questa sede soffermarci su questi temi dalle implicazioni vaste e complesse, occorre solo evidenziare come dal dibattito sviluppatosi intorno alla proposta di revisione della direttiva sull'efficienza energetica delle abitazioni, stia emergendo un rischio di impoverimento per le famiglie della fascia di reddito media e bassa, proprietarie delle abitazioni in cui vivono. Nel caso in cui gli adempimenti per l'efficientamento energetico delle abitazioni non fossero adeguatamente coperti da stanziamenti europei o statali, i proprietari di casa sarebbero costretti a farsi carico di costi molto alti in grado di incidere negativamente sul livello di benessere delle famiglie. Si verificherebbe così un paradosso per cui il rimedio alla povertà energetica contribuisce esso stesso ad aumentare la povertà complessiva.

¹⁴⁵ In questa ottica si collocano, ad esempio, sia la Comunicazione della Commissione, "Un'ondata di ristrutturazioni", sia il Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027, la cui sfida riguarda in particolare i migranti; Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni, *Un'ondata di ristrutturazioni per l'Europa: invertire gli edifici, creare posti di lavoro e migliorare la vita*, COM(2020)662 final, Bruxelles, 14 ottobre 2020; Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni – Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021 – 2027, COM (2020) 758 Final, del 24 maggio 2020 in cui, partendo dalla consapevolezza che "condizioni di vita inadeguate e la segregazione possono esacerbare le divisioni, che minano la coesione sociale", si coglie

Riguardo a quest'ultima, il 21 giugno 2021, a Lisbona, durante la conferenza organizzata dalla presidenza portoghese del Consiglio dell'UE, dalla Commissione europea e da FEANTSA (Federazione europea delle associazioni nazionali che si occupano dei senza dimora), i ministri nazionali e i rappresentanti delle istituzioni dell'UE, hanno firmato la "*Lisbon Declaration on the European Platform on Combatting Homelessness*"¹⁴⁶.

La Piattaforma segue due precedenti risoluzioni del Parlamento europeo¹⁴⁷ in cui si evidenziava l'estensione della piaga ad oltre 4 milioni di cittadini e l'urgenza di predisporre un insieme di misure di contrasto in settori complementari quali: politiche giovanili, edilizia sociale, diritto del lavoro, sicurezza sociale, reddito e reintegrazione.

Gli Stati, e con essi le Regioni e gli enti locali, si sono impegnati a condividere le conoscenze e le buone pratiche di contrasto alla *homelessness* anche avvalendosi di un miglioramento nella raccolta di dati sull'entità del fenomeno in modo da impostare adeguate politiche sociali. L'intento è quello di promuovere la prevenzione della povertà abitativa e di garan-

l'urgenza di avviare azioni europee di sostegno, specie finanziario, agli Stati membri nell'implementazione di politiche di inclusione e coesione territoriale e sociale, che garantiscano un alloggio adeguato a prezzi accessibili, quale "fattore chiave per il successo dell'integrazione" (Piano per l'integrazione 2021-2027 par.IV); di analogo tenore anche la Raccomandazione del Consiglio del 12 marzo 2021 sull'uguaglianza, l'inclusione e la partecipazione dei Rom (2021/C/93/01) in cui, al punto 10, si evidenzia la necessità che gli Stati garantiscano la parità di trattamento della popolazione Rom nell'accesso ad alloggi adeguati e desegregati.

¹⁴⁶ Il lancio della suddetta piattaforma si aggiunge ad altre iniziative che sono state adottate nell'ambito del perseguimento degli obiettivi di promozione dell'inclusione sociale e di lotta alla povertà. Tra queste si segnalano la Raccomandazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Strategia UE sui diritti dei minori*, Com(2021)142 final e la Raccomandazione del Consiglio del 14 giugno 2021 che istituisce una *Garanzia europea per l'infanzia*, con cui si mira a garantire che i minori dal rischio di povertà e di esclusione sociale abbiano accesso all'assistenza sanitaria e all'istruzione; in questo senso anche la *Strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030* e la *Strategia europea per l'assistenza*. Un'azione significativa per contrastare la povertà nonostante il lavoro è stata la direttiva (UE) 2022/2041 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea. Per una dettagliata ricostruzione si veda Camera dei Deputati-Ufficio Rapporti con l'Unione europea XIX legislatura, *L'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali*, Dossier n. 3, 7 novembre 2022.

¹⁴⁷ Risoluzione del Parlamento europeo del 24 Novembre 2020 sul contrasto al tasso di Homelessness, European Parliament (2020/2802(RSP)) e "Risoluzione del Parlamento europeo del 21 gennaio 2021 sull' "accesso a un alloggio dignitoso e conveniente per tutti" (2019/2187(INI).

tire l'accesso ad un alloggio permanente, oltre alla fornitura di servizi di supporto per i senza dimora. In tale attività si prevede anche il coinvolgimento dei c.d. *stakeholders*, segnatamente dei privati che possono essere coinvolti nella progettazione e attuazione delle suddette politiche socio-abitative per finanziare le quali gli Stati potranno avvalersi delle risorse stanziare nell'ambito della programmazione finanziaria 2021-2027, oltre alle risorse del Next generation Eu¹⁴⁸. Anche in questo caso non si tratta di azioni di natura legislativa, ma di azioni dalla valenza programmatica la cui forza vincolante può derivare dal rispetto del principio di leale collaborazione¹⁴⁹, ma che in ultima analisi resta nella volontà politica degli Stati membri e nella loro capacità di darvi attuazione. Si tratta comunque di un impegno degno di nota che si pone l'ambizioso obiettivo di porre fine alla *homelessness* entro il 2030, un obiettivo che per quanto auspicabile appare sin d'ora di difficile realizzazione in assenza di mutamenti a monte, nel modello di sviluppo europeo affinché si recuperi lo sbilanciamento della tutela dei diritti sociali rispetto al mercato, in coerenza con i valori e gli obiettivi di eguaglianza, dignità e benessere del progetto europeo indicati agli artt. 2 e 3 del Tue.

Proprio la questione *homelessness*, infatti, il suo dilagare in molti dei

¹⁴⁸ Il Next generation Eu ammonta a 800 bilioni di euro ed è suddiviso in due linee di finanziamento: il Recovery and Resilience Facility (RRF) e il Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe (React-Eu). Il RRF è il fulcro del Next generation Eu con i suoi 732,8 bilioni da impiegare in crediti e contributi a sostegno di riforme e investimenti degli Stati membri. Il React-EU consta di 50,6 bilioni destinati agli Stati membri dal Fondo regionale di sviluppo (Fers), il Fondo sociale europeo (Fse), il Fondo europeo di aiuto agli indigenti (Fead) e dalla Youth Employment initiative. Di queste risorse la Commissione assegna 150 bilioni alla "spesa sociale" che include misure per l'occupazione e formazione, educazione e assistenza all'infanzia, salute e assistenza a lungo termine oltre che per le politiche sociali. È pertanto molto difficile comprendere quale quota è effettivamente impiegata per la lotta alla homelessness; cfr. *Working together to end homelessness in Europe*, 12 Novembre 2021, p. 1 e ss., reperibile al sito: www.feantsa.org.

¹⁴⁹ In questo senso J. LUTHER, *Il futuro dei diritti sociali dopo il summit di Goteborg: rafforzamento o impoverimento?*, cit., p. 55, con riferimento al Pilastro europeo dei diritti sociali aveva evidenziato che "in un primo tempo aveva solo il valore di una Raccomandazione della Commissione ex art. 292 TFEU e con la proclamazione congiunta di Goteborg può aver acquisito il valore di un accordo delle istituzioni diverse dalla Corte di giustizia su un comune indirizzo politico. Questo atto atipico non rappresenta solo un patto politico, ma produce in virtù dei principi di leale collaborazione e di certezza giuridica anche un auto-vincolo delle stesse istituzioni nell'interpretazione del diritto dell'UE, potendo dare inizio a un procedimento di formazione di consuetudini interpretative condivisibili dagli stati membri".

Paesi europei rivela il malfunzionamento di un modello di sviluppo che va corretto non solo in ragione della coerenza con i principi e valori dell'Unione, ma anche perché paradossalmente è il sistema finanziario che rischia di implodere per effetto di politiche poco attente ai diritti sociali.

Ne è consapevole la Commissione europea che nella Comunicazione compresa nel pacchetto di primavera del semestre europeo, del 23 maggio 2022, avverte che “*House prices are growing at their fastest pace in over a decade*” e che, sebbene il settore bancario abbia resistito bene alla crisi pandemica, alcuni rischi potrebbero insorgere con la fine delle moratorie sui rimborsi dei mutui e con la cessazione delle misure di sostegno¹⁵⁰.

Le politiche e gli investimenti per l'effettività del diritto all'abitazione rivelano così, anche sotto questo profilo, come il contrasto alla povertà abitativa sia diventato un itinerario necessario non solo per una società inclusiva e coesa, ma anche per la tenuta dello stesso sistema finanziario. Del resto, la crisi finanziaria ed economica innescata nel 2008 negli Stati Uniti dai mutui sub prime che tanto ha contribuito ad ampliare la piaga *homelessness* su entrambe le sponde dell'Atlantico, è una delle conseguenze di un “capitalismo cannibale” le cui contraddizioni sono esasperate dal verbo neoliberista¹⁵¹.

¹⁵⁰ European Commission, *Communication From the Commission to the European Parliament, The Council, The European Central Bank, The European Economic and Social Committee, The Committee of the Regions and the European Investment Bank*, COM (2022)600 final, par. 4.4, p. 14.

¹⁵¹ N. FRASER, *Come il sistema sta divorando la democrazia, il nostro senso di comunità e il pianeta*, Roma-Bari, 2022, p. 27 e con riferimento alle tendenze autodistruttive del capitalismo esasperate dal neoliberismo, specie nel periodo della pandemia da Covid 19, p. 179; in argomento il noto contributo di K. POLANYI, *The great transformation. Economic and Political Origins of Our Time*, Boston, 2001; (trad.it), *La grande trasformazione*, Torino, 2010; P. KENNA, *Globalization and Housing Rights*, in *Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol. XV, No. 2/2008 p. 397 e ss., specie p. 406.

CAPITOLO II

LOTTA ALLA POVERTÀ ABITATIVA E NODI COSTITUZIONALI

SOMMARIO: 1. La lotta alla povertà abitativa partendo dal diritto. Quali margini per un rafforzamento del diritto all'abitazione? – 2 Verso un livello essenziale della prestazione abitativa? – 3. Il diritto all'abitazione degli stranieri: gli ostacoli del legislatore regionale e il contributo della giurisprudenza costituzionale. – 4. Povertà abitativa e proprietà privata.

1. *La lotta alla povertà abitativa partendo dal diritto. Quali margini per un rafforzamento del diritto all'abitazione?*

Finora è stato rilevato come la lotta alla povertà abitativa sia funzionale alla tutela di una vita dignitosa e alla tenuta del sistema democratico. È stato inoltre accertato come anche in ambito sovranazionale il disagio abitativo stia conquistando una maggiore attenzione, testimoniata dalle soft law in materia. Soprattutto, è stato evidenziato come l'intarsio normativo sovranazionale, e in particolar modo la Carta sociale europea, possa fornire una base giuridica per interventi legislativi volti all'effettività del diritto violato dalla povertà abitativa. Si tratta ora di sondare quali sono i margini per un "rafforzamento" del principale diritto all'abitazione, posto che le politiche di contrasto alla povertà abitativa dovranno misurarsi "a monte" con alcuni nodi costituzionali di cui ora si dirà. In via preliminare, occorre ricordare il dibattito sull'intensità da attribuire al diritto all'abitazione che schematicamente si può sintetizzare nelle due opposte accezioni "debole" o "forte"¹. I sostenitori della prima valoriz-

¹ Più precisamente come osserva F. MODUGNO, *I "nuovi diritti" nella giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1995, p. 58 e ss., il diritto all'abitazione può essere concepito in tre diverse concezioni: una concezione "forte" comporterebbe "la pretesa giuridicamente azionabile ad ottenere un alloggio sia nella forma proprietaria, sia in

zano la strumentalità del diritto “rispetto alle altre situazioni soggettive di riconosciuto bisogno”², il che riconduce il diritto all’abitazione ad un ruolo complementare, subalterno, rispetto agli altri diritti, specie con quelli riguardanti la famiglia.

In particolare, la debolezza del diritto all’abitazione è radicata nel fatto che esso può costituire “obiettivo di un programma del legislatore e dei pubblici poteri” che potrebbe anche “ritenersi, al limite, persino implicitamente imposto (...) dalla Costituzione”, e tuttavia l’attuazione di tale programma di cui obiettivo è il diritto all’abitazione non potrebbe “negare la proprietà privata, la libera iniziativa economica e quindi il libero mercato anche soltanto nel settore della offerta e della domanda delle abitazioni”³.

Diversamente, altra parte della letteratura sostiene una concezione “forte” la cui tutela non è indiretta, strumentale al godimento di altri diritti, ma diretta al pari di un diritto soggettivo vero e proprio che si traduce nel diritto “a ricevere un’abitazione (a qualsiasi titolo: proprietà, locazione o assegnazione) o a conservarla qualora la si sia già ricevuta (la giurisprudenza di merito degli anni Settanta ha parlato, in proposito, di «diritto alla stabilità di godimento del proprio alloggio»)”⁴.

Più precisamente, si è giunti a sostenere che da tale diritto soggettivo possa derivare un vincolo per il legislatore non tanto di natura politica, esplicantesi nella programmazione degli interventi volti a garantire il diritto all’abitazione, ma di natura giuridica supportato dal concorso di alcune condizioni⁵.

altre forme giuridicamente possibili”; una concezione “intermedia” si tradurrebbe nel “diritto ad ottenere la stabilità del rapporto di locazione o, comunque, del godimento del bene”; quella “debole” configura il diritto all’abitazione “come diritto strumentale ad altre situazioni soggettive di bisogno, nel senso di una preconditione per la fruizione di altri diritti fondamentali”.

² In questo senso F. MODUGNO, *I “nuovi diritti”*, cit., p. 58 e ss.; P. CARETTI, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 424 e ss.

³ *Idem*.

⁴ Così F. PALLANTE, *Il problema costituzionale dell’attuazione dei diritti sociali (con particolare riguardo al diritto all’abitazione)*, in *Quest. giust.*, luglio 2018, p. 5; sulla giurisprudenza degli anni Settanta rispetto alla proprietà privata si veda M. LUCIANI, *Corte costituzionale e proprietà privata*, in *Giur. cost.*, 1977, I, P.1380; L. NIVARRA (a cura di), *Gli anni Settanta del diritto privato*, Giuffrè, Milano, 2008, *passim*.

⁵ A. GIORGIS, *Il diritto costituzionale all’abitazione. I presupposti per una immediata applicazione giurisprudenziale*, cit., specie p. 1134; nel medesimo senso dell’accezione forte del diritto all’abitazione anche G. GILARDI, *Abitare: un diritto, non una semplice*

La prima consiste nel ritenere essenziale il disporre di una abitazione adeguata, condizione soddisfatta dalla giurisprudenza costituzionale che, come accennato, specie a partire dalla fine degli anni Ottanta si è orientata per l'adozione di una interpretazione *magis ut valeat* della Costituzione⁶. La seconda è la disponibilità del bene stesso, condizione che teoricamente potrebbe risultare già realizzata non solo in considerazione dell'elevato numero di case non abitate, ma anche dalla rigenerazione e riutilizzo di immobili pubblici non utilizzati⁷. La terza condizione richiede l'esistenza di una organizzazione pubblica alla quale il legislatore statale affida il compito di dare attuazione al diritto all'abitare: anche in questo caso la condizione sarebbe soddisfatta dalle competenze, legislative e amministrative, esercitate non solo dallo Stato ma anche dalle Regioni e dagli enti locali.

Il concorso di queste tre condizioni consentirebbe di configurare un vincolo giuridico per il legislatore e di conseguenza renderebbe azionabile il diritto all'abitazione, potendo il giudice "ordinare l'assegnazione di un alloggio (di edilizia pubblica) o, in alternativa l'erogazione di una somma di danaro pur non prevista nel bilancio nazionale, regionale e locale, tale da consentire anche ai meno abbienti di disporre di una abitazione adeguata"⁸. Il che configurerebbe una giustiziabilità per il diritto all'abitazione che finora, come recentemente ribadito dalla Corte costituzionale (sent. n. 15/2024), è rilevabile limitatamente ai profili discriminatori pregiudizievoli per l'accesso all'alloggio di edilizia residenziale pubblica⁹.

aspettativa, in *Quest. giust. trimestrale*, n. 1/2008, p. 111 e ss.; M. GOLINELLI, "La casa è il mio mondo". I migranti e la questione abitativa, in *Quest. giust. trim.*, n. 1, 2008, p. 136; F. CORVAJA, *L'accesso dello straniero extracomunitario all'edilizia residenziale pubblica*, in *Diritto immigrazione cittadinanza*, n. 3/2009, p. 89 e ss.

⁶ V. retro Cap. I.

⁷ Su questi aspetti si tornerà nel Cap. IV.

⁸ Così A. GIORGIS, *Il diritto costituzionale all'abitazione*, cit., p. 1134.

⁹ In particolare, il potere del giudice ordinario di disporre la cessazione di comportamenti, condotte e atti discriminatori pregiudizievoli, può essere esercitato nei confronti della pubblica amministrazione attraverso ogni provvedimento che il giudice, nell'esercizio della sua discrezionalità reputi opportuno a rimuovere gli effetti della discriminazione. In questo modo si "finisce per configurare, a tutela del soggetto potenziale vittima delle discriminazioni, una specifica posizione di diritto soggettivo, e specificamente un diritto qualificabile come "diritto assoluto" in quanto posto a presidio di una area di libertà e potenzialità del soggetto, rispetto a qualsiasi tipo di violazione della stessa, che ne giustifica un contenuto e un'estensione delle tutele conseguibili atipici e variabili in

Sotto altro profilo, l'approdo ad una concezione forte del diritto all'abitazione non si ritiene possa essere il risultato di una "giudizializzazione (judicialization) della politica", di una "dislocazione non intenzionale alle corti di poteri di decisione", specie in "materie politicamente ed eticamente sensibili"¹⁰: si giungerebbe per questa via ad avallare un approccio neocostituzionalista che è compatibile con un disincanto verso la funzione di sintesi e attuazione che il legislatore è chiamato a svolgere in riferimento al progetto politico contenuto in Costituzione¹¹. Ma in questa prospettiva la valenza strategica che la lotta alla povertà abitativa assume per lo sviluppo della persona e della società di liberi ed eguali (artt. 2 e 3 Cost.), perderebbe la sua forza riducendo il diritto all'abitazione ad una "semplice" rivendicazione del soggetto¹² che il giudice può soddisfare in modo neutrale, avulso dal contesto in cui il diritto vive ed evolve. All'opposto, il radicamento del diritto all'abitare nel momento socioeconomico e politico culturale conserva al legislatore il compito di sciogliere alcuni dei principali nodi che impediscono la configurazione di un "obbligo di risultato", o quantomeno la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto all'abitare.

dipendenza del tipo di condotta"; cfr. Corte cost. sent. n. 15/2024, par. 6.2 Cons. dir.; sul punto anche Cass., sez. un., ord. n. 7186 del 2011, ivi richiamata.

¹⁰ Così M. BARBERIS, *Il neocostituzionalismo, terza filosofia del diritto*, in *Rivista di filosofia del diritto*, Fascicolo 1, giugno 2012 p. 153 e ss., specie pp. 155-156; in argomento A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2019, 251; ID., *Suprematismo giudiziario II. Sul pangiuridicismo costituzionale e sul lato politico della Costituzione*, in *federalismi.it*, n. 12/2021.

¹¹ Come mostrato da A. MORRONE, *Corte Costituzionale: Fattore Condizionante O Elemento Strutturale?*, XXXVIII Convegno AIC, "Le dinamiche della forma di governo nell'Italia repubblicana", 13 ottobre 2023, la "giudiziarizzazione" delle relazioni sociali e politiche (...) causano un ispessimento della "materia costituzionale", che dilata a dismisura il "lato giuridico" della Costituzione lasciandone in disparte se non, addirittura, svalutandone il "lato politico" (...) sovrappongono un proprio modello a quello della Costituzione *derubricandone* la natura da performativa a riflessiva"; sul neocostituzionalismo G. BONGIOVANNI, *Neocostituzionalismo*, in *Enc. giur., Annali*, vol. IV, Giuffrè, Milano, 2011, p. 749 e ss.

¹² Sulle criticità della categoria dei diritti soggettivi M. LA TORRE, *Disavventure del diritto soggettivo. Una vicenda teorica*, Giuffrè, Milano, 1996, spec., p. 359 e ss.

2. Verso un livello essenziale della prestazione abitativa?

La necessità di garantire livelli essenziali della prestazione concernente il diritto all'abitare in funzione di contrasto alla povertà abitativa e di tutela della pari dignità sociale è supportata non solo dalla citata giurisprudenza costituzionale (sentt. 49/1987; 217/1988; 404/1988), ma anche, come accennato, dal quadro giuridico sovranazionale¹³ e in particolare dell'art. 31 della Carta sociale europea¹⁴. Come chiarito dal Giudice delle leggi (sent. 166/2008), i livelli essenziali si concretizzano in "quei livelli minimali di fabbisogno che siano strettamente inerenti al nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana (...) e che non può essere disgiunta dalla fissazione su scala nazionale degli interventi allo scopo di evitare squilibri e disparità nel godimento del diritto alla casa da parte delle categorie sociali disagiate"¹⁵.

¹³ Cfr. A. RUGGERI, *Il principio personalista*, cit., p. 5.

¹⁴ Sulla Carta sociale europea v. *retro* cap.; sul punto è appena il caso di precisare che, in considerazione della distinzione tra la garanzia del nucleo minimo del diritto fondamentale all'abitare e il livello essenziale della prestazione, per gli stranieri sia da escludere che le strutture recettive loro dedicate siano idonee a tutelare il nucleo minimo del diritto all'abitare, rivelando criticità anche per altri diritti, in primis quello alla salute e alla libertà personale; si veda D. LOPRIENO, *"Trattenere e punire". La detenzione amministrativa dello straniero*, Napoli, 2018, p. 11; ID., *I campi per gli stranieri: luoghi di conditio inhumana o strumenti indefettibili per la conservazione della sovranità dello Stato?*, in AA.VV., *Immigrazione e diritti fondamentali. Fra Costituzioni nazionali, Unione europea e diritto internazionale*, a cura di S. GAMBINO-G. D'IGNAZIO, Milano, 2010, p. 528.

¹⁵ Corte cost. sent n. 166/2008, punto 3 del Cons. dir. commentata da V. VALENTI, *L'edilizia residenziale pubblica tra livelli essenziali delle prestazioni e sussidiarietà. Osservazioni alla sentenza della Corte costituzionale n. 166 del 2008*, in *www.federalismi.it*, n. 4/2009; in senso conforme anche la successiva sent. n. 121/2010; sul tema del nucleo essenziale dei diritti quale limite alla discrezionalità del legislatore e il livello essenziale delle prestazioni esiste una vastissima letteratura, ex multis C. PINELLI, *Sui "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (art. 117, comma 2, lett. m, Cost.)*, in *Dir. pubbl.*, 2002, p. 881 e ss.; D. MESSINEO, *La garanzia del "contenuto essenziale" dei diritti fondamentali. Dalla tutela della dignità umana ai livelli essenziali delle prestazioni*, Torino, 2012, specie per il nesso tra contenuto essenziale e dignità umana, p. 98 e ss.; C. PANZERA, *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti di diritti sociali*, in G. CAMPANELLI-M. CARDUCCI-N. GRASSO-V. TONDI DELLA MURA (a cura di), *Diritto costituzionale e diritto amministrativo: un confronto giurisprudenziale*, Giappichelli, Torino, 2010, specie p. 60 e ss.; S. MANGIAMELI, *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Milano, 2013, *passim*; P. CARROZZA, *Riforme istituzionali e sistemi di welfare*, in *Diritto di Welfare. Manuale di cittadinanza e istituzioni sociali*, a cura di M.

Prima di soffermarci sull'evoluzione che il diritto all'abitazione (non) ha avuto nell'attuazione dei "suddetti livelli minimali di fabbisogno" occorre positivamente rilevare come l'esigenza di garantire la prestazione abitativa sia stata avvertita anche recentemente dal legislatore che ha incluso come parte fondamentale dei livelli essenziale di assistenza sociale l'offerta di "soluzioni abitative, anche in coerenza con la programmazione degli interventi del PNRR, mediante ricorso a nuove forme di coabitazione solidale delle persone anziane"¹⁶ (art. 1, comma 162, lett. a), legge 30 dicembre 2021, n. 234)¹⁷. Sebbene limitatamente alla spe-

CAMPEDELLI-P. CARROZZA-L. PEPINO, Bologna, 2010, specie p. 215 e ss.; L. TORCHIA, *Premessa a Welfare e federalismo*, in L. TORCHIA (a cura di), Il Mulino, Bologna, 2005, specie p. 10 e ss.; C. TUBERTINI, *Pubblica amministrazione e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni*, BUP, Bologna, 2008, specie p. 30 e ss.; R. BIFULCO, "Livelli essenziali", *diritti fondamentali e statuti regionali*, in T. GROPPI-M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Giappichelli, Torino, 2004; M. LUCIANI, *I livelli essenziali delle prestazioni in materia sanitaria tra Stato e Regioni*, in E. CATELANI-G. CERRINA FERRONI-M.C. GRISOLIA (a cura di), *Diritto alla salute tra uniformità e differenziazione. Modelli di organizzazione sanitaria a confronto*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 24 e ss.; G. GUIGLIA, *I livelli essenziali delle prestazioni sociali alla luce della recente giurisprudenza costituzionale e dell'evoluzione interpretativa*, Giuffrè, Milano, 2007, specie p. 124 e ss.; A. POGGI, *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti alla salute e all'istruzione* (vers. provv. della relazione svolta presso l'Università degli Studi del Piemonte Orientale, nell'ambito della IV Settimana di studi sulle Autonomie locali, il 16 maggio 2012; L. TRUCCO, *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, relazione al Convegno del Gruppo di Pisa su *I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia*, Trapani, 8-9 giugno 2012, in www.gruppodipisa.

¹⁶ La legge 30 dicembre 2021 n. 34, art. 1, comma 159, offre una definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali, stabilendo che "sono costituiti dagli interventi, dai servizi, dalle attività e dalle prestazioni integrate che la Repubblica assicura, sulla base di quanto previsto dall'articolo 117, comma 2, lettera m), della Costituzione e in coerenza con i principi e i criteri indicati agli articoli 1 e 2 della legge 8 novembre 2000, n. 328, con carattere di universalità su tutto il territorio nazionale per garantire qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione, prevenzione, eliminazione o riduzione delle condizioni di svantaggio e di vulnerabilità"; per una ricostruzione degli interventi che hanno preceduto la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni si veda Servizio Studi della Camera dei Deputati, *Finanze, I fabbisogni standard e le capacità fiscali*, febbraio 2022; G. ARACHI, *Resoconto stenografico*, Audizione del 6 ottobre 2021; il Rapporto Finale del Comitato tecnico scientifico con funzioni Istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (Clept), Istituito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 marzo 2023.

¹⁷ Cfr. 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*, n. 1/2023, p. 52.

cifica categoria delle persone anziane, è apprezzabile la consapevolezza della centralità della prestazione abitativa come funzionale al più ampio diritto all'assistenza.

Analogamente, la consapevolezza della centralità dell'abitazione per lo sviluppo e l'inclusione della persona si coglie anche nel *Piano nazionale per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà 2021-2023* (MLPS) in cui è definita la programmazione relativa ai piani di lotta alla povertà e di quelli correlati; il piano è incentrato sul tema della residenza e invita gli Ambiti Territoriali sociali a dotarsi sia di un Pronto intervento sociale, sia di un Servizio di supporto ed accompagnamento all'iscrizione anagrafica per le persone senza dimora.

La novità di rilievo è costituita dal fatto che entrambi i servizi rientrano nei servizi essenziali delle prestazioni sociali (Leps). Si tratta di un primo passo che denota quantomeno la volontà di cominciare ad occuparsi di coloro che versano in condizioni di povertà abitativa così estrema da risultare invisibili se non per i casi di occupazione abusiva di immobili abbandonati, oppure come parte di statistiche sulle condizioni economiche del Paese¹⁸. Fermo restando le criticità rilevabili ai fini della determinazione dei livelli essenziali della prestazione abitativa, appare comunque significativa l'emersione dell'abitazione come perno fondamentale dell'assistenza, non solo come "base logistica" per lo svolgimento dei servizi, ma come parte integrante dell'esistenza umana, una parte fondamentale per la tutela, la cura della persona e delle sue relazioni sociali.

Allo stesso tempo, non si può fare a meno di notare che anche il diritto all'abitazione sconta tutte le difficoltà rilevate per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, difficoltà che come la Corte costi-

¹⁸ Peraltro, in riferimento a quanti si trovano in uno stato di deprivazione abitativa il cui bisogno spinge a ricorrere all'occupazione abusiva il legislatore ha adottato un orientamento opposto rispetto alla necessaria comprensione del problema ai fini di una soluzione; l'art. 5 del d.l. n. 47/2014 recante misure per la "lotta all'occupazione abusiva di immobili" dispone al comma 1, che "chiunque occupa abusivamente un immobile senza titolo non può chiedere la residenza né l'allacciamento a pubblici servizi in relazione all'immobile medesimo e gli atti emessi in violazione di tale divieto sono nulli; la disposizione è stata successivamente mitigata dal comma 1-*quater* dell'articolo, introdotta ex art. 11, comma 3-*bis* d.l. 20 febbraio 2017, n. 14, convertito con modificazioni in legge 18 aprile 2017, n. 48. Ad oggi pertanto "il sindaco, in presenza di persone minorenni o meritevoli di tutela, può dare disposizioni in deroga a quanto previsto ai commi 1 e 1-bis, a tutela delle condizioni igienico-sanitarie"; C. BIANCIARDI, *Vecchi miti e nuove evidenze: come stanno cambiando o dovrebbero cambiare le strategie di presa in carico delle persone senza dimora*, in *Welfare oggi*, n. 3/2019, pp. 37-49.

tuzionale ha avuto modo di ribadire afferiscono all'individuazione della soglia di spesa costituzionalmente necessaria per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, nonché il nucleo invalicabile di garanzie minime per l'effettività dei diritti (Corte cost. sent. n. 220/2021)¹⁹.

Questa indicazione è stata recepita dal legislatore (art. 1, comma 791, legge n. 197/2022) che ha subordinato "l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui all'art.116, terzo comma, della Costituzione" alla "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (Lep)".

La legge di bilancio 2023 configura pertanto la definizione dei Lep come snodo necessario per l'attuazione del c.d. regionalismo differenziato, così come lo era stata per l'attuazione del c.d. federalismo fiscale, avviato con la legge n. 42/2009 e mai realmente attuato²⁰, nonostante,

¹⁹ O. CHESSA, *Brevi note sul «contenuto essenziale» (dei diritti inviolabili) come parametro del giudizio di costituzionalità*, cit., 289; per una ricostruzione della giurisprudenza costituzionale ed europea relativa al contenuto essenziale dei diritti, recentemente L. CASTELLI, *Alla ricerca del "limite dei limiti": il «contenuto essenziale» dei diritti fondamentali nel dialogo fra le corti*, in *Riv. AIC*, n. 1/2021, p. 454 e ss.; "Nonostante l'importanza dei livelli essenziali in ambito sociale, in grado di assicurare un'assistenza uniforme e omogenea su tutto il territorio nazionale, a distanza di più di venti anni dalla legge quadro e dalla riforma costituzionale, quelli definiti sono un numero esiguo. Tale mancanza ha determinato numerosi e ripetuti richiami da parte della Corte costituzionale, della Corte dei conti, della Commissione tecnica per i fabbisogni standard e dell'Ufficio parlamentare di bilancio che ha segnalato come ancora una volta la Consulta «con sentenza n. 220/2021, ha stigmatizzato «il perdurante ritardo dello Stato nel definire i LEPS»»; così 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*, n. 1/2023, p. 52 e ss., specie p. 69.

²⁰ La legge n. 42/2009 si è costantemente scontrata con "ritardi, incertezze, soluzioni parziali e reiterati differimenti", che impediscono la concretizzazione dei pilastri fondamentali del federalismo fiscale quali: "la fiscalizzazione dei trasferimenti, diretta a superare il meccanismo della finanza derivata, è stata concretamente realizzata solo per il comparto comunale; la perequazione delle risorse basata sui fabbisogni e sulle capacità fiscali è stata avviata esclusivamente per i Comuni delle regioni a statuto ordinario; la perequazione infrastrutturale e il percorso di convergenza ai livelli essenziali delle prestazioni (LEP) fanno registrare perduranti inadempienze"; così Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale, *Relazione semestrale, sull'attuazione della legge delega 5 maggio 2009, n. 42, sul federalismo fiscale*, 15 dicembre 2021, Doc. XVI-bis n. 6, p. 248 e ss.; questi nodi critici rivelano i punti fondamentali per l'attuazione del federalismo fiscale identificabili non solo nella definizione dei fabbisogni standard, ma anche nella quantificazione dei fabbisogni standard e della capacità fiscale. Si tratta di passaggi che, come è noto, sono stati realizzati solo parzialmente al punto che attualmente solo la sanità è la materia in cui sono stati individuati livelli essenziali delle prestazioni

proprio quest'ultimo costituisca un passaggio obbligato al quale lo stesso art.116, comma 3, Cost. subordina l'attribuzione di ulteriori forme di autonomia²¹.

Il tema si colloca pertanto al centro della riforma del cosiddetto regionalismo differenziato, ex art. 116, comma 3 Cost., avviata dal ministro Calderoli e approvata con legge n. 86 del 26 giugno 2024²².

Non è possibile in questa sede fornire una riflessione esaustiva del tema, sul quale peraltro esiste una vastissima letteratura, se non per rilevare alcuni aspetti critici utili al ragionamento che si sta conducendo²³.

sebbene la legge n. 42/2009 e il successivo d.lgs. 6 maggio 2011 dispongano che l'ambito applicativo dei livelli essenziali si estenda anche all'assistenza e istruzione (limitatamente alle funzioni amministrative assegnate alle regioni) e trasporto pubblico locale, in riferimento alla spesa in conto capitale. Naturalmente a queste andrebbero aggiunti i livelli essenziali eventualmente già individuati dalla legislazione vigente in materie diverse da quelle ora citate; in generale sulla legge delega n. 42/2009 la letteratura è vastissima, ex multis, R. BIFULCO, *Osservazioni sulla legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale*, in *Astrid-online* (www.astrid-online.it), 2009; L. ANTONINI, *Il cosiddetto federalismo fiscale. Un giudizio d'insieme su una riforma complessa*, in *Le Regioni*, 1/2014, p. 15 e ss.

²¹ In questo senso R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Riv. AIC*, 4/2019, p. 283; E. GIANFRANCESCO, *L'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano*, in *consultaonline*, 2020, p. 34 e ss.; G. RIVOCCHI, *Il regionalismo differenziato, un istituto della Repubblica delle autonomie: perché e come realizzarlo entro i limiti del sistema*, in *Dir. reg.*, 3/2021, p. 819; M. GORLANI, *Regionalismo differenziato e materie oggetto di trasferimento: valutazioni politiche e criticità tecniche, organizzative e finanziarie*, in *Italian Papers on Federalism*, 1/2023, p. 52 e ss.; S. STAIANO, *Nota per la Commissione Affari costituzionali del Senato. Audizione del 30 maggio 2023*; E. BALBONI-C. BUZZACCHI, *Autonomia differenziata: più problemi che certezze*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2023, p. 45; R. DI MARIA, *La procedura per la attuazione del c.d. "regionalismo differenziato": dalla marginalizzazione delle assemblee elettive e degli Enti locali, alla perplessa definizione dei l.e.p.*, in *Italian Papers on Federalism*, 1/2023, p. 37; non ritengono l'attuazione dell'art. 119 Cost e dei livelli essenziali delle prestazioni un presupposto necessario, M. BELLETTI, *Un percorso di riflessione per un regionalismo "differenziato-cooperativo"*, in *Paper di Diritti regionali*, 9 maggio 2023, p. 3; M. LADU-L. SPADACINI, *La nozione costituzionale di livello essenziale delle prestazioni tra potestà normativa e autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Italian Papers on Federalism*, 2/2023, p. 89.

²² Cfr. L. VIOLINI, *Una forma di Stato a regionalismo differenziato? Percorsi e argomenti per l'attuazione dell'art. 116, III comma, Cost.*, Giappichelli, Torino, 2021; D. GIROTTI, *L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario. Tentativi di attuazione dell'art.116, comma 3, Cost. e limiti di sistema*, Giappichelli, Torino, 2019.

²³ In argomento, ex multis, S. STAIANO, *Salvare il regionalismo dalla differenziazione dissolutiva*, in *federalismi.it*, editoriale del 22 marzo 2023, p. 1 e ss.; S. GAMBINO, *Regionalismo differenziato e principi fondamentali della Carta*, in *Dir. reg.*, 1, 2023; L.

In linea generale non si può fare a meno di esprimere forti perplessità relative alla procedura di determinazione dei Lep (art.3, comma 2, legge n. 76/2024) che si svolge secondo tempi eccessivamente ristretti (45 giorni) affinché il parere delle Camere sugli schemi di decreti legislativi, recanti la determinazione dei Lep, sia fornito sulla base dei necessari approfondimenti²⁴.

Peraltro, solo incidentalmente, una immediata perplessità sorge circa la legittimità costituzionale determinata dalla circostanza per cui l'aggiornamento dei Lep, come dei costi e fabbisogni, in quanto affidata ad un dpcm prefigura una modifica a disposizioni di una fonte di rango primario, dato che inizialmente sono i decreti legislativi a determinare i livelli essenziali. Ma soprattutto, guardando l'insieme delle disposizioni relative alla partecipazione delle Regioni emerge da un lato, una loro marginalizzazione e dall'altro un accentramento in capo al Governo che è quantomeno contraddittorio rispetto alla ratio stessa della riforma.

Alla marginalizzazione del Parlamento, infatti, si accompagna paradossalmente proprio quella delle autonomie la cui partecipazione si risolve in un "parere" in sede di Conferenza unificata (art. 3, comma 2, legge n. 86/2024). Eppure, la Corte ha avuto modo di chiarire come il rispetto del principio di leale collaborazione richiede che quando "il legislatore delegato si accinge a riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse, sorge la necessità del ricorso all'intesa"²⁵. Analoghe osservazioni possono svolgersi in riferimento alla

SPADACINI, *L'autonomia differenziata: considerazioni a margine del disegno di legge Calderoli e delle disposizioni della legge di bilancio per il 2023*, in *federalismi.it*, 10, 2023, p. 218 e ss.; G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Roma-Bari, Laterza, 2019.

²⁴ In argomento, F. BIONDI, *Il regionalismo differenziato: l'ineludibile ruolo del Parlamento*, in *Quad. cost.*, n. 2/2019, p. 440 e ss.; più specificamente G. AZZARITI, *Appunto per l'audizione innanzi alla I Commissione – Affari costituzionali del Senato della Repubblica del 30 maggio 2023 sui disegni di legge nn. 615 e conn. (attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario)*, in *Pagina web Senato*, 2 ss.; G. TARLI BARBIERI, *Profili della differenziazione regionale*, in *Le Regioni*, 1/2023, p. 80 e ss.

²⁵ Corte costituzionale, sent. n. 251/ 2016, punto 3, cons.dir.; tra i molti commenti R. BIFULCO, *L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, 3/2017, 1 ss.; M. GORLANI, *La Corte anticipa la tutela della sfera di competenza regionale: la leale collaborazione deve essere assicurata già in fase di emanazione dei decreti attuativi*, in *Giur. cost.*, 6/2016, 2236 ss.; G. SCACCIA, *Principio di leale collaborazione e funzione legislativa in una sentenza di incostituzionalità "cautelare"*, in *Giur. cost.*, 6/2016, 2226 ss.; G. RIVOSECCI, *Sulla riorganizzazione della P.A. la leale collaborazione viene "imposta" nella delegazione legislativa (con indicazione dei possibili rimedi)*, in *Forum di*

procedura di aggiornamento dei Lep e per l'aggiornamento dei costi e dei fabbisogni standard. Anche in questo caso, sebbene lo strumento prescelto sia il decreto del Presidente del Consiglio, l'adozione prevede l'acquisizione del parere della Conferenza unificata, non l'intesa.

Riguardo alle materie, la legge n. 86/2024 (art. 3, comma 3) elenca le materie di cui all'art. 116, comma 3 Cost., per le quali è necessario determinare i livelli essenziali delle prestazioni, tra le quali rientra il governo del territorio (art. 3, comma 3, lett.i)) nel cui ambito è compresa la materia Edilizia residenziale pubblica²⁶.

A riguardo, occorre brevemente ricordare che la Costituzione non fa menzione della materia "Edilizia residenziale pubblica" il che avrebbe potuto indurre a ricondurre la materia in via residuale alla competenza legislativa esclusiva regionale; sennonché, la Corte costituzionale riconoscendone la natura trasversale ne ha configurato l'articolazione su tre livelli (sentt. n. 94/2007, 166/2008, 121/2010)²⁷.

Quaderni costituzionali, 2 febbraio 2017, 1 ss.; S. PAJNO, *I raccordi fra gli enti territoriali come "condizione" dell'autonomia*, in *Dir. reg.*, 3/2022, 828 ss.; E. BALBONI, *La Corte richiede e tutela la leale collaborazione tra Stato e Regioni... e l'intendenza seguirà*, in *Forum Quad. cost.*, 10 gennaio 2017, 1 ss.; S. AGOSTA, *Nel segno della continuità (più che della vera e propria svolta) l'apertura della leale collaborazione tra Stato e Regioni della sent. n. 251/2016 sulla delega in materia di riorganizzazione della P.A.*, in *Forum Quad. cost.*, 18 gennaio 2017, 1 ss.; A. POGGI, *Corte costituzionale e principio di "lealtà" nella collaborazione tra Stato e Regioni per l'esercizio delle funzioni*, in *federalismi.it*, 19/2017, 1 ss.; E. GIANFRANCESCO, *Dimensione garantistica e dimensione collaborativa nel disegno costituzionale dei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Riv. AIC*, 2019, p. 193 e ss.

²⁶ Sul punto A. POGGI, *Il regionalismo differenziato nella "forma" del d.d.l Calderoli: alcune chiare opzioni politiche, ancora nodi che sarebbe bene sciogliere*, in *federalismi.it*, n. 3/2024 precisa che "le materie non inserite in tale elenco (...) sono più o meno quelle il cui il Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei LEP (CLEP) ha ritenuto non esservi LEP, a legislazione vigente. Esso ha operato all'interno del mandato che limitava l'individuazione dei LEP alla loro ricognizione nella legislazione vigente, mentre ha successivamente esteso la ricognizione anche alle materie previste nel secondo comma dell'art. 117 Cost. Di qui la separazione tra le materie cui sono riferibili LEP – che non potranno essere trasferite sino alla loro individuazione – e materie prive, al momento, di LEP –per cui, invece, potrà partire il percorso di richiesta di intesa dopo l'approvazione della legge"; sulle difficoltà di individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni L. VIOLINI, *Livelli essenziali e regionalismo differenziato: riflettendo sui nessi tra l'art. 117, II comma, lett. m) e l'art. 116, III comma della Costituzione, alla luce dei lavori del CLEP*, in *federalismi.it*, 21 febbraio 2024.

²⁷ Sul punto P. VIPIANA, *La tutela del diritto all'abitazione a livello regionale*, in *federalismi.it*, n. 10/2014, p. 5 e ss.; in argomento V. VALENTI, *Il diritto alla casa nelle politiche regionali*, in E. BALBONI (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti sociali*, II,

In particolare, un primo livello è riservato alla competenza legislativa esclusiva statale *ex art. 117, comma 2, lett. m)*, relativa all'offerta minima di alloggi volti a soddisfare il bisogno di fasce meno abbienti sulla base di principi uniformi su tutto il territorio nazionale, oltre che dei "principi che valgano a garantire l'uniformità dei criteri di assegnazione su tutto territorio nazionale" (sent. n. 486/1995); di un secondo livello, di competenza legislativa concorrente *ex art. 117, comma 3, Cost.*, relativa al governo del territorio in riferimento al quale spetta allo Stato determinare i principi fondamentali relativi all'"interesse unitario, stante la necessità del coordinamento, allo scopo di individuare le linee generali della programmazione regionale e di evitare forti squilibri territoriali nella politica sociale della casa"²⁸, e alle Regioni la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica; infine di un terzo livello in cui si colloca la competenza legislativa residuale regionale *ex art. 117, comma 4, Cost.*, relativa alla gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica di proprietà degli Istituti autonomi case popolari (Iacp), o degli enti che a essi sono subentrati in attuazione di leggi regionali²⁹. Si configura una complementarità tra i due livelli normativi dato che la programmazione degli insediamenti Erp da parte delle regioni deve svolgersi in coerenza con i Lep, determinati da parte del governo centrale (sent. n. 166/2008).

Pertanto, in base alle disposizioni costituzionali vigenti, la determinazione dei suddetti Lep da parte del legislatore statale dovrebbe essere incentrata, sul lato dell'offerta abitativa, auspicabilmente su un'offerta di alloggi pubblici parametrata sulla quantificazione del fabbisogno abitativo. La determinazione dei suddetti Lep, unitamente alla fissazione dei principi fondamentali della materia, dovrebbe costituire il quadro entro cui le Regioni possono garantire il diritto all'abitare attraverso l'esercizio

Napoli, 2008, p. 609 e ss.; oltre alle sentenze già citate, prima della riforma del Titolo V della Costituzione, anche Corte cost. sent. n. 221/1975; e poco dopo la riforma Corte cost., sent. n. 282/2002; n. 451/2006.

²⁸ Così Corte cost. sent. n. 166/2008; in argomento sulla necessaria cooperazione in materia F. CORTESE, *Le regioni co-legislatori e co-amministratori: ambizioni originarie, oscillazioni attuative, potenziali traguardi*, in *Riv.trim. dir. pubbl.* n. 1/2023, p. 335 e ss.; sul ruolo svolto dalla Corte costituzionale, in mancanza di un necessario intervento del legislatore statale C. PINELLI, *La giurisprudenza costituzionale in materia di governo del territorio in assenza di legge cornice*, in *Giur. cost.*, n. 3/2022, p. 1777.

²⁹ V. VALENTI, *Il diritto alla casa nelle politiche regionali*, in E. BALBONI (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti sociali*, II, Napoli, 2008, p. 609 e ss.

delle loro competenze riconducibili al governo del territorio (art. 117, comma 3, Cost.), sia programmando e realizzando insediamenti di edilizia residenziale pubblica, sia costruendo nuovi alloggi o recuperando e risanando immobili esistenti; l' "una e l'altra competenza (...) si integrano e si completano a vicenda"³⁰ e sono volte all'inveramento del principio di eguaglianza, *ex art. 3 Cost.*, nel godimento del diritto all'abitazione (Corte cost. sent. n. 166/2008 punto 3 del cons. dir.).

In tale assetto un punto critico è costituito dalla concezione stessa dei livelli essenziali che resta incentrata su una nozione prettamente economico-finanziaria della prestazione pubblica³¹.

Anche per la definizione di un livello essenziale della prestazione abitativa si pongono i medesimi ostacoli rilevati nel processo di attuazione della legge 42 del 2009. In particolare, volendo partire dal considerare la "soglia di spesa costituzionalmente necessaria" (Corte cost. sent. n. 220/2021), va considerato che questa di prassi è parametrata sulla spesa storica, criterio che risente degli squilibri esistenti tra le Regioni ed è di conseguenza poco adatto ad una garanzia uniforme dei diritti³². Questo aspetto inficia proprio la ratio della determinazione dei livelli essenziali *ex art. 117, comma 2, Cost.* che nel rispetto del principio unitario e di coesione sociale (art. 5 in combinato disposto con gli artt. 2 e 3 Cost.) impone per i cittadini una parità nell'erogazione della prestazione senza alcuna differenza legata al territorio³³.

³⁰ Peraltro, allo Stato spetta non solo definire il livello minimo di offerta abitativa, ma anche l'individuazione delle categorie sociali che a causa del disagio economico devono godere di una "posizione preferenziale rispetto ad altre" Corte cost. sent. n. 121/2010, punto 7 del cons. dir.

³¹ Cfr. M. CALAMO SPECCHIA, *Comunicazione scritta nell'ambito delle audizioni sui d.d.l. nn. 615, 62 273 (Attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario)*, svolta al Senato – I Commissione, consultabile in *Prof.ssa_CALAMO_SPECCHIA.pdf (senato.it)*, p. 3 e ss. e p. 14.

³² Sul punto M. CALAMO SPECCHIA, *Comunicazione scritta nell'ambito delle audizioni sui d.d.l. nn. 615, 62 273*, cit., p. 4.

³³ Sul punto A. POGGI, *Il regionalismo differenziato nella "forma" del d.d.l. Calderoli: alcune chiare opzioni politiche, ancora nodi che sarebbe bene sciogliere*, in *federalismi.it*, n. 3/2024, precisa come "La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni costituisce una *conditio sine qua non* per la trasferibilità anche se nelle sole materie in cui essi sono individuabili (a legislazione vigente). Il comma 2 dell'art. 1 specifica, infatti, che l'attribuzione di funzioni "è consentita subordinatamente alla determinazione, nella normativa vigente alla data di entrata in vigore della presente legge o sulla base della procedura di cui all'articolo 3, dei relativi livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, ivi compresi quelli connessi alle funzioni fondamentali degli enti

In luogo del criterio della spesa storica non è stata ancora adottata la definizione dei fabbisogni e dei costi standard delle prestazioni che resta un punto di elevata criticità.

La stessa Commissione tecnica sui fabbisogni standard ha individuato gli ostacoli alla quantificazione dei suddetti fabbisogni (ad eccezione della materia sanitaria) nella difficoltà di raccolta e di analisi dei dati relativi alle informazioni inerenti le prestazioni erogate e le spese sostenute dalle diverse Regioni; difficoltà alle quali si aggiungono i ritardi nell'attuazione del federalismo fiscale³⁴.

Soprattutto va considerato che la procedura di definizione dei Lep prevede che la Cabina di regia li determini sulla base dei fabbisogni delineati dalla Commissione tecnica (art. 3, comma 1, legge n. 86/2024).

Il che di fatto innesta un vincolo finanziario sulla definizione di un livello di tutela della prestazione corrispondente al nucleo minimo indefettibile del diritto determinando non solo un'inversione del rapporto³⁵ tra fine e mezzo, tra diritto e risorse finanziarie, ma una mutazione genetica: il diritto, il nucleo minimo indefettibile è riconosciuto, esiste, nella misura stabilita dal fabbisogno standard configurato dalla Commissione tecnica. Sarebbe stato preferibile individuare dapprima i Lep e di conseguenza le risorse adeguate a coprire i relativi fabbisogni standard, soprattutto considerando che l'aggiornamento degli stessi avverrà con decreti del Presidente del consiglio "in coerenza e nei limiti delle risorse finanziarie disponibili" (art. 3, comma 7). Come se il "nucleo invalicabile di garanzie" (sentt. n. 220/2021) potesse essere più o meno dilatato a seconda delle risorse e della discrezionalità del Governo, neanche del legislatore.

L'osservazione richiama l'annoso tema del condizionamento finanziario dei diritti che anche per il diritto all'abitazione, come per altri diritti sociali, è stato interpretato in modo altalenante dalla Corte costi-

locali nel rispetto dell'articolo 1, comma 793, lettera d), della legge 29 dicembre 2022, n. 197, che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), e nel rispetto dei principi sanciti dall'articolo 119 della Costituzione".

³⁴ Cfr. SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, Roma, 27 aprile 2024.

³⁵ Cfr. F. PALLANTE, *Memoria per l'audizione presso la I Commissione permanente Affari costituzionali del Senato della Repubblica sull'atto Senato n. 615 «Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione»*.

tuzionale³⁶. Tuttavia, più recentemente la stessa Corte ha chiarito che è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sui vincoli di bilancio (sent. n. 275/2016), intendendo che una volta fissato dalla norma il nucleo di garanzie e il connesso livello essenziale delle prestazioni, non ne è consentita una compressione per ragioni finanziarie, ma è il legislatore ad essere obbligato a reperire le risorse necessarie per garantire la prestazione (sent. n. 169/2017)³⁷, non essendo possibile operare alcuna

³⁶ Dopo gli anni Novanta, la Corte è ricorsa a “strumenti decisionali intermedi e comunque diversi e sofisticati rispetto a quelli paradigmatici delle decisioni di puro e semplice e rigetto o di accoglimento”; così F. MODUGNO, *Ancora sui controversi rapporti tra Corte e costituzionale e potere legislativo*, in *Giur. cost.*, 1988, p. 18; alcune tracce di una predilezione per la tutela dell'equilibrio di bilancio si ravvisano già alla fine degli anni Ottanta in un crescendo che tocca un apice nella nota sent. n. 455/1990. In particolare, subito dopo le note sentt. n. 217/88 e 404/88, la Corte sembra tornare sui suoi passi: si registra, infatti, una parziale regressione a partire dall'anno successivo con la sent. n. 252/89 emanata sullo sfondo di uno scenario politico ed economico caratterizzato da una consapevolezza relativamente nuova circa la necessità di risanare la finanza pubblica e di mantenere il bilancio in equilibrio. In particolare, fermo restando il riconoscimento del diritto all'abitazione quale diritto sociale fondamentale, se ne subordina l'effettività ad una graduale applicazione rimessa alla discrezionalità del legislatore tenuto ad operare un ragionevole bilanciamento “tra gli interessi costituzionalmente rilevanti (...) in relazione alle disponibilità finanziarie esistenti, alla direttiva costituzionale contenuta nell'articolo 47, comma 2, della Carta fondamentale” (Corte cost. sent. n. 19/1994); in argomento M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in *Riv. AIC* n. 3/2016, p. 1, specie p. 9 offre una schematizzazione delle tecniche argomentative e decisorie della Corte costituzionale di cui le principali sono: la gradualità; la considerazione dei costi e il loro accertamento; la regolazione degli effetti temporali delle sentenze di accoglimento; il bilanciamento; la doppia pronuncia; l'onere della prova nei rapporti Stato Regioni in materia di diritti sociali; una ricostruzione dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia è svolta da M. BENVENUTI, *Diritti sociali*, in *Dig./Disc. pubbl.*, Agg., V, Torino, 2012 p. 224 e ss.; ID., *La Corte costituzionale*, in AA.VV., *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, a cura di F. ANGELINI-M. BENVENUTI, Napoli, 2012; in argomento A. MANGIA, *I diritti sociali tra esigibilità e provvista finanziaria*, in E. CAVASINO-G. SCALA-G. VERDE (a cura di), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia*, Napoli, 2013; L. TRUCCO, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni tra politiche legislative e Corte costituzionale*, in E. CAVASINO-G. SCALA-G. VERDE, *op. cit.*, p. 103 e ss.; C. PANZERA, *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali*, in AA.VV., *Diritto costituzionale e diritto amministrativo: un confronto giurisprudenziale*, Torino, 2010, p. 60 e ss.; M. CARTABIA, *Relazione di sintesi del gruppo di lavoro su “Livelli essenziali delle prestazioni e condizione giuridica dello straniero”*, in AA.VV., *Diritto costituzionale e diritto amministrativo*, cit., p. 543 e ss.

³⁷ La sentenza è commentata da F. POLITI, *Il diritto alla salute fra esigenze di bilancio*,

ponderazione tra la sostenibilità economica e i Lep fissati dalla norma (sent. n. 62/2020, punto 4.5 cons. dir.)³⁸.

La difficoltà di definire i Lep della prestazione, per il diritto all'abitazione è dovuta anche allo scarso dialogo tra i livelli di governo: un punto di partenza imprescindibile, infatti, è l'acquisizione dei dati relativi al fabbisogno abitativo per ciascuna Regione che a sua volta richiede una raccolta dati che quantomeno potrebbe partire dal numero di domande inevase di accesso ad alloggi Erp, dal numero di richieste di sostegno al pagamento dell'affitto oltre che dal numero delle procedure di sfratto³⁹.

La raccolta di questi dati forniti dai livelli di governo inferiore dovrebbe completarsi con i dati in possesso del governo centrale, in particolare di quelli del Ministero dell'Interno relativi alle procedure di sfratto, del Ministero delle politiche sociali per i dati relativi alle famiglie in condizioni di povertà e disagio abitativo, di quelli delle Agenzie delle entrate relativi al numero di immobili inutilizzati, oltre che con il Ministero delle Finanze per le risorse finanziarie. Tuttavia, la realizzazione di un sistema caratterizzato dall'incontro di dinamiche bottom up e top down richiede soprattutto a livello centrale una efficace e costante attività di osservazione che, sebbene fosse stata affidata (legge n. 431/1998) all'Osservatorio nazionale della condizione abitativa (Osca), di fatto non è mai partita fino al 2022 e ancora oggi non pare sfruttare appieno le potenzialità del suo ruolo. Per questa ragione occorrerebbe creare una struttura amministrativa ad hoc, un'Agenzia dell'abitare non solo in grado di raccogliere e rielaborare dati, ma anche in grado di coordinare l'attività dei diversi ministeri coinvolti oltre che delle regioni e degli enti locali, capace di ricomporre i diversi aspetti che insistono sulla povertà abitativa e che si estendono oltre la mera privazione materiale della casa.

tutela delle competenze regionali ed incomprimibilità dei livelli essenziali, in *Corti supreme e salute*, 1/2018, 39 ss.

³⁸ Il punto è evidenziato da S. GIUBBONI-A. PIOGGIA, *Lo stato del benessere: dalla redistribuzione al riconoscimento*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2/2015 p. 316, in cui rilevano che il limite del nucleo minimo al di sotto del quale si avrebbe lo svuotamento del diritto, si sposta più in alto e si allarga in ragione delle esigenze di piena realizzazione della persona.

³⁹ In argomento R. DI MARIA, *La procedura per la attuazione del c.d. "regionalismo differenziato": dalla marginalizzazione delle assemblee elettive e degli Enti locali, alla perplessa definizione dei l.e.p.*, in *Italian Papers on Federalism*, 1/2023, p. 37; M. BELLETTI, *Un percorso di riflessione per un regionalismo "differenziato-cooperativo"*, in *Paper di Diritti regionali*, 9 maggio 2023, p. 3.

3. *Il diritto all'abitazione degli stranieri: gli ostacoli del legislatore regionale e il contributo della giurisprudenza costituzionale*

Sulla linea che intercorre tra la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni *ex art. 117, comma 2, lett. m) Cost.*, e l'eguaglianza sostanziale di cui all'*art. 3, comma 2, Cost.*, si colloca un altro nodo che il legislatore ha il compito di sciogliere nel condurre la lotta alla povertà abitativa.

Si tratta dell'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica da parte degli stranieri, questione di rilievo se si considera che una cospicua quota della popolazione in condizioni di povertà abitativa è costituita proprio da questi ultimi⁴⁰.

Per gli stranieri la povertà abitativa è acuita da una debolezza del diritto all'abitazione derivante dall'intersezione di due elementi: il primo è dato dalla trasversalità della materia; il secondo è costituito dalla differenziazione nella normativa regionale in cui un aspetto comune è rappresentato dal criterio della residenza di lungo periodo per l'accesso agli alloggi Erp.

Questi due elementi si collocano nel quadro normativo delineato dal Testo unico sull'immigrazione, in base al quale gli stranieri possono accedere ad alloggi sociali, collettivi o privati, predisposti, secondo i criteri previsti dalle leggi regionali, dai comuni di maggiore insediamento degli stranieri o da associazioni, fondazioni o organizzazioni di volontariato ovvero da altri enti pubblici o privati” solo se regolarmente soggiornanti, (art. 40, comma 4, Testo unico sull'immigrazione d.lgs. n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/2002). Più precisamente, i non cittadini “hanno diritto di accedere, in condizioni di parità con i cittadini italiani, agli alloggi di edilizia residenziale pubblica e ai servizi di intermediazione delle agenzie sociali eventualmente predisposte da ogni regione o dagli enti locali per agevolare l'accesso alle locazioni abitative e al credito agevolato in materia di edilizia, recupero, acquisto e locazione della prima casa di abitazione” solo se “titolari di carta di soggiorno (ossia del permesso di soggiorno di lungo periodo) o comunque “almeno biennale” e se si esercita “una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo” (art. 40, comma 6 Tuim)⁴¹. Ad accentuare i condizionamenti del diritto all'abi-

⁴⁰ Secondo i dati dell'ISTAT, Terza edizione del Censimento permanente della Popolazione e delle Abitazioni, 15 dicembre 2022, il 38 per cento delle persone senza dimora sono stranieri, di cui oltre la metà proviene dal continente africano.

⁴¹ In argomento A. RANDAZZO, *Il «diritto all'abitare» al tempo delle migrazioni*, in *dirittifondamentali.it*, 3 marzo 2019, par. 6.

tazione degli stranieri l'articolo 12, comma 5-*bis*, del Testo unico sull'immigrazione impone una sanzione penale pari alla reclusione da sei mesi a tre anni per "chiunque a titolo oneroso al fine di trarre ingiusto profitto, da alloggio cede, anche in locazione, un immobile ad uno straniero che sia privo di titolo di soggiorno al momento della stipula o del rinnovo del contratto di locazione". La disposizione, che giunge a prevedere anche la confisca dell'immobile, è finalizzata secondo quanto chiarito dalla Corte di cassazione a "contrastare (...) Il fenomeno della clandestinità colpendo gli immigrati in uno dei bisogni primari (l'abitazione)" e a "reprimere efficacemente il mercato nero degli affitti"⁴².

Il diritto all'abitazione per gli stranieri, di fatto, resta subordinato alla regolarità dell'ingresso e del soggiorno sul nostro territorio, requisito che in alcuni casi deve essere corredato dell'attestazione di un periodo di residenza sul territorio regionale⁴³. Si tratta di requisiti ulteriormente irrigiditi per effetto delle leggi n. 132/2018⁴⁴ e 77/2019⁴⁵, sebbene in

⁴² Corte Cass. Sez. III. pen., sent. n. 20889/2017, punto 3 cons. dir.; in argomento A. LOLLO, *Eguaglianza e cittadinanza. La vocazione inclusiva dei diritti fondamentali*, Milano, 2016, p. 113 e ss.

⁴³ F. BIONDI DAL MONTE, *Immigrazione e welfare: condizioni di accesso e principio di non discriminazione*, cit., p. 110; M. MEO, *Il diritto all'abitazione degli stranieri quale presupposto per una effettiva integrazione*, in F. RIMOLI (a cura di), *Immigrazione e integrazione*, Napoli, 2014, p. 415 e ss.; E. GIANFRANCESCO, *Le Regioni e l'immigrazione tra diritti e competenze*, in *Le Regioni*, 2019, p. 1285 e ss.; C. DOMENICALI, *Sull'illegittimità del criterio del radicamento territoriale per l'accesso all'edilizia popolare: dalla condizionalità all'universalità dei diritti sociali?*, in *Le Regioni*, 2020 p. 629 e ss.

⁴⁴ Legge di conversione del decreto-legge del 4 ottobre 2018 n. 113/2018 con i quali è stato abolito il permesso di soggiorno per protezione umanitaria ed è stato introdotto il divieto di iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo; disposizione quest'ultima dichiarata incostituzionale dalla sentenza n. 186/2020 essendo esclusa per la Corte la volontà del legislatore di relegare lo straniero in una condizione di "minorazione" sociale senza idonea giustificazione. Lo *status* di straniero, infatti, non può essere giustificato quale causa di trattamenti differenziati e peggiorativi, pertanto "il divieto di iscrizione anagrafica, privando i richiedenti asilo del riconoscimento giuridico della loro condizione di residenti, incide invece in modo irragionevole sulla «pari dignità sociale», riconosciuta dall'art. 3 Cost. alla persona in quanto tale, a prescindere dal suo *status* e dal grado di stabilità della sua permanenza regolare nel territorio italiano" in questi termini A. RAUTI, «Il diario degli errori». Cade il divieto di iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo, in *Quad. cost.*, n. 4/2020, p. 830 e ss.; S. ROSSI, *Declinazioni della dignità sociale. L'iscrizione anagrafica nella sentenza n. 186/2020 della Corte costituzionale, in federalismi.it*, 26/2020, p. 145 e ss.

⁴⁵ Il riferimento è all'art. 32, comma 3, del d.lgs n. 25/2008, così come modificato dal decreto-legge n. 130/2020, convertito dalla legge n. 173/2020 con cui si introduce

parte mitigati dai successivi interventi legislativi e soprattutto dalla giurisprudenza costituzionale.

Inoltre, come accennato, le difficoltà per l'effettività del diritto all'abitazione degli stranieri sono accentuate dalla natura trasversale della materia "edilizia residenziale pubblica" che, come chiarito dalla Corte costituzionale, riguarda le tre diverse dimensioni della competenza legislativa di cui all'articolo 117 Cost.⁴⁶.

Pertanto, se da un lato spetta alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la determinazione dell'offerta minima di alloggi (art. 117, comma 2, lett. m) destinati a soddisfare i bisogni abitativi delle fasce più deboli, dall'altro spetta alle Regioni definire la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale (nell'esercizio della competenza legislativa concorrente relativa alla materia "governo del territorio") e la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica appartenente agli istituti autonomi per le case popolari o ad altri enti territoriali (materia di competenza legislativa residuale)⁴⁷.

La combinazione di questi due elementi, vale a dire il requisito del permesso di soggiorno, da un lato, e regole giuridiche adottate da ciascuna regione nell'esercizio delle competenze legislative in materia di programmazione e gestione degli edifici di edilizia residenziale pubblica, dall'altro, produce l'effetto di complicare ulteriormente l'accesso all'alloggio per lo straniero rispetto a coloro che pur essendo in condizioni di povertà godono della cittadinanza e sono sgravati da ulteriori "oneri"⁴⁸. Questi hanno assunto un livello di complessità ben esemplificato dall'introduzione della c.d. "clausola di reciprocità", in forza della quale l'accesso all'alloggio di edilizia residenziale pubblica è stato condizionato dalla verifica delle condizioni di analoghe garanzie per il cittadino italiano nell'accesso ad alloggi di edilizia residenziale pubblica nel Paese di origine dello straniero⁴⁹.

un "permesso per protezione speciale" che riprende in sostanza il precedente istituto della "protezione umanitaria".

⁴⁶ Legge di conversione del decreto-legge del 14 giugno 2019 n. 53; cfr. Corte cost. sent. n. 94/2007; sul punto M. MAZZOTTA, *L'abitazione, diritto ed onere dello straniero. Alcuni spunti di riflessione*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, n. 3/2012, p. 6 e ss.

⁴⁷ Corte cost. sent. n. 166/2008 e 121/2010.

⁴⁸ M. MAZZOTTA, *L'abitazione, diritto ed onere dello straniero. Alcuni spunti di riflessione*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, n. 3/2012, p. 6 e ss.

⁴⁹ In questo senso, ad esempio, la legge della Regione Abruzzo 31 ottobre 2019 n. 34 recante «Modifiche alla legge regionale 25 ottobre 1996, n. 96 (Norme per l'assegnazione

Si tratta solo di uno degli esempi di norme regionali che creano ostacoli per l'accesso all'alloggio da parte dei non cittadini, un accesso che è di cruciale importanza per la loro inclusione "in quanto rileva ai fini della stipula del contratto di soggiorno, per l'ingresso per motivi di lavoro autonomo, per l'ingresso e soggiorno per cure mediche, per il rilascio del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo e per il ricongiungimento familiare, tanto che si può dire che costituisce un onere da soddisfare prima ancora che un diritto di cui fruire"⁵⁰. Si viene a configurare pertanto quello che è stato definito un "corto circuito logico", costruito sul fatto che "per il non cittadino, l'accesso al diritto all'abitazione è effettivo solo a condizione (...) che egli risulti già titolare della disponibilità del bene oggetto di quel medesimo diritto!"⁵¹.

e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei relativi canoni di locazione) e ulteriori disposizioni normative, rispetto alla quale la Corte costituzionale nel sanzionare l'illegittimità di alcune disposizioni contenute negli artt. 2, commi 1 e 4, per violazione dell'art. 3 Cost. ne rilevava l'irragionevolezza osservando che "Se (...) lo scopo della normativa nella quale la disposizione impugnata si colloca è di garantire un alloggio adeguato nel luogo di residenza in Regione a chi si trovi nelle condizioni di bisogno individuate dalla legge, il possesso da parte di uno dei componenti del nucleo familiare del richiedente di un alloggio adeguato nel Paese di origine o provenienza non appare sotto alcun profilo rilevante. Non lo è sotto il profilo dell'indicazione del bisogno, giacché, intesa l'espressione "alloggio adeguato" come alloggio idoneo a ospitare il richiedente e il suo nucleo familiare, è evidente che la circostanza che qualcuno del medesimo nucleo familiare possieda, nel Paese di provenienza, un alloggio siffatto non dimostra nulla circa l'effettivo bisogno di un alloggio in Italia. E non lo è nemmeno come indicatore della situazione patrimoniale del richiedente, per la quale non offre alcun significativo elemento aggiuntivo rispetto a quanto già si desume dalla generale attestazione di non titolarità di diritti su alloggi all'interno del territorio nazionale o all'estero), prevista dall'art. 2, comma 1, lettera d), della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996." Sent. n. 9/2021, Cons. dir. punto 3.3.1; in argomento A. GUSMAI, *Noterelle sul diritto all'abitare degli homines migrantes*, in *Aambiente diritto.it*, n. 1/2023, p. 11; più ampiamente F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Torino, 2013 p. 208 e ss.; A. GIORGIS, *Gli stranieri di fronte al diritto all'abitazione*, in A. GIORGIS-E. GROSSO-M. LOSANA (a cura di), *Diritti uguali per tutti?*, Milano, 2017, p. 255.

⁵⁰ Così C. CORSI, *Peripezie di un cammino verso l'integrazione giuridica degli stranieri*, cit., p. 14.

⁵¹ Così F. PALLANTE, *Gli stranieri di fronte al diritto all'abitazione*, in A. GIORGIS-E. GROSSO-M. LOSANA M. (a cura di), *Diritti uguali per tutti? Gli stranieri e la garanzia dell'uguaglianza formale*, Franco Angeli, Milano, 2017, p. 255; in argomento 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 *Riv. AIC*, n. 3/2017.

Il concorso di questi fattori alimenta la povertà abitativa, radicandola in una debolezza del diritto all'abitazione, bistrattato tra i diversi livelli di governo che contribuiscono di fatto a configurarne una tutela frammentaria, disomogenea, variabile, a seconda del "luogo di residenza sul territorio nazionale in riferimento al quale regioni ed enti locali, nell'esercizio della propria autonomia, riconoscono, garantiscono o limitano l'esercizio di determinati diritti sociali", configurando un panorama di "cittadinanze locali" e con esse l'instaurazione di "meccanismi fortemente escludentisi"⁵².

In particolare, un elemento comune in molte leggi regionali che incide sull'allargamento della povertà abitativa è costituito dal requisito di residenza di lungo periodo per l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica.

A riguardo il contributo della giurisprudenza costituzionale, sebbene con "qualche incertezza e con qualche oscillazione iniziale"⁵³, è stato prezioso nell'evidenziare l'effetto discriminatorio di alcuni criteri adottati dal legislatore regionale nel selezionare l'accesso all'alloggio di edilizia residenziale pubblica⁵⁴.

Fino alla sentenza n. 44/2020, infatti, la Corte costituzionale si era orientata nel riconoscere al legislatore regionale, titolare della competenza esclusiva in materia di edilizia residenziale pubblica, ampia discrezionalità anche rispetto all'introduzione di criteri di accesso basati sul requisito della residenza di lungo periodo. Limitandoci alla giurisprudenza degli

⁵² Così F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, cit., p. 219-220.

⁵³ Così M. GORLANI, *Le politiche abitative regionali*, cit., p. 585; in argomento, *ex multis*, F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, Torino, 2013, specie p. 54 e ss., p. 133 e ss. e p. 209 e ss.; ID., *Immigrazione e welfare: condizioni di accesso e principio di non discriminazione*, in *Le Regioni*, 2008, p. 1099 e ss.; A. GUAZZAROTTI, *Lo straniero, i diritti e l'eguaglianza*, in *Quest. giust.*, n. 1/2009, p. 87 e ss.; ID., *Eguaglianza e pari dignità*, in D. TEGA (a cura di), *Le discriminazioni razziali ed etniche*, Roma, 2011, p. 15 e ss. e p. 96 e ss.; C. CORSI, *La trilogia della Corte costituzionale: ancora sui requisiti di lungo-residenza per l'accesso alle prestazioni sociali*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2018, p. 1170; M. BELLETTI, *La Corte costituzionale torna, in tre occasioni ravvicinate, sul requisito del radicamento territoriale per accedere ai servizi sociali. Un tentativo di delineare un quadro organico della giurisprudenza in argomento*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2018, 1138 e ss.; D. TEGA, *Le politiche xenofobe continuano a essere incostituzionali*, in *www.dirittiregionali.it*, n. 2/2018, 28 agosto 2018.

⁵⁴ Cfr. C. DOMENICALI, *Sull'illegittimità del criterio del radicamento territoriale per l'accesso all'edilizia popolare: dalla condizionalità all'universalità dei diritti sociali?*, in *Le Regioni*, n. 3, 2020, p. 629 e ss.

ultimi anni⁵⁵, si possono ricordare alcune decisioni del 2018, in particolare la n. 106/2018, in cui la Corte occupandosi di una disposizione di una legge regionale ligure che imponeva il requisito della regolare residenza per 10 anni consecutivi sul territorio nazionale aveva affermato che “le politiche sociali delle regioni ben possono richiedere un radicamento territoriale continuativo e ulteriore rispetto alla sola residenza”. La ragionevolezza della legge era verificata poiché “l’accesso a un bene di primaria importanza e a godimento tendenzialmente duraturo, come l’abitazione, per un verso, si colloca a conclusione del percorso di integrazione della persona presso la comunità locale e, peraltro verso, può richiedere garanzie di stabilità (...)” a condizione che “un tale più incisivo radicamento territoriale, richiesto ai cittadini di paesi terzi ai fini dell’accesso alle prestazioni in questione, sia contenuto entro limiti non arbitrari e irragionevoli”⁵⁶.

Pertanto, secondo il giudice delle leggi il requisito del radicamento territoriale per l’accesso ai benefici regionali, quale appunto l’alloggio di edilizia residenziale pubblica, era da ritenersi ragionevole in un’ottica più attinente all’organizzazione del servizio che avrebbe potuto assegnare l’alloggio in modo più efficiente evitando “avvicinamenti troppo ravvicinati tra conduttori” che avrebbero complicato la gestione del servizio con ripercussioni negative sull’efficacia della “funzione socio-assistenziale dell’edilizia residenziale pubblica” (168/2014). Si tratta di un orientamento che giustificando la legittimità del criterio di lungo residenza

⁵⁵ L’orientamento giurisprudenziale che almeno fino alla sent. n. 44/2020 ha, pur con qualche oscillazione, ritenuto non irragionevole il requisito della residenza origina dalla sent. n. 432/2005 che secondo parte della dottrina è stata oggetto di un “travisamento” nelle successive pronunce della Corte, quali l’ord. 32/2008 e dalle sent. n. 222/2013 e 106/2018, in forza del quale la non irragionevolezza della residenza è stata estesa alla “residenza protratta”; così C. PADULA, *Uno sviluppo della saga della “doppia pregiudiziale”?*, cit., p. 616, anche per una approfondita ricostruzione della giurisprudenza in materia; per un commento all’Ord. n. 32/2008 si veda F. CORVAJA, *Libera circolazione dei cittadini e requisito di residenza regionale per l’accesso all’edilizia residenziale pubblica*, in *Le Regioni*, n. 3/2008, p. 611 e ss.; ID., *Cittadinanza e residenza qualificata nell’accesso al welfare regionale*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2011, 1257 e ss.; ID., *Quanto eguali? Cittadini e stranieri tra principio di eguaglianza e divieti di discriminazione*, in G. DOLSO (a cura di), *Dignità, eguaglianza e Costituzione*, Trieste, 2019, p. 180 e ss.

⁵⁶ Corte cost., sent. 106 del 24 maggio 2018, punto 3.3 Cons.dir., in *Giur. cost.*, 2018, 1202; la sentenza è commentata da A. TRANFO, *Un profilo del diritto all’abitazione: l’edilizia residenziale pubblica per gli stranieri (osservazioni a margine della sent. n. 106/2018 della Corte costituzionale)*, in *www.giurcost.org*, n. 2/2018; sul sindacato di ragionevolezza si veda A. MORRONE, *Il custode della ragionevolezza*, cit., p. 449.

come criterio di selezione per l'accesso all'alloggio Erp, si traduceva in un vantaggio per il cittadino italiano rispetto a quello straniero, indipendentemente dalla gravità dello stato di bisogno che perdeva così rilievo⁵⁷.

A distanza di circa due anni, con la sentenza del 9 marzo 2020 n. 44, la Corte costituzionale ritorna sul requisito della residenza e della previa occupazione nei 5 anni precedenti la presentazione della domanda di accesso all'alloggio, verificando la ragionevolezza delle scelte del legislatore regionale rispetto al perseguimento dell'interesse pubblico e la loro compatibilità con l'art. 3, commi 1 e 2 Cost. Stavolta il giudice delle leggi, discostandosi dal precedente orientamento offre una maggiore apertura rispetto ai bisogni oggetto dell'edilizia residenziale pubblica⁵⁸.

In particolare, oggetto della suddetta sentenza n. 44/2020 era la legge regionale lombarda n. 16/2016 che imponeva ai beneficiari dei servizi abitativi pubblici il requisito della residenza oppure lo svolgimento di un'attività lavorativa nella stessa regione per almeno 5 anni precedenti la data di presentazione della domanda⁵⁹.

Con questa sentenza la Corte segna un punto di svolta dato che il

⁵⁷ Sul punto A. GUARISO, *Le sentenze della Corte costituzionale 106, 107 e 166 del 2018: diritto alla mobilità e illegittimità dei requisiti di lungo-residenza per l'accesso all'alloggio e alle prestazioni sociali*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2018, n. 3/2018; G. ROMEO, *Il cosmopolitismo pragmatico della Corte costituzionale tra radicamento territoriale e solidarietà*, in *Riv. AIC*, n. 1/2018; F. BILANCIA, *La reciproca interferenza tra diritto di residenza e fruizione delle prestazioni sociali in relazione alla libertà di circolazione e soggiorno dei cittadini stranieri*, in *Giur. cost.*, 4/2018, 1742D.

⁵⁸ Cfr. M. GORLANI, *Le politiche abitative regionali e il requisito della residenza qualificata: un monito della Corte convincente e, in un certo senso, conclusivo*, in *Le Regioni*, 2020, p. 588, specie p. 591.

⁵⁹ La Corte si era già in precedenza occupata della legittimità costituzionale di una identica disposizione contenuta nella legge lombarda n. 1/2000 poi abrogata, dichiarando la manifesta infondatezza della questione in quanto il requisito della residenza continuativa non era da ritenersi irragionevole poiché coerente con le finalità perseguite dal legislatore regionale, rispettose di un equilibrato bilanciamento tra i valori costituzionali implicati; Corte cost., ord. 21 febbraio 2008, n. 32, in *Foro it.*, 2008, 11, I, 3055; in senso analogo anche TAR Lombardia, Milano, sez., III, 15 settembre 2010, n. 5988, in *Riv. giur. edil.*, 2010, 6, I, 2026, il quale ha ritenuto manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, sebbene lamentata in riferimento agli artt. 117 e 120 Cost., ritenendo che tale disposizione costituisse "parametro senza dubbio idoneo ad assicurare che l'intervento pubblico si diriga verso nuclei stabilmente insediati sul territorio dell'ente regionale" così da permettere di "programmare le risorse scarse a disposizione in vista delle esigenze della comunità ivi stanziata"; ID., 5 agosto 2011, n. 2094, in *Foro amm.-TAR*, 2011 2242.

requisito della residenza di lungo periodo, contrariamente al precedente orientamento in cui era stato ritenuto conforme alla Costituzione quale criterio selettivo per l'accesso agli alloggi popolari, non supera il vaglio della ragionevolezza poiché discriminatorio e non coerente con il fine dell'edilizia residenziale pubblica⁶⁰.

In particolare, nel vagliare la ragionevolezza della disposizione la Corte valorizza questa volta la relazione tra il fine dell'edilizia residenziale pubblica e la scelta operata dal legislatore con riguardo ai "bisogni che l'edilizia residenziale è chiamata a soddisfare rispetto alle esigenze di efficiente gestione delle risorse pubbliche e di riduzione degli sprechi nell'attività amministrativa"⁶¹. A tal fine si dimostra come il requisito della stabilità sul territorio non sia coerente con la funzione dell'edilizia residenziale pubblica che non riuscirebbe in questo modo ad intercettare il disagio di quanti pur versando in condizioni di estrema fragilità non potrebbero beneficiare dell'alloggio popolare se non stabilmente radicati sul territorio regionale. Tale requisito, come è stato evidenziato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 106/2018 e nella n. 44/2020, produce l'effetto di precludere agli stranieri l'accesso alle prestazioni pubbliche non solo nella regione di residenza nella quale non è stata raggiunta la durata richiesta dalla normativa regionale, ma anche in quella di provenienza dove non vi è più la residenza⁶².

Peraltro, è evidenziata anche l'inidoneità del criterio della lungo residenza come indice di stabilità nel territorio poiché "la rilevanza conferita a una condizione del passato", vale a dire la residenza nei 5 anni precedenti la presentazione della domanda, non garantisce di incorrere in un "rischio di instabilità del beneficiario dell'alloggio di edilizia residenziale pubblica, obiettivo che dovrebbe invece essere perseguito avendo riguardo

⁶⁰ Peraltro, nella sentenza n. 44/2020 si chiarisce che il criterio della residenza per l'accesso alle "prestazioni pubbliche sia nella regione di attuale residenza sia in quella di provenienza" espongono al "rischio di privare certi soggetti dell'accesso alle prestazioni pubbliche solo per il fatto di aver esercitato il proprio diritto di circolazione o di aver dovuto mutare regione di residenza".

⁶¹ Così M. GORLANI, *Le politiche abitative regionali*, cit., p. 591.

⁶² Il che ha configurato un quadro normativo meno evoluto di quanto lo fosse la legge Crispi 6972/1890 relativa alle Ipab, secondo cui la persona in stato di bisogno, il povero manteneva il "domicilio di soccorso" nel Comune di provenienza, fintanto che non avesse acquisito un nuovo domicilio nel comune di arrivo; in questi termini F. CORVAJA, *Lo straniero nella città: la cittadinanza amministrativa*, in F. PIZZOLATO-A. SCALONE-F. CORVAJA (a cura di), *La città e la partecipazione tra diritto e politica*, Torino, 2019, p. 140 e ss.

agli indici di probabilità di permanenza per il futuro⁶³ (sent. n. 44/2020, cons. dir. punto.3.1).

La Corte offre così l'abbrivio per un nuovo corso giurisprudenziale che resta sostanzialmente ininterrotto fino ad oggi. In linea con la sent. n. 44/2020 si colloca, a distanza di un anno, la sentenza del 29 gennaio 2021, n. 9, con cui il giudice delle leggi è tornato ad occuparsi di una legge regionale che introduceva un meccanismo costruito sul requisito della residenza di lungo periodo per l'accesso agli alloggi Erp.

La disposizione è stata ritenuta in contrasto con gli artt. 3 e 117, comma 1 Cost., anche in considerazione della «evidente “sopravalutazione”, operata dal legislatore regionale, della situazione connessa all’anzianità di residenza rispetto al rilievo conferito alle altre condizioni, e segnatamente a quelle che più rispecchiano la situazione di bisogno alla quale il servizio tende a porre rimedio. (...) Emerge quindi un assetto normativo che tende a “sopravalutare” una «condizione del passato» (sentenza n. 44/2020) rispetto alle condizioni (soggettive e oggettive) del presente»⁶⁴. L'ingiustificato effetto discriminatorio è dimostrato dalla stessa Corte con un esempio degli effetti prodotti dall'applicazione del criterio dell'anzianità di residenza in base ai quali si avrebbe l'“irragionevole conseguenza che un nucleo familiare numeroso, dotato di un alloggio inadeguato o fatiscente, ma non in grado di far valere il punteggio aggiuntivo connesso alla residenza ultradecennale, verrebbe sopravanzato in graduatoria da un nucleo composto da una o due persone, dotato di analogo alloggio, solo perché in grado di vantare una durata di residenza idonea a produrre tutti i sei punti aggiuntivi a tale scopo assegnati”. Una volta chiarita l'inadeguatezza di tale sistema rispetto alla funzione dell'Edilizia residenziale pubblica di rispondere al maggior bisogno, la Corte sembra fornire indicazioni ai legislatori regionali affermando che sebbene il criterio della stabilità del territorio sia un criterio di cui può avvalersi il legislatore

⁶³ Sul requisito del radicamento per l'accesso al welfare è stato osservato che potrebbero essere utilizzati criteri diversi rispetto alla lunga residenza sul territorio, basati piuttosto sul “legame di fatto tra l'individuo e la comunità, finalizzati ad esempio a rilevare la stabilità della presenza su quel territorio con uno sguardo rivolto non solo al passato (...), ma anche in prospettiva futura (es. numero di figli, bambini in età scolare che frequentano le scuole della regione, tipologia di contratto lavorativo, frequenza di un corso universitario, ecc.)” così F. BIONDI DAL MONTE, *Radicamento territoriale e accesso di minori agli asili nido*, in *Studium Iuris*, n. 4/2019, p. 449.

⁶⁴ Il sistema era basato sull'assegnazione di un punto “per ogni anno di residenza a partire dal decimo anno di residenza e fino ad un massimo di 6 punti”. Cfr. Corte cost. sentenza del 29 gennaio 2021, n. 9, punto 4.2.2. del cons. dir.

regionale, esso, come precisato già nella sentenza n. 44/2020, non può mai assumere valore primario nella determinazione della graduatoria di accesso agli alloggi, poiché deve restare sempre meno rilevante “rispetto alla necessaria centralità dei fattori significativi della situazione di bisogno alla quale risponde il servizio, quali sono quelli che indicano condizioni soggettive e oggettive dei richiedenti”. In questo senso un indice della situazione di bisogno potrebbe essere semmai l’anzianità di presenza non tanto nel territorio ma regionale, ma “nella graduatoria degli aventi diritto, giacché questa circostanza darebbe evidenza a un fattore di bisogno rilevante in funzione del servizio erogato, e quindi idoneo a combinare il dato del radicamento con quello dello stesso bisogno”⁶⁵.

Ancora, l’attenzione alla funzione dell’edilizia residenziale pubblica rispetto alla garanzia del diritto all’abitazione consente al giudice costituzionale di ribadire nella successiva sentenza n. 112/2021, che tale funzione verrebbe vanificata dal requisito di uno stabile radicamento territoriale poiché essa serve a “garantire un’abitazione a soggetti economicamente deboli nel luogo ove è la sede dei loro interessi (sent. n. 176/2000)”, al fine di assicurare un’esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti (art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea), mediante un servizio pubblico deputato alla “provvista di alloggi per i lavoratori e le famiglie meno abbienti” (sentenza n. 168/2014)”⁶⁶.

In questa prospettiva non è stato ritenuto ragionevole l’esclusione dall’accesso agli alloggi ERP dei nuclei familiari con reddito da lavoro autonomo, e non da pensione o da lavoro dipendente o assimilato, pur

⁶⁵ Così Corte cost. sentenza del 29 gennaio 2021, n. 9, punto 4.2.2. del cons. dir.; P. LOMBARDI, *Riflessioni sul diritto all’abitazione tra Carta sociale europea, Corte costituzionale PNRR*, in *federalismi.it*, n. 7/2022, p. 126 e ss., specie p. 136 evidenzia che questa è “un’impostazione che sarebbe stata seguita anche nella successiva sentenza 28 maggio 2021, n. 112: nel dichiarare l’illegittimità costituzionale, per violazione dell’art. 3 Cost., dell’art. 31 l.r. Lombardia n. 27/2009, nella parte in cui non consentiva d’inquadrare nell’area della protezione, ai fini della determinazione del canone di locazione sopportabile per alloggi di edilizia residenziale pubblica, i nuclei familiari con redditi da lavoro autonomo con ISEE-ERP di valore corrispondente a tale area, ma solo quelli con redditi da pensione o da lavoro dipendente o assimilato, non ha ritenuto il suddetto differente trattamento come supportato da una ragionevole giustificazione e coerente con la funzione dell’edilizia residenziale pubblica così come delineata nella sentenza n. 44/2020.”; C. DOMENICALI, *Sull’illegittimità del criterio del radicamento territoriale per l’accesso all’edilizia popolare: dalla condizionalità all’universalità dei diritti sociali?*, in *Le Regioni*, 2020, p. 629 e ss.

⁶⁶ Corte cost. sent. n. 112/2021, punto.5 cons. dir.

con un Isee adeguatamente basso. In particolare, il diverso trattamento riservato alle famiglie con lavoro autonomo non ha superato il vaglio di ragionevolezza data la sua incoerenza con la funzione propria dell'edilizia pubblica così come definita già nella sentenza n. 44/2020.

Più precisamente, la Corte ricorda che la “funzione che ispira le norme oggetto del (...) giudizio è, in sostanza, quella di promuovere l'effettività della tutela del diritto all'abitazione, «incluso nel catalogo dei diritti inviolabili», sin dalla sentenza n. 404/1988⁶⁷ (e che la giurisprudenza più recente ascrive ai «requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione» (sentenza n. 44/2020)»⁶⁸.

Quest'ultimo si costruisce attraverso un processo di integrazione in cui l'effettività del diritto all'abitazione attraverso il riconoscimento di una pari “dignità abitativa”⁶⁹, di un “alloggio dignitoso”⁷⁰ come “apparte-

⁶⁷ Il riferimento è, oltre alla sent. n. 44/2020, anche alla sent. n. 168/2014, n. 161/2013, n. 61/2011, n. 176/2000 e all'ordinanza n. 76/2010.

⁶⁸ Corte cost. sent. n. 112/2021, punto 5 cons. dir.; questo orientamento rispetto al requisito della residenza di lungo periodo si coglie in diverse sentenze quali, la n. 281/2020, n. 7 e n. 9/2021, la n. 199/2022, la n. 77/2023 e la sent. n. 145/2023 in cui il giudice delle leggi richiamando ancora la sentenza n. 44/2020, ribadisce che “il diritto all'abitazione «rientra fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione» ed è compito dello Stato garantirlo, contribuendo così “a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana” (sentenza n. 217/1988; nello stesso senso sentenze n. 106/2018, n. 168/2014, n. 209/2009 e n. 404/1988). Benché non espressamente previsto dalla Costituzione, tale diritto deve dunque ritenersi incluso nel catalogo dei diritti inviolabili (fra le altre, sentenze n. 161/2013, n. 61/2011 e n. 404/1988 e ordinanza n. 76/2010) e il suo oggetto, l'abitazione, deve considerarsi “bene di primaria importanza” (sentenza n. 166/2018; si vedano anche le sentenze n. 38/2016, n. 168/2014 e n. 209/2009). L'edilizia residenziale pubblica è [quindi] diretta ad assicurare in concreto il soddisfacimento di questo bisogno primario» (punto 3 del *Considerato in diritto*).”; in questo senso anche la più recente sentenza n. 67/2024, con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 25, comma 1, lettera a), della legge reg. Veneto n. 39/2017 con cui richiedeva il requisito, ai fini dell'accesso agli alloggi Erp, della residenza anagrafica nel Veneto da almeno cinque anni, anche non consecutivi, e calcolati negli ultimi dieci anni; in argomento, v. il commento alla sent. n. 77/2023 di A. GUARISO, *Uguaglianza, ragionevolezza e discriminazione nella sentenza della Corte costituzionale n. 77/2023*, in *Italian Equality Network News*, maggio 2023.

⁶⁹ Così M. MAZZOTTA, *L'abitazione, diritto ed onere dello straniero*, cit., p. 414.

⁷⁰ C. CORSI, *Peripezie di un cammino verso l'integrazione giuridica degli stranieri*, cit., p. 18.

nenza sociale”⁷¹ costituisce un pilastro centrale; all’opposto, l’inclusione risulta frustrata da misure che finiscono per ostacolare l’accesso al bene oggetto del diritto e con esso la socialità e il godimento della pari dignità sociale, in una parola: la povertà abitativa. Gli interventi legislativi statali e regionali sembrano infatti mossi non dall’intento di creare una società integrata, egualitaria e solidale, rispettosa della dignità di ciascuno, ma dalla paura dell’altro, in particolare del povero e del diverso, che induce a misure di “estremismo securitario”⁷² poco utili rispetto agli obiettivi costituzionali di cui agli artt. 2 e 3 Cost.

Si rileva in pratica una tendenza dei legislatori ad ignorare quello che è oramai evidente: “convivere con i non cittadini è nostro destino”⁷³, destino al quale occorre andare incontro facendoci guidare dai nostri valori costituzionali. In questa prospettiva, in linea con gli approdi della Corte, contrastare la povertà abitativa attraverso l’eguale garanzia dei diritti, rappresenterebbe un primo passo verso l’attuazione di quei valori di eguaglianza e solidarietà, necessari a che la convivenza con lo straniero non sia “distruttiva”, ma in grado di assicurare “alla società pluralistica salute e prosperità”⁷⁴.

4. *Povertà abitativa e proprietà privata*

Il rapporto che intercorre tra povertà abitativa e diritto di proprietà si colloca sullo sfondo del più ampio tema relativo alle implicazioni che il “terribile diritto” genera per le diseguaglianze, l’esclusione e nel lungo periodo per le “fratture storiche”⁷⁵.

Molto più limitatamente, in questa sede si cercherà di comprendere su quali equilibri si è andato assestando il suddetto rapporto attraverso la lente della giurisprudenza costituzionale relativa alla funzione sociale della proprietà rispetto alla tutela del diritto all’abitazione⁷⁶.

⁷¹ A. TOSI, *Le politiche abitative per i Rom e i Sinti*, in AA.VV., *La condizione giuridica di rom e sinti*, cit., p. 795.

⁷² Così A. TOSI, *Le politiche abitative per i Rom e i Sinti*, in AA.VV., *La condizione giuridica di rom e sinti*, cit., p. 804.

⁷³ Così E. GROSSO, *I doveri costituzionali*, cit., p. 280.

⁷⁴ IDEM.

⁷⁵ S. RODOTÀ, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Il Mulino, Bologna, 2013, p. 11.

⁷⁶ In letteratura, *ex multis*, F. SANTORO-PASSARELLI, *Proprietà privata e funzione*

Come è noto, il legislatore è legittimato ad apportare una “compressione delle facoltà di godimento del proprietario” in ragione della stessa funzione sociale della proprietà che è da identificarsi “nell’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”⁷⁷.

Al legislatore spettano i modi di acquisizione e di disposizione⁷⁸ della proprietà che nella nostra Costituzione assume la valenza di un diritto “derivato o speciale”⁷⁹, diverso da quelli “originari o generali” e diverso dal diritto di proprietà pieno e assoluto dello Stato liberale⁸⁰, in ragione della sua funzione sociale configurabile come “limite interno” ai poteri del proprietario”⁸¹.

sociale, Cedam, Padova, 1976; M. TAMPONI, *Il contenuto del diritto di proprietà alla luce dell'art. 42 Cost.*, in AA.VV., *I rapporti economici nella Costituzione*, III, Giuffrè, Milano, 1989, spec. sul punto p. 165; G. ALPA, *Equo canone e diritto all'abitazione*, in *Pol. dir.*, 1979, p. 159.

⁷⁷ Corte cost. sent. n. 3/1976; in questo senso anche la successiva sent. n. 252/1983 in cui la Corte pur ribadendo che “l’abitazione costituisce, per la sua fondamentale importanza nella vita dell’individuo, un bene primario il quale deve essere adeguatamente e concretamente tutelato dalla legge”, ne conferma la tutela mediata dal legislatore.

⁷⁸ La letteratura è vastissima, senza pretesa di esaustività si veda A. BALDASSARRE, *voce Proprietà (diritto costituzionale)*, in *Enc. giur.*, XXV, 1990; M.S. GIANNINI, *Basi costituzionali della proprietà privata*, in *Pol. dir.*, 1971; V. CERULLI IRELLI, *Statuto costituzionale della proprietà privata e poteri pubblici di pianificazione*, in *Giust. civ.*, 2015; ID., *Apprendere per “laudo”. Saggio sulla proprietà collettiva*, in *Quaderni fiorentini*, Milano, 2016; ID., *Beni pubblici*, in *Dig. disc. pubbl.*, II, Torino 1987; PUGLIATTI, *La proprietà e le proprietà*, in *La proprietà nel nuovo diritto*, Milano, 1954; A.M. SANDULLI, *I limiti della proprietà privata nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1971; ID. *Profili costituzionali nella proprietà privata*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1972; S. RODOTÀ, *Note critiche in tema di proprietà privata*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1960; più recentemente per una ricostruzione del dibattito sulla funzione sociale della proprietà, S. PATTI, *La funzione sociale nella civilistica italiana dell'ultimo secolo*, in F. MACARIO-M.N. MILETTI (a cura di), *La funzione sociale nel diritto privato tra XX e XXI secolo*, Tre-Press, Roma, 2017, p. 28 e ss.

⁷⁹ A. BALDASSARRE, *Diritti inviolabili* (voce, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, Roma 1989, XI, p. 23 e ss.

⁸⁰ Come ricordato da A. IANNARELLI, *La funzione sociale della proprietà e disciplina dei beni*, Tre-Press, Roma, 2017, p. 36 e p. 56, nel secondo comma dell’art. 42 Cost. si realizza in questo modo la ricomposizione tra due principali posizioni: da un lato, quelle liberal-democratiche propense a consentire un minimo intervento dello Stato in economia; dall’altro quelle della sinistra marxista maggiormente incline ad affidare al legislatore le modalità di suddetto intervento.

⁸¹ In questo senso S. RODOTÀ, *Note critiche in tema di proprietà*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1960, p. 1252 e ss.

A riguardo il contributo della giurisprudenza costituzionale è stato offerto principalmente dalle decisioni relative alle disposizioni di sospensione delle procedure di sfratto o al blocco dei canoni di locazione e da quelle aventi ad oggetto l'occupazione abusiva di immobili; a queste si aggiungono le decisioni in materia di governo del territorio e urbanistica.

In particolare, nella giurisprudenza degli anni Settanta la Corte costituzionale, occupandosi della normativa sul blocco delle locazioni, ha inteso tutelare il diritto all'abitare per le fasce di reddito più basse valorizzando la funzione sociale della proprietà privata, pur rimettendo alla discrezionalità del legislatore le modalità di intervento in favore delle fasce deboli. In analogia a quanto si osserverà rispetto alle decisioni relative al blocco del rilascio degli immobili disposte in seguito all'emergenza pandemica, la Corte ha ribadito che i limiti alla proprietà ascrivibili alla funzione sociale non potevano ritenersi una "misura in ogni caso e in ogni tempo indispensabile all'attuazione del precetto costituzionale" in quanto la compressione del diritto di proprietà poteva giustificarsi solo in via straordinaria e temporanea⁸².

In questo periodo, in realtà l'abitazione costituiva non tanto oggetto di un diritto, ma una «finalità di rilievo sociale di fornire alloggio ai meno abbienti, rilevante alla luce dell'articolo 3.2 Cost.» alla quale corrispondeva un «interesse e obbligo sociale a costruire appartamenti economici da porre a disposizione delle categorie di cittadini meno abbienti e più bisognosi», ma, ancora «nella sent. n. 252/1983 aveva escluso l'esistenza di un diritto all'abitazione radicato nell'articolo 47 Cost.»⁸³.

Pertanto, il diritto all'abitazione risultava ancora lontano da un possibile ingresso nel bilanciamento con il diritto di proprietà, restando tutelato in via indiretta ed eventuale per effetto delle interpretazioni, più o meno stringenti, date alla funzione sociale della proprietà, rispetto, peraltro, ad altre finalità essenzialmente legate allo sviluppo urbanistico.

Un primo passaggio significativo si realizza con le citate sent. nn. 217 e 404 del 1988 che, nel riconoscere il diritto all'abitazione come diritto sociale fondamentale, non si spingono comunque a riconoscere un corrispondente obbligo giuridico alla prestazione.

Tuttavia, è innegabile come anche la giurisprudenza degli anni Settanta abbia stimolato il legislatore affinché gli interventi in materia superassero

⁸² Corte cost. sent. n. 4/1976, punto 5, cons. dir.; precedentemente sent. n. 3/1976; e successivamente sent. n. 225/1976.

⁸³ Così M. OLIVETTI, *Diritti fondamentali*, Giappichelli, 2020, pp. 227-228.

la logica emergenziale e transitoria, caratterizzata dal ricorso a molteplici proroghe per rispondere alle esigenze abitative delle classi sociali meno abbienti⁸⁴.

In effetti, la legge n. 392/1978, c.d. legge sul l'equo canone, è intervenuta sulla questione abitativa tentando di bilanciare la posizione del proprietario locatore con le esigenze della parte più debole; a tal fine è stata introdotta una durata determinata per il contratto, stabilita eventualmente dalle parti, ma in ogni caso non inferiore a quattro anni con possibilità di tacito rinnovo alla scadenza⁸⁵. Soprattutto, si è inteso bilanciare il diritto all'abitazione delle fasce più deboli con gli interessi proprietari dei locatori attraverso la fissazione legale del canone. Tale strumento, sebbene attuato in una logica perequativa, ebbe effetti deludenti dovuti da un lato, alla scelta di non agganciare la determinazione del canone al reddito familiare del conduttore e, dall'altro, dalla circostanza per cui nel caso degli immobili di nuova costruzione, o siti nelle zone migliori della città, la parte "forte" del rapporto di locazione, il proprietario, si ritrovò a usufruire di una fonte di arricchimento dal momento che il rendimento del suo immobile convergeva di fatto verso i valori di mercato⁸⁶. Allo stesso tempo, i piccoli proprietari, in risposta alla mancata rendita attesa, reagirono ritirando dal mercato delle locazioni i propri immobili e avviando procedure di sfratto che aumentarono le dimensioni del disagio. Il legislatore cercò di fronteggiare tale emergenza con il ricorso a ripetuti blocchi dei provvedimenti di rilascio degli immobili⁸⁷, tipologia di rimedio censurato dalla Corte costituzionale anche più tardi (sent. nn. 310/2003; 155/2004)⁸⁸.

⁸⁴ Sul punto N. IRTI, *Note introduttive, in Commento alla legge 27 luglio 1978 n. 392. Disciplina delle locazioni di immobili urbani*, in *Le nuove leggi civili commentate*, II, 1978, p. 922.

⁸⁵ Proprio ai fini di stabilità del rapporto e a garanzia della parte ritenuta più debole il diritto di recesso fu riconosciuto solo a quest'ultima mentre per il locatore la facoltà di recesso fu esclusa dai contratti in corso alla data del 30 luglio 1978 e non soggetti a proroga. Elemento quest'ultimo dichiarato poi illegittimo dalla Corte costituzionale sent. n. 22/1980 e 250/1983.

⁸⁶ Così G. ALPA, *Equo canone e diritto all'abitazione*, cit., p. 165 e ss.

⁸⁷ E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare*, cit., pp. 186-187.

⁸⁸ M. COPPO, *Relazione in La politica abitativa in Italia, Documenti Cnel (Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro)*, Roma, 1995. Allo stesso tempo non furono previsti né incentivi all'edilizia convenzionata che potessero orientare l'interesse dell'imprenditoria verso un'edilizia dedicata alle fasce meno abbienti, né misure di sostegno per il pagamento del canone da destinare ai redditi più bassi. Pertanto, l'intento del legislatore

In effetti, nella giurisprudenza costituzionale dell'ultimo ventennio la compressione del diritto di proprietà è stata ritenuta legittima fintantoché conservi i caratteri della straordinarietà e della temporaneità, condizioni poste alla base dello scrutinio di ragionevolezza seguito anche nelle più recenti pronunce adottate durante la fase pandemica da Covid 19 in cui il legislatore è intervenuto sulla disciplina degli sfratti a tutela del diritto all'abitazione che in quel frangente sembrava costituire condizione necessaria per la tutela del diritto alla salute (Corte cost., sentt. n. 128/2021, 213/2021, 87/2022)⁸⁹.

In queste decisioni la Corte riconosce stretti margini di limitazione per il diritto di proprietà, ritenendo che, anche quando ad essere in questione sia il diritto all'abitazione del debitore esecutato, la sospensione delle procedure esecutive risulta giustificata solo a fronte di "circostanze eccezionali e per un periodo di tempo limitato, e non già con una serie di proroghe che superino un ragionevole limite di tollerabilità" (Corte cost. sent. 128/2021, cons. 8). Pertanto, la proroga della sospensione agli sfratti non supera il vaglio di ragionevolezza per i suoi caratteri di misura generalizzata che preclude una valutazione e un contemperamento degli interessi da affidare eventualmente allo stesso giudice dell'esecuzione⁹⁰.

di contrastare la povertà abitativa attraverso una compressione del diritto di proprietà innesco "comportamenti adattivi e oppositivi dei proprietari di case" che riuscirono a frustrare l'obiettivo del legislatore, poi di fatto abbandonato con la liberalizzazione dei contratti; V. *Infra*, Cap. III.

⁸⁹ In particolare, la Corte si occupa indirettamente del bilanciamento tra il diritto di proprietà e il diritto all'abitazione che resta sullo sfondo del bilanciamento tra quest'ultimo e il diritto del proprietario ad agire in giudizio *ex art. 24 Cost.*; sul punto F. MEDICO, *Nel prisma del diritto all'abitare: primi appunti per un'analisi costituzionale critica*, in *federalismi.it*, n. 11/2023 p. 111, specie p. 124.

⁹⁰ In questo senso anche la sent. n. 213/2021, cons.dir. 15 in cui la proroga alla sospensione dei provvedimenti di rilascio degli immobili è stata ritenuta illegittima "avendo la compressione del diritto di proprietà raggiunto il limite massimo di tollerabilità, pur considerando la sua funzione sociale" e la sent. n. 87/2022 in cui l'inefficienza "di ogni procedura esecutiva per il pignoramento immobiliare" è stata ritenuta costituzionalmente illegittima perché eccessivamente compressiva del diritto del creditore procedente; in senso conforme la sent. n. 236/2021 con cui è stato "dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 24 Cost., l'art. 3, comma 8, del d.l. n. 183/2020, (...) che, nel contesto delle misure urgenti di gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, ha previsto l'ulteriore proroga della sospensione delle esecuzioni e l'inefficienza dei pignoramenti nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale, dal 31 dicembre 2020 al 31 dicembre 2021. Gli effetti negativi della protrazione del "blocco" delle esecuzioni sono stati lasciati invariabilmente a carico dei creditori - tra i quali pure possono trovarsi anche soggetti cui è stato riconosciuto un risarcimento in quanto

Analogamente, facendo leva sul principio di proporzionalità che implicava un graduale ritorno alla normalità, anche nella sentenza n. 213/2021, pur riconoscendo la legittimità della misura di sospensione del blocco in condizioni di emergenza fino al 31 dicembre 2021, la Corte ha dichiarato inaccettabile una ulteriore proroga giudicando che la limitazione imposta al diritto di proprietà avesse raggiunto il massimo grado di tollerabilità permesso, anche tenendo conto della sua funzione sociale.

Pertanto, nel bilanciare la compressione al diritto di proprietà con il diritto all'abitare, pur confermando la discrezionalità del legislatore nella tutela di quest'ultimo, la Consulta ne riconduce l'azione entro limiti molto rigidi nonostante l'eccezionalità della situazione pandemica. Il che, a ben vedere, conferma un orientamento relativo all'efficacia orizzontale del diritto all'abitazione nei contratti di locazione che non si è mai spinto, né avrebbe potuto farlo, fino a riconoscere una pretesa per il locatario nei confronti del proprietario locatore⁹¹.

D'altro canto, già nelle sentenze n. 155/2004 e nella precedente n. 310/2003, il giudice delle leggi aveva ritenuto illegittima la disposizione con cui si prorogava la sospensione della procedura esecutiva in manie-

gravemente danneggiati nella salute o operatori economici a rischio di espulsione dal mercato - per effetto di una misura che, tollerabile *ab origine*, è divenuta sproporzionata e irragionevole per effetto di una proroga di lungo corso e non bilanciata da una più specifica ponderazione degli interessi in gioco” commentata da G. CATALDI, *Alla Corte Costituzionale l'improcedibilità delle azioni esecutive contro enti del S.S.N.*, in *www.questionegiustizia.it*, 2021; G. MARCHETTI, *Il bilanciamento tra il diritto all'abitazione del locatario e il diritto di proprietà del locatore in tempo di emergenza sanitaria. Alcune riflessioni sulla sentenza n. 128/2021 della Corte costituzionale*, in *Oss. AIC*, n. 1, 2022, p. 206.

⁹¹ Corte cost. sent. n. 225/1975; in dottrina in questo senso E. BARGELLI, *Abitazione*, cit., p. 9, evidenzia che “è in linea di principio pacifico, nel nostro sistema, che la situazione di bisogno abitativo, in assenza di un titolo, non possa tradursi nella facoltà di accesso e di conservazione del godimento degli immobili di proprietà altrui, ancorché rimasti inutilizzati dal titolare”; diversamente R.A. ALBANESE, *La resilienza del diritto all'abitare. Bisogni abitativi e tutele proprietarie*, cit., p. 74 ritiene sia necessaria una revisione del concetto di proprietà incentrato sullo *jus excludendi alios*; per una ricostruzione del dibattito relativo all'efficacia orizzontale del diritto all'abitare e in generale sulla c.d. costituzionalizzazione del diritto privato si veda E. NAVARRETTA, *Costituzione, Europa e diritto privato. Effettività e Drittwirkung ripensando la complessità giuridica*, Giappichelli, Torino, 2017; P. FEMIA (a cura di), *Drittwirkung. Principi costituzionali e rapporti tra privati. Un percorso nella dottrina tedesca*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2018; sulla necessità di impiegare con cautela principi di rango superiore alla legge nei rapporti tra privati da parte della giurisprudenza M. LUCIANI, *Interpretazione conforme a Costituzione*, *Enc. dir., Annali*, IX, 2016, p. 391 ss.

ra generica ribadendo che “la procedura esecutiva, attivata da parte del singolo soggetto provvisto di titolo esecutivo giurisdizionale, non può essere paralizzata indefinitamente con una serie di pure e semplici proroghe, oltre un ragionevole limite di tollerabilità”. Chiarendo come non si intendesse “negare che il legislatore debba farsi carico delle esigenze di coloro che si trovano in particolari situazioni di disagio, in quanto appartenenti a categoria protetta, ricorrendo ad iniziative del settore pubblico o accordando agevolazioni o ricorrendo ad ammortizzatori sociali; ma non può indefinitamente limitarsi, per di più senza alcuna valutazione comparativa, a trasferire l’onere relativo in via esclusiva a carico del privato locatore, che potrebbe trovarsi in identiche o anche peggiori situazioni di disagio”⁹².

In questo modo la Corte pur riconoscendo un’efficacia orizzontale del diritto all’abitazione riconducibile in senso lato alla funzione sociale della proprietà, non tralascia la dimensione verticale della sua tutela richiamando l’attenzione del legislatore non solo sulla necessità di approntare misure a sostegno del diritto in parola per le fasce più deboli, ma anche su quella di provvedere ad una forma di compensazione per il sacrificio sopportato dal proprietario locatore (sent. n. 155/2004, cons. dir.).

Sotto altra prospettiva questo orientamento si conferma anche nelle più recenti pronunce aventi ad oggetto la lesione del diritto di proprietà mediante l’occupazione abusiva di immobili abbandonati⁹³.

⁹² Corte cost. sent. n. 310/2003, punti 3 e 4 cons. dir. commentata da N. IZZO, *Sospensione degli sfratti: tra denunce di incostituzionalità ed interpretazione adeguatrice*, in *Il Corriere giuridico*, 2004, p. 459.

⁹³ Rispetto al c.d. “abusivismo di necessità”, va considerato che l’occupazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica riguarda talvolta alloggi non assegnati e sempre più spesso immobili in stato di abbandono. A riguardo, in un primo momento la giurisprudenza costituzionale e di Cassazione si è orientata nell’applicare la scriminante dello Stato di necessità di cui all’art. 54, comma 1, del Codice penale in base al quale “non è punibile chi ha commesso il fatto per esservi stato costretto dalla necessità di salvare sé od altri dal pericolo attuale di un danno grave alla persona, pericolo da lui non volontariamente causato, né altrimenti evitabile, sempre che il fatto sia proporzionato al pericolo”; in particolare la Corte costituzionale, nella sent. n. 169/1994 (par. 4 cons. dir.) aveva condiviso e ritenuta “giustificata la preoccupazione del legislatore regionale circa l’appagamento del diritto all’abitazione, espressa in una valutazione di particolare favore per il cosiddetto ‘abusivismo per necessità’” determinato dall’urgenza di rispondere ad un bisogno fondamentale connesso al rispetto della dignità umana. Più tardi in materia era intervenuta la Corte di cassazione, con la sent. n. 35580 del 27 giugno 2007, precisando che nel concetto di “danno grave alla persona” rientrano sia la lesione della vita e dell’integrità fisica, sia quelle situazioni in cui sono a rischio i diritti fondamentali

Così, ad esempio nella sent. n. 28/2024, il giudice delle leggi ha chiarito che lo stato di abbandono un edificio non comporta “un automatico effetto estintivo dello *ius excludendi alios* riservato al titolare della situazione di attribuzione del bene; né, pertanto, della pretesa punitiva rivolta alla tutela di quel diritto”⁹⁴. In particolare, secondo la Corte lo stato di abbandono dell’immobile non ne legittima l’occupazione da parte di chi intenda destinarlo a proprio alloggio, condotta penalmente rilevante ai sensi dell’art. 633 del codice penale, dato non è lecito che la proprietà, “anche se in stato di abbandono, debba soffrire menoma-

dell’uomo. Pertanto, in questa previsione sono comprese anche quelle situazioni che minacciano solo indirettamente l’integrità fisica del soggetto, in quanto attengono alla sfera dei beni primari collegati alla personalità, tra i quali deve essere ricompreso il diritto all’abitazione, poiché l’esigenza di un alloggio rientra tra i bisogni primari della persona; in questo senso precedentemente anche la sent. n. 24920/2004; in letteratura, in senso critico rispetto a questo orientamento M. AINIS, *Se la casa è un diritto*, in *Quad. cost.*, 4/2007, p. 837 e ss.; M. MEZZANOTTE, *Quando la casa è un diritto*, in *www.forumcostituzionale.it*, 9 giugno 2009; E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale dell’abitare*, cit., p. 279 e ss. Tuttavia, più recentemente la suprema Corte, sent. n. 46061/2023, ha avuto modo di specificare che l’abusivismo di necessità consente l’applicazione della scriminante ex art. 54 c.p. purché il pericolo di danno grave alla persona, compresa la lesione del diritto di abitazione ovvero di altri diritti fondamentali della persona riconosciuti e garantiti dall’art. 2 Cost., sussista per tutto il tempo dell’illecita occupazione, unitamente all’assoluta necessità della condotta e all’inevitabilità del pericolo; pertanto la scriminante potrà essere invocata solo se esiste un pericolo attuale e transitorio e non per rispondere alla necessità di reperire un alloggio al fine di risolvere in via definitiva il proprio bisogno abitativo; sul punto J. PAFFARINI, *Le occupazioni abitative tra emergenza sociale e legalità. Dai territori una risposta politica al punitivismo dello Stato*, in *Studi sulla questione criminale*, Fascicolo 2, maggio-agosto 2020, p. 12 e ss.; in argomento U. MATTEI, *La proprietà*, in *Trattati di diritto civile*, diretto da R. SACCO, UTET, Torino, 2015, 2ª ed., pp. 182-194; A. QUARTA, *Non-proprietà. Teoria e prassi dell’accesso ai beni*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2016.

⁹⁴ Il giudizio è stato promosso dal Tribunale di Firenze, sezione prima penale, in composizione monocratica, che ha sollevato questioni di legittimità costituzionale in riferimento agli artt. 2, 3, 42 e 47, dell’art. 633 del codice penale “nella parte in cui si applica anche all’invasione a scopo abitativo di edifici in stato di abbandono da più anni”. Il processo pendente, come riportato dal giudice a quo, riguardava “quattro imputati citati a giudizio per rispondere del reato di invasione di edifici. L’istruttoria dibattimentale avrebbe dimostrato che: l’edificio occupato era destinato ad uso abitativo; lo stesso versava in stato di abbandono all’incirca dal 2000; il liquidatore della società immobiliare proprietaria non aveva nemmeno visionato lo stabile, né sapeva della sua occupazione prima di esserne informato dalla Polizia di Stato; all’interno del medesimo fabbricato erano state rinvenute numerose persone, tra cui gli imputati, i quali avevano ricavato nell’immobile spazi abitativi; al momento dell’accertamento, erano presenti sette nuclei familiari, comprensivi di bambini in tenera età.”

zioni da parte di chiunque voglia limitarne la fruizione; né vi può essere interferenza tra il diritto all'abitazione dell'agente, quale diritto fondamentale riferibile alla sfera dei beni primari collegati alla personalità, e l'interesse tutelato dall'art. 633 cod. pen., giacché l'esercizio del diritto di abitazione non comporta come mezzo indispensabile l'occupazione dell'edificio altrui"⁹⁵.

Il Giudice delle leggi, in linea con la Corte di Cassazione⁹⁶, ribadisce che "l'invasione di edifici può essere scriminata dallo stato di necessità conseguente anche alla compromissione di tale diritto, purché l'inevitabilità della condotta e l'attualità del pericolo perdurino per tutto il tempo in cui l'occupazione prosegue (...). Queste interpretazioni non trasmodano in una anomala forma di definitiva ablazione reale del bene, ma sono soltanto volte a privare di anti-giuridicità, (...) la condotta dell'occupante finché l'esigenza di occupare l'alloggio mantiene quei requisiti di assoluta necessità per il soddisfacimento di un bisogno primario della persona"⁹⁷.

Dunque, la funzione sociale della proprietà privata impone sacrifici limitati, coerenti con la tutela del diritto del privato, senza spingersi a una completa e assoluta funzionalizzazione agli obiettivi di rimozione degli ostacoli di competenza del decisore pubblico. D'altro canto, nel destreggiarsi tra l'anima politica⁹⁸ e quella giurisdizionale entrambe in essa presenti, la Corte segue essenzialmente quest'ultima distaccandosi da valutazioni di "politica sociale" che come accennato, spettano al legislatore.

Su quest'ultimo grava il compito di trovare nuovi strumenti per risolvere la questione che vede contrapposta la garanzia di un diritto sociale fondamentale, da un lato, e la tutela del diritto di proprietà del privato, dall'altro, anche quando quest'ultimo sia disinteressato al godimento del proprio diritto, specie nei casi in cui vi sia la manifestazione di un interesse individuale come accade nell'occupazione a scopo abitativo.

⁹⁵ Corte cost. sent. n. 28/2024, punto 7.3 del cons. dir.; richiamando la vecchia sentenza n. 220/1975.

⁹⁶ Il richiamo è alla Corte di cassazione, sezione seconda penale, sentenze 16 aprile-3 maggio 2013, n. 19147; 11 febbraio-4 marzo 2011, n. 8724; 27 giugno-26 settembre 2007, n. 35580 e 19 marzo-4 giugno 2003, n. 24290, nonché, sezione sesta penale, sentenza 5-13 luglio 2012, n. 28115.

⁹⁷ Corte cost. sent. n. 28/2024, punto 6, cons. dir.

⁹⁸ S. GRASSI, *Osservazioni sul "nuovo ruolo" della Corte costituzionale nella forma di governo*, in R. ROMBOLI (a cura di), *La giustizia costituzionale a una svolta*, Giappichelli, Torino, 1991, p. 151 e ss.

Su questi aspetti si tornerà più avanti⁹⁹ limitandoci per ora ad osservare che il fenomeno della rinuncia all'immobile o del mero abbandono è crescente, anche in ragione della insostenibilità dei costi di manutenzione, fiscali, o dell'esaurimento della loro funzione ed è un fenomeno che richiede una interpretazione della funzione sociale della proprietà oltre "la dimensione statica dell'appartenenza" per evolversi in una "disciplina della tutela e della fruizione in grado di assicurare la massima attuazione del valore della persona"¹⁰⁰. In particolare, nella ricerca di nuovi itinerari per il contrasto alla povertà abitativa, occorre interrogarsi se la tutela garantita al proprietario di un immobile abbandonato e vacante sia effettivamente coerente con le esigenze della collettività o se non finisca invece per tradursi nella mera possibilità per il privato di accumulare rendita fondiaria. Sul punto la dottrina ha da tempo proposto una valorizzazione della categoria dell'accesso alla proprietà che si sta concretizzando sempre più spesso nella riqualificazione di beni immobili realizzata in una logica collaborativa e di sussidiarietà orizzontale, propria della c.d. amministrazione condivisa, che andrebbe valorizzata dal legislatore statale¹⁰¹. Viceversa si continuerà ad assistere al verificarsi di casi in cui la ricomposizione degli interessi in gioco, diritto all'abitare e diritto di proprietà, resterà affidata alla sola amministrazione¹⁰² come testimoniato dalla sentenza n. 1879/2022 del Consiglio di Stato il quale ha affermato che nell'attuazione "dei provvedimenti di sgombero, è fatto obbligo al prefetto di curare il contemperamento dei contrapposti interessi pubblici e privati, perché vi sia comunque la tutela dei nuclei familiari in situazioni di disagio economico e sociale"; il che peraltro da un lato pone dubbi sul rispetto della riserva di funzione giurisdizionale

⁹⁹ V. *Infra*, Cap. IV.

¹⁰⁰ Così G. CARAPEZZA FIGLIA, *Premesse ricostruttive del concetto di bene comune nella civilistica italiana degli anni Settanta*, in *Rass. dir. civ.*, 2011, p. 1061 che rileva come "la funzione sociale, riletta alla luce del personalismo costituzionale, può considerarsi il principio ispiratore del regime sostanziale dei beni comuni".

¹⁰¹ P. GROSSI, «Un altro modo di possedere». L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza postunitaria, Milano, 1977, ult. ed., 2017; S. BAILEY-U. MATTEI, *Social movements as constituent power: the Italian struggle for the commons*, in *Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol. XX, Issue 2, 2013, p. 965 e ss.; 32.

¹⁰² Sull'amministrativizzazione dei diritti fondamentali, A. CAPUTO, *I reati collegati all'espulsione: profili generali e principali questioni applicative*, in *Dossier immigrazione*, a cura di P. PISA, *Diritto penale e processo*, 8/2009, p. 10; M. SAVINO, *L'«Amministrativizzazione» della libertà personale e del due process dei migranti: il caso Khlaifia*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, XVII, 3-4.2015, p. 50 e ss.

ex art. 102, comma 1, Cost., e dall'altro svislisce il diritto del proprietario a un rimedio effettivo *ex art.* 24 Cost. e 6, par. 1 Cedu¹⁰³.

A queste osservazioni vanno aggiunte quelle relative alle conseguenze che gli interventi legislativi e la giurisprudenza costituzionale in materia di governo del territorio e urbanistica hanno prodotto a monte della povertà abitativa.

Un aspetto che da sempre incide sulla questione abitativa, infatti, riguarda la rendita e la sua dinamica incrementale influenzata sia da una politica legislativa poco efficace rispetto ai bisogni abitativi, sia da una giurisprudenza costituzionale ed europea poco inclini a valorizzare la funzione sociale della proprietà.

In particolare, in materia urbanistica la limitazione del diritto di proprietà in senso conformativo ai fini di interesse generale ha subito un'evoluzione scandita da diverse fasi pur restando in un quadro normativo delineato dalla legge n. 1150/1942 che ha contribuito alla "crisi del diritto di proprietà privata come signoria della volontà nella decisione di procedere allo sfruttamento in senso edilizio del territorio"¹⁰⁴. Con la legge n. 1150/1942 il diritto di proprietà perde la sua intangibilità nell'ambito di un nuovo sistema in cui prevale il potere dell'autorità pubblica di stabilire e regolare le aree edificabili¹⁰⁵: si trattava di una limitazione della proprietà privata che in effetti appariva coerente con la visione autoritaria del regime fascista e andava oltre la concezione liberale dell'urbanistica¹⁰⁶.

¹⁰³ Così R.A. ALBANESE, *La resilienza del diritto all'abitare. Bisogni abitativi e tutele proprietarie tra diritto italiano e fonti*, in *Pol. dir.*, Fasc.1, 2023, p. 3 3 e ss., specie p. 69.

¹⁰⁴ Così G.L. CONTI, *Le dimensioni e costituzionali del governo del territorio*, cit., p. 32.

¹⁰⁵ Così N. PIGNATELLI, *Il governo del territorio nella giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 6; precedentemente G.L. CONTI, *Le dimensioni costituzionali del governo del territorio*, cit., p. 36 sottolinea che in questo modo viene superata "la configurazione liberale dell'urbanistica come limitazione del diritto di proprietà giustificata per mezzo delle espropriazioni e, perciò, agganciata comunque alla sacralità del diritto di proprietà. (...) Con la legge n. 1150/1942 sorge l'urbanistica moderna come sistema che per effetto dell'azzoneamento avoca agli uffici pubblici il potere di disporre della destinazione delle aree suscettibili di edificazione".

¹⁰⁶ Sul punto A. IANNARELLI, *Proprietà e beni. Saggi di diritto privato*, Giappichelli, 2018, p. 20, osserva come dai saggi elaborati dalla Confederazione fascista dei lavoratori dell'agricoltura, *La concezione fascista della proprietà privata*, Roma, 1939, con particolare riferimento al contributo di BARASSI, *Diritto di proprietà e funzione sociale*, p. 83, emerga che "se da una parte la valorizzazione del dato oggettivo, in primis le esigenze produttive, non doveva spingersi sino al punto da negare qualsiasi rilevanza alle posizioni individuali, per cui la funzione sociale tendeva a prospettarsi pur sempre come limite e non come dato strutturale, dall'altra era viva la preoccupazione di ridurre al massimo

La volontà dei pubblici poteri recata dal piano regolatore comunale, (posto ad un livello intermedio tra il piano territoriale di coordinamento e il piano particolareggiato di esecuzione, unitamente all'istituto della zonizzazione), era prevalente nello stabilire l'uso del bene privato, comprimendone il diritto anche senza arrivare all'espropriazione.

Negli anni successivi, con la n. 765/1967, il rapporto tra autorità e proprietà evolve in coerenza con l'idea che nella "sottoposizione di tutto il territorio (...) ai poteri pubblici di pianificazione, a prescindere dai caratteri materiali o funzionali delle cose che ne contengono le diverse porzioni, si evidenzia l'interesse pubblico che investe tutti gli usi (...) di tutte le specie di proprietà dei beni immobili"¹⁰⁷. In questa ottica, con la legge del 1967 furono introdotti degli indici vincolanti sul piano nazionale per la proprietà edilizia, oltre a degli standard minimi nel piano regolatore e nei programmi di fabbricazione.

Si conclamava in questo modo la finalizzazione della proprietà privata agli interessi perseguiti dal piano del Comune attraverso l'inserimento dell'attività del privato "nell'organizzazione procedimentale di attuazione del piano"¹⁰⁸. D'altronde, in coerenza con il principio personalista, di solidarietà e di pari dignità sociale di cui agli artt. 2 e 3 Cost., la funzionalizzazione sociale della proprietà ne richiedeva la conformazione alle prescrizioni di una pianificazione orientata allo sviluppo della persona

l'elasticità di una formula che potesse andare oltre quanto già positivamente prescritto da puntuali interventi legislativi, sì da assegnare un ruolo nuovo ai giudici, con l'ulteriore conseguenza (...) che la necessità della riserva di legge avrebbe dovuto far apparire inutile e superfluo il riferimento esplicito alla funzione sociale nella definizione legislativa".

¹⁰⁷ Così V. CERULLI IRELLI, *Statuto costituzionale della proprietà privata e poteri pubblici di pianificazione*, in *Politiche urbanistiche e gestione del territorio*, a cura di P. URBANI, Giappichelli, Torino, 2015, p. 23.

¹⁰⁸ Così G.L. CONTI, *Le dimensioni costituzionali di governo del territorio*, cit., p. 45, che rileva come "il fulcro teorico (ma anche pratico) di questo sistema è la trasposizione all'interno della nozione di proprietà della riserva (o avocazione generale vera e propria) della facoltà di destinazione dei beni immobiliari a favore dell'attività di pianificazione ed a carico della proprietà immobiliare, di tal che è la pianificazione che si trova ad essere legittimata a scegliere fra l'alternativa della edificazione e della non edificazione e, se sceglie la edificazione, a determinare gli standard che dovranno accompagnare la trasformazione del territorio da ambito naturale ad organismo di comunicazione. Solo in questo modo, infatti, l'attenuarsi della assoluta sacralità del dominio a favore dell'attività di pianificazione non determina l'obbligo di corrispondere alcun indennizzo, perché non consiste di una espropriazione in senso giuridico."; sul punto G. MORBIDELLI, *Presentazione* in A. BARTOLINI-A. MALTONI (a cura di), *Governo e mercato dei diritti edificatori. Esperienze a confronto*, Napoli, 2009, p. 12.

attraverso l'eliminazione di ostacoli economici e sociali che si sarebbe dovuta concretizzare nella costruzione di ambienti urbani inclusivi, con particolare riferimento alle abitazioni¹⁰⁹. Tuttavia, a proteggere un nucleo essenziale del diritto di proprietà privata da una eccessiva compressione derivante dai vincoli e standard urbanistici è intervenuta la Corte costituzionale che in forza di una interpretazione estesa del concetto di espropriazione ha riconosciuto all'imposizione dei suddetti vincoli una valenza ablatoria che poteva legittimamente riconoscersi solo a provvedimenti di espropriazione veri e propri ragion per cui ad una compressione del diritto oltre tale contenuto minimo doveva corrispondere un obbligo di indennizzo¹¹⁰.

Anche su questi aspetti si avrà modo di tornare più avanti¹¹¹, limi-

¹⁰⁹ A. PREDIERI, *Riserva della facoltà di edificare e proprietà funzionalizzata delle aree fabbricabili*, in A. PREDIERI, *Urbanistica, tutela del paesaggio espropriazioni*, Milano, 1969, p. 25.

¹¹⁰ Il riferimento è in particolare alle sent. nn. 6/1966, 20/1967, 55 e 56/1968, in *Giur. cost.*, 1968, 72, che in riferimento alla distinzione tra conformazione della proprietà ai piani urbanistici ed espropriazione, recepivano posizioni espresse in dottrina, tra gli altri, da A. SANDULLI, *Natura ed effetti dell'imposizione di vincoli paesistici*, in AA.VV., *Atti del Convegno di studi giuridici sulla tutela del paesaggio*, Milano, 1963 p. 79 e ss., l'A. in analogia alla teoria tedesca del Wesengehalt (garanzia d'istituto), sostenne come il legislatore non avesse solo il potere di comprimere la proprietà privata, ma avesse anche il dovere di proteggerla, almeno nel suo contenuto essenziale identificato secondo la coscienza sociale in un determinato periodo; la tesi, come osservato da M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, 83, p. 47, consente di rendere "possibile un diritto del privato sui beni che meriti il nome di proprietà, per il quale (...) le limitazioni del potere di signoria siano eccezioni"; in altri termini, come osservato da A. MOSCARINI, *La proprietà edilizia*, in F.G. SCOCA-P. STELLA RICHTER-P. URBANI (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, vol. I, Giappichelli, 2018 p. 137 e ss., specie p. 138 "nel caso in cui il legislatore preveda degli interventi riguardanti intere categorie di beni e non un bene singolo si configura il potere conformativo degli atti di pianificazione che rispondono alla tutela di interessi pubblici, si esclude l'effetto espropriativo; nel caso, invece, di vincolo ricadente su un bene singolo non può escludersi che si sia di fronte ad una espropriazione, che produce, tra gli altri effetti, una sostanziale disparità di trattamento tra fondi vicini"; cfr. M. LUCIANI, *Corte costituzionale e proprietà privata*, in *Giur. cost.*, 1977; in seguito la Corte costituzionale con la sentenza 20 maggio 1999 n. 179 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge urbanistica (combinato disposto degli artt. 7, 23, 4 e 40) nella parte in cui permettevano alla pubblica amministrazione la reiterazione di vincoli urbanistici scaduti, volti all'espropriazione o dai quali derivi l'inedificabilità, senza la previsione di un indennizzo: è, infatti, la stessa reiterazione del vincolo a concretizzare l'effetto espropriativo.

¹¹¹ *Infra*, Cap. III.

tandoci per ora a osservare come in materia un punto di svolta decisivo sia stato rappresentato dalla nota sentenza n. 5/1980 avente ad oggetto legge n. 10/1977, c.d. legge Bucalossi¹¹², con cui la Corte costituzionale ha negato la separazione tra jus aedificandi e proprietà voluta dal legislatore¹¹³. Quest'ultimo aveva subordinato lo jus aedificandi all'ottenimento della concessione edilizia dietro un corrispettivo che sarebbe stato auspicabilmente redistribuito alla collettività, tipicamente attraverso opere di urbanizzazione. Ma secondo il ragionamento seguito dalla Corte per i "suoli destinati dagli strumenti urbanistici alla edilizia residenziale privata, la edificazione avviene ad opera del proprietario dell'area, il quale, concorrendo ogni altra condizione, ha diritto ad ottenere la concessione edilizia, che è trasferibile con la proprietà dell'area ed è irrevocabile, fatti salvi casi di decadenza previsti dalla legge". Ne consegue che "il diritto di edificare continua ad inerire alla proprietà e alle altre situazioni che comprendono la legittimazione a costruire anche se di esso sono stati tuttavia compressi e limitati portata e contenuto, nel senso che l'avente diritto può solo costruire entro limiti, anche temporali, stabiliti dagli

¹¹² La legge Bucalossi interveniva sulla legge n. 865/1971, c.d. "legge sulla casa", adeguando l'indennizzo dovuto ai proprietari delle aree edificabili espropriate a quello utilizzato per il valore agricolo. Come accennato, lo jus aedificandi non era connaturale al diritto di proprietà poiché l'edificabilità di un'area sarebbe dovuta derivare da un provvedimento di natura concessoria, non autorizzatoria, dell'autorità pubblica. Dal che discendeva l'irrilevanza della distinzione tra l'indennizzo applicato ai suoli agricoli e quelli destinati all'edilizia; sulle conseguenze negative derivanti dalla sentenza rispetto al governo del territorio e all'urbanistica G. CAMPOS VENUTI, *Cinquant'anni: tre generazioni urbanistiche*, cit., p. 37; inoltre, la legge n. 10/1977 era costruita su alcuni elementi fondamentali: l'istituto della concessione onerosa; il convenzionamento dell'edilizia abitativa; il programma di attuazione dei piani urbanistici; la normativa contro gli abusi. In particolare, come rilevato da E. SALZANO, *Fondamenti di urbanistica. La Storia e la Norma*, Laterza editori, Roma-Bari 2007, pp. 178-200, la "concessione onerosa ha come presupposto la riserva pubblica del diritto di edificare. L'ente pubblico assente la concessione di questo diritto al proprietario dell'area, ovvero a chi ne ha la legittima disponibilità, per l'edificazione di opere conformi agli strumenti urbanistici. La concessione non incide sulla proprietà - che resta privata - dell'immobile realizzato. L'onerosità della concessione è parziale, nel senso che il contributo di concessione non costituisce il corrispettivo dell'intero plusvalore dell'area. Il contributo è infatti formato da una quota del costo di costruzione, variabile dal cinque al venti per cento, e da una quota afferente agli oneri di urbanizzazione"

¹¹³ Per un commento alla giurisprudenza costituzionale in materia di espropri si veda M. LUCIANI, *Vecchi e nuovi principi in materia di espropriazione e indennizzo*, in *Giur. cost.*, n. 2, 1980, p. 41; ID., *L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia urbanistica e edilizia*, in *Riv. giur. edil.*, n. 1, 2009, p. 21.

strumenti urbanistici”¹¹⁴. Pertanto, “la concessione a edificare non è attributiva di diritti nuovi ma presuppone facoltà preesistenti, sicché sotto questo profilo non adempie a funzione sostanzialmente diversa da quella dell’antica licenza, avendo lo scopo di accertare la ricorrenza delle condizioni previste dall’ordinamento per l’esercizio del diritto, nei limiti in cui il sistema normativo ne riconosce e tutela la sussistenza” (sent. n. 5/1980, cons. dir. 4) e dunque “il proprietario del terreno o chi ne detiene il titolo” ha il “diritto” di costruire, purché l’edificio sia conforme alla normativa urbanistica (sent. n. 127/1983).

Soprattutto, la sent. n. 5/1980 della Corte ha dato l’abbrivio ad un processo di sostanziale deregolamentazione nella gestione del territorio che ha portato alla speculazione e alla conseguente crescita della rendita urbana con effetti ulteriormente negativi sulla possibilità di accedere all’alloggio per le fasce più deboli.

Questo orientamento della Corte, nel senso di separare il diritto di proprietà dalla *jus aedificandi* ha indirettamente sottratto al decisore pubblico uno degli strumenti da utilizzare nelle politiche abitative, costituito dalle risorse finanziarie che la pubblica amministrazione avrebbe potuto incassare per la concessione edilizia; risorse che avrebbero potuto essere investite nell’aumento dell’offerta di alloggi, rimasta sostanzialmente ferma fino ad oggi principalmente per la difficoltà di reperire finanziamenti adeguati.

A rafforzare questo orientamento della Corte costituzionale a tutela del diritto di proprietà ha certamente contribuito la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo che occupandosi dell’indennizzo da corrispondere in caso di esproprio ha stabilito che in forza dell’art. 1 del primo protocollo della Convenzione, l’indennizzo debba corrispondere, in linea di principio, al valore di mercato del bene espropriato¹¹⁵.

¹¹⁴ In dottrina fu evidenziato come la Corte costituzionale con la decisione n. 5/1980 si fosse discostata dallo statuto costituzionale della proprietà che, diversamente dalla concezione liberale, implicava limiti applicati nell’interesse generale mediante interventi di programmazione urbanistica, in questo senso A. BALDASSARRE, *Espansione e autolimitazione dei poteri della Corte costituzionale*, in *Democrazia e diritto*, 1980, p. 338 e ss.; altra parte della dottrina C. SALVI, *Funzione sociale della proprietà, rendita parassitaria e Corte costituzionale*, in *Democrazia e diritto*, 1980, p. 342 e ss., ha evidenziato come la Corte, non distinguendo sul piano sostanziale il diverso trattamento nel calcolo dell’indennizzo tra le diverse situazioni proprietarie, avesse contribuito alla crescita della rendita parassitaria.

¹¹⁵ La Corte Edu ha adottato questo orientamento sin dalla sentenza del 26 giugno 1986, van Marle c. Paesi Bassi; sul punto si veda C. SALVI, *Proprietà privata e funzione*

Sebbene sin dalle sentenze gemelle nn. 348 e 349 del 2007 la Corte costituzionale avesse riconosciuto le disposizioni della Cedu come norme interposte *ex art.* 117 Cost., per un breve momento aveva comunque sostenuto che l'indennizzo non era necessariamente da commisurarsi al valore di mercato del bene espropriato¹¹⁶. La determinazione dell'indennità, si era sostenuto, doveva tenere conto anche della funzione sociale della proprietà che va interpretata "in stretta relazione all'artt. 2 Cost. che richiede a tutti i cittadini l'adempimento degli impegni inderogabili di solidarietà economica e sociale" (sent. n. 348/2007).

In particolare, la Corte aveva sottolineato che la garanzia dei diritti fondamentali come la salute, l'istruzione e la casa, tutelati dalla Costituzione, non deve essere compromessa da spese eccessive legate all'espropriazione di aree edificabili (sent. n. 348/2007). Tuttavia, il collegamento tra la proprietà privata e la sua funzione sociale, come accennato si è andato indebolendo subito dopo: già con la sent. n. 191/2011, la Corte si uniforma agli orientamenti europei dichiarando illegittima la normativa sulle indennità di esproprio per le aree non edificabili, di cui all'art. 40 T.U. espropriazione, invertendo così un orientamento seguito fino agli anni Novanta (sent. n. 261/1997).

Viene stabilito, infatti, che l'indennizzo debba essere commisurato al valore di mercato lasciando in secondo piano la questione legata alla funzione sociale della proprietà. Si conclama in questo modo un'inversione significativa per cui è la tutela del diritto di proprietà, intesa come tutela di libertà ad essere prioritaria rispetto ad un diritto di proprietà caratterizzato dalla sua funzione sociale *ex art.* 42 Cost¹¹⁷.

sociale, in S. COCA-F. STELLA RICHTER-P. URBANI (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 81 e ss.

¹¹⁶ Rispetto alla tutela del diritto di proprietà nel dialogo tra le Corti, S. PRADUROUGH, *La tutela del diritto di proprietà nello spazio europeo: riflessioni intorno al dialogo tra la Corte di Strasburgo e le Corti italiane in materia di tutela dei beni*, in *Riv. dir. civ.*, 2016, p. 1388 e ss.; M. TRIMARCHI, *La proprietà. Per un sistema aperto italo-europeo*, Giappichelli, Torino, 2015; C. ANGIOLINI, *L'interpretazione estensiva dell'art. 1, prot. 1, Cedu: fra tutele proprietarie e beni comuni*, in *Nuova giurisprudenza civile commentata*, 2, 2016, pp. 328-336; C. SALVI, *La proprietà privata e l'Europa. Diritto di libertà o funzione sociale?*, in *Rivista critica del diritto privato*, 2009, pp. 409-430; A. GAMBARO, *Categorie del diritto privato e linguaggio delle carte dei diritti fondamentali*, in *Riv. dir. civ.*, 2016, pp. 1225-1245; ID., *Consonanze e dissonanze nelle fonti dell'istituzione proprietaria*, in *Jus civile*, 2016, 4, p. 281 e ss.

¹¹⁷ D'altro canto, in dottrina è stato evidenziato come la concezione del diritto di proprietà di cui all'articolo 17, Capo II della Carta dei diritti, intitolato alla "Libertà",

Un'interpretazione debole di quest'ultima ha consentito nella prassi una sorta di protezione per l'accumulo di rendita che è in antitesi ai suddetti doveri costituzionali di solidarietà, complicando il perseguimento degli obiettivi di rimozione delle barriere economiche e sociali che limitano il completo sviluppo della persona¹¹⁸.

Soprattutto, dalla seconda metà degli anni Novanta, infatti, la combinazione di politiche pubbliche o anche semplicemente di decisioni pubbliche spesso inclini alle varianti urbanistiche richieste da privati per determinati interventi, unita all'iniziativa finanziaria degli stessi ha innescato un aumento della rendita urbana in generale¹¹⁹.

Più specificamente, la rendita urbana, quella fondiaria e finanziaria sono andate fondendosi in un processo determinato dal capitale finanziario, al punto da conformare il modello di governo del territorio della città assimilabile "tragicamente a quello delle imprese capitalistiche. Le città si fanno portatrici di una vera e propria politica economica diretta transnazionalmente dalle società immobiliari e finanziarie più aggressive, che hanno per oggetto aree edificabili e piani di rientro

quale "diritto fondamentale con pienezza di poteri di godimento e di disposizione" fosse di fatto "inconciliabile con la configurazione di un diritto meramente economico, ridotto e limitato secondo il criterio della funzione sociale"; così M. COMPORI, *Relazione introduttiva*, in M. COMPORI (a cura di), *La proprietà nella Carta europea dei diritti fondamentali*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 5, specie p. 15; di diverso orientamento S. RODOTÀ, *Il progetto della Carta europea e l'art. 42 della Costituzione*, *ibidem*, p. 175 ss.; in argomento C. SALVI, *Diritto civile e principi costituzionali europei e italiani: il problema*, in C. SALVI (a cura di), *Diritto civile e principi costituzionali europei e italiani*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 97; E. NAVARRETTA, *Diritto civile e diritto costituzionale*, in *Riv. dir. civ.*, 2012, I, p. 643 ss.

¹¹⁸ In questi termini C. SALVI, *Proprietà privata e funzione sociale*, in F.G. SCOCA-P. STELLA RICHTER-P. URBANI (a cura di), *Trattato di governo del territorio*, Giappichelli, 2018, p. 81 e ss., specie pp. 89-91 in cui si sostiene una incompatibilità di fondo tra l'art. 17 della Carta dei diritti fondamentali e le disposizioni costituzionali. L'incompatibilità nasce dalla constatazione che nella Carta europea "l'equiparazione tra diritti personali e sociali, e diritti patrimoniali è nella logica che (...), non prevede una differenza della costituzione-alcuna gerarchia di valori. Il bilanciamento è affidato ai criteri di proporzionalità e di valutazione dell'interesse generale, rimessi nella sostanza ai giudici europei".

¹¹⁹ Cfr. W. TOCCI, *L'insostenibile ascesa della rendita urbana*, in *Democrazia e diritto*, n. 1/2009, p. 3, specifica che "La rendita è una produzione collettiva di valore, in gran parte determinata dalle politiche pubbliche che trasformano il territorio e dal comportamento aggregato dei cittadini. Al contrario, l'appropriazione della rendita è un fatto individuale e può riguardare anche soggetti che non hanno fatto nulla per accrescerla".

dagli indebitamenti che si sono rivelati disastrosi”¹²⁰.

In altri termini, la crescita della rendita è diventata nell’ultima fase dell’urbanistica il risultato di accordi di varianti al piano, in cui l’interesse generale resta secondario rispetto a quello della “proprietà e developer”¹²¹.

In questo scenario la funzione sociale della proprietà perseguibile dai pubblici poteri mediante il piano urbanistico si svuota di significato, talvolta assume i connotati retorici di una riqualificazione urbana propulsiva di gentrificazione più che di restituzione in chiave redistributiva alla collettività¹²².

Le conseguenze per quest’ultima si concretizzano nella difficoltà, quando non impossibilità, di accedere ad un alloggio a prezzi abbordabili, il che a sua volta si riverbera sul livello di povertà abitativa che nel nostro Paese ha raggiunto livelli incompatibili con il principio personalista e di eguaglianza sostanziale di cui agli artt. 2 e 3, comma 2 Cost.¹²³. Proprio l’attuazione di questi principi richiedono politiche abitative e interventi legislativi volti a redistribuire la rendita¹²⁴ agendo sugli oneri di costruzione e di urbanizzazione¹²⁵ oppure ricorrendo alla leva fiscale, in modo da recuperare alla collettività risorse¹²⁶ che possano essere impiegate nel

¹²⁰ Così G. SAPELLI, *Città e metropoli in una poliarchia mondiale in Trasformazione*, in *Equilibri* n. 2/2020, p. 253, specie p. 366.

¹²¹ Sul punto E. MICELLI, *La città indeterminata. Forma e valori nella pianificazione forte e debole*, in *Scienze regionali*, n. 1/2021, p. 130 e ss., specie p. 134.

¹²² In questo senso E. OLIVITO, *(Dis)eguaglianza, città e periferie sociali: la prospettiva costituzionale*, cit., p. 13 e ss.; in generale sulla gentrificazione *ex multis* si veda N. SMITH- P. WILLIAMS (a cura di) *Gentrification of the City*, Routledge, Taylor and Francis, London, New York, 2013; G. SEMI, *Gentrification. Tutte le città come Disneyland?*, Il Mulino, Bologna, 2015, *passim*; lo stesso autore utilizza l’escamotage della trattazione sarcastica del fenomeno della gentrificazione al fine di rimarcare come dietro l’abbellimento delle nostre città si nasconda la bruttezza della miseria in ID., *Breve manuale per una gentrificazione carina*, Mimesis, 2023.

¹²³ L’arretramento della garanzia dei diritti fondamentali, con riferimento anche a diversi fattori quali migrazioni, multiculturalismo, terrorismo, crisi economica, emergenza sanitaria, involuzione democratica è rilevata da G. DI COSIMO, *La parabola dei diritti. Vent’anni di tensioni crescenti sul fronte della tutela dei diritti fondamentali*, Giappichelli, Torino, 2020, *passim*.

¹²⁴ Sul punto G. AMATO, *Fondamenti e coperture istituzionali della rendita parassitaria*, in *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, cit., p. 509.

¹²⁵ Cfr. G. CAMPOS VENUTI, *Amministrare l’urbanistica*, Einaudi, Torino, p. 70.

¹²⁶ Come osservato da W. TOCCI, *L’insostenibile ascesa della rendita urbana*, in *Democrazia e diritto*, n. 1/2009, p. 1 e ss., specie p. 25, “Questa appropriazione individualistica

garantire una adeguata disponibilit  di alloggi, specie mediante interventi di rigenerazione realmente redistributivi.

Si tratta di interventi che dovrebbero collocarsi nel pi  ampio raggio di azione delle politiche abitative sulle quali occorre soffermarsi.

di un valore prodotto collettivamente non   solo ingiusta, ma   anche inefficiente, poich  sottrae risorse allo stesso processo di valorizzazione. Infatti, lo scambio ineguale tra privatizzazione delle rendite e socializzazione dei costi determina un deficit di infrastrutture e quindi alla lunga un raffreddamento della valorizzazione. Si tratta allora di rendere autoconsistente il processo di formazione della rendita: il suo valore deve tornare in una quota maggioritaria nelle casse pubbliche per essere reinvestito nelle infrastrutture, al fine di creare un contesto urbano favorevole alla produzione di nuova rendita, in un circuito virtuoso che alla fine aumenta sia le convenienze pubbliche sia i vantaggi privati”.

CAPITOLO III

LE POLITICHE ABITATIVE TRA MARGINALIZZAZIONE, FRAMMENTAZIONE E FINANZIARIZZAZIONE

SOMMARIO: 1 Le politiche abitative del secolo scorso. La debolezza dell'intervento pubblico e la forza degli interessi privati. – 2. L'irrefrenabile finanziarizzazione della casa. – 3. L'accentuazione del ruolo dei privati e la confusione tra Edilizia residenziale sociale ed Edilizia residenziale pubblica. – 4. Le politiche abitative del terzo millennio tra Stato e Regioni. – 5. Quali strumenti per il contrasto alla povertà abitativa estrema? La questione *homelessness*. – 6. Le politiche abitative nel Piano nazionale di ripresa e resilienza.

1. *Le politiche abitative del secolo scorso. La debolezza dell'intervento pubblico e la forza degli interessi privati*

Le politiche abitative sono segnate da una progressiva perdita di rilevanza, fino quasi a sparire dall'agenda nazionale, tranne che per il sostegno offerto ai proprietari con l'esenzione dell'imposta sulla prima casa a partire dal 2014¹; esse, pertanto, sono state del tutto inadeguate a contrastare la povertà abitativa specie nelle sue forme estreme della *homelessness* che, sebbene dipenda da fragilità non limitate alla sola privazione abitativa, resta comunque da questa condizionata². La

¹ Così C. SARACENO-D. BENASSI-E. MORLICCHIO, *La povertà in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2020, specie pp. 198-199 in cui si evidenzia peraltro che “La mancanza di politiche abitative mirate a sostenere le quote più povere della popolazione in affitto rappresenta (...) un importante deficit del sistema italiano di protezione sociale. È anche fonte di conflitti tra i rari assegnatari di alloggi di edilizia pubblica e le famiglie che ritengono di essere state ingiustamente escluse”; in generale per una ricostruzione delle politiche abitative attuate in Italia si veda S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'evoluzione della politica della casa in Italia*, cit., specie p. 164 e ss.; G. SIRIANNI, *Il disagio abitativo*, in C. PINELLI (a cura di), *Politiche pubbliche e garanzie dei diritti*, cit., p. 247; P. URBANI, *L'edilizia residenziale pubblica tra Stato e autonomie locali*, in *Ist. feder.*, n. 3-4/2010, p. 249 e ss.

² Secondo i dati dell'ISTAT, *Censimento permanente della Popolazione e delle Abi-*

homelessness, infatti, rappresenta il capolinea di un processo inverso a quello tracciato dai principi costituzionali di solidarietà, sviluppo della persona ed eguaglianza sostanziale (artt. 2 e 3 Cost.); è un processo di deterioramento della rete sociale e relazionale della persona, di “disaffiliazione” sociale³ che pur richiedendo un approccio integrato, principalmente sociosanitario e occupazionale, resta fondato sulla disponibilità di un alloggio come base di partenza per il recupero ad una vita di pari dignità sociale (art. 3 Cost.).

Proprio in considerazione di tali forme estreme in cui può degenerare la povertà abitativa occorre tracciare le linee evolutive delle politiche attuate finora al fine di comprendere quali hanno avuto maggior impatto rispetto alla questione abitativa e quali sono le lezioni che si possono ricavare.

In linea generale si potrà rilevare come, ad eccezione di un periodo breve che intercorre tra l’approvazione del cosiddetto piano Fanfani del 1949 e i primi anni Sessanta, gli investimenti per l’Edilizia residenzia-

tazioni, svolta nell’autunno 2021 e pubblicata il 15 dicembre 2022, reperibile su *www.istat.it*, sono 96.197 le persone senza tetto e senza fissa dimora iscritte in anagrafe. La maggioranza è composta da uomini e il 38% è rappresentato da cittadini stranieri, provenienti in oltre la metà dei casi dal continente africano. Le persone senza tetto e senza fissa dimora censite sono residenti in 2.198 comuni italiani, ma si concentrano per il 50% in 6 comuni: Roma con il 23% delle iscrizioni anagrafiche, Milano (9%), Napoli (7%), Torino (4,6%), Genova (3%) e Foggia (3,7%).

³ Così R. CASTEL, *Les métamorphoses de la question social*, Librairie Arthème Fayard, cit., p. 36 e ss.; S. PAUGMAN, *La disqualification sociale. Essai sur la nouvelle pauvreté*, cit., p. 168 e ss.; nel senso di valorizzare la povertà come processo multifattoriale A. MEO, *Il senza casa: una carriera di povertà*, in *Polis* n. 2/1998, p. 241 e ss.; ID., *Vivere in strada: carriere di povertà e pratiche di sopravvivenza. Uno sguardo sociologico sui senza dimora*, in R. GNOCCHI (a cura di), *Homelessness e dialogo interdisciplinare*, Carocci, Roma, 2009 pp. 183-214; per un’analisi secondo la prospettiva filosofica della questione homelessness G.J.M. Abbarno (edt), *The Ethics of Homelessness*, Boston, 2020; in generale sulla politiche di contrasto alla povertà, nelle sue diverse dimensioni, N. NEGRI-C. SARACENO, *Le politiche contro la povertà in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1996, p. 12 e ss.; in argomento è stato posto in evidenza come il concorso di alcuni elementi individuali quali, ad esempio la condizione fisica o psichica, la dipendenza da droghe o alcol, lutti o altre esperienze traumatiche, oltre a elementi di contesto quali la carenza dei servizi sociali, debolezza del sistema di welfare, disuguaglianza, discriminazione e povertà, agevolino lo scivolamento nella homelessness; in questo senso si veda K. BORCHARD, *The world on the street: homeless men in Las Vegas*, University of Nevada Press, 2005, p. 31 e ss.; A. TOSI, *Homelessness and Poverty*, in D. AVRAMOV (edt), *Coping with homelessness*, Ashgate, Aldershot, 1999, p. 103 e ss.; F. NUGNES, *Gli strumenti di contrasto alla homelessness. Prime riflessioni*, in *federalismi.it*, n. 7/2023.

le pubblica (Erp) sono stati molto scarsi al punto da limitare la relativa quota al 3,7 per cento del patrimonio abitativo complessivo⁴.

In effetti, va considerato che le politiche abitative del secolo scorso sono state molteplici e complesse e sono state ampiamente studiate dalla letteratura, per cui ci si limiterà in questa sede a tratteggiarne i passaggi più significativi e utili al ragionamento che si sta svolgendo⁵.

⁴ E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare*, cit., pp. 103-212; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'evoluzione della politica della casa in Italia*, cit., p. 163 e ss.; G. SORRENTI, *Diritti senza dimora: le politiche abitative del terzo millennio tra pnrr e livelli essenziali delle prestazioni*, in *Pol. dir.*, n. 4/2023, p. 443 e ss., specie p. 452 e ss. Più in generale si possono schematizzare gli interventi dello Stato a sostegno del diritto all'abitazione in: "a) misure a sostegno dell'offerta abitativa, con cui lo Stato si impegna direttamente nella produzione e distribuzione di alloggi di ERP; b) misure a sostegno della domanda abitativa, in riferimento ai trasferimenti diretti alle famiglie per sostenere le spese per l'abitazione e che generalmente si muovono all'interno della cornice del mercato immobiliare privato (ad esempio contributi *una tantum* per acquirenti di prima casa, sgravi fiscali sui canoni di locazione o sulla quota di interessi sul mutuo ipotecario; c) gli strumenti di regolazione dei rapporti economici e giuridici (ad esempio la disciplina dei contratti di affitto privato, della compravendita immobiliare, della regolazione dell'attività edilizia, della pianificazione urbanistica, del diritto di successione)"; cfr. I. COSTARELLI-M. MAGGIO, *Il welfare abitativo italiano Un'analisi delle normative regionali del decennio 2008-2018*, in *Riv. it. pol. pubb.*, n. 2/2021, p. 295 e ss.

⁵ In particolare, fino al secolo scorso nell'ambito delle politiche abitative l'offerta di alloggi è stata realizzata secondo tre forme principali: edilizia agevolata, convenzionata e sovvenzionata; M. NIGRO, *L'edilizia popolare come servizio pubblico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, p. 118 ss.; V. DOMENICHELLI, *Dall'edilizia popolare ed economica all'edilizia residenziale pubblica: profili giuridici dell'intervento pubblico*, Cedam, Padova, 1984; ID., *Edilizia residenziale pubblica*, in *Dig. disc. pubbl.*, Utet, Torino, 1990, p. 411 ss.; Con la prima si punta ad agevolare l'accesso alla proprietà della casa da parte dei soggetti con reddito medio/basso attraverso la concessione di mutui agevolati, con il concorso di finanziamenti pubblici e con la partecipazione di soggetti privati, quali ad esempio cooperative o promotori immobiliari, nella fase attuativa. Al fine di evitare speculazioni le agevolazioni al credito sono compensate con il divieto temporaneo di alienazione dell'immobile, pena la perdita delle agevolazioni concesse; cfr. P. URBANI (a cura di), *Politiche urbanistiche e gestione del territorio. Tra esigenze del mercato e coesione sociale*, Giappichelli, Torino, 2016. Con la seconda, la pubblica amministrazione stipula una convenzione con soggetti privati (cooperative edilizie, imprese di costruzione) nella quale vengono regolamentate le caratteristiche urbanistiche, le condizioni economiche che prevedono solitamente per il privato una riduzione o una compensazione degli oneri di concessione a fronte dei costi sostenuti per realizzare l'intervento. Con la terza, l'edilizia sovvenzionata, gli interventi sono finanziati interamente dallo Stato. Con essa si identifica l'effettiva edilizia residenziale pubblica (ERP), c.d. case popolari, e può essere realizzata dallo Stato e dalle Regioni per il tramite dei Comuni e più frequentemente delle Aziende territoriali per

Il problema della povertà abitativa è legato all'evoluzione economica del Paese che a partire dalla fine dell'Ottocento cominciò a modificarsi determinando uno spostamento della popolazione dalle campagne verso la città, spostamento che si tradusse in una domanda abitativa che spinse in alto il valore delle costruzioni e delle aree di sviluppo edilizio.

Le prime risposte a tale disagio furono approntate dalla legge n. 254/1903, c.d. legge Luzzatti, con cui lo Stato autorizzava la concessione di credito da parte di determinati soggetti per la costruzione di alloggi popolari da immettere sul mercato delle locazioni o delle vendite a prezzi calmierati. A tal fine furono coinvolte istituzioni caritative, istituti di credito, Opere pie, Monti di pietà, Casse di risparmio e in particolare fu attribuito un ruolo di primo piano agli Istituti autonomi per le case popolari (IACP)⁶.

Queste ultime rispondevano ad una duplice esigenza poiché da un lato il governo di allora non intendeva intervenire direttamente nel settore pubblico rischiando di frustrare l'iniziativa economica privata, dall'altro non intendeva lasciare ai "governi locali socialisti la possibilità di ricavare consenso elettorale per il tramite delle assegnazioni di alloggi". Gli IACP, non solo potevano finanziarsi attraverso le emissioni di obbligazioni, ma potevano accedere facilmente al credito i cui interessi erano in parte a carico dello Stato⁷; in molte realtà locali tali Istituti furono delegati all'attuazione di programmi di costruzione di edilizia popolare divenendo titolari della proprietà e della gestione del patrimonio residenziale pubblico⁸.

l'edilizia residenziale pubblica. Questo tipo di edilizia è destinato alla locazione o al trasferimento in proprietà, anche attraverso formule quali la locazione con diritto di riscatto dell'immobile.

⁶ La legge del 31 maggio 1903, n. 254, c.d. legge Luzzatti istituì gli Istituti autonomi per le case popolari (IACP), e consentì ai Comuni di avviare piani di costruzione di case popolari; in seguito, fu approvato il Testo Unico delle disposizioni in materia di edilizia popolare ed economica, r.d. 28 aprile 1928, n. 1165, destinato a costituire la normativa di riferimento anche se privo di coordinamento con le norme urbanistiche. Solo in seguito con la legge 18 aprile 1962, n. 167 fu previsto un coordinamento tra la politica abitativa e l'urbanistica, allorché il piano di zona per l'edilizia economica e popolare viene inserito nell'ambito del piano regolatore generale comunale al fine di programmare gli interventi relativi all'edilizia residenziale popolare.

⁷ A.R. MINELLI, *Le politiche per la casa: centro e periferia* in *Amministrare*, n. 2/2004, p. 214, specie p. 219, anche per il virgolettato sopra.

⁸ Sul punto G. SORRENTI, *Diritti senza dimora*, cit., p. 448, ricorda che "In un contesto dominato dal ruolo dell'iniziativa privata, la diffusione su larga scala di servizi erogati

L'intervento risentiva di un approccio tipico dello Stato liberale e appariva finalizzato principalmente a vivacizzare la circolazione del capitale privato attraverso l'eliminazione di ostacoli alla loro iniziativa e solo incidentalmente era rivolto a contrastare la povertà abitativa attraverso l'intervento pubblico nel settore. Lo dimostrano proprio i principali pilastri sui quali era costruito l'intervento legislativo quali gli incentivi fiscali consistenti in agevolazioni e riduzioni di tasse nel medio periodo e i prestiti a tasso agevolato. L'iniziativa privata era ulteriormente privilegiata dalla previsione di un ruolo residuale e sussidiario degli enti locali che sarebbero stati autorizzati alla costruzione di case popolari, solo nel caso in cui l'intervento dei privati si sarebbe rivelato insufficiente⁹.

Tuttavia, la legge, non prevedendo alcuna pianificazione per la costruzione di alloggi popolari, non solo mancò l'obiettivo di rispondere alle esigenze abitative delle fasce sociali più deboli, ma di fatto non arrestò neanche la speculazione edilizia e l'innalzamento della rendita fondiaria già iniziato a fine '800, innalzamento che produsse ricchezza per le fasce medie e per l'alta borghesia, lasciando disattesa la domanda dei ceti più deboli¹⁰.

Un dato rilevante è pertanto costituito dalla deviazione dall'obiettivo

dai pubblici poteri insinuava sospetti di collettivismo, accusato di mirare a decostruire l'industria privata e il capitale. Tanto che i cattolici, per fugare l'equivoco, coniarono il termine «municipalismo sociale», riecheggiando il *gas and water municipalism* propugnato da Chamberlain in Inghilterra.(...) L'opzione degli Istituti Autonomi per le Case Popolari prefigurata dal progetto Luzzatti sembrò alle forze politiche una soluzione opportuna, perché in grado di comporre il dissidio tra i cultori dell'iniziativa individuale e quelli dell'accentramento municipale”.

⁹ Così, E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare*, cit., p. 109; V. DOMINICHEL-
LI, *Dall'edilizia popolare ed economica all'edilizia residenziale pubblica. Profili giuridici
dell'intervento pubblico*, Cedam, Padova, 1984 p. 7 e ss.; M. DELLE DONNE, *La questione
edilizia. Industria delle costruzioni e rendita urbana nello sviluppo economico italiano*,
Dedonato, Bari, 1974, *passim*.

¹⁰ Cfr. I. INSOLERA, *L'urbanistica*, in *Storia d'Italia*, vol. I, Documenti, Einaudi,
Torino, 1973, p. 473 e ss. Sul punto, specie in riferimento alle implicazioni del governo
del territorio e dell'urbanistica sul diritto all'abitare F. SULLO, *Lo scandalo urbanistico*,
Vallecchi, Firenze, 1964; F. MERLONI-P. URBANI, *La casa di carta. Il problema delle abita-
zioni in Italia tra rendita urbana e squilibri territoriali, tra Regioni e capitalismo avanzato*,
Officina, Roma, 1974, p. 22 e ss.; M. DELLE DONNE, *La questione edilizia. Industria delle
costruzioni e rendita urbana nello sviluppo economico italiano*, Dedonato, Bari, 1974, p. 76
e ss.; R. CAMAGNI, *La rendita urbana e la ricapitalizzazione delle città*, in M. LEONORI-P.
TESTA, (a cura di), *La città oltre lo sprawl. Rendita, consumo di suolo e politiche urbane
ai tempi della crisi*, Edizioni Solaris, Roma, 2013, *passim*.

inizialmente fissato dal legislatore, costituito dalla risposta alla povertà abitativa delle fasce deboli, individuate in base al reddito; in realtà queste ultime furono affiancate se non surclassate da altre tipologie di destinatari come gli impiegati statali che costituivano una fascia sociale più appetibile per la cattura del consenso politico.

Si tratta di un fenomeno ricorrente nelle politiche sociali e abitative: i benefici si risolvono tendenzialmente a favore delle classi immediatamente superiori rispetto a quelle originariamente destinatarie della politica abitativa e di quelle sociali finendo per avvantaggiare “i lavoratori, invece che i poveri; i bassi redditi invece che i marginali; i ceti medi, invece che i bassi redditi ecc. L'esclusione dei più poveri dai vantaggi delle politiche passa anche per la loro esclusione dal corpo principale delle politiche sociali”¹¹.

Nel periodo successivo, fino all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana si sono susseguiti molti altri interventi in cui è possibile rilevare un progressivo interesse del decisore pubblico per le politiche abitative ed in particolare per l'edilizia popolare, ma anche una sostanziale incapacità di frenare l'aumento della rendita urbana, elemento importante della povertà abitativa¹².

In particolare, già con il Testo unico del 1908 (Regio decreto n. 89/1908) l'intervento pubblico nel settore si rivelò più incisivo rispetto al precedente. Pur restando ancorato ad una ideologia liberale l'aumento del peso dell'interesse generale nelle politiche abitative pubbliche era testimoniato dalla disciplina in materia di espropriazione che disancorava l'indennizzo di esproprio dal valore di mercato del bene (legge n. 5/1908); inoltre fu concesso ai Comuni la possibilità di accedere a finanziamenti della Cassa depositi e prestiti con il supporto dello Stato per il pagamento degli interessi¹³. Il ruolo degli enti

¹¹ Così A. TOSI, *Le case dei poveri*, Mimesis, Milano, 2017, p. 19 e nota 2, che ricorda come la tendenza delle politiche sociali a soddisfare gli interessi degli strati sociali in condizioni migliori rispetto a quelli inizialmente previsti sia nota nell'analisi delle politiche sociali come “effetto Matteo”, secondo cui i gruppi privilegiati, grazie alle politiche, tendono ad accrescere i loro vantaggi rispetto agli altri. L'espressione si riferisce alla frase del Vangelo Di Matteo (25,29) “perché a chiunque ha sarà dato e sarà nell'abbondanza, ma a chi non ha sarà tolto anche quello che ha”.

¹² G. AMATO, *Fondamenti e coperture istituzionali della rendita parassitaria*, in *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, cit., p. 509 e ss.

¹³ V. DOMINICHELLI, *Dall'edilizia popolare ed economica all'edilizia residenziale pubblica*, cit., p. 33 e ss.; P. BARCELLONA-P. BERRETTA-D. CORRADINI-G. COTTURRI-M. LIBERTINI-F. MAZZIOTTI- L. VOLPE, *La casa come servizio sociale*, cit., p. 159 e ss.; G.

locali subì poi un'evoluzione con il Regio decreto-legge n. 2318/1919 che, oltre a "categorizzare" in base alla professione o in base al ceto sociale i destinatari delle politiche abitative, autorizzò i Comuni ad intervenire direttamente o per il tramite degli Istituti autonomi case popolari (Iacp) nella fornitura di alloggi per le fasce deboli. In questo modo, pur non divenendo i Comuni i soggetti principali negli interventi in materia, l'edilizia popolare ed economica entrò nell'orbita dell'intervento pubblico di natura sociale che in questo modo perdeva "quella parvenza di astensionismo (...) in campo economico, che fino ad allora era stata gelosamente mantenuta"¹⁴. Tuttavia, le potenzialità dell'intervento pubblico che si diramavano in diverse direzioni, dagli interventi di esproprio finalizzati alla costruzione di alloggi popolari, agli oneri comunali di urbanizzazione come anche all'indennizzo svincolato dal valore di mercato, furono frustrate dal concorso di diversi elementi. Oltre che per una eccessiva dispersione dei finanziamenti pubblici, l'incisività dell'azione pubblica "anche per l'opera riduttiva della giurisprudenza (...) si attenuò a favore dell'iniziativa privata" con il risultato che gli interessi generali finirono con il soccombere "a quelli meramente privati"¹⁵.

Nel decennio successivo si susseguirono diversi interventi legislativi i cui effetti si concretizzarono in un aumento degli enti e organismi pubblici preposti ai servizi di edilizia abitativa, moltiplicazione derivante da una eccessiva categorizzazione dei beneficiari. Da tale proliferazione di enti e organismi pubblici derivò una spinta compensativa ad accentrare l'organizzazione amministrativa nel Ministero dell'industria dell'agricoltura del lavoro e in seguito progressivamente nel Ministero dei lavori pubblici (Regio decreto n. 1726/1929).

Un assetto così caotico impediva di avere una reale contezza della questione abitativa e il perseguimento dell'interesse pubblico generale finì per essere disatteso anche nel successivo Testo unico delle disposizioni sull'edilizia popolare ed economica del 1938 (Regio decreto n. 1165/1938). In particolare, il legislatore non risolveva l'ambiguità con cui da un lato riconosceva ai Comuni il compito di intervenire a soste-

PICCATO, *La nascita dell'edilizia popolare in Italia: un profilo generale*, in *Storia Urbana*, n. 39/1987 p. 120 e ss.

¹⁴ Così E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare*, cit., p. 113

¹⁵ Così V. DOMINICHELLI, *Dall'edilizia popolare ed economica all'edilizia residenziale*, cit., p. 52, richiamato da E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare*, cit., p. 114.

gno delle fasce più deboli, ma dall'altro attribuiva agli stessi i costi, in primis quelli di urbanizzazione, per tali interventi. Inoltre, non furono predisposte misure volte a calmierare il costo delle aree edificabili che si riverberò sull'aumento dei prezzi delle stesse e dei canoni di locazione; le conseguenze sociali si risolsero, come era prevedibile, a vantaggio di gruppi privati che ebbero modo di speculare nel settore dell'edilizia agevolata.

Questo quadro assunse le caratteristiche di un vero e proprio disastro quando dopo il secondo conflitto mondiale 45 milioni di abitanti si trovarono costretti a vivere in 35 milioni di vani, senza considerare le occupazioni di baracche, grotte e cantine ad uso abitativo¹⁶.

In risposta ad una povertà abitativa così diffusa fu avviato il Piano Fanfani per l'I.n.a-casa, approvato nel 1949 per sette anni (legge n. 43/1949), poi rinnovati dalla legge n. 1148/1955, con cui è stato lanciato il più grande investimento pubblico nel settore (335.000 nuove abitazioni per lavoratori, finanziate dallo Stato e mediante prelievi sugli stipendi dei lavoratori e dei datori di lavoro).

Uno dei punti caratterizzanti il Piano Ina Casa era il favor per l'acquisto della proprietà dell'abitazione che si realizzava attraverso la possibilità concessa agli assegnatari degli alloggi in locazione, di riscattarne la proprietà. Si consolidava in questo modo un approccio seguito per lungo tempo: favorire l'acquisto della proprietà attraverso "la liquidazione", quando non la svendita, di un patrimonio immobiliare pagato con risorse pubbliche e originariamente destinate alle locazioni¹⁷.

Il *leit motiv* di questi interventi era il concetto di abitazione come asset economico prima che come bene necessario per la garanzia di un diritto sociale: essa doveva operare come catalizzatore per il progresso

¹⁶ A.R. MINELLI, *Le politiche per la casa: centro e periferia*, cit., p. 219.

¹⁷ E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare*, cit., p. 122; sul punto M. FILANDRI-G. PAULI, *La finanziarizzazione del bene casa: accesso al credito e disuguaglianze sociali*, in *Quad. soc.*, n. 76/2018, p. 81 osservano come sia innegabile che in una prima fase successiva al secondo dopoguerra, la politica abitativa incentrata sulla proprietà abbia offerto numerosi benefici: ha risposto al fabbisogno abitativo, garantito sicurezza sociale e consentito il trasferimento di ricchezza tra le generazioni familiari. L'assenza di politiche strutturali per l'edilizia pubblica, un mercato degli affitti scarsamente regolamentato e poco dinamico, insieme a un sistema di welfare di tipo familistico, hanno creato un ambiente in cui l'acquisto di immobili risultava una scelta opportuna e necessaria, spesso al di fuori delle dinamiche di mercato tradizionali e all'interno di un contesto informale; nonché M. FILANDRI-M. OLAGNERO-G. SEMI, *Casa dolce casa? Italia, un paese di proprietari*, Il Mulino, Bologna, 2020, *passim*.

economico nazionale¹⁸. Di conseguenza l'orientamento delle politiche abitative si è spostato dall'obiettivo di contrastare la povertà abitativa a quello di promozione di uno sviluppo economico sostenuto dal settore¹⁹.

In questa prospettiva sono state realizzate nuove costruzioni che hanno però innescato comportamenti speculativi provocati dalla complementarità tra l'aumento del costo del suolo dei nuovi quartieri nei quali erano state realizzate opere di urbanizzazione, da un lato, e la possibilità di riscattare l'alloggio di edilizia residenziale pubblica, dall'altro. Il risultato è stato altamente iniquo sotto il profilo di redistribuzione delle risorse pubbliche: queste, ancora una volta, sono di fatto servite a "rimuovere gli ostacoli" solo per una classe sociale, quella medio alta, che ha potuto acquistare ad un prezzo favorevole alloggi che nel giro di pochi anni si sono apprezzati impedendone l'acquisto da parte di altri. Peraltro, anche in questo caso gli interventi in materia restavano sganciati da una visione urbanistica e di governo del territorio e il ricorso all'impiego di più economici terreni periferici per gli insediamenti edilizi pose le condizioni per la creazione di veri e propri ghetti, in cui l'edilizia economica-popolare divenne sinonimo di povertà ed emarginazione²⁰. Il tutto in una dinamica di depauperamento del patrimonio immobiliare pubblico, strumento immediato da poter impiegare per contrastare il disagio abitativo²¹.

¹⁸ Cfr. G. STORTO, *La casa abbandonata. Il racconto delle politiche abitative dal Piano decennale al Programma per le periferie*, Officina Edizioni, Roma, 2018; G. STORTO, 2019, *Il destino incerto dell'edilizia residenziale pubblica*, in *Territorio*, n. 88/2019, pp. 29-35; A. TOSI, 2006, *Povertà e domanda sociale di casa: la nuova questione abitativa e le categorie delle politiche*, in *Riv. pol. soc.*, 3/2006, pp. 61-78.

¹⁹ Così S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'evoluzione della politica della casa in Italia*, cit., p. 171; a distanza di quasi un decennio, la legge 22 ottobre 1971 n.865 introducendo il concetto di edilizia residenziale pubblica lo pone nel quadro delle politiche sociali, evidenziando la natura sociale delle politiche abitative; G. MONTERASTELLI, *Il finanziamento dell'edilizia per abitazioni in Italia*, in F. INDOVINA (a cura di), *Lo spreco edilizio*, Padova, 1972; G. PERULLI, *Casa e funzione pubblica*, Milano, 2000, *passim*.

²⁰ B. SECCHI, *Il racconto urbanistico. La politica della casa e del territorio in Italia*, Einaudi, Torino, 1984, p. 88 e ss.; F. LUCARELLI, *Diritto all'abitazione e preesistenze urbane*, cit., p. 49.

²¹ M. BALDINI, *La casa degli italiani*, cit., p. 153; peraltro la spinta proprietaria fu acuita anche dalla legge n. 408/1949, c.d. legge Tupini, che sfumando la distinzione tra case popolari case economiche nonché tra casi popolari e abitazioni non di lusso, introdusse agevolazioni fiscali che finirono per avvantaggiare fasce sociali di reddito medio alto; cfr. V. DOMENICHELLI, *Dall'edilizia popolare ed economica all'edilizia residenziale*

Su questi elementi di criticità è intervenuta la legge n. 60/1963 che dopo aver soppresso la gestione I.N.A. casa, ha istituito la Gestione case per lavoratori (Gescal) che tuttavia si è rivelata fallimentare per diverse ragioni. Sotto il profilo organizzativo e procedurale ci furono inefficienze che si riverberarono negativamente anche sul profilo finanziario; sul piano operativo, gli interventi nel settore furono complicati dalla difficoltà di acquisire terreni ad un costo accessibile²². Sul punto persistevano non solo gli ostacoli costituiti dagli oneri di urbanizzazione a carico dei comuni (di cui al Testo unico del 1938), ma anche lo scollegamento dagli interventi in materia urbanistica sul quale pure era intervenuto il legislatore appena un anno prima con la legge n. 167/1962.

In particolare, quest'ultima ebbe il merito di introdurre uno strumento quale è il piano di edilizia economica e popolare (Peep), collegato alla pianificazione urbanistica generale. In questo modo avrebbero potuto essere acquisite aree edificabili fornite di infrastrutture, aree residenziali previste dal piano regolatore, preferibilmente nelle zone "di espansione dell'aggregato urbano", oltre ad aree individuate dal piano particolareggiato di esecuzione del piano regolatore sul quale esistevano immobili che per ragioni igienico sanitarie andavano demoliti (legge n. 167/1962, art. 3, commi 2 e 3). Si ritenne che il rischio di ghettizzare le fasce più deboli in zone periferiche della città sarebbe stato fugato dall'inclusione del Peep nel Piano regolatore generale.

In realtà, la politica avviata negli anni '60 e '70 prevedeva che una percentuale, variabile tra il 40 e il 70% del fabbisogno abitativo stimato, fosse assegnata all'edilizia residenziale pubblica, come stabilito dalla legge n. 167/1962, poi modificata nel 1977. Tuttavia, a causa della non completa attuazione della programmazione statale, questa quota non venne mai effettivamente rispettata. Di conseguenza, molte aree potenzialmente edificabili rimasero inutilizzate a causa delle restrizioni imposte, ostacolando gli investimenti immobiliari in regime di libero

pubblica, cit., p. 120 e ss.; più recentemente in argomento M. FILANDRI, *Proprietari a tutti i costi*, Roma, Carocci editore, 2015, p. 125 e ss.; D. SORACE, *A proposito di "proprietà dell'abitazione", "diritto all'abitazione" e "proprietà (civilistica) della casa"*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1977, p. 1174.

²² Inoltre, come osservato da G. SORRENTI, *Diritti senza dimora*, cit., pp. 450-451 la Gescal ebbe un esito fallimentare "non solo perché i fondi solo in parte venivano impiegati per gli obiettivi cui erano preordinati ma anche per la dissociazione tra beneficiari (tutti i cittadini) e contribuenti (solo i lavoratori dipendenti), stigmatizzata dalla Corte costituzionale (sent. n. 424/1995)".

mercato. Alcuni terreni edificabili evitarono questa situazione attraverso lo sviluppo dell'edilizia convenzionata, un sistema che, a differenza dell'edilizia agevolata, non prevede facilitazioni creditizie per le imprese costruttrici ma l'assegnazione di beni e contributi. Questo escamotage servì più ad eludere l'originario vincolo di destinazione che alla effettiva costruzione della quota di edilizia residenziale pubblica (Erp)²³.

Resta il dato che, una volta esaurita la forza propulsiva della casa come asset economico funzionale alla crescita economica, a partire dagli anni Settanta l'offerta di alloggi pubblici e in generale la politica abitativa è stata progressivamente marginalizzata nell'agenda politica nazionale²⁴.

Eppure, all'inizio degli anni '70, contestualmente alla creazione delle Regioni, la legge n. 865/1971, c.d legge per la casa, nell'intento di razionalizzare il coacervo di enti e organismi coinvolti nel settore, istituì un Comitato per l'edilizia residenziale (Cer), presso il Ministero dei Lavori pubblici con funzioni di coordinamento, programmazione e finanziamento degli interventi; le funzioni locali vennero incentrate sugli IACP che avevano il compito principale di realizzare i programmi di edilizia residenziale e svolgere controlli sulle cooperative e sui consorzi di costruzione degli alloggi sociali; per le Regioni era poi previsto un coinvolgimento nella elaborazione della programmazione nazionale oltre alla titolarità nella programmazione regionale e nei controlli sull'attuazione degli interventi. Il legislatore aveva adottato una concezione delle politiche abitative tenendo conto delle intersezioni delle questioni relative all'edilizia residenziale pubblica con l'urbanistica e la politica del territorio; peraltro, vi si coglieva l'influenza dell'orientamento politico del periodo, focalizzato sulla programmazione economica con obiettivi redistributivi. Emblematica è la parte della legge che stabiliva un metodo per determinare l'indennizzo espropriativo per le aree urbane, basato sul valore agricolo medio della zona di riferimento, metodo che sarebbe stato successivamente giudicato illegittimo dalla Corte costituzionale (sent. n. 5/1980; sent. n. 348/2007). Questo approccio mirava non solo a facilitare l'acquisizione di terreni necessari alla costruzione di case popolari da parte dei comuni, ma anche a contrastare il fenomeno della speculazione edilizia²⁵.

²³ Sul punto S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'evoluzione della politica della casa in Italia*, cit., p. 187.

²⁴ Cfr. I. COSTARELLI-M. MAGGIO, *Il welfare abitativo*, cit., p. 299.

²⁵ S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'evoluzione della politica della casa in Italia*, cit., p.

Tuttavia, le debolezze “organizzativo-finanziarie e dell’impianto promissorio di molte sue disposizioni” fecero sì che anche “la legge n. 865/1971 risultò deficitaria sul piano operativo e su quello del contrasto alla rendita fondiaria anche in conseguenza della controffensiva alla quale essa fu esposta per via degli spazi lasciati contraddittoriamente vuoti da legislatore”²⁶.

Successivamente, con la legge n. 457/1978 fu approvato un piano di finanziamento decennale per l’edilizia residenziale pubblica, destinato a nuove costruzioni, alla riqualificazione di edifici esistenti e all’urbanizzazione di nuove aree di sviluppo residenziale. In realtà, anche se nei decenni successivi si sono affastellati molti interventi legislativi, questo fu l’ultimo concreto intervento dedicato al finanziamento dell’edilizia residenziale pubblica. Peraltro, in questo periodo, il trasferimento delle competenze amministrative in materia alle Regioni (d.P.R. n. 616/1977), accentuato con il d.lgs. n. 112/1998 e culminato poi con la riforma del Titolo V della Costituzione²⁷, ha dato l’abbrivio alla frammentazione

187; V.A. BRUNETTI, *Artt. 26-47*, in A. PREDIERI-V.A. BRUNETTI-G. MORBIDELLI-M.A. BARTOLI, *La “riforma della casa”. Legge 1 giugno 1971, n. 291- legge 22 ottobre 1971 n. 865*, Giuffrè, Milano, 1971, p. 250 e ss.; V. DOMENICHELLI, *Dall’edilizia popolare ed economica all’edilizia residenziale pubblica*, cit., p. 214 e ss.

²⁶ Così E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale*, cit., p. 143 la quale osserva come “ciò dimostrava ancora una volta che isolate soluzioni di politica legislativa erano da sole insufficienti a dare risposta ai problemi abitativi, perché esse necessitavano di essere accompagnate da un pronto sistema di governo delle risorse e di gestione del patrimonio edilizio (a livello di enti locali e di IACP), nonché da un’opera di interpretazione normativa orientata ai bisogni”.

²⁷ La legge 22 luglio 1975, n. 382 e il d.P.R. n. 616/1977, art. 93, aveva trasferito alle Regioni “le funzioni amministrative statali concernenti la programmazione regionale, la localizzazione, le attività di costruzione e la gestione di interventi di edilizia residenziale pubblica e abitativa pubblica, di edilizia convenzionata, di edilizia agevolata, di edilizia sociale nonché le funzioni connesse alle relative procedure di finanziamento”. A questi interventi hanno fatto seguito altri numerosi interventi tra cui vanno ricordati: la legge 5 agosto 1978, n. 457 che prevede un piano decennale con relative disposizioni per la gestione finanziaria, il credito fondiario e per il recupero del patrimonio edilizio e urbano; la legge n. 25/1980, la legge n. 94/1982, la legge n. 118/1985, la legge n. 899/1986, tutte recanti interventi volti a rispondere all’emergenza abitativa attraverso finanziamenti a favore di comuni oltre ad acquisizione e alla costruzione di alloggi pubblici; in argomento E. GIANFRANCESCO, *Regioni ed enti locali nelle “leggi delega Bassanini”*, in *Orientamenti Sociali*, 1996, nn. 3/4 e in *Le riforme amministrative e la società italiana nella prospettiva europea*, Roma, 1997; ID., *Il federalismo a costituzione invariata: profili problematici del conferimento di funzioni amministrative a Regioni ed Enti locali previsto dalla l. n. 59/1997*, in *Scritti in onore di Serio Galeotti*, Giuffrè, 1998.

delle politiche abitative e sociali, caratterizzata da una differenziazione dell'offerta e degli approcci seguiti nel contrasto alla povertà abitativa. Allo stesso tempo, si coglie negli interventi normativi un approccio più circoscritto alla gestione dell'emergenza nel quale si evidenzia una tendenza dello Stato a riaffermare il suo ruolo anche in ambiti propri delle regioni²⁸.

2. *L'irrefrenabile finanziarizzazione della casa*

Nell'ambito di questa tendenza alla marginalizzazione e alla frammentazione delle politiche abitative si è acuita, soprattutto a partire dagli anni Novanta, una ulteriore dinamica rappresentata dal processo di riduzione dell'offerta di alloggi pubblici e dalla vendita del patrimonio abitativo pubblico agli inquilini residenti da almeno 5 anni nell'alloggio di cui erano assegnatari (legge n. 560/1993). Il legislatore ha in questo modo fornito una ulteriore spinta all'accesso alla proprietà della casa, spinta rafforzata dalla riduzione degli investimenti immobiliari pubblici in generale che si è tradotta in un ridimensionamento dell'edilizia agevolata dal 20 per cento nel 1985 sul totale degli immobili pubblici a meno del 4 per cento già nel 2005²⁹.

A queste dinamiche incrementative dei prezzi delle abitazioni e delle rendite urbane ha contribuito, sul fronte della regolazione, la legge n. 359/1992 con la quale si è consentito di derogare alla rigidità della disciplina delle locazioni permettendo di concordare contratti tra locatore e locatario, non necessariamente disciplinati dalla legge sull'equo canone.

Erano questi gli anni in cui occorreva più in generale fronteggiare una grave crisi congiunturale e adottare politiche funzionali al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica (deficit/pil, 3%; debito pubblico/pil, 60 per cento) fissati dall'accordo di Maastricht del 1992. In questa prospettiva, l'intervento del legislatore, più che a rispondere

²⁸ In questo senso S. CIVITARESE MATTEUCCI, *La politica per la casa*, p. 171; più recentemente sulla tendenza all'accentramento del legislatore statale A. CANTARO, *Modelli: autonomia e autodeterminazione nelle vicende del costituzionalismo*, in *Riv. AIC*, n. 3/2019, p. 15 e ss.; *infra* par. 1, Cap. IV.

²⁹ R. GALDINI, *L'abitare difficile. La casa in Italia tra desideri e risorse*, Liguori, Napoli, 2012, p. 24.

al disagio abitativo, era finalizzato ad attirare capitali privati nel settore edilizio puntando ad ottenere un maggior gettito fiscale derivante dall'aumento dei redditi da locazione a canone libero. Tuttavia, il potenziale maggior gettito non si concretizzò in ragione di molti fattori, tra cui lo sviluppo di un mercato nero degli affitti, completamente sottratto al fisco e di conseguenza alla redistribuzione, a vantaggio dei privati proprietari.

Questa tendenza si accentua ulteriormente a distanza di pochi anni: con la legge n. 431/1998 è stata realizzata una liberalizzazione del settore delle locazioni abitative, lasciando alle parti contraenti la quantificazione del canone. In particolare, sono state disposte da un lato locazioni "a canone libero" la cui fissazione è stata affidata al libero mercato e, dall'altro, sono state previste locazioni a "canone concordato", sulla base di accordi adottati fra le organizzazioni della proprietà edilizia e quelle dei conduttori ³⁰.

Per le fasce di reddito più basse il legislatore ha inteso sterilizzare le difficoltà di accesso a prezzi abbordabili attraverso forme di sostegno economico provenienti dal "Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione" istituito presso il Ministero dei lavori pubblici e alimentato con una dotazione annua dalla legge finanziaria (art. 11, legge n. 431/1998).

In realtà le dotazioni per il suddetto Fondo hanno subito un decremento costante che, unito all'aumento dei potenziali beneficiari del contributo, si era già rilevato del tutto insufficiente a costituire un effettivo sostegno per il pagamento del canone di locazione ben prima che con la legge di bilancio per il 2023 si disponesse il blocco del suo finanziamento; fattore quest'ultimo che crea gravissimi disagi ai destinatari e ai Comuni che si trovano ora a fronteggiare l'emergenza abitativa senza sostegni da parte dello Stato ³¹. Il che è ancor più grave se si considera che con la stessa legge è stato sospeso anche il Fondo per la morosità incolpevole ³²

³⁰ In argomento E. BARGELLI, *Interesse alla conservazione e all'acquisto dell'alloggio: profili applicativi del "diritto all'abitazione" nella nuova locazione abitativa*, in *Riv. dir. civ.*, 2001, p. 586 e ss.; sugli effetti controproducenti indotti dalla legge si veda V. CALDERAI, *La riforma delle locazioni abitative quindici anni dopo. Le ragioni di un fallimento dello Stato post-regolatore e gli scenari futuri*, in *Riv. dir. civ.*, 2012, pp. 367-398.

³¹ Sul punto si veda M. BALDINI-T. POGGIO, *Le politiche rivolte all'affitto e i loro effetti, in dimensioni della disuguaglianza in Italia: povertà, salute, abitazione*, cit., p. 339 e ss.

³² Istituito con decreto-legge n. 102 del 31 agosto 2013 (art. 6 comma 5) convertito con modifiche dalla legge n. 124/2013, presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

le cui risorse venivano assegnate ai Comuni con alta tensione abitativa che avrebbero poi provveduto ad individuare le famiglie da sostenere tra quelle destinatarie di un atto di intimazione di sfratto per morosità che non riuscivano ad ottemperare al versamento del canone di locazione a causa della riduzione o perdita del reddito.

Si conferma così come la predilezione per il mercato si sia andata completando di una costante riduzione degli investimenti pubblici sia sotto forma di sussidi diretti, sia sotto forma di aumento del numero di alloggi di edilizia residenziale pubblica. Di prassi, si è preferito ricorrere a misure di ordine fiscale, principalmente detrazioni, il cui effetto è stato in alcuni casi controproducente poiché si è tradotto non in un incentivo ad immettere alloggi sul mercato da parte dei privati proprietari, il che avrebbe fatto aumentare l'offerta e abbassare il canone di locazione, ma semplicemente in un introito fiscale più basso di quello potenzialmente derivante dalla tassazione del reddito delle persone fisiche, inclusivo della parte proveniente dalle locazioni³³.

Peraltro, la spinta alla proprietà della casa si è avvalsa “a livello micro” di “una maggiore disponibilità di accesso al credito per le famiglie italiane”³⁴ e questo ha innescato ulteriori effetti che, seppur secondari, hanno avuto nel lungo periodo un impatto negativo sulla povertà abitativa.

La maggiore disponibilità di credito a bassi tassi, infatti, ha aumentato la propensione delle famiglie verso l'indebitamento sia per accedere a beni di consumo, sia per l'accesso alla proprietà immobiliare, appunto. Tuttavia, questa tendenza ha spesso innescato un'instabilità finanziaria

³³ Così E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare*, cit., p. 194; R. LUNGARELLA, *Quattro anni di cedolare secca: vincono solo i proprietari*, in *www.lavoce.info*, it.

³⁴ In questi termini M. FILANDRI-G. PAULI, *La finanziarizzazione del bene casa: accesso al credito e disuguaglianze sociali*, in *Quad. soc.*, n. 76/2018, p. 81 e ss., specie pp. 83-88, un aspetto cruciale per analizzare i cambiamenti nel settore immobiliare è l'espansione del mercato dei mutui ipotecari. Sebbene il sostegno finanziario all'acquisto di case abbia radici storiche profonde, è con gli anni Novanta che le modifiche nella regolamentazione bancaria hanno accelerato significativamente tali processi: si è assistito, infatti, a un cambiamento nel modello di organizzazione e regolamentazione del settore, caratterizzato dall'introduzione di una vigilanza prudenziale, dalla liberalizzazione e dalla privatizzazione del sistema bancario. L'espansione del credito alle famiglie, e in particolare l'aumento nell'erogazione dei mutui ipotecari, rappresenta il risultato del processo di liberalizzazione che ha visto come principali attori i gruppi bancari nazionali, sebbene si registri anche un consolidamento della presenza di banche straniere in Italia. Queste modifiche normative nel settore bancario rispondono all'idea di promuovere un'integrazione europea orientata ai mercati, dove i mercati finanziari e le banche giocano un ruolo dominante e sempre più influente nell'economia.

familiare causata dall'accumulo di debiti utilizzati per sostenere spese che superavano le capacità di reddito effettive. Si è in pratica perseguito lo "sviluppo di un modello di crescita economica basata sull'individuo indebitato, con le fragilità economiche e sociali che questo comporta"³⁵.

In linea generale, pertanto, l'efficacia delle politiche abitative incentrate sulla proprietà è ambigua perché andrebbe valutata considerando anche la classe sociale dei proprietari, posto che essere proprietari di un'abitazione non comporta necessariamente la risoluzione del disagio abitativo e della povertà in generale. Un fattore rilevante di protezione dal disagio abitativo, infatti, è costituito dall'appartenenza agli strati più abbienti della popolazione, i quali hanno dimostrato negli anni di riuscire a fronteggiare meglio i costi di mantenimento dell'abitazione³⁶.

Lo scenario è diventato ancora più problematico quando l'aumento del credito al consumo è derivato dall'incapacità strutturale delle famiglie di coprire le proprie necessità in un contesto di impoverimento progressivo³⁷.

In queste circostanze, la povertà può essere spesso preceduta o accompagnata da una situazione di sovraindebitamento evidenziando una condizione di interdipendenza e problematicità strutturale. Soprattutto, ne è derivato "nel nostro Paese un processo di patrimonializzazione cioè un incremento delle attività reali e di quelle finanziarie, che ha visto le case diventare di carta, (...): le case sono state immesse sul mercato finanziario per produrre redditività e sostenere il sistema economico delle banche, la ristrutturazione delle imprese e, soprattutto, per alimentare la rendita finanziaria"³⁸.

Ma se la rendita finanziaria è un elemento influenzato dalle dinami-

³⁵ In questi termini M. FILANDRI-G. PAULÌ, *La finanziarizzazione del bene casa: accesso al credito e disuguaglianze sociali*, in *Quad. soc.*, n. 76/2018, p. 81 e ss., specie pp. 83-88.

³⁶ Dai dati emersi nel corso dell'*Audizione dell'Istituto Nazionale di Statistica presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali*, Roma 6 settembre 2022, nel 2021 18,2 milioni di famiglie, pari al 70,8 per cento, sono proprietarie dell'abitazione in cui vivono, mentre il 5,2 milioni, pari al 20,5 per cento vivono in affitto e 2,2 milioni, pari a 8,7 per cento, dispongono di una proprietà in usufrutto o a titolo gratuito; in argomento M. FILANDRI, *Proprietari a tutti i costi*, Carocci editore, Roma, 2015, p. 125 e ss.

³⁷ Cfr. T. PIKETTY, *Diseguaglianze*, Università Bocconi Editore, Milano, 2014; R. FELICI- E. MANZOLI-R. PICO, *La crisi e le famiglie italiane: un'analisi microeconomica dei contratti di mutuo*, in *Quest. econ. fin.*, Occasional papers - Banca d'Italia, 2012, p. 125.

³⁸ Così M. FILANDRI-G. PAULÌ, *La finanziarizzazione*, cit., p. 87; sul concetto di "casa di carta" G. CAUDO, *Casa di carta. La nuova questione abitativa*, in *Urbanistica*, CXXXIV, 2007, pp. 97-101; v. *infra*, Cap. IV.

che del mercato e che in parte sfuggono al controllo degli Stati, la rendita urbana è ancora un fenomeno che potrebbe essere “calmierato” dai poteri pubblici.

Proprio sulla questione della rendita si misura la capacità dei pubblici poteri nell’assolvere il compito di cui agli artt. 2 e 3 Cost.: è la dinamica seguita dalla rendita a rivelare l’habitus del legislatore nel bilanciare il diritto all’abitare (*rectius*, le politiche abitative), con il diritto di proprietà (*rectius*, la funzione sociale della proprietà). L’ago di questo bilanciamento è costituito dall’indennizzo calcolato sul valore venale o sul valore agricolo del suolo espropriato, poiché questo impatta sui costi di edificazione e anche sulla determinazione dei canoni degli alloggi e sui loro prezzi di cessione. Al riguardo va considerato che, come accennato, l’ascesa della rendita urbana³⁹ si è realizzata sullo sfondo di una giurisprudenza costituzionale avente ad oggetto la legge n. 10/1977, c.d. legge Bucalossi con cui la Corte costituzionale aveva negato la separazione voluta dal legislatore tra proprietà e *jus aedificandi* e più tardi aveva aderito all’orientamento della Corte Edu, agganciando l’ammontare dell’indennizzo per esproprio al valore di mercato (sent. n. 5/1980; sent. n. 348/2007). Il che ha indirettamente indebolito la funzione sociale della proprietà che si sarebbe potuta concretizzare attraverso la redistribuzione dei canoni riscossi per il rilascio delle concessioni edilizie.

Resta il dato che gli interventi legislativi rispetto al regime dei suoli, all’espropriazione e all’attività edificatoria, sono stati tali da sortire un aumento del prezzo di mercato dell’area edificabile e delle abitazioni che si è tradotto in un aumento della rendita urbana a vantaggio di pochi.

Questo stato di cose, accentuatosi nel tempo, avrebbe richiesto e richiederebbe interventi in materia urbanistica e fiscale tali da realizzare una redistribuzione di ricchezza coerente con i principi costituzionali di solidarietà ed eguaglianza (artt. 2 e 3 Cost.)⁴⁰.

³⁹ In questi termini W. TOCCI, 2009, *L’insostenibile ascesa della rendita urbana*, in *Il trionfo della rendita urbana*, in *Dem. dir.*, 1/2009; v. retro, Cap. II, par. 4.

⁴⁰ R. CAMAGNI, *Redistribuzione della rendita urbana: teoria e attualità*, in NU3, le Note di U3, n. 2/2019, p. 15 e ss., specie p. 20 osserva inoltre che la tassazione sulla rendita produce l’effetto di “ridurre le aspettative di realizzazione di plusvalori degli operatori immobiliari, abituati da anni a quote elevatissime di rendita sul valore del costruito, anche al fine di ridurre il drenaggio di risparmi e investimenti dal settore industriale al *real estate* nonché di avviare una credibile politica di *housing sociale*” nonché di “ridurre la capacità di corruzione che storicamente nel nostro paese si annida in modo pervasivo all’interno della filiera immobiliare”.

In particolare, sono gli oneri sulle trasformazioni urbane e sulle costruzioni a rappresentare lo strumento maggiormente idoneo alla tassazione della rendita poiché essi sono imposti dalle pubbliche amministrazioni nel luogo e nel momento in cui questa viene a formarsi. Tale capacità degli oneri di urbanizzazione resta debole nel nostro ordinamento poiché essi rappresentano una quota molto bassa delle rendite e del valore del costruito, diversamente da quanto accade in altri ordinamenti vicino al nostro in cui la quota del prelievo locale è pari al 30% in Germania e al 15% in Francia e in Spagna⁴¹.

Eppure, a ben vedere un primo passo verso un adeguamento degli oneri di urbanizzazione nel senso di una “ricattura” del valore della rendita a fini redistributivi per la collettività si è intravisto nell’art. 17 del d.l. del 12 settembre 2014, n. 133, c.d. decreto sblocca Italia. La disposizione impone un contributo straordinario “sul maggior valore generato da interventi su aree o immobili in variante urbanistica, in deroga o con cambio di destinazione d’uso [...] in misura non inferiore al 50%”. La misura si configura come una vera e propria “tassazione sulla rendita di trasformazione” ed è rafforzata dalla natura dei versamenti che devono concretizzarsi non in oneri di scomputo, ma in risorse finanziarie da destinare alla “realizzazione di opere pubbliche e servizi urbani.

La norma è stata poi integrata dall’art. 16, comma 9, del Testo Unico delle disposizioni in materia Edilizia (Tue d.P.R. n. 380/2001) che in coerenza del riparto di competenze *ex art. 117 Cost.*, lascia al legislatore regionale la determinazione dei criteri di calcolo dei contributi, fermo restando la fissazione di una quota minima applicabile nelle more dell’intervento di quest’ultimo.

In effetti, le Regioni prima della riforma del Titolo V della Costituzione e del Tue del 2001, hanno disciplinato la materia secondo le disposizioni della legge n. 10/1977, stabilendo costi diversi da quelli calcolabili in attuazione del Tue.

Tuttavia, anche in seguito all’adozione del Tue, i legislatori regionali hanno fornito un quadro altamente eterogeneo e talvolta persino elusivo del principio di uniformità anche solo della quota minima di oneri su tutto il territorio nazionale (e a maggior ragione del contributo straordinario *ex art. 16, comma 4-ter, Tue*). Sul punto la Corte costituzionale

⁴¹ R. CAMAGNI, *Il finanziamento della città pubblica*, in M. BAIONI, (a cura di), *La costruzione della città pubblica*, Alinea, Firenze, 2008, *passim*.

è intervenuta con la sent. n. 64/2020 chiarendo che il legislatore statale ha inteso delineare una cornice (art. 16, comma 9 Tue) entro la quale le singole Regioni possono fissare il contributo per il costo di costruzione, nell'intento di perseguire "un obiettivo di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale". Pertanto "solo con la previsione di una quota minima ed inderogabile il principio di onerosità del titolo edilizio acquisisce un connotato di effettività; e ciò in quanto, ove tale previsione mancasse, il legislatore regionale sarebbe libero di prevedere interventi edilizi che non comportano alcun costo, o comportano un esborso talmente irrisorio da eludere ogni profilo di corrispettività del contributo rispetto al titolo edilizio rilasciato"⁴².

Purtroppo, nonostante gli arresti della Corte, l'osservazione della legislazione regionale rivela come di fatto le potenzialità dell'applicazione del contributo straordinario risultino svilite da norme regionali che hanno avuto l'effetto di ridimensionare l'applicazione del suddetto contributo straordinario lasciando sostanzialmente inalterata la dinamica incrementale della rendita urbana e la connessa finanziarizzazione della casa che ne renderà sempre più difficile l'accesso⁴³.

⁴² La questione riguardava la legge regionale del Veneto (l.r. n. 4/2015) che, nelle more della definizione dei nuovi parametri regionali, aveva confermato la quantificazione degli oneri di costruzione previgenti all'entrata in vigore del Testo unico, esonerando i Comuni dalla richiesta di congruaggio, nel caso in cui i criteri disposti dal testo unico avessero imposto l'applicazione di importi maggiori rispetto a quelli derivanti dall'applicazione della precedente legislazione regionale. Come osservato da A. CASSATELLA, *La rideterminazione del contributo di costruzione per errori di calcolo*, in *Urbanistica e Appalti*, n. 5/2021, p. 713 e ss., specie p. 8, il legislatore veneto aveva così "tutelato *ex lege* l'affidamento dei privati che avevano beneficiato dell'applicazione dei parametri regionali previgenti, erroneamente applicati dai comuni veneti anche dopo l'entrata in vigore del testo unico del 2001. La disciplina regionale è stata oggetto di q.l.c. sollevata dal TAR Veneto, che dubitava della disciplina introdotta in deroga alle previsioni del Testo unico, potenzialmente espressive di un principio da applicare in via uniforme in tutto il territorio nazionale (TAR Veneto, sez. II ord., 5 febbraio 2019, n. 95)"; la Corte costituzionale con la succitata sentenza n. 64/2020 ha dichiarato la parziale incostituzionalità della legge con cui la regione Veneto aveva escluso la praticabilità di richieste di congruaggio per le liquidazioni che erano state compiute in modo non conforme al T.u. edilizia.

⁴³ Cfr. R. CAMAGNI, *La redistribuzione della rendita*, cit., p. 22.

3. *L'accentuazione del ruolo dei privati e la confusione tra Edilizia residenziale sociale ed Edilizia residenziale pubblica*

Nel Ventunesimo secolo la questione dell'accessibilità all'abitazione a prezzi abbordabili (*affordable housing*) è stata aggravata da una serie di fattori: l'incremento dei canoni di locazione, la diminuzione dei redditi disponibili, l'aggravarsi della povertà a seguito della crisi economica del 2008, la precarietà lavorativa e l'assenza di nuove politiche pubbliche adeguate ai bisogni abitativi⁴⁴. L'accesso alla proprietà di un'abitazione diventa progressivamente più complesso per un numero crescente di persone a causa delle difficoltà di reperire le garanzie richieste dal sistema bancario per l'accensione di un mutuo⁴⁵. Parallelamente, anche l'accesso alle abitazioni di edilizia residenziale pubblica si complica ulteriormente a causa della limitata disponibilità di alloggi, insufficiente a soddisfare una domanda sempre in aumento e in continua evoluzione. In questo scenario, si delinea una cosiddetta "area grigia" del mercato abitativo, caratterizzata da una variegata composizione sociale (giovani, immigrati, classi medio-basse, ecc.) che non trova risposte adeguate alle proprie esigenze abitative nelle vie tradizionali di accesso all'abitazione, sia in termini di proprietà che di locazione⁴⁶.

Un'area grigia allargata dall'impoverimento della classe media di cui una parte scivola vicino o sotto la soglia di povertà⁴⁷.

È in questo contesto che matura la sostanziale sovrapposizione dell'Edilizia residenziale pubblica da parte dell'Edilizia residenziale

⁴⁴ Sul punto R. CASTEL, *Incertezze crescenti. Lavoro, cittadinanza, individuo*, Editrice Socialmente, Bologna, 2015.

⁴⁵ Dall'indagine di Nomisma, *Sguardi familiari sull'Abitare 2023*, 16° Rapporto sulla Finanza per l'Abitare, 2023, risulta che, "tra le famiglie numerose, 1 su 5 dichiara di non avere i requisiti per l'accesso al credito, un valore quasi triplo rispetto al 7,5% della media del campione. Percentuali più alte rispetto alla media si registrano anche per le famiglie con figli minori (13,1%) e persone sole under 45 (10,7%)".

⁴⁶ Cfr. I. COSTARELLI-M. MAGGIO, *Il welfare abitativo*, cit., p. 301; I. COSTARELLI, *La gestione dell'housing sociale*, in *Archivio di studi urbani e regionali*, LI, n. 127/ 2020, pp. 5-22.

⁴⁷ Sul punto, *ex multis*, E. OCCORSO-S.SCARPETTA, *Un mondo diviso. Come l'occidente ha perso crescita e coesione*, Laterza, Roma-Bari, 2022; L. GALLINO, *Lotta di classe dopo la lotta di classe*, Laterza, Roma-Bari, 2012; A. BOITANI, *L'illusione neoliberista*, Laterza, Roma-Bari, 2021; J.E. STIGLITZ, *Il prezzo della disuguaglianza. Come la società divisa di oggi minaccia il nostro futuro*, Einaudi, 2013.

sociale, c.d. Housing sociale. Quest'ultimo rappresenta "una modalità di 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"⁴⁸. L'intero sistema di Housing sociale si sviluppa intorno al concetto di "alloggio sociale" inteso come "l'unità immobiliare adibita a 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" (Decreto del Ministro delle Infrastrutture del 22 aprile del 2008 emanato in attuazione della legge 8 febbraio 2007, n. 9).

In questa ottica nel 2008 è stato adottato il Piano casa⁴⁹ (d.l. n. 112/2008, art. 11, convertito in legge n. 133/2008), finalizzato a superare il disagio sociale e il degrado urbano attraverso un piano nazionale di edilizia abitativa approvato dal Comitato interministeriale della programmazione economica (Cipe)⁵⁰.

⁴⁸ Cons. Stato, ad. plen., n. 7/2014; secondo il Cecodhas (Comitato europeo di coordinamento per l'edilizia sociale che riunisce 50 organismi nazionali e regionali operanti in 23 Stati europei), Salonico, Novembre 2006, con social housing si intende "Housing for households who needs are not met by the open market and where there are rules for allocating housing to benefiting households"; in argomento M. ALLENA-M. RENNA, *L'Housing sociale*, in F.G. SCOCA-P. STELLA RICHTER-P. URBANI, *Trattato di diritto del territorio*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 288 e ss., specie p. 290 ss.; G. PACIULLO, *Il diritto all'abitazione nella prospettiva dell'housing sociale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2008, p. 75 e ss.; R. LUNGARELLA, *Social housing: una definizione inglese di «edilizia residenziale pubblica»?*, in *Istit. feder.*, n. 3-4/2010, p. 271 e ss.; A. PISANESCHI, *«Diritto all'abitazione» e housing sociale*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, III, Giappichelli, Torino, 2016, p. 1799 e ss.

⁴⁹ Già con la legge n. 9 dell'8 febbraio 2007 era stato previsto un articolato programma di interventi sulla casa che ha offerto l'abbrivio per l'adozione del c.d. Piano casa adottato nel 2008; sul lato della domanda la legge provvedeva di far fronte all'emergenza degli sfratti sospendendo i provvedimenti di rilascio degli immobili in possesso di conduttori appartenenti a categorie sociali svantaggiate e prevedendo per i proprietari una sorta di compensazione mediante benefici fiscali; cfr. S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'evoluzione della politica della casa in Italia*, cit., p. 173.

⁵⁰ Per una analisi critica del piano si veda V. CERULLI IRELLI-L. DE LUCIA, *Il secondo «piano casa»: una (incostituzionale) depianificazione del territorio*, in *Dem. dir.*, n. 1/2009, p. 106 e ss.; P. URBANI, *L'edilizia residenziale pubblica tra Stato e autonomie locali*, in *Istit. feder.*, n. 3-4/2010, p. 258 e ss., relativamente al d.l. n. 47/2014 cfr. A. DONATI,

Il piano è stato rivolto non a contrastare la povertà abitativa delle fasce deboli, ma piuttosto ad alleviare il disagio abitativo di categorie sociali che non hanno accesso all'Erp per ragioni reddituali, ma non sono in grado di sostenere i costi per l'accesso al libero mercato degli alloggi in locazione o vendita⁵¹. Il piano aveva la finalità di "garantire su tutto il territorio nazionale i livelli minimi essenziali di fabbisogno abitativo per il pieno sviluppo della persona umana" (art. 11, comma1), il che testimonierebbe la consapevolezza del legislatore del nesso diretto tra il diritto all'abitazione e la tutela della dignità e dell'eguaglianza sostanziale (artt. 2 e 3 Cost.).

In particolare, la prima linea di intervento del Piano prevedeva l'istituzione di un complesso di risorse, statali e locali da assegnare in misura pari al 90 per cento a interventi di housing sociale; risorse la cui gestione è stata affidata nel 2009 alla Cassa depositi e prestiti e Investimenti Sgr (società di gestione del risparmio) che ha poi creato il Fondo Investimenti per l'Abitare. Quest'ultimo è servito per contribuire alla formazione di fondi immobiliari su base locale, inizialmente attraverso l'acquisto di quote minoritarie che non superano il 40% del capitale complessivo, (restrizione successivamente eliminata dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 luglio 2012). Per alimentare il patrimonio dei fondi locali, oltre ai contributi delle cooperative abitative e dei loro consorzi, si aggiungevano anche gli asset immobiliari detenuti dagli *ex-Iacp* così da acquisire nuove risorse da reinvestire nel settore immobiliare⁵².

Piano casa 2014, Tutte le novità dopo la conversione del D.L. 47/2014, Maggioli Editore, Rimini, 2014;

⁵¹ Tra questi il comma 2 dell'art. 11 del d.l. n. 112/2008 si riferisce ai nuclei familiari a basso reddito, anche monoparentali o monoreddito; giovani coppie a basso reddito; anziani in condizioni sociali economiche o svantaggiate; studenti fuori sede; soggetti sottoposti a procedure esecutive di rilascio; gli immigrati regolari a basso reddito residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale o da almeno cinque nella medesima regione; la misura, volta a favorire l'accesso al mercato degli alloggi in locazione rivela una novità rispetto alle politiche abitative precedenti, essenzialmente incentrate su un favor per la proprietà della casa supportato da una interpretazione in tal senso degli art. 42 e 47 della Costituzione; cfr. F. BILANCIA, *Brevi riflessioni sul diritto all'abitazione*, in *Istit. feder.*, n. 3-4/2010, p. 236, ora in *Scritti in onore di Franco Modugno*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011, p. 347 e ss.; M. BRONZINI, *Nuove forme dell'abitare. L'housing sociale in Italia*, Carocci, Roma, 2014.

⁵² Cfr. G. SORRENTI, *Diritti senza dimora*, cit., p. 462 che osserva come "Si delinea in questa stagione il sistema integrato di fondi immobiliari, alla cui provvista concorrono

Restava comunque centrale il coinvolgimento di capitali privati (d.p.c.m. 10 luglio 2012) attirati dalla possibilità di realizzare operazioni immobiliari non solo a fini sociali, ma anche speculativi mediante la vendita di beni sul mercato. Peraltro, ad escludere fini ulteriori da quelli previsti nel Piano, è intervenuta la Corte cost., sent. n. 121/2010, che ha ritenuto costituzionalmente illegittimo l'art. 11, comma 3, lett. e) del suddetto decreto limitatamente alla parola «anche» premessa a «sociale» in quanto idonea a consentire introduzione di finalità diverse da quelle che presiedono all'intera normativa avente a oggetto il piano nazionale di Edilizia residenziale pubblica.

Seguendo questo orientamento il successivo d.l. del 28 marzo 2014, n. 47, c.d. Piano Lupi, recante misure urgenti per l'emergenza abitativa, conferma l'impostazione del precedente Piano casa e dispone un programma di edilizia residenziale integrato da servizi e strutture volte a migliorare l'integrazione sociale in modo da assicurare anche una sostenibilità sociale delle politiche abitative, oltre che economica.

Appare così esplicitata la finalità dell'Housing sociale che non si esaurisce nel fornire un alloggio, ma si estende all'offerta di una possibilità di inclusione del singolo e per il suo tramite di coesione della comunità di cui fa parte, evidenziando così la funzionalità del diritto all'abitazione rispetto agli obiettivi di coesione sociale⁵³.

Tuttavia, allo stato attuale, le suddette finalità dell'Housing sociale non appaiono efficacemente realizzate per diversi ordini di ragioni⁵⁴.

risorse statali e contributi di fondazioni bancarie e della Cassa Depositi e Prestiti, allo scopo di generare un deciso effetto di attrazione nei confronti degli investimenti da parte di altre istituzioni pubbliche e ancor più degli imprenditori privati operanti nel settore dell'edilizia residenziale.”

⁵³ In questo senso cfr. PARLAMENTO EUROPEO, Risoluzione sul *social housing* approvata l'11 giugno 2013, in cui al punto 1 si evidenzia che «*as a result of the current economic and social crisis, on its own the market is increasingly incapable of meeting the need for affordable homes, in particular in densely populated urban areas, and that rising housing and energy costs are aggravating the risks of disease, poverty and social exclusion; (...) urges that measures be taken in response to these challenges is concerned about both the direct and indirect impact of some austerity measures in the context of the current social and economic crisis—such as cuts in housing benefit and social services, the taxation of social housing providers, the cancellation of new housing projects and the selling off of national social housing stocks— which could exacerbate a vicious circle of long-term social exclusion and segregation*”.

⁵⁴ F. DERIU, *Il «Piano Casa» del governo Renzi: luci e ombre delle misure sull'emergenza abitativa*, in *Politiche Sociali/Social Policies*, n. 2/2014, p. 295 e ss.

In linea generale, va rilevato che nel nostro ordinamento, gli interventi di Housing sociale realizzati finora, per quanto limitati, sono stati diversi dalle esperienze maturate in ambito Europeo dove l'offerta di alloggi è integrata da servizi sociosanitari ed educativi⁵⁵. Ciononostante, va precisato che si sono positivamente evidenziati alcuni interventi realizzati in diverse Regioni che più propriamente sembrano rispondere agli obiettivi di inclusione sociale, perseguiti attraverso la previsione di spazi comuni, di cohousing, o anche di scambio di attività e di tempo all'interno dei c.d. condomini solidali⁵⁶.

In particolare, va osservato che il ridimensionamento degli investimenti per l'Edilizia residenziale pubblica e l'ampliamento dell'Edilizia residenziale sociale attraverso il coinvolgimento dei privati, secondo la logica propria dell'urbanistica consensuale⁵⁷, non è stato accompagnato da un'adeguata attenzione agli strumenti di tutela procedimentale e processuale. In forza della convezione stipulata tra ente pubblico e privato, infatti, a quest'ultimo è imposto l'obbligo di riservare una quota degli alloggi a finalità sociali, senza specifiche indicazioni vincolanti sui criteri per la selezione dei destinatari. Il Piano casa e il Piano Lupi avevano comunque individuato i destinatari degli interventi di housing sociale nelle famiglie o giovani coppie a basso reddito, negli anziani in condizioni sociali o economiche svantaggiate, soggetti sottoposti a procedure di sfratto, immigrati regolari e studenti fuori corso. Tuttavia, la selezione è rimasta affidata ai privati che hanno proceduto secondo criteri prioritari e accessori. Ne è conseguito che ai destinatari degli interventi di Ers, di fatto restava solo la possibilità di sollecitare il Comune affinché controllasse il corretto adempimento della convenzione, senza alcun diritto di impugnare "la determinazione del privato attuatore" nel caso in cui

⁵⁵ C. LODI RIZZINI, *Le politiche di Social Housing in Unione europea: a che punto siamo?*, in <http://www.secondowelfare.it/terzo-settore/le-politiche-di-social-housing-in-unione-europea-a-che-punto-siamo.html>, 7 gennaio 2013, p. 1 e ss.

⁵⁶ I. COSTARELLI-M. MAGGIO, *Il welfare abitativo italiano. Un'analisi delle normative regionali del decennio 2008-2018*, cit., p. 307 e ss.; 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*, n. 4/2018, p. 184, specie p. 208 e ss.; M. ZUCCHINI, *Aspetti operativi: il cohousing dal punto di vista giuridico*, in A. SAPIO (a cura di) *Famiglie, reti familiari e cohousing. Verso nuovi stili del vivere, del convivere e dell'abitare*, Franco Angeli, Roma, 2010, p. 211 e ss.

⁵⁷ P. URBANI, *Urbanistica consensuale: la disciplina degli usi del territorio tra liberalizzazione, programmazione negoziata e tutele differenziate*, Bollati Boringhieri, Torino, 2000, p.72 e ss.

avessero pregiudicato la possibilità di accedere all'alloggio⁵⁸. Pertanto, se da un lato il coinvolgimento dei privati è stato vantaggioso per l'apporto di risorse finanziarie necessarie al perseguimento dell'interesse generale, dall'altro, paradossalmente proprio l'interesse generale, il fine di utilità sociale, è rimasto disatteso come dimostra il dilagare della povertà abitativa descritto dalle cifre richiamate precedentemente⁵⁹.

La capacità dell'housing sociale, così come congegnato nel nostro ordinamento, di contrastare la povertà abitativa è molto scarsa non solo per le ragioni sopra esposte, ma anche perché tra i criteri prioritari degli interventi di housing sociale vi è la solvibilità del destinatario. A questo si aggiunge che tra i criteri accessori di accesso all'housing sociale vi sono quelli riconducibili al legame con il territorio, in primis la residenza o lo svolgimento dell'attività lavorativa nel territorio del Comune, della provincia o della Regione.

Per entrambi i criteri le chances di accedere a un alloggio Ers per le persone con lavori precari, disoccupate, senza dimora e senza fissa dimora, sono nella pratica ridotte se non azzerate⁶⁰; in linea teorica, nulla esclude che queste persone possano essere destinatari di interventi di *housing* sociale, ma non è per queste ultime che sono stati ideati e attuati. Gli interventi di *housing* sociale nascono come destinati a una fascia sociale povera ma solvibile, in grado di far fronte a un minimo di costi per l'abitazione, escludendo i soggetti estremo vulnerabili, non solvibili per motivi di salute o di lavoro o familiari⁶¹.

Anche in questo caso, pertanto, il legislatore non è riuscito a intercettare il disagio delle persone in povertà abitativa, specie estrema che sono idealmente destinatarie dell'offerta proveniente dall'Edilizia residenziale pubblica (Erp) la quale però resta negletta e senza risorse⁶².

⁵⁸ Così M. ALLENA, *Il social housing: posizioni giuridiche soggettive e forme di tutela tra ordinamento nazionale ed europeo*, cit., p. 73.

⁵⁹ Cfr. v. retro, premessa e Cap. I, par. 1.

⁶⁰ In argomento M. GORLANI, *Le politiche abitative regionali e il requisito della residenza qualificata: un monito della Corte convincente e, in un certo senso, conclusivo*, in *Le Regioni*, 2020, p. 588 e ss.; circa la ragionevolezza del criterio della residenza P. LOMBARDI, *Riflessioni sul diritto all'abitazione tra Carta sociale europea, Corte costituzionale e PNRR*, in *federalismi.it*, n. 7/2022.

⁶¹ Come osserva A. TOSI, *Le case dei poveri*, cit., p. 96, i soggetti in forte disagio abitativo hanno solo "potuto disporre delle briciole dell'housing sociale (ad opera dei progetti delle associazioni e delle fondazioni)".

⁶² C. RANCI, *Le case dei poveri. È ancora possibile pensare un welfare abitativo?*

4. *Le politiche abitative del terzo millennio tra Stato e Regioni*

Le politiche abitative del terzo millennio risentono oltre che del rafforzamento del ruolo dei privati che ha fornito un ulteriore impulso alla finanziarizzazione della casa, anche del consolidamento del trasferimento alle Regioni e agli enti locali di competenze legislative e amministrative concernenti l'edilizia residenziale pubblica. In realtà, queste ultime erano già state conferite dal d.lgs.n. 112/1998 (art. 60) che prima della riforma del Titolo V della Costituzione aveva trasferito ai livelli di governo inferiori: la competenza a definire le linee di intervento e gli obiettivi dell'Edilizia residenziale pubblica; la programmazione delle risorse finanziarie da assegnare al settore; la gestione degli interventi; la tipologia degli stessi, compresi i programmi integrati di recupero e di riqualificazione urbana, nonché la determinazione dei criteri per l'accesso agli alloggi di Edilizia residenziale pubblica e i relativi canoni. Allo Stato, in via residuale, restavano la competenza per la definizione dei livelli minimi del servizio abitativo e l'acquisizione e il trattamento dei dati di cui si sarebbe occupato l'Osservatorio nazionale della condizione abitativa istituito solo nel 2022 con d.m. del 28 aprile 2022 del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili (Mims).

Dopo la riforma del Titolo V della Costituzione (legge costituzionale n. 3/2001) la ripartizione delle competenze tra lo Stato e le Regioni prevede che rientrino nella competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile *ex art. 117, comma 2, lett. l) Cost.*, tutti gli interventi regolatori del mercato immobiliare realizzati attraverso la disciplina dei contratti di locazione la cui durata viene vincolata a un periodo e a un canone adeguato alla tutela del locatario.

Come precedentemente accennato, con specifico riferimento alla materia di Edilizia residenziale pubblica si configura una complementarità tra la competenza legislativa statale e quella regionale⁶³.

Tale complementarità ha consentito nella prassi un accentramento da parte dello Stato giustificato da "argomenti interpretativi più convincenti" basati sulla "clausola dei Lep"⁶⁴. In questo senso, ad esempio, il Piano casa varato nel 2008 (d.l. n. 112/2008) dal governo centrale è stato

Intervista ad Antonio Tosi, in welforum.it: <https://welforum.it/punto-di-vista/le-case-dei-poveri-ancora-possibile-pensare-un-welfareabitativo-intervista-ad-antonio-tosi/>, 2018.

⁶³ *Retro*, cap. II, par. 2.

⁶⁴ Così S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'evoluzione della politica della casa*, cit., p. 182.

attuato, previa intesa in sede di Conferenza unificata, mediante accordi di programma che in ragione delle misure ivi contenute finalizzate alla sostenibilità e sicurezza oltre che alla vivibilità e alla salubrità, sono stati dichiarati di interesse strategico nazionale. Il Piano poteva svilupparsi “attraverso l’attuazione di programmi di edilizia sociale integrati nel contesto di una riqualificazione urbana”; elemento quest’ultimo che ha supportato la possibilità per lo Stato centrale di ricorrere a poteri “sostanzialmente sostitutivi” riconosciutigli in materia urbanistica⁶⁵.

Sullo sfondo di tale dinamica accentratrice, e di un massiccio ricorso alla proroga dei bonus volumetrici previsti dal Piano casa avviato nel 2009⁶⁶, la risposta delle politiche regionali al disagio abitativo si è sviluppata lungo tre direttrici. La prima ha riguardato i soggetti responsabili della funzione di programmazione e coordinamento delle politiche abitative, la seconda gli organismi istituiti per migliorare l’efficacia delle politiche abitative, la terza è rilevabile rispetto all’integrazione pubblico privato.

In riferimento alla prima direttrice, va considerato che per gli enti preposti al coordinamento e alla programmazione delle politiche abitative si può notare una tendenza verso un maggiore accentramento di poteri, funzioni e responsabilità delle politiche abitative in determinati organi che ora operano su estensioni territoriali più vaste rispetto al passato⁶⁷.

In concreto, oltre alla trasformazione degli Iacp in aziende o agenzie, la governance delle politiche abitative a livello regionale si caratterizza per l’accorpamento delle Aziende casa innescato dall’esigenza di efficacia ed efficienza dell’azione amministrativa acuitasi in seguito alla crisi finanziaria del 2008 e a quella pandemica del 2020. Ad esempio, la Regione Lombardia ha impostato la governance del welfare abitativo su un sistema di Aziende Lombarde per l’Edilizia Residenziale (Aler), enti pubblici economici che godono di autonomia statutaria, organizzativa, patrimoniale e contabile. Le Aziende cooperano con le amministrazioni comunali e regionali e, soprattutto dopo la loro riorganizzazione avvenuta nel 2018, nei comuni di grandi dimensioni, e in particolare per la città metropolitana di Milano, sono disarticolate in Unità operative Gestionali (Uog) presenti nei quartieri e nell’area precedentemente della provincia. Tale decentramento in varie Unità specializzate in compiti di gestione

⁶⁵ In questi termini G. SORRENTI, *Diritti senza dimora*, cit., p. 463.

⁶⁶ Sanzionate dalla Corte costituzionale sentt. n. 4/2021; 219/2021; 240/2022; n. 17/2023; n. 19/2023.

⁶⁷ Cfr. I. COSTARELLI-M. MAGGIO, *Welfare abitativo*, cit., p. 308 e ss.

organizzativa, manutenzione, amministrazione e assistenza agli inquilini ha portato a una maggiore efficienza e semplificazione dei processi, migliorando così la performance complessiva dell'ente. Si tratta di una tendenza che accomuna la gestione delle politiche abitative regionali con altre aree delle politiche sociali, così come esemplificato dal piano di zona il cui raggio di azione si estende oltre i confini comunali. Se in Lombardia questo processo di riorganizzazione prosegue il percorso di aziendalizzazione iniziato già negli anni Novanta, altre Regioni hanno realizzato il passaggio dagli Istituti autonomi di case popolari (IACP) ad enti di diversa natura giuridica in una logica diversa da quella aziendalistica⁶⁸. Ad esempio, in Toscana, la gestione dei servizi abitativi è affidata agli enti territoriali quali Comuni, Unioni di Comuni, zone distretto, Società della Salute e i livelli ottimali di esercizio (LODE⁶⁹) che si avvalgono sia di finanziamenti regionali che di risorse proprie. Queste istituzioni, in coerenza con la logica sussidiaria *ex art.* 118, comma 4, Cost., lavorano in stretta collaborazione con il settore privato e il Terzo settore, avvalendosi degli istituti della co-programmazione e la co-progettazione rilanciati dall'art. 55 del d.lgs n. 117/2017⁷⁰.

Un secondo aspetto evolutivo delle politiche regionali ha riguardato la

⁶⁸ G. FOSTI-E. PEROBELLI-R. SAPORITO (a cura di), *Il valore pubblico delle Aziende Casa. Logiche di public management per il settore dell'ERP*, Egea, Milano, 2020.

⁶⁹ La definizione di questa suddivisione territoriale deriva dalla legge regionale n. 77/ 1998, intitolata "Riordino delle competenze in materia di Edilizia Residenziale Pubblica", che ha portato allo scioglimento dell'Agenzia toscana per l'edilizia residenziale (Ater) e al trasferimento ai Comuni della proprietà degli alloggi sociali situati nei loro territori. La collaborazione con i privati si avvale su piano finanziario del Fondo Housing Toscano, parte del Sistema Integrato dei Fondi con la partecipazione della Regione Toscana. In particolare, nel 2015, la Regione Toscana ha introdotto le Agenzie Sociali per la Casa che svolgono un ruolo di coordinamento dei progetti e degli strumenti operativi relativi al tema dell'abitare, oltre a facilitare l'interazione con il mercato privato.

⁷⁰ E. ROSSI-S. ZAMAGNI (a cura di), *Il terzo settore nell'Italia unita*, Bologna, 2011, p. 129; più in generale, S. ZAMAGNI (a cura di), *Libro bianco sul terzo settore*, Bologna, 2011 p. 61 e ss.; L. GORI-E. ROSSI, *La legge delega n. 106 del 2016 di riforma del Terzo settore*, in *osservatorio sulle fonti*, 2016, p. 3 e ss.; A. ALBANESE, *I rapporti tra i soggetti non profit e pubbliche amministrazioni nel d.d.l. Delega di riforma del terzo settore: la difficile attuazione del principio di sussidiarietà*, in *Non-profit paper*, 2014, p. 153; P. CONSORTI-L. GORI-E. ROSSI, *Diritto del terzo settore*, Bologna, 2018; E. ROSSI, *Costituzione, pluralismo solidaristico e terzo settore*, Piacenza, 2019; GUALDANI, *Il sistema delle esternalizzazioni nei servizi sociali: antiche questioni e nuove prospettive*, in *federalismi.it*, 2018, p. 5 e ss.; L. GORI, *Terzo settore e Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2022, *passim*.

maggiore attenzione per l'efficacia delle politiche abitative, testimoniata dalla creazione in molte regioni di organismi di consultazione e studio della condizione abitativa quali Osservatori, Tavoli territoriali, Consulte provinciali, Comitati permanenti etc. L'attività di tali organismi e l'osservazione delle normative regionali ha messo in evidenza un comune elemento di debolezza del welfare abitativo costituito dalla scarsità di risorse finanziarie⁷¹.

Tale scarsità di risorse finanziarie ha spinto le Regioni ad utilizzare diverse strategie di intervento: in alcune come, ad esempio, Abruzzo e Puglia le leggi regionali (rispettivamente la l.r. Abruzzo n. 10/2015, art. 5, comma 3, e la l.r. Puglia n. 48/2014, art. 1, comma 1, lett. c)) hanno destinato i proventi della vendita del patrimonio di edilizia agevolata o convenzionata, come anche quelli commerciali, al risanamento del bilancio finanziario degli enti di gestione.

Si tratta di scelte sanzionate dalla Corte costituzionale che ne ha dichiarato l'illegittimità per contrasto con quanto disposto dal decreto-legge n. 47/2014, art. 3, comma 1, lett. a), in base al quale tutte le entrate delle alienazioni *“devono essere destinate esclusivamente a un programma straordinario di realizzazione o di acquisto di nuovi alloggi [...] e di manutenzione straordinaria del patrimonio esistente”*. La Corte ha evidenziato come il vincolo di destinazione imposto dal legislatore statale ai proventi delle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, da destinarsi a un *“programma straordinario di realizzazione o di acquisto di nuovi alloggi e di manutenzione straordinaria del patrimonio esistente, esprime una scelta di politica nazionale di potenziamento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica, diretta a fronteggiare l'emergenza abitativa e, al tempo stesso, la crisi del mercato delle costruzioni”*.

Questa scelta del legislatore, secondo la Corte, si colloca nel *“più ampio disegno di politica economica nazionale delineato dal legislatore”* volto al finanziamento di un *“programma straordinario di edilizia residenziale (...) quindi al fine di conseguire un altro obiettivo generale di finanza pubblica”* (sent. n. 38/2016). Quest'ultimo passaggio consente alla Corte di configurare un ulteriore tassello per il contrasto al disagio abitativo, *“blindando”* il vincolo di destinazione dei suddetti proventi come *“l'espressione di un principio fondamentale nella materia del «coordinamento della finanza pubblica», con il quale il legislatore statale ha inteso stabilire una regola generale di uso uniforme delle risorse*

⁷¹ Cfr. P. URBANI, *L'edilizia residenziale pubblica tra Stato e autonomie locali*, in *Istit. feder.*, nn. 3-4/2010, p. 119.

disponibili provenienti dalle alienazioni immobiliari”⁷².

Diversamente, altre regioni, come la Regione Liguria, hanno scelto (l.r. n. 38/2014) di non ricorrere all’alienazione del patrimonio ma di istituire un fondo da destinare alle Aziende regionali territoriali per l’edilizia (A.R.T.E.) al fine di compensare i loro bilanci della “mancanza di remunerabilità o dei minori introiti derivanti dall’incidenza dei canoni dei nuclei familiari assegnatari (...)ed alla parziale copertura dei costi fiscali, di gestione e di manutenzione ordinaria del patrimonio di edilizia residenziale pubblica sostenuti dalle stesse”.

Legato alla questione della scarsità di risorse è il terzo aspetto osservato, vale a dire il rapporto pubblico privato nella programmazione, nel finanziamento e nella gestione delle politiche abitative. Si tratta di un rapporto la cui evoluzione è speculare alla commistione tra Edilizia residenziale sociale (Ers) ed Edilizia residenziale pubblica (Erp) che in generale si è realizzata su tutto il territorio nazionale per effetto del Piano casa (d.l. n. 112/2008)⁷³ con un impatto negativo sulla povertà abitativa delle fasce più deboli destinatarie degli alloggi Erp.

Per una parte di questi ultimi peraltro, costituita da stranieri, il disagio si è ulteriormente aggravato in seguito all’imposizione da parte dei legislatori regionali di requisiti per l’accesso e per la permanenza, incentrati sulla residenza di lungo periodo e su una posizione lavorativa stabile. Questa tendenza delle leggi regionali, sebbene più volte sanzionata dalla Corte costituzionale⁷⁴, ha come diretta conseguenza l’acutizzazione del

⁷² Corte cost., sent. n.38/2016, punto 3 cons.dir., nello stesso senso anche la sent. n. 273/2016 avente ad oggetto la legge reg. Abruzzo n.10/2015, commentata da G. CATALDO, *Vincoli di destinazione sulle alienazioni degli immobili popolari: il rischio di una clausola “troppo aperta” in materia di coordinamento finanziario*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, fasc. 6/2017, p. 3069.

⁷³ Come rilevato da I. COSTARELLI-M. MAGGIO, *Welfare abitativo*, cit., p. 310 “con la legge regionale n. 6/2011, la Regione Emilia-Romagna, in attuazione del suddetto piano, disciplina la partecipazione della regione ai fondi immobiliari chiusi favorendo lo sviluppo di forme di collaborazione e di partenariato pubblico-privato. Sviluppi simili si registrano in Lombardia (legge regionale n. 16/2016), Piemonte (legge regionale 3/2010 e legge regionale n. 11/2014), Puglia (legge regionale n. 22/2014) al fine di integrare fonti di finanziamento pubbliche e private e perseguire maggiore efficacia, efficienza ed economicità delle attività degli enti operanti nel settore. Rispetto a questi sviluppi, anche in questo caso, la regione Sardegna (legge regionale n. 22/2016) assume una posizione per certi versi unica in quanto il coinvolgimento degli attori privati appare meno esplicito rispetto alle altre regioni.”

⁷⁴ V. *retro*, Cap. I, par. 2.

disagio che incide sull'aumento del fenomeno della *homelessness*. Si tratta di un fenomeno che in ciascuna Regione tende a concentrarsi intorno ai grandi centri urbani, il che induce ad una riflessione sulle modalità di sviluppo delle nostre città in coerenza con i principi di pari dignità sociale e di sviluppo della persona (artt. 3 e 2 Cost.) di cui si dirà più avanti⁷⁵.

5. *Quali strumenti per il contrasto alla povertà abitativa estrema? La questione homelessness*

Proprio la questione homelessness, la sua espansione, induce a svolgere ulteriori riflessioni sull'efficacia delle politiche di contrasto a tale grave forma di povertà abitativa.

In realtà, a riguardo non si può parlare di vere e proprie politiche di contrasto, ma piuttosto di strumenti che si concretizzano principalmente in centri di accoglienza diurna e/o notturna. In particolare, i primi offrono un riparo durante il giorno, oltre a servizi per i bisogni primari quali la mensa, docce, lavatrici, distribuzione dei vestiti e anche servizio di segretariato sociale; i secondi consistono in dormitori e in dormitori di emergenza limitatamente ai periodi freddi. Oltre ai dormitori, l'accoglienza notturna è offerta da comunità residenziali e semi-residenziali, nelle quali sono offerte attività e servizi di supporto socioeducativo, da alloggi protetti, in cui la persona è assistita dagli operatori sociali nella gestione della casa e in altre attività quotidiane, e da alloggi autogestiti⁷⁶. Si tratta di strutture ed interventi che, sebbene abbiano rappresentato in alcuni casi esperienze di positiva evoluzione che in parte emancipano i dormitori da mero "contenitore della povertà urbana"⁷⁷, non possono costituire una risposta sufficiente al problema homelessness. A mancare è un programmato intervento specifico per la homelessness che, pur comprendendo misure di tipo emergenziali, sia in grado di evolvere verso

⁷⁵ *Infra*, Cap. IV.

⁷⁶ In particolare, le *Linee di Indirizzo per il Contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia*, (Ministero del lavoro e delle politiche sociali 2015) individua 32 tipi di servizi di supporto alle persone senza dimora, di cui un terzo dedicate all'accoglienza diurna e notturna, pp. 20-21.

⁷⁷ Così M. GOTTARDI-D.BENASSI-S. DI QUINZIO-M. LA SCALA-C. MORSELLI-F. ZAJCZYK, *I dormitori: luoghi di convivenza e condivisione*, in G. NUVOLATI (a cura di), *Enciclopedia Sociologica dei Luoghi*, vol. IV, Ledizioni, Milano, 2021, p. 60 e ss.

politiche di contrasto di lungo periodo, multidimensionali, supportate da un'integrazione dei servizi sociosanitari e occupazionali.

In effetti, un primo segnale di attenzione del legislatore alla questione era stato manifestato con la legge quadro in materia di servizi sociali (legge n. 328/2000) che prevedeva interventi specifici per le persone senza fissa dimora, inserite tra le misure di contrasto alla povertà (art. 22, comma 2, lett. *a*) e disponeva finanziamenti per progetti finalizzati all'integrazione e all'inclusione per il biennio successivo all'entrata in vigore della stessa (art. 28), senza tuttavia prevedere strumenti e interventi da adottare nel lungo periodo. L'obiettivo della legge di riorganizzare in una logica integrata la *governance* dei servizi sociali è stato condizionato dalla riforma del Titolo V della Costituzione (legge n. 3/2001) per effetto della quale, com'è noto, le politiche di assistenza sociale sono confluite nella competenza legislativa delle Regioni. Queste ultime sono intervenute nel corso degli anni dando vita ad un panorama differenziato nell'approccio alla *homelessness*, sebbene caratterizzato da un elemento comune costituito dalla scarsità di risorse stanziare⁷⁸. Peraltro, la mancanza della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, comma 2, lett. *p*) Cost.), e talvolta anche di una legge regionale in materia, ha contribuito a sovraccaricare i Comuni nella predisposizione di programmi ed interventi di contrasto alla grave marginalità adulta. Più precisamente, la legge n. 328/2000 aveva incentivato forme di co-programmazione e di co-progettazione, ma queste sono rimaste essenzialmente a livello locale e non si sono tradotte in una condivisione delle pratiche a livello nazionale, il che ha consolidato la differenziazione e la frammentarietà del contrasto al disagio⁷⁹.

In questo quadro un significativo segnale di attenzione era stato manifestato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali che nel dicembre 2015 ha approvato le *Linee d'indirizzo per il contrasto alla gra-*

⁷⁸ Recentemente lo studio condotto da R. PRANDINI-G. GANUGI, *Governance territoriali e politiche di contrasto alla grave emarginazione adulta. Verso un modello strategico integrato*, Franco Angeli, 2021, p. 28, evidenziano "l'insufficienza o l'inadeguatezza dei finanziamenti messi a disposizione per prevenire e combattere la *homelessness*. I finanziamenti sembrano insufficienti per rispondere ai bisogni attuali della popolazione senza dimora in tutti i Paesi, anche a fronte delle recenti riduzioni dei budget nazionali per la stesura e implementazione di strategie sostenibili a lungo termine".

⁷⁹ C. GORI, *La riforma dei servizi sociali in Italia*, 2004, Carocci; M. LANCIONE, *Assemblages of care and the analysis of public policies on homelessness in Turin*, Italy, in *City*, 18/2014, p. 25 e ss.

ve emarginazione adulta, miranti a superare l'approccio emergenziale e frammentario per l'adozione di politiche orientate all'inclusione, nel cui ambito la casa costituisce il punto di partenza⁸⁰.

Le linee costituiscono un riferimento importante per Regioni e Comuni nella costruzione di modelli di intervento per il contrasto alla grave emarginazione; in effetti esse costituiscono il primo tentativo di delineare interventi di contrasto alla povertà abitativa estrema e di configurare servizi per le persone senza dimora in chiave inclusiva, così come previsto dalla legge n. 328/2000 (art. 22, comma 2, lett. a)). Esse disegnano un nuovo sistema rispetto al passato, caratterizzato dal superamento dell'approccio per gradini, c.d. *staircase approach*. Secondo quest'ultimo, tuttora vigente, gli interventi che accompagnano la persona verso l'autonomia, le tappe verso l'emancipazione, vengono scandite dalla maturazione di determinati requisiti da parte dell'assistito che ne attestino l'avvenuta "educazione", ed in un certo senso il "merito", per poter accedere al gradino successivo, fino a giungere al "premio finale" costituito dall'accesso all'abitazione⁸¹.

All'opposto nelle Linee Guida del 2015 l'accesso all'abitazione non costituisce il punto finale, ma la base di partenza per l'avvio del percorso di inclusione sociale. In questa ottica si indicano due modelli in particolare: *l'housing first* e *l'housing led* che, seppur con qualche differenza, configurano un sistema caratterizzato dal "*rapid re-housing*" e dal "*case management*" quali elementi di un percorso in cui la persona, partendo dall'abitare possa essere presa in carico e accompagnata ai servizi socio-sanitari verso la sua reintegrazione⁸². Si tratta di modelli che hanno pro-

⁸⁰ Le linee di indirizzo sono state il punto di approdo di un processo cominciato sin dal 2011, quando l'Istat, in collaborazione con FIO.PSD (*Federazione Italiana degli Organismi per le Persone senza Dimora*) e Caritas ha dato avvio ad una prima indagine, aggiornata poi nel 2014, sulla *homelessness* e sui servizi ad essa connessi. Più specificamente le Linee guida sono anche il "risultato di un lavoro condiviso con i rappresentanti dei diversi livelli di governo (...) un processo di elaborazione che (...) puntando alla vera sussidiarietà, ha coinvolto le Regioni, l'Anci e il mondo del Terzo settore". L'indagine evidenziava che già nel 2014 le persone in grave marginalità erano più di 50 mila e che per il 56 per cento viveva al Nord, il 23,7 per cento al centro e il 20,3 al Sud; in particolare a Milano e a Roma erano concentrati rispettivamente il 23,7 per cento e il 15,2 per cento delle persone senza dimora.

⁸¹ In questo senso R. PRANDINI-G. GANUGI, *Governance territoriali e politiche di contrasto alla grave emarginazione adulta. Verso un modello strategico integrato*, cit., p. 37e ss.

⁸² E. CELARDI-F. MAZZEO RINALDI, *Le strategie di contrasto alla homelessness in Italia: indirizzi valutativi per i nuovi piani di intervento*, in T. CONSOLI-A. MEO (a cura di),

dotto positivi risultati nelle sperimentazioni realizzate finora e che sono stati ripresi nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr)⁸³.

Soprattutto, le Linee indicano un cambio di paradigma nell'affrontare il fenomeno *homelessness* prefigurando un modello strategico integrato in cui spetta alla pubblica amministrazione elaborare una pianificazione capace di convogliare gli interventi di diverse politiche, (di assistenza sociale, sanitarie, occupazionali, abitative, urbanistiche, di ordine pubblico e sicurezza) secondo una matrice che in senso verticale integri gli interventi dei diversi livelli di governo, statale, regionale, comunale, ed in senso orizzontale coinvolga, oltre ad altre pubbliche amministrazioni, anche soggetti privati, specie appartenenti al Terzo settore. La stessa nuova consapevolezza relativa alla necessità di strumenti di policy integrati a livello nazionale per contrastare il problema della homelessness si coglie anche nel c.d Avviso pubblico n. 4/2016, con cui vengono stanziati risorse finanziarie dedicate esclusivamente ai servizi per le persone senza fissa dimora⁸⁴. L'innovatività dell'approccio seguito dall'Avviso

Homelessness in Italia. Biografie, territori, politiche, Franco Angeli, 2020, p. 206 e ss. chiariscono che nelle linee guida si fa "riferimento al primo modello (HF) indicando gli interventi che si rivolgono alle persone per cui la condizione di *homelessness* ha ormai raggiunto uno stato di cronicità, mentre con il secondo (HL) indicano i servizi finalizzati all'inserimento abitativo di persone per cui la condizione di *homelessness* non è cronica e che pertanto prevedono una minore intensità e durata".

⁸³ *Infra*, par. 6.

⁸⁴ Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali- Direzione generale per l'inclusione e le politiche sociali, *Avviso per la presentazione di proposte di intervento per il contrasto alla grave emarginazione adulta e alla condizione di senza dimora da finanziare a valere sul Fondo sociale europeo, programmazione 2014-2020, Programma operativo Nazionale (Pon), "Inclusione" e sul Fondo di Aiuti agli indigenti, programmazione 2014-2020, Programma Operativo per la fornitura di prodotti alimentari e assistenza materiale di base (Po I Fead)*. Il contrasto alla grave marginalità adulta rientra nell'ambito della politica di coesione, Obiettivo tematico 9 (Promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e ogni forma di discriminazione, per la cui attuazione è stato adottato un Accordo di partenariato 2014-2020 finanziato oltre che con risorse del Fondo sociale europeo (Fse) anche con risorse del Fondo europeo di sviluppo regionale (Fesr). Con Avviso pubblico n. 4/2016 sono stati stanziati 50 milioni di euro ripartiti tra Città metropolitane (25 milioni) e Regioni (25 milioni) che hanno presentato progetti di intervento relativi al proprio territorio; secondo il Rapporto di fio.Psd- Unibo, *Monitoraggio Avviso 4/2016. Il contrasto alla grave emarginazione adulta e alla condizione dei senza dimora*, Roma, 18 febbraio 2020, nei territori con maggior numero di abitanti e con un numero più alto di persone senza dimora i fondi sono stati destinati al rafforzamento dei servizi esistenti, mentre nei centri più piccoli con un numero più basso di persone senza dimora è stato possibile avviare progetti di housing first e di housing led. Il Rapporto illustra i risultati

pubblico n. 4/2016, risiede nella possibilità di perseguire, attraverso uno stesso progetto, due obiettivi complementari quali: da un lato, il potenziamento dei servizi locali preposti alla presa in carico delle persone senza dimora, dall'altro l'acquisto di beni materiali per rispondere ai loro bisogni immediati⁸⁵.

Il tutto secondo una logica propria dell'amministrazione di risultato ispirata non solo all'efficienza dell'azione amministrativa, ma anche all'efficacia dell'azione che si concretizza nella migliore risposta alla domanda con il miglior impiego dei mezzi a disposizione⁸⁶.

Soprattutto, il cuore del cambiamento nell'approccio delle *Linee guida* e dell'Avviso n. 4/2016 risiede nella costruzione di un progetto che ponga al centro la persona, la sua presa in carico al fine di rafforzarne le capacità in vista dell'uscita dal disagio e dell'ingresso in una nuova vita.

In questa ottica, un ruolo fondamentale è ricoperto dagli operatori sociali, non solo per la costruzione e per l'attuazione del progetto di reintegrazione, ma anche per l'attivazione di ulteriori servizi che necessitino di essere coinvolti in ragione delle esigenze che emergono lungo il percorso di recupero.

Si configura in questo modo un'auspicabile inversione nel metodo e negli strumenti di contrasto alla homelessness, in linea con l'"approccio delle capacità" indicato da Sen e sviluppato da Nussbaum⁸⁷. In esso le

del monitoraggio dei finanziamenti ottenuti in attuazione di Avviso n. 4/2016 su 8 progetti e 22 ambiti territoriali quali: Alessandria, Arezzo, Asti, Bergamo, Biella, Bologna, Brescia, Carrara, Cuneo, Grosseto, Lucca, Napoli, Padova, Pisa, Pistoia, Rovigo, Siena, Torino, Trento, Venezia, Verona, Vicenza.

⁸⁵ Nel primo caso, il rafforzamento dei servizi di base è stato finanziato con i Fondi del Programma operativo nazionale (Pon) "Inclusione" del Fondo sociale europeo; nel secondo caso, l'acquisto di beni per rispondere alle esigenze urgenti è stato finanziato con il Fondo europeo aiuti agli indigenti (Fead), istituito con regolamenti Ue n. 223/2014, 11 marzo 2014.

⁸⁶ Cfr. A. ZITO, *Il risultato nella teoria dell'azione amministrativa*, in M. IMMORDINO-A. POLICE (a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, Torino, 2004, p. 87.

⁸⁷ A. SEN, *Commodities and Capabilities*, North Holland, Amsterdam, 1985; ID., *L'idea di giustizia*, Mondadori, 2014 p. 240 e ss. in cui l'A. superando la teoria di giustizia di JOHN RAWLS, *Una Teoria della giustizia sociale*, 1971, affronta la questione della giustizia sociale considerando ciò che realmente accade nella società preferendo la teoria della scelta sociale a quella del contratto sociale. L'A. ritiene che "ogni buona teoria etico-politica, in particolare ogni teoria della giustizia, deve procurarsi un focus informativo, deve cioè decidere su quali aspetti del mondo dobbiamo concentrarci quando giudichiamo una società e quando valutiamo la giustizia e l'ingiustizia. (...) Diversamente dalle prospettive che si concentrano sull'utilità e risorse, l'approccio delle capacità misura il

capabilities si concretizzano in “libertà sostanziali” consistenti nelle reali opportunità di scegliere tra alternative combinazioni di “funzionamenti” intesi come “stati di essere e di fare”, che una persona può realizzare rispetto all’essere in buona salute, al disporre di un’abitazione adeguata, all’essere ben istruita, ad essere in condizioni di partecipare alla vita di comunità etc.⁸⁸. In questa prospettiva si coglie come le capacità si con-

vantaggio individuale in ragione della capacità che ha la persona di fare quelle cose a cui, per un motivo o per l’altro, assegna un valore. (...) L’attenzione va qui all’effettiva libertà della persona di fare o essere ciò che ritiene valga la pena di fare o di essere”. La capacità di una persona è frutto delle “combinazioni alternative di funzionamenti che ella può conseguire e tra cui può sceglierne una serie”, questi sono “ciò che una persona fa o è, cioè l’insieme delle sue realizzazioni effettive”, ID., *Il tenore di vita. Tra benessere e libertà*, Marsilio, Venezia, 1993, pp. 94-96. In questo modo A. SEN, riconduce la giustizia alla libertà, ma in modo diverso rispetto a J. RAWLS, *A theory of Justice*, Cambridge, 1971 (trad. it. *Una teoria della giustizia*, Milano, 1982) poiché i beni primari e le risorse non costituiscono degli indicatori sufficienti a stabilire quanto una persona sia effettivamente libera di fare e essere; la giustizia sociale per Sen si concretizza nel garantire a tutte le persone una serie di *capabilities* di acquisire funzionamenti tali da raggiungere un’adeguata qualità della vita (well being), una “vita fiorente”, in coerenza con il concetto di eudaimonia espresso da Aristotele in *Etica Nicomachea*, trad. it. di C. Natali, Laterza, Roma-Bari, 1999.

⁸⁸ M. NUSSBAUM, *Creare Capacità*, Il Mulino, Bologna, 2012, p. 39 e ss. individua dieci capacità centrali che un buon ordinamento politico dovrebbe garantire a ciascun individuo, nel cui ambito l’abitazione è ritenuta fondamentale per la Salute fisica che l’A. indica come seconda capacità centrale dopo la Vita, intesa come possibilità di non morire prematuramente e che si abbia una vita degna di essere vissuta. La seconda capacità centrale è costituita dalla Salute fisica, intesa come la possibilità di “godere di buona salute, compresa una sana riproduzione; poter essere adeguatamente nutriti e avere un’abitazione adeguata”. Le altre, in estrema sintesi, sono Integrità fisica intesa come la possibilità di “muoversi da un luogo all’altro, di essere protetti contro le aggressioni, comprese le violenze sessuali e le violenze domestiche”; Sensi, immaginazione e pensiero “poter usare i propri sensi (...) in modo informato e coltivato da una buona istruzione; Sentimenti intesa come possibilità di “non vedere il proprio sviluppo emotivo distrutto da ansie e paure (sostenere questa capacità significa sostenere forme di associazione umana che si possono rivelare cruciali per lo sviluppo); Ragion pratica, intesa come “tutela della libertà di coscienza e di pratica religiosa; Appartenenza intesa come possibilità di “poter vivere con gli altri e per gli altri (...) Disporre delle basi sociali per il rispetto di sé e per non essere umiliati; poter essere trattati come persone dignitose il cui valore eguaglia quello degli altri; Altre specie, intesa come “essere in grado di vivere in relazione con gli animali, le piante e con il mondo della natura, avendone cura”; Gioco, inteso come possibilità di “ridere e giocare e godere di attività ricreative”; Controllo del proprio ambiente inteso sia in senso politico come partecipazione alle “scelte politiche che governano la propria vita” sia in senso materiale come l’ “essere in grado di avere proprietà (sia terra e beni mobili) e godere del diritto di proprietà in modo uguale agli altri”. Come si coglie e rileva la stessa A., *Le nuove frontiere della giustizia*, Il Mulino,

cretizzino in “libertà o opportunità create dalla combinazione di abilità personali e ambiente politico, sociale ed economico”, in questo senso possono essere definite anche come “capacità combinate” e l’approccio alla questione *homelessness* dovrebbe mirare a consentire lo sviluppo delle capacità di ciascuno, non nel senso di imporre un percorso determinato a priori come nello *staircase approach*, ma nel consentire a ciascuno con interventi calibrati sulla singola persona di avere la libertà sostanziale di scegliere un certo tipo di vita rispetto a un altro⁸⁹.

Si tratta di un approccio coerente con il principio personalista e di solidarietà (art. 2 Cost.), oltre che con quello di eguaglianza (art. 3 Cost.), in grado di guardare alla persona non solo come portatrice di bisogni materiali, ma anche come portatore di talenti e di una ricchezza il cui sviluppo è condizione per l’autorealizzazione del singolo ed anche per il contributo che potrebbe offrire alla comunità⁹⁰.

In questa ottica, appare dunque strategico nel contrasto alla homelessness superare l’approccio “per gradini” (*staircase approach*)⁹¹ per

Bologna, 2006, p. 303 le dieci capacità centrali costituiscono anche “una specie dell’approccio dei diritti umani”, tant’è che investono sia i diritti di prima generazione come le libertà civili e politiche che quelli di seconda quali i diritti economici e sociali.

⁸⁹ In questo senso M. NUSSBAUM, *Diventare persone. Donne e universalità dei diritti*, Il Mulino, Bologna, 2001, pp. 96-98.

⁹⁰ Contributo che la società non dovrebbe mai lasciar degenerare nella sempre più diffusa mercificazione del lavoro stesso, lesiva della dignità; in argomento C. BUZZACCHI, *Il lavoro. Da diritto a bene*, Franco Angeli, Milano, 2019; il punto richiama riflessioni critiche sull’impronta workfaristica degli interventi di lotta alla povertà già espresse in *Le misure di sostegno al reddito tra vecchie e nuove sfide*, in *Jusonline* n.4/2021, p. 249 e ss.

⁹¹ Cfr. T. CONSOLI-A. MEO (a cura di), *Homelessness in Italia. Biografie, territori, politiche*, Franco Angeli, 2020, *passim*; M. GOTTARDI-D. BENASSI-S. DI QUINZIO-M. LA SCALA-C. MORSELLI-F. ZAJCZK, *I dormitori: luoghi di convivenza e condivisione*, in G. NUVOLATI (a cura di), *Enciclopedia sociologica dei luoghi*, vol. IV, Ledizioni, Milano, 2021, p. 60 e ss.; nel modello a gradini, il dormitorio rappresenta il punto di partenza per la persona senza dimora. Lo stadio successivo è costituito da strutture comunitarie di seconda accoglienza, fino all’assegnazione di un “alloggio in pre-autonomia e infine all’abitare in una casa”; questo modello è stato originariamente ideato per le persone con gravi problemi mentali, il cui percorso verso l’abitazione era scandito dalla realizzazione delle condizioni necessarie per il passaggio successivo. Il punto debole di questo modello resta la subordinazione del passaggio verso l’autonomia alla realizzazione di condizioni che talvolta sono state congegnate sulla base di “aspettative irrealistiche” che non permettono sempre la progressione delle persone prese in carico verso i successivi gradini; così A. TOSI, *Le case dei poveri*, cit., p. 122; più specificamente sulle debolezze dell’approccio per gradini si veda V. BUSCH-GEERTSEMA-I. SALIN,

rafforzare il ricorso a modalità innovative di intervento progettate sulla persona, secondo la logica del sistema Housing First (HF)⁹².

Si tratta di un modello sviluppato negli anni Novanta a New York dal dottor Sam Tsemberis, la cui risposta alla *homelessness* è basata sul passaggio diretto dalla strada alla casa, passaggio in cui la persona è supportata costantemente dal servizio sociale fino al recupero del suo benessere e reinserimento.

Va precisato che in considerazione di quanto osservato finora, si ritiene che il modello HF dovrebbe applicarsi non solo a “homeless cronici e multiproblematici (...)”, ma in generale ai soggetti affetti da grave marginalità per i quali si rende necessaria una assistenza integrata⁹³; per tutti gli altri casi in cui il disagio abitativo è dovuto non tanto a “gravi problemi di marginalità sociale”, ma alla difficoltà di accedere ad un alloggio a prezzo abbordabile, andrebbero rafforzate l’offerta di alloggi di edilizia residenziale pubblica e le misure di housing sociale⁹⁴.

Nel progetto HF la sistemazione in una casa costituisce la base necessaria per agevolare il percorso verso l’autorealizzazione, lungo il quale i servizi sociali forniranno alla persona un supporto personalizzato. L’innovazione di questo modello risiede nel suo “inserirsi all’interno di una filiera di servizi all’abitare” alla quale la persona non è tenuta ad aderire in modo passivo, ma all’opposto, in modo “attivo”⁹⁵ assumendosi la

The role of hostels and temporary accomodation, in *European Journal of homelessness*, dicembre 2007, p. 67 e ss.

⁹² C. CORTESE-A. ZENAROLLA, *Housing First: una sfida per il contrasto alla grave marginalità e l’accesso alla casa anche in Italia*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, n. 1/2016, p. 179 e ss.; T. CONSOLI-C. CORTESE-P. MOLINARI-A. ZENAROLLA, *The Italian network for implementing the “Housing First” approach*, in *European Journal of Homelessness*, 10/2016, p. 83 e ss.

⁹³ Così A. TOSI, *Le case dei poveri*, cit., p. 131 ribadisce che “Affermare le ragioni dell’HF ha un senso chiaro se ci si riferisce agli homeless cronici e multiproblematici: per loro, una popolazione ritenuta incapace di abitare in autonomia e per la quale si affermava (si afferma) la necessità di una preparazione all’abitare, il significato innovativo di HF è incontestabile. Ma quanto più ci si allontana da queste figure, tanto più l’idea che la sistemazione abitativa debba essere first è un’ovvietà”.

⁹⁴ D’altro canto, come precisato da S. TSEMBERIS, *Housing First: Basic tenets of the Definition Across Cultures*, in *European Journal of homelessness*, n. 6/2012, p. 173 e ss. richiamato da A. TOSI, *Le case dei poveri*, cit., p. 131, per coloro che sono homeless per povertà sarebbe sufficiente una casa accessibile attraverso le politiche di social housing accorciando “il percorso di transizione che le politiche impongono a chi ha bisogno di una casa”.

⁹⁵ D. CASALINO-M. BERGAMASCHI, *Housing First alla prova del PNRR*, in *Caritas Ita-*

responsabilità di intraprendere il proprio percorso di autorealizzazione cominciando dall'abitazione, concepita come una "piattaforma stabile" da cui partire ⁹⁶.

Nel nostro ordinamento il recepimento del modello Housing First da parte delle citate *Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia*, ha segnato un passaggio evolutivo significativo per il superamento dell'approccio meramente emergenziale e per l'avvio di un "modello strategico e integrato" caratterizzato da un metodo "multidimensionale" nella risposta al bisogno che tenga conto delle diverse componenti del disagio (mancanza di una casa, di un'occupazione, di un lavoro, di competenze, di salute fisica e/o psichica etc) ⁹⁷. In questa ottica, le Linee di indirizzo hanno prefigurato un modello caratterizzato dalla integrazione verticale delle politiche e degli interventi di Stato,

liana, *Casa e abitare nel PNRR. Analisi e prospettive*, marzo 2022, p. 49 e ss.; in ambito europeo Housing First Europa ha elaborato otto principi chiave per l'attuazione del modello: Abitare è un diritto umano; I partecipanti hanno diritto di scelta e controllo; Distinzione tra abitare e trattamento terapeutico; Orientamento al *recovery*; Riduzione del danno; Coinvolgimento attivo e non coercitivo; Progettazione centrata sulla persona; Supporto flessibile per tutto il tempo necessario.

⁹⁶ L'accesso all'alloggio non è sempre condizione sufficiente per una integrazione completa, ma costituisce certamente una base solida per giungere ad una integrazione relativa che nei soggetti afflitti da grave marginalità rappresenta di per sé un risultato soddisfacente; in questo senso A. TOSI, *Re-housing and social reintegration of homeless people: a case study from Milan*, in *Innovation. The European Journal of Social Science Research*, n.18/2005, p. 183 e ss., specie p. 197; V. BUSCH-GEERTSEMA, *The potential of housing first from a European perspective*, in *European Journal of homelessness*, n. 6/2012, p. 209 e ss.; S. TSEMBERIS, *Housing First: The pathways Model to End Homelessness for people with mental illness and addiction Manual*, Hazelden, Minnesota, 2010 p. 552.

⁹⁷ In particolare, il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, nelle *Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia*, 2015 p. 71 ha precisato le condizioni preliminari per gli enti pubblici, i privati e il privato sociale che intendano applicare il modello Housing first, quali: "considerare l'*housing* (la dimora) come diritto umano di base e come strumento di cura della persona; poter gestire l'impegno a lavorare con le persone per tutto il tempo necessario all'acquisizione dell'autonomia sostenibile; dotarsi di appartamenti liberi e dislocati in varie parti della città (possibilmente vicino a spazi collettivi e luoghi di vita cittadina); separare l'eventuale trattamento (ad esempio psicologico, psichiatrico o di disintossicazione da alcol e droghe) dall'*housing* (inteso come diritto alla casa); avvalersi di un gruppo di professionisti con profilo differente che, a seconda del target individuato e del tipo di approccio di intervento utilizzato (intensivo o di supporto) sia capace di predisporre un intervento di tipo integrato e transdisciplinare; rispettare l'auto-determinazione del soggetto; seguire un approccio al *Recovery* (ovvero sostenere la persona nel recuperare le relazioni sociali con la comunità di riferimento, riassumere un ruolo sociale, ricostruire un senso di appartenenza)".

Regioni ed enti locali, e dalla integrazione orizzontale tra amministrazioni pubbliche locali, organizzazioni non governative e soggetti del Terzo settore ora valorizzato dalle disposizioni del Codice del terzo settore e dalla giurisprudenza costituzionale (sent. n. 131/2020)⁹⁸.

6. *Le politiche abitative nel Piano nazionale di ripresa e resilienza*

I limiti osservati finora relativamente alle politiche abitative si collegano anche negli interventi previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr); essi appaiono costruiti in un modo frammentario che replica le criticità derivanti dalla mancanza di una visione complessiva della questione, necessaria per un'efficace azione di contrasto alla povertà abitativa.

In linea generale, si conferma l'orientamento volto a favorire l'accesso alla proprietà della casa, ma non si riscontrano misure volte ad aumentare l'offerta di alloggi a prezzi accessibili, anche se ci sono risorse destinate alla ristrutturazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica (il tutto per un ammontare pari a circa 14 miliardi di euro)⁹⁹.

Più precisamente, nelle Missioni 2, 4 e 5 del Pnrr non vi sono finanziamenti per aumentare il numero degli alloggi di Edilizia residenziale pubblica che costituiscono uno strumento diretto per contrastare la povertà abitativa, anche se uno spiraglio in tal senso è offerta dal programma *Sicuro, verde e sociale* del Piano nazionale complementare (Pnc), nell'ambito del quale 2 miliardi di euro sono impegnati per l'edilizia residenziale pubblica. Ulteriori interventi relativi all'abitare seguono un approccio integrato coniugando la qualità dell'abitare con la qualità dell'ambiente e del tessuto urbano (Pinqua) che tuttavia confermano uno sguardo poco sensibile per la povertà abitativa. Su questi aspetti si tor-

⁹⁸ Non è possibile in questa sede svolgere riflessioni sul contributo che il terzo settore può fornire nel contrasto alla *homelessness* che richiede un approfondimento specifico; in argomento, *ex multis*, C. GORI, *Terzo settore e Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2022; sulla giurisprudenza in materia e sul riconoscimento del ruolo costituzionale del Terzo settore E. ROSSI, *Il fondamento del Terzo settore è nella Costituzione. Prime osservazioni sulla sent. n. 131 del 2020 della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 5/2020, p. 1184 e ss.

⁹⁹ La suddetta cifra non comprende il Superbonus 110% pari a circa 13,5 miliardi di euro; cfr. Quaderno della Caritas dal titolo *Casa e abitare nel PNRR. Analisi e prospettive*, pubblicato nel febbraio 2022 e consultabile in https://archivio.caritas.it/materiali/Italia/qrrp/qrrp_num1_mar2022.pdf, p. 8 e ss.

nerà nel prossimo capitolo, limitandoci per il momento a rilevare come i limiti dell'approccio frammentario adottato nel Pnrr sono aggravati da un quadro legislativo e amministrativo tradizionalmente disorganico¹⁰⁰ che alimenta la difficoltà di attuare una politica abitativa in grado di porre al centro le esigenze delle classi sociali meno abbienti.

Ciononostante, relativamente alla povertà abitativa estrema va positivamente rilevato che il modello HF è stato rilanciato dal PNRR: la Missione 5 – *Inclusione e coesione*, Componente – *Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore*, prevede una linea di finanziamento dedicata specificamente all'*Housing First* (linea sub-investimento 1.3.1) e alla predisposizione di stazioni di posta (linea sub-investimento 1.3.2)¹⁰¹.

Anche in questo caso si tratta di un segnale positivo che tuttavia è smorzato da un limite metodologico consistente nella fissazione di un termine, pari a 24 mesi, entro cui la persona può beneficiare del progetto HF. Tale limite rischia di frustrare l'efficacia nella lotta alla *homelessness* ereditando le stesse debolezze sperimentate finora. Di prassi, infatti, per le persone senza dimora la risposta è di tipo emergenziale e temporaneo ed è costituita prevalentemente dall'accoglienza in dormitori.

Si realizza pertanto il paradosso per cui si impiega uno strumento

¹⁰⁰ Come rilevato da G. SORRENTI, *Diritti senza dimora*, cit., p. 479 che osserva come, ad esempio "il Programma innovativo per la qualità dell'abitare, c.d. Pinqua, precedente al Pnrr in quanto risalente al 2019, dispone di stanziamenti separati e di amministrazioni di riferimento distinte, rispetto ai Programmi di rigenerazione urbana. Questi ultimi sono gestiti dal Ministero dell'Interno come portato dell'antica competenza prefettizia sugli enti locali, senza effettivi nessi operativi con il Mims, a parte qualche labile forma di concerto".

¹⁰¹ Missione 5 - Componente 2 "L'obiettivo di questa misura è quello di proteggere e sostenere l'inclusione delle persone emarginate mediante la messa a disposizione di alloggi temporanei e stazioni di posta. L'introduzione dell'approccio Housing First (innanzitutto la casa) significa che i comuni devono mettere a disposizione appartamenti per singoli individui, piccoli gruppi o famiglie fino a 24 mesi. Inoltre devono essere attuati progetti personalizzati per ogni singola persona/famiglia in modo da attuare programmi di sviluppo personale e aiutare le persone a raggiungere un maggior livello di autonomia, anche fornendo formazione e altri servizi volti a migliorare la ricerca di una occupazione. D'altro canto, la realizzazione di "stazioni di posta" significa la creazione di centri di servizi e inclusione per le persone senza fissa dimora. Tali centri devono offrire, oltre a un'accoglienza notturna limitata, importanti servizi quali servizi sanitari, ristorazione, distribuzione postale, mediazione culturale, consulenza, orientamento professionale, consulenza giuridica e distribuzione di beni». Con Decreto Direttoriale n. 98 del 9 maggio 2022, per l'attuazione dei progetti Housing first sono stati stanziati 177,5 milioni di euro, 3750 persone, 250 Ats; per la realizzazione di stazioni di posta sono stati stanziati 272,5 milioni, 3750 persone, 250 Ats.

utile nel brevissimo periodo per il perseguimento di un obiettivo di lungo periodo, quale è il recupero di una vita dignitosa (artt. 3 e 2 Cost.).

Questo appiattimento su impostazioni tradizionali di debole impatto, in luogo di nuovi strumenti, denota una scarsa considerazione della inadeguatezza delle risposte di carattere emergenziale rispetto all'obiettivo di accompagnare la persona verso il proprio recupero e reintegrazione.

In questo senso sia la letteratura che le citate Linee di indirizzo hanno già evidenziato la necessità della costruzione di progetti ad hoc, senza un limite di tempo rigidamente stabilito per tutti, ma flessibile a seconda delle esigenze della persona e a seconda di come questa procede nel suo percorso verso l'autonomia¹⁰². In questa ottica non è la persona che passivamente viene "adattata" al modello, ma è il modello che viene adeguato alla persona, secondo un approccio che in coerenza con i principi e valori del nostro ordinamento (artt. 2 e 3 Cost.) vede la persona come il centro dell'insieme dei servizi di welfare da attivare. Partendo dall'inserimento abitativo, in un'ottica coerente con modelli di *capability approach*, andranno sviluppati intorno alla persona percorsi di formazione, di integrazione sociosanitaria, di inserimento lavorativo e di incremento del reddito attraverso la valorizzazione delle capacità e della responsabilità del soggetto assistito¹⁰³.

Si tratta di una metodologia che mal si concilia con un sistema impostato sulla temporaneità poiché quest'ultima di fatto preclude la necessaria partecipazione delle persone senza dimora alla costruzione e alla realizzazione di un progetto di emancipazione dalla loro condizione¹⁰⁴.

¹⁰² Cfr. I. SAHLIN, *Searching for a homeless Strategy in Sweden*, in *European Journal of homelessness*, n.2/2015, p. 161 e ss.; T. CONSOLI-C. PENNISI-A. ZENAROLLA, *Experimenting housing first in Italy: competences and challenges for social work*, paper presentato all'undicesimo European Research Conference on homelessness, Copenhagen, 2 settembre 2016; M. GABOARDI-M.SANTINELLO, *Empowerment e Capabilities approach: chiavi di lettura dei principi di Housing First*, in C. CORTESE (a cura di), *Scenari e pratiche dell'Housing first. Una nuova via all'accoglienza per la grave emarginazione adulta in Italia*, Franco Angeli, Milano, p. 150 e ss.

¹⁰³ Oltre agli studi di A. SEN e di M. NUSSBAUM citati in precedenza, di quest'ultima si veda anche, *Frontiers of Justice. Disability, Nationality, Species, Membership*, Cambridge, Harvard University Press, 2006, trad. it, *Le nuove frontiere della giustizia*, Il Mulino, Bologna, 2007; in argomento I. ROBEYNS, *The Capability Approach: A Theoretical Survey*, in *Journal of Human development* n.6/2005, p. 99 e ss.

¹⁰⁴ Sul punto appare strategico, come osservato da FIO.PSD, *Osservazioni al PNRR sul tema Senza Dimora*, reperibile su www.fiopsd.org, che i centri per l'impiego debbano essere rafforzati sia per quantità di personale che per le professionalità impiegate

Per questa ragione il termine di 24 mesi fissato nel PNRR appare inadeguato rispetto all'obiettivo di recupero personalizzato e pone il problema di quanti non riuscendo ad integrarsi "in tempo utile", rischiano di tornare alla originaria condizione di homelessness. Peraltro, questo aspetto, oltre ad essere fuorviante rispetto agli obiettivi di contrasto alla grave marginalità adulta, configura una discriminazione tra coloro che sono stati "capaci" di autorealizzarsi e coloro che non lo sono stati. Il che rischia di esporre ulteriormente il fianco alle critiche di parte della letteratura che vede nel modello HF uno strumento di intervento sociale di tipo neoliberale¹⁰⁵.

A questo si aggiungono altre criticità che complicano un'efficace applicazione del modello Housing First, *in primis* la scarsità di risorse dei servizi sociali e assistenziali a fronte del crescente numero di persone in situazioni di grave marginalità, soprattutto dopo la crisi finanziaria ed economica del 2008 e dopo la pandemia da Covid-19. Proprio la scarsità di risorse dovrebbe indurre, nell'ambito della sussidiarietà orizzontale, *ex art.* 118, comma 4, Cost., a una valorizzazione degli strumenti di co-programmazione e di co-progettazione previsti dal Codice del Terzo settore (artt. 55-57, d.lgs n. 117/2017). Come è noto, gli enti del Terzo settore, specie le cooperative, hanno finora dimostrato di svolgere un ruolo prezioso nell'intercettare i bisogni della comunità e nel saper costruire proposte di Housing First¹⁰⁶. Il loro coinvolgimento è imprescindibile

nell'accompagnamento "educativo, psicologico, di mediazione linguistica e culturale dei beneficiari piuttosto che il mero coinvolgimento dei citati centri".

¹⁰⁵ In questo senso, C.H. LÖFSTRAND-K. JUHILA, *The discourse of Consumer Choice in the Pathways Housing First Model*, in *European Journal of homelessness*, n. 2/2012, p. 47 e ss., ritengono che una delle caratteristiche che fanno dell'HF uno strumento innovativo deve essere lo sguardo alla persona nel suo complesso per poterne cogliere le capacità e le fragilità per costruire, insieme all'operatore sociale un percorso di emancipazione; per una ricostruzione della letteratura in materia cfr. S. RAITAKARI-K. JUHILA, *Housing first literature: Different orientation and Political-practical arguments*, in *European Journal of homelessness*, n. 1/2015, p. 145 e ss.

¹⁰⁶ È quanto è stato dimostrato dal programma pilota avviato nel 2014 e concluso nel 2016 dalla FIO.PSD che ha contribuito alla creazione del 'Network Housing First Italia' (NHFI). Il network ha lanciato diverse iniziative secondo l'approccio dell'housing first, sviluppando 35 progetti in 10 regioni italiane (Calabria, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Piemonte, Sicilia, Toscana, Provincia autonoma di Trento e Veneto); cfr. T. CONSOLI-C. CORTESE-P. MOLINARI-A., ZENAROLLA, *The Italian network for implementing the "Housing First" approach*, *European Journal of Homelessness*, 1/2016, p. 83 e ss.; M. GABOARDI-M. SANTINELLO-F. DISPERATI, *I risultati dei programmi Housing First in Italia: salute, integrazione e soddisfazione*, in P. MOLINARI-

per la costruzione, “dal basso”, di percorsi di recupero personalizzati e possibilmente integrati¹⁰⁷. Su questo aspetto si tornerà brevemente nelle conclusioni, limitandoci per ora a osservare come le potenzialità rilevabili sul piano soggettivo, insite nel contributo dei soggetti del Terzo settore, restino imbrigliate da limiti di vario tipo sul piano oggettivo, segnata-mente dalla scarsa offerta di alloggi a prezzi accessibili, problema acuito anch'esso dalla crisi finanziaria del 2008 e da quella pandemica¹⁰⁸.

Si tratta di un punto nodale la cui risoluzione potrebbe avvalersi dell'utilizzo del patrimonio immobiliare pubblico inutilizzato, oltre che da una rigenerazione di aree urbane in un'ottica mirata non solo ad inter-

A. ZENAROLLA (a cura di), *Prima la casa. La sperimentazione di Housing First in Italia*, Franco Angeli, Milano, 2018, p. 97 e ss.; secondo quanto riportato da FIO.PSD, nel *Report di Monitoraggio dei progetti del Network Housing first Italia (biennio 2017-2019)*, del 6 ottobre 2020 su dati del 2019, risultavano 31 progetti attivi rispetto ai quali è stata rilevata una valutazione positiva nel miglioramento delle condizioni di vita sulla base di alcuni indicatori tra cui l'*housing stability*, costi ed efficienza del progetto, orientamento al *recovery*, benessere e salute delle persone accolte, integrazione socio-economica, integrazione comunitaria.

¹⁰⁷ Soprattutto, come osservano D. CASALINO-M. BERGAMASCHI, *Housing First alla prova del Pnrr*, cit., p. 51, “Se realizzato come approccio di rete, non potendo prescindere dal legame con il territorio, la costruzione di partnership locali rende possibile il concreto sviluppo di percorsi virtuosi, che vedono già da tempo proficue collaborazioni tra le pubbliche amministrazioni, le associazioni di piccoli proprietari e di cooperative sociali e d'abitazione, al fine di promuovere percorsi volti alla trasformazione delle esperienze di *Housing First* in tangibili opportunità di ripartenza dei percorsi di vita attraverso la gradualità degli obiettivi che mirino, ove possibile, a promuovere per i partecipanti coinvolti, occasioni di riscatto delle locazioni inizialmente in capo agli enti del Terzo settore coinvolti nella realizzazione delle attività”.

¹⁰⁸ A. TOSI, *Le case dei poveri. È ancora possibile pensare a un welfare abitativo?*, Mimesis, Milano, 2017, specie p. 83 in cui identifica la crescita del disagio abitativo, non solo in Italia ma in Europa, “in diversi fattori: le trasformazioni della domanda che sono emerse in questi ultimi decenni a seguito delle trasformazioni demografiche e delle strutture familiari; i processi di impoverimento e la crescita della vulnerabilità sociale per vaste componenti della società; l'andamento dei mercati abitativi; infine la svolta, nelle politiche abitative, l'affermarsi delle politiche neoliberali a partire dagli anni 70”; più specificamente per questo aspetto ID., *Povertà e domanda sociale di casa: la nuova questione abitativa e le categorie delle politiche*, in *Riv. pol. soc.*, n. 3/2006, pp. 61-78; più recentemente ID., *Il Reddito di cittadinanza e la povertà abitativa*, in *Welforum.it* <https://welforum.it/il-punto/il-reddito-di-cittadinanza-e-la-poverta-abitativa/>, 2019; A. ZENAROLLA, *Sfide e prospettive dell'approccio Housing First per il lavoro sociale in Italia*, in P. MOLINARI-A. ZENAROLLA, *Prima la casa. La sperimentazione Housing First in Italia*, 2018, Franco Angeli, Milano; Fio.Spd, *Report di monitoraggio dei progetti del Network-Housing First Italia (biennio 2017-2019)*, Roma, 2020.

venti di housing sociale, ma anche a di Edilizia residenziale pubblica¹⁰⁹.

A tal fine la logica sussidiaria, verticale e orizzontale, nella programmazione e nell'attuazione delle politiche abitative resta preziosa per un'efficace azione di contrasto alla povertà abitativa, ma allo stesso tempo appare necessario che la partecipazione "dal basso" venga supportata "dall'alto" dallo Stato, non solo mediante la fissazione dell'offerta minima di alloggi (art. 117, comma 2, lett. *m*)), ma anche con un più articolato intervento pubblico mirato, almeno in parte, a contrastare le dinamiche di finanziarizzazione del settore immobiliare. Si tratta di aspetti che hanno implicazioni sul modo in cui il diritto all'abitare viene concepito dal legislatore, un diritto funzionale all'inveramento della pari dignità sociale che ha il suo banco di prova nel modo, esclusivo/inclusivo, in cui sono concepite e sviluppate le nostre città.

¹⁰⁹ Cfr. par. 4.; A. ZENAROLLA, *Sfide e prospettive dell'approccio Housing First per il lavoro sociale in Italia*, in P. MOLINARI-A. ZENAROLLA, *Prima la casa. La sperimentazione Housing First in Italia*, 2018, Franco Angeli, Milano, Fio.Spd, *Report di monitoraggio dei progetti del Network-Housing First Italia (biennio 2017-2019)*, Roma, 2020.

CAPITOLO IV

LA LOTTA ALLA POVERTÀ ABITATIVA PER UNA CITTÀ GIUSTA

SOMMARIO: 1. La lotta alla povertà abitativa nella tensione tra sussidiarietà e accentramento. – 2. Povertà abitativa e sviluppo della città. – 3. La *smart city* è la città giusta per tutti? – 4. Quale rigenerazione per la città inclusiva? – 5. Dal Piano città al Pinqua. – 6. La rigenerazione urbana “dal basso” e tutela dell’ambiente urbano. – 7. I beni comuni urbani come strumento di contrasto alla povertà abitativa.

1. *La lotta alla povertà abitativa nella tensione tra sussidiarietà e accentramento*

La riflessione sull’impatto che il contrasto alla povertà abitativa assume per lo sviluppo di una città equa, inclusiva e solidale, richiede alcune osservazioni preliminari sulle caratteristiche dell’attuale relazione tra Stato e autonomie. Queste ultime appaiono oggi in una fase evolutiva incompiuta in cui, accanto a caratteristiche proprie dell’autonomia di tipo relazionale fondata sul coordinamento tra centro e periferia, si vanno consolidando i connotati propri di una autonomia reticolare¹ rafforzata dal principio di sussidiarietà *ex* articolo 118 Cost.². Il riferimento è

¹ P. PERULLI, *La città delle reti. Forme di governo nel post fordismo*, Torino, 2000, p. 45; S. CASSESE, *Territori e potere. Un nuovo ruolo per gli Stati?*, Bologna, 2016, pp. 45 e 53 che evidenzia come gli stessi Stati siano oramai parte di reti globali all’interno delle quali le relazioni non seguono un principio gerarchico ma un criterio di “accountability orizzontale” imperniato sulla reciprocità degli effetti delle loro azioni.

² Sul punto B. PEZZINI, *Il principio costituzionale dell’autonomia locale e le sue regole*, in B. PEZZINI-S. TROILO (a cura di), *Il valore delle autonomie. Territorio, potere, democrazia*, Esi, Napoli, 2015 p. XXI; G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell’art.118, u.c. della Costituzione*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, Jovene, Napoli, 2005, I, p. 128; in letteratura, a ridosso della riforma del Titolo V e della valorizzazione

soprattutto alle grandi città per le quali l'autonomia non sembra essere “più ‘pensata’ all’interno di una relazione bilaterale di derivazione (l’autonomia discendente dello Stato liberale) o di riconoscimento (l’autonomia ascendente dello Stato democratico)”³; le *global cities*, infatti, si collocano in una “*relazione reticolare* in cui ogni ente subnazionale è autonomo *ipso iure* nei confronti tanto dello Stato quanto di tutte le altre periferie”³. Non si ritiene, tuttavia, che questa concezione reticolare dell’autonomia abbia sostituito del tutto l’autonomia relazionale poiché, ad eccezione delle c.d. *global cities*⁴, non è accertato che “le città normali” abbiano la forza e l’autonomia necessaria per stare in uno spazio ampio, reticolare e frammentato⁵. Per questa ragione il modello prevalente appare ancora quello relazionale-bilaterale⁶, nell’ambito del quale si registrano due forze opposte, quella sussidiaria e quella di accentramento, entrambe incidono indirettamente sulle dinamiche della povertà abitativa nello sviluppo delle città.

In riferimento alla prima, come è noto, già prima della riforma del

del principio di sussidiarietà (art. 118 Cost.) era stato evidenziato il ruolo delle formazioni sociali locali rispetto allo Stato da P. CARETTI, *Stato, Regioni ed enti locali, tra continuità e innovazione*, Giappichelli, Torino, 2003; diversamente U. RESCIGNO, *Le funzioni costituzionali delle Regioni fra previsione e attuazione*, Giappichelli, Torino, 2001, aveva enfatizzato la prevalenza del ruolo statale rispetto alle autonomie locali; E. MALFATTI, *Le regioni e gli enti locali*, in R. ROMBOLI (a cura di), *L'accesso alla giustizia costituzionale. Caratteri, limiti, prospettive di un modello*, Napoli, 2006, p. 119 e ss.

³ Così A. CANTARO, *Modelli: autonomia e autodeterminazione nelle vicende del costituzionalismo*, in *Riv. AIC*, n. 3/2019, p. 15 e ss., specie p. 19.

⁴ In argomento, con riguardo ai fattori di crescita delle città metropolitane italiane si veda R. CAPELLO-A. CARAGLIU-M. GERRITSE, *L'evoluzione nella gerarchia urbana in Italia negli ultimi quarant'anni: quale ruolo per le città metropolitane della Legge Delrio?*, in *Scienze regionali*, n. 1/2023, p. 77, specie p. 84.

⁵ Così F. PIZZOLATO-G. RIVOSECCHI-A. SCALONE (a cura di), *La città oltre lo Stato*, Giappichelli, Torino, 2022, p. XX e ss.; questa osservazione non contraddice il protagonismo delle città evidenziato da F. GIGLIONI, *Verso un diritto delle città. La città oltre il comune*, in E. CARLONI-F. CORTESE, *Diritto delle autonomie territoriali*, Wolters Kluwer, 20221 p. 267 e ss., specie pp. 271-277 in cui partendo dalla distinzione rispetto ai comuni è evidenziata l'emancipazione delle città rispetto allo Stato e la loro forte presenza nel diritto internazionale ed europeo; sul punto F. PIZZOLATO, *Economia globale e città: note introduttive su una dialettica centrale per le democrazie del XXI secolo*, in *Econ. pubb.*, *The Italian Journal of Public Economics and Law*, n. 1/2020, 105 e ss.; il ruolo della città come spazio politico è evidenziato da G.M. LABRIOLA, *Città e diritto. Brevi note su un tema complesso*, in *Istit. feder. Rivista di studi giuridici e politici*, n. 1/2018, p. 7.

⁶ In questo senso A. CANTARO, *Modelli di autonomia e autodeterminazione*, cit., p. 18 e ss.

Titolo V della Costituzione la strategicità del principio di sussidiarietà rispetto al perseguimento dell'interesse generale a livello locale era stata anticipata dal legislatore di fine anni Novanta il quale aveva avviato un massiccio decentramento delle funzioni a "costituzione invariata"⁷. Senonché il processo di rafforzamento delle autonomie secondo la logica sussidiaria, per cui le funzioni sono decentrate sulla base di una "valutazione di funzionalità" in ragione delle azioni da esplicare e del fine da perseguire⁸, ha trovato un ostacolo di ordine pratico nella definizione delle sfere di competenza. Su quest'ultimo punto sono emerse le difficoltà nel coniugare l'unità e indivisibilità della Repubblica (artt. 5, 114, 117, 118 Cost.) con il rinnovato ruolo degli enti territoriali per i quali era stata rafforzata dal legislatore la capacità di perseguire l'interesse delle comunità dei propri territori⁹. Soprattutto la questione si annida

⁷ Il riferimento è alla legge n. 142/1990 recante il nuovo ordinamento delle autonomie locali che ha disposto il riconoscimento di funzioni proprie a Comuni e Province oltre al conferimento agli stessi di specifiche potestà normative; alla legge n. 59/1997, alla legge n. 127/1997 e al relativo d.lgs n. 112/1998 con cui è stato disposto il rovesciamento del metodo di riparto delle competenze tra centro e periferia; in argomento la letteratura è vastissima, *ex multis*, S. MANGIAMELI, *Brevi considerazioni sui meccanismi di conferimento e di sostituzione previsti dalla legislazione del "c.d. federalismo a costituzione invariata"*, in *Giur. cost.*, 2001; P. RIDOLA, *Il principio di sussidiarietà e la forma di Stato di democrazia pluralista* in A.A. S. CERVATI-P. PANUNZIO-P. RIDOLA, *Studi sulla riforma costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 193 e ss.

⁸ M. PICCHI, *L'autonomia amministrativa delle Regioni*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 577.

⁹ P. CARROZZA, *Per un diritto costituzionale delle autonomie locali*, in *Riv. dir. cost.*, I, 2008, p. 91 richiamato da A. CANTARO, *Modelli: autonomia e autodeterminazione*, cit., p. 38, il quale osserva che rispetto al problema dei conflitti di competenza è giunta in "soccorso (...) la neodogmatica dell'ordinamento composito e multilivello. Grazie ad essa la scienza giuridica ha provato a leggere, «armonicamente, e dunque sistematicamente», le relazioni tra i diversi livelli, altrimenti destinati a permanente conflitto (*recte*: dissidio)."; relativamente al principio di sussidiarietà, che parte della letteratura riteneva già implicito nello stesso art. 5 Cost., *ex multis*, A. D'ATENA, *Il principio di sussidiarietà nella costituzione italiana*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 1997, p. 603; V. BALDINI, *La sussidiarietà come valore e come formula organizzatoria: riflessioni su una «Schlagwort» del diritto pubblico*, in *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, Cedam, Padova, 1999; A. RINELLA-L. COEN-R. SCARCIGLIA (a cura di), *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali*, Cedam, Padova, 1999; A. D'ANDREA, *La prospettiva della costituzione italiana ed il principio di sussidiarietà*, in *Jus*, 2000, p. 227; L. ANTONINI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: da welfare state a welfare society*, in *Riv. dir. fin. scienza fin.*, 2000, p. 99; T.E. FROSINI, *Sussidiarietà (principio di)*, in *Enc. dir., Annali II*, Tomo II, Giuffrè, Milano, 2008, p. 1134; Q. CAMERLENGO, *Art. 118*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 2333; V. BALDINI (a cura di), *Sussidiarietà e Diritti*, Satura, Napoli, 2007, *passim*.

nella unità giuridica che costituisce l'alveo entro cui vanno ricomposti i conflitti tra i poteri territoriali e Stato, in ragione del bene comune quale obiettivo, "fine da perseguire come essenza dell'unità giuridica ed economica dell'ordinamento"¹⁰. Il conflitto tra centro periferia avrebbe dovuto ricomporsi pertanto in funzione di un bene comune, sempre secondo una logica sussidiaria di collaborazione e di condivisione, ma nella prassi accentuatasi dopo la crisi finanziaria del 2008 e pandemica del 2020 è stato "risolto" secondo logiche di accentramento amministrative e normative supportate pressoché costantemente dalla giurisprudenza costituzionale¹¹.

Questa osservazione rileva anche rispetto alla riflessione che si sta conducendo sulle scelte legislative che impattano sulle dinamiche della povertà abitativa e in generale sulla tutela del diritto all'abitazione.

In primo luogo, va considerato che è di competenza dello Stato la definizione "delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale" e della "promozione di programmi innovativi in ambito urbano che implicino un intervento coordinato da parte di diverse amministrazioni dello Stato" (d. lgs. n. 112/1998, art. 54, comma 1, lettera e)).

In secondo luogo, come accennato, anche se l'Edilizia Residenziale Pubblica (ERP), ora affidata alle Regioni non rientra tra gli elenchi di materie di cui ai commi 2 e 3 art. 117 Cost., questa non è stata ricondotta all'alveo della competenza legislativa regionale residuale di cui al comma 4 dell'art. 117 Cost., ma è stata concepita come materia trasversale e come tale soggetta ad interventi "multilivello"¹².

In questo quadro, il ruolo che gli enti locali, le città, possono svolgere in relazione al contrasto alla povertà abitativa per le fasce più deboli della popolazione è condizionato, da un lato, dalla mancanza di livelli essenziali fissati con legge statale relativi all'offerta minima di alloggi e,

¹⁰ Così A. CANTARO, *Modelli: autonomia*, cit., p. 41.

¹¹ In questo senso G. SCACCIA, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, 2009, Napoli-Roma, 2009, pp. 175-189; rileva questa tendenza all'accentramento per le politiche relative ai diritti fondamentali A. MORRONE, *Tendenze del federalismo in Europa dopo la crisi*, in *Le Regioni*, 2018, p. 13 e ss.; sul sistema delle conferenze, sede di "ricomposizione" degli interessi nel sistema regionale "multilivello" *ex multis* E. CATELANI, *I rapporti tra Governo e Regioni dopo la riforma del Titolo V: il ruolo delle Conferenze*, in *Studi in memoria di L. Paladin*, Jovene, Napoli, 2004, p. 539 e ss.

¹² Sulla ripartizione delle competenze cfr P. VIPIANA, *La tutela del diritto all'abitazione a livello regionale*, in *federalismi.it*, 14 maggio, 2014; F. BILANCIA, *Brevi riflessioni sul diritto all'abitazione*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 3-4/2010, p. 236, ora in *Scritti in onore di Franco Modugno*, Napoli, 2011, p. 347 e ss.

dall'altro, dalla legislazione regionale relativa alla programmazione e alla gestione dei suddetti insediamenti¹³.

I due aspetti si sono rivelati sinergici nel loro impatto negativo sulla povertà abitativa poiché l'eterogeneità delle normative regionali ha configurato una tutela differenziata e frammentaria del diritto all'abitazione che non è stata "arginata" dalla garanzia di un livello essenziale fissato dalla legislazione statale; tale argine semmai è stato di volta in volta posto dalla Corte costituzionale¹⁴. Peraltro, anche alla luce delle difficoltà riscontrate nella definizione dei livelli essenziali,¹⁵ nell'ambito della riforma del c.d regionalismo differenziato, appare ancora molto lontana l'individuazione di quel "nucleo minimo indefettibile" del diritto all'abitazione da garantire su tutto il territorio nazionale¹⁶.

Sia la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni relative al diritto

¹³ V. retro, Cap. III, par. 4.

¹⁴ Il riferimento è alle decisioni richiamate nel Cap. II, par. 2, con cui la Corte ha censurato normative regionali che per l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica richiedevano stringenti criteri di lunga residenza o di lavoro sul territorio regionale, requisiti peraltro rafforzati per effetto delle leggi n. 132/2018 e 77/2019, sebbene in parte mitigati dai successivi interventi del legislatore e della Corte; cfr. Corte cost., sent. n. 107/2018; n. 44/2020; sent., n. 9/2021 richiamate dalla recente sent. n. 15/2024; in argomento C. PADULA, *Uno sviluppo nella saga della «doppia pregiudiziale»? Requisiti di residenza prolungata, edilizia residenziale pubblica e possibilità di disapplicazione della legge*, in *Forum Quad. cost.*, n. 2/2020, p. 12; GORLANI, *Le politiche abitative regionali e il requisito della residenza qualificata: un monito della Corte convincente e, in un certo senso, conclusivo*; in *Le Regioni*, n. 3/2020, p. 591; C. DOMENICALI, *Sull'illegittimità del criterio del radicamento territoriale per l'accesso all'edilizia popolare: dalla condizionalità all'universalità dei diritti sociali?*, in *Le Regioni*, 2020, p. 629 e ss.; G. ROMEO, *Il cosmopolitismo pragmatico della Corte costituzionale tra radicamento territoriale e solidarietà*, in *Riv. AIC*, n. 1/2018; F. CORVAJA, *Libera circolazione dei cittadini e requisito di residenza regionale per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica*, in *Le Regioni*, n. 3/2008, p. 611 e ss.; F. CORVAJA, *Cittadinanza e residenza qualificata nell'accesso al welfare regionale*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2011, 1257 e ss.; A. GIORGIS, *Gli stranieri di fronte al diritto all'abitazione*, in A. GIORGIS-E. GROSSO-M. LOSANA (a cura di), *Diritti uguali per tutti?*, Franco Angeli, Milano, 2017, p. 255; più in generale F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Giappichelli, Torino, 2013 p. 208 e ss.

¹⁵ V.retro Cap. II, par. 2, una ricostruzione dei lavori del Comitato Livelli Essenziali delle Prestazioni (Clep) è fornita da G.M. NAPOLITANO, *Finalmente i livelli essenziali delle prestazioni sociali? La legge di bilancio 2022 tra ambiguità e nuovi sviluppi* in *Dir. reg.*, n. 1/2023, p. 52 e ss.

¹⁶ Corte cost. sent. n. 80/2010, specie punto 4 del cons. dir.; più recentemente Corte cost. sent. n. 152/2020.

to all'abitazione, sia la programmazione e la gestione degli insediamenti degli alloggi Erp da parte delle Regioni, risentono delle decisioni di finanza pubblica adottate in coerenza con i vincoli di bilancio (artt. 81, 97, 119 Cost.) che condizionano finanziariamente gli strumenti e gli interventi che gli enti locali possono impiegare per la fornitura di alloggi. In particolare, nelle decisioni di coordinamento della finanza pubblica, più che un condizionamento finanziario alle politiche dei livelli di governo inferiore a quello centrale, si coglie un accentramento supportato anche dalla giurisprudenza costituzionale sotto l'egida dell'unità giuridica ed economica dell'ordinamento¹⁷.

Questo accentramento è conseguenza della partecipazione dello Stato all'arena globale e in particolare dei vincoli esterni di finanza pubblica, persino costituzionalizzati nel nostro ordinamento con la riforma dell'art.81 Cost. operata dalla legge n. 1/2012, che avrebbero dovuto essere funzionali alla tutela del potere d'acquisto e del risparmio dei cittadini (art. 47 Cost.)¹⁸.

Senonché, proprio dalla globalizzazione e dalla interiorizzazione dei vincoli di finanza pubblica sono derivati effetti negativi, in termini di eguaglianza economica e sociale, avvertiti in particolar modo dai gover-

¹⁷ Cfr. A. D'ATENA, *Tra autonomia e neocentralismo*, Giappichelli, Torino, 2017, specie p. 80 e ss.; G. GERBASI, *Il risanamento della finanza pubblica quale parametro ordinatorio dei rapporti Stato Regioni tra tutela uniforme (ovvero più o meno intensa) dei diritti sociali e processi di riorganizzazione delle autonomie territoriali*, in S. GAMBINO-G. RUIZ RICO RUIZ- G. GERBASI, *Diritti sociali e crisi economica. Problemi e prospettive*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 267 e ss., specie p. 289 e ss.

¹⁸ Ne è derivata un'autonomia diversa rispetto a quella perseguita negli anni sessanta e settanta dal legislatore, configurandosi ora come un'autonomia "più intensa che in passato ma, nello stesso tempo assai più condizionata dalle interdipendenze reciproche con gli altri livelli di governo, a partire dalle interdipendenze legate ai processi di globalizzazione e di integrazione sovranazionale; così A. CANTARO, *Modelli: autonomi e autodeterminazione nelle vicende del costituzionalismo*, cit., p. 35 e p. 19 il quale osserva che "nell'epoca dell'ascesa della metafora della rete, il paradigma dell'autonomia relazionale che mette in connessione le parti e il tutto si presenta come recessivo. E, tuttavia, nella sua torsione "neocentralista", istituzionale e giurisprudenziale, l'antico paradigma sta mostrando segni di perdurante vitalità che non possono semplicemente essere attribuiti all'occasionale ed emergenziale ascesa del c.d. *diritto della crisi*; relativamente alla tendenza accentratrice esercitata nel coordinamento della finanza pubblica fortemente condizionata dai vincoli sovranazionali, cfr. M. BERGO, *Coordinamento della finanza pubblica e autonomia territoriale. Tra armonizzazione e accountability*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018, p. 67; più recentemente F. SALMONI, *Stabilità finanziaria, unione bancaria europea e Costituzione*, Cedam, Padova, 2019, *passim*.

ni locali ai quali viene prioritariamente posta la “domanda” di giustizia sociale da parte dei cittadini.

Questa evoluzione è rilevabile chiaramente nelle città che sono diventate il principale spazio in cui fermentano i cambiamenti sociali, economici, politici. Coerentemente con la cifra dinamica della nostra epoca le città assumono un assetto polarizzato che vede contrapporsi i ricchi che sono “dentro” il sistema città rispetto ai poveri (soprattutto stranieri) che sono fuori da tale sistema¹⁹; così come sembrano ora contrapposti coloro che vivono del proprio reddito da lavoro rispetto a quanti vivono di rendite (sempre più parassitarie). Il tutto su uno sfondo di politica economica che vede soccombere il pubblico a vantaggio dell'intervento privato. Le ragioni che configurano la città come centro nevralgico delle suddette dinamiche sono derivate dai condizionamenti sovranazionali sopra accennati che hanno spinto verso la prevalenza di un'economia dei servizi rispetto alla precedente economia di produzione che ha contribuito ad una finanziarizzazione dell'economia, specie del mercato immobiliare; allo stesso tempo l'apertura dei mercati e le dinamiche della globalizzazione hanno agevolato lo spostamento non solo di capitali, ma anche di merci e persone che nel ricercare lavoro o in generale condizioni di vita migliori, sono andate concentrandosi nelle città, specie in quelle di grandi dimensioni²⁰.

Si realizza così una sorta di coincidenza tra lo spazio fisico della città e lo spazio costituzionale inteso come “luogo dell'ordinamento giuridico in cui si instaurano e si sviluppano rapporti strettamente connessi al patto fondamentale che regge la Repubblica”²¹. A questo spazio occor-

¹⁹ Sul punto J. AUBY, *Droit de la ville*, cit., pp. 269-284, evidenzia il ruolo del diritto alla città come strumento di contrasto alle discriminazioni urbane e di garanzia nell'accesso ai servizi.

²⁰ Sul punto P. BARCELLONA, *Dallo Stato sociale allo Stato immaginario*, Bollati Boringhieri, Torino, 1994, p. 191 osserva che “La città si è ridefinita come territorio economico come sistema di connessioni funzionali fra industrie e terziario, in una complementarità produttiva in grado di facilitare la propagazione della forma di merce. La città si trasforma in un sistema di oggetti astratti, smarrendo definitivamente la possibilità di diventare luogo nel quale si realizza «l'identità affettivo-emotiva di una collettività». (...). L'uso commerciale e persino turistico dello spazio collettivo è il primo riflesso della mercificazione”.

²¹ Così Q. CAMERLENGO, *Lo spazio costituzionale*, cit., p. 71 che osserva come nello spazio costituzionale “si godono diritti, si adempiono doveri, si esercitano poteri, si organizzano strutture che (...) riempiono di contenuto la materia costituzionale. Questa interazione tra i diversi elementi costitutivi sprigiona una energia che determina l'an-

re guardare per riflettere sulle modalità e gli strumenti di contrasto alla povertà abitativa.

2. Povertà abitativa e sviluppo della città

Idealmente la città dovrebbe costituire un habitat in cui l'uomo, nel suo divenire persona, in condizioni di pari dignità sociale (art. 3 Cost.), possa godere dei diritti e assolvere ai doveri inderogabili di solidarietà sia come singolo, sia come parte delle formazioni sociali (art. 2 Cost.) di cui la città costituisce un esempio²². Essa è uno spazio in cui la persona

damento e il confronto tra domanda e offerta di costituzione. L'equilibrio del sistema è raggiunto quando le aspettative di libertà e di potere, coltivate dalle unità di decisione costituzionale, coincidono. Questo equilibrio, oltre a garantire la stabilità del sistema, consente comunque variazioni dinamiche delle curve di domanda e offerta, entro il perimetro tracciato dai principi supremi dell'ordinamento".

²² La Corte cost., sent. n. 138/2010, ha identificato le formazioni sociali con "ogni forma di comunità idonea a consentire e favorire il libero sviluppo della persona nella vita di relazione, nel contesto di una valorizzazione del modello pluralistico"; cfr. A. PIZZORUSSO, *Art. 128 suppl.*, in *Comm. cost.*, Branca, Bologna-Roma, 1996, p. 33 che include nell'ambito delle formazioni sociali gli enti territoriali, specie dopo la legge n. 142/1990 secondo la quale "le comunità locali, ordinate in comuni e province, sono autonome" il che peraltro, come aveva evidenziato F. BENVENUTI, *L'ordinamento repubblicano*, Venezia, 1975, p. 57, implica la configurazione della stessa Repubblica come la "massima formazione sociale"; sul punto E, ROSSI, *Art. 2*, richiamando la succitata dottrina rileva la posizione opposta di C. MORTATI, *Note introduttive ad uno studio sulla garanzia dei diritti dei singoli nelle formazioni sociali*, in *Scritti in onore di Salvatore Pugliatti*, III, Milano, 1978, pp. 1574-1575, che "ritiene necessario ridurre la nozione di formazione sociale ai soggetti privati e soprattutto a quelli finalizzati a perseguire interessi particolari e non interessi generali, cui sarebbero invece delegati gli enti territoriali in forza dell' art. 5 Cost., così da distinguere tra decentramento (finalizzato alla realizzazione dell' interesse generale) e pluralismo (quale "risultante degli impulsi spontaneistici della comunità sociale"; sul punto G.M. FLICK, *Elogio della città?*, cit., p. 67, precisa che anche se la città e in generale le comunità locali, secondo una prospettiva pluralistica possano essere assimilate alle formazioni sociali, restano ferme le distinzioni tra l'ente territoriale ex art. 5 Cost. e le realtà di natura privatistica ex art. 2 Cost.; tuttavia, "la crescente domanda di rispetto dei diritti e di adempimento dei doveri sociali-nel contesto di difficoltà e di crisi dello Stato del welfare-giustifica e suggerisce certamente questo accostamento; senza con ciò voler attribuire direttamente alle formazioni sociali la titolarità dei diritti inviolabili, che anche testualmente l'articolo 2 riconosce all'individuo e non ad esse"; G.M. FLICK, *L'articolo 9 della Costituzione oggi: dalla convivenza alla sopravvivenza*, in *federalismi.it*, 12 luglio 2023.

umana, disancorandosi dalle dinamiche proprie della società “liquida”²³ potrebbe trovare un radicamento nel proprio territorio, all’interno della propria comunità in una interazione di reciproco nutrimento nel rispetto di obblighi e doveri²⁴.

All’opposto, le nostre città si sono sviluppate in modo disorganico, segnato da un’estensione delle periferie che si sono andate consolidando come zone di degrado, povertà abitativa ed emarginazione sociale²⁵.

A questo stato di cose hanno contribuito, da un lato, i ritardi nell’approvazione dei piani regolatori generali previsti dalla legge n. 1150/1942 e, dall’altro, anche una politica di edilizia residenziale pubblica scollegata da politiche economiche e sociali che ha comportato la configurazione di quartieri dormitorio, isolati dal resto della città²⁶. L’aumento della povertà urbana, specie nelle periferie, rivela come nelle nostre città sia diventato sempre più complesso realizzare condizioni tali da consentire lo sviluppo della persona attraverso la partecipazione, in condizioni di pari dignità sociale (artt. 2 e 3 Cost.).

Eppure, è nel quadro urbano che si misura in concreto l’azione dei pubblici poteri nella promozione e tutela di quei diritti fondamentali sui quali costruire uno sviluppo integrato ed equo della città. Se allo Stato, infatti, spetta l’obbligo di garanzia dei diritti, sia mediante interventi legislativi (specie in riferimento ai livelli essenziali *ex art. 117, comma 2, lett. m)*), sia mediante politiche pubbliche poste in essere dal governo, sia mediante la funzione giurisdizionale, sono i livelli di governo inferiore, segnatamente le città, a rivelarsi maggiormente attive nella loro attuazione²⁷. Questo dato, specie negli studi sociali, è stato rilevato come

²³ Z. BAUMAN, *Modernità liquida*, Laterza, Roma-Bari, 2011.

²⁴ Nel senso insegnato da S. WEIL, *La prima radice. Preludio a una dichiarazione dei doveri verso l’essere umano*, trad. it. di Franco Fortini, Milano, SE, 1990, specie p. 13 e ss., richiamata nella premessa di questo lavoro.

²⁵ Sul punto G.M. LABRIOLA, *Trasformazione dello spazio urbano e strumenti del diritto. Una riflessione sull’esperienza di Parigi*, in EAD. (a cura di), *La città come spazio politico. Tessuto urbano e corpo politico: crisi di una metafora*, Editoriale scientifica, Napoli, 2016, p. 8 e ss.

²⁶ Cfr. P. STELLA RICHTER, *Diritto urbanistico*, Giuffrè, Milano, 2018, specie pp. 19-23; P. URBANI, *L’edilizia abitativa tra piano e mercato. I programmi integrati di promozione di edilizia residenziale e di riqualificazione urbana*, in *Dem. dir.*, 1/2009, p. 103 e ss.; V. CERULLI IRELLI-L. DE LUCIA, *Il secondo “piano casa”: una (incostituzionale) depianificazione del territorio*, *ivi*, p. 106 e ss.

²⁷ In questo senso si veda E. VAN DEN BERG-B. OOMEN, *Towards a Decentralization of Human Rights: The Rise of Human Rights Cities*, in AA.VV., *The Future of*

significativo sin dagli anni Novanta²⁸ ed è stato oggetto di riflessione della dottrina giuridica che sviluppando il concetto del diritto alla città di Lefebvre²⁹, ha mostrato come le esigenze connesse ai diritti fondamentali

Human Rights in an Urban Worlds. Exploring opportunities, Threats and Challenges, Amnesty International Netherlands, Amsterdam, 2014, p. 11 e ss.; M. GRIGOLO, *The Human Rights City: San Francisco, New York, Barcellona*, Routledge, 2019, che avverte come l'enfasi posta sulla decentralizzazione dei diritti umani possa rivelarsi funzionale non solo alla giustizia sociale in ambito urbano, ma anche alle politiche neoliberiste applicate a livello locale; nel senso di un necessario approccio locale nella tutela dei diritti cfr. G. THIEGHI, *Città, diritti umani e tutela glocal*, in *federalismi.it* n. 2/2019, p. 2 e ss.; in argomento V. NITRATO IZZO, *La città contemporanea e gli spazi del diritto*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, n. 2/2016, p. 507 e ss.; più ampiamente F. PIZZOLATO-A. SCALONE-F. CORVAJA (a cura di), *La città e la partecipazione tra diritto e politica*, Giappichelli, Torino, 2019, *passim* nonché ID. (a cura di), *La democrazia locale: ragioni, forme prospettive*, cit., p. 189.

²⁸ Soprattutto dagli anni Novanta le città diventano protagoniste di accordi internazionali volti a tutelare i diritti umani, come previsto ad esempio nella Global Charter-Agenda for Human Rights in the City (2011) e nella European Charter for the Safeguarding of Human Rights in the City (2000), risultato di un percorso guidato dall' UCLG (United Cities and Local Government), nonché nella World Charter for the Right to the City (2005); in questo senso B. OOMEN-M. BAUMGARTEN, *Human Rights Cities*, in M. GIBNEY-A. MIHR, (eds.), *The Sage Handbook of Human Rights*, London, Sage, 2014, pp. 709-729; J.-B. AUBY, *Droit de la ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, LexisNexis, Paris, 2013, p. 277; per il Brasile si veda E. FERNANDES, *Constructing "the Right to the City" in Brazil*, in *Social & Legal Studies*, XVI-2, 2007, pp. 201-219; relativamente all'Ecuador un diritto alla città è riconosciuto all'art.31 della Costituzione ecuadoriana del 2008 in cui si dispone che «Le persone hanno diritto al pieno usufrutto della città e dei suoi spazi pubblici, secondo principi di sostenibilità, giustizia sociale, rispetto delle diverse culture urbane, ed equilibrio tra l'ambito urbano e quello rurale. L'esercizio del diritto alla città si basa sulla gestione democratica di quest'ultima, sulla funzione sociale ed ambientale della proprietà e della città, e sul pieno esercizio della cittadinanza»; (trad. it. a cura di Associazione A sud, www.asud.net; su quest'ultimo punto relativo al rapporto tra diritto alla città e funzione sociale della proprietà si veda T. ANDRADE, *Direitos e cidadania: reflexões sobre o direito a cidade*, in *Lua Nova*, LXXXVII, 2012, pp. 139-165.

²⁹ H. LEFEBVRE, *Il diritto alla città*, Ombre Corte, 2014 p. 153; precedentemente già pubblicata e tradotta in italiano. *Il diritto alla città*, Marsilio, Padova, 1970; critiche per la genericità della formula sono avanzate da K. ATTOH, *What Kind of Right is the Right to the City?*, in «*Progress in Human Geography*», XXXV-5, 2011, pp. 669-685; tali riflessioni sono state approfondite sul piano giuridico da J.B. Auby, *Le droit de la ville*, Paris, 2013; più recentemente F. GIGLIONI, *Verso un diritto delle città. La città oltre il comune*, in E. CARLONI-F. CORTESE, *Diritto delle autonomie territoriali*, Cedam-Wolters Kluwer, Padova, 2020, p. 268, evidenzia «la necessità di distinguere le città dai Comuni» poiché «la città assume una rilevanza autonoma dal punto di vista giuridico, solo se è civitas, ovvero ricerca di un senso e di identità di cittadinanza, un luogo nel quale la

si evidenzino nel contesto urbano poiché è in esso che si collocano “la libertà di opinione, la libertà di espressione, il diritto di sciopero” che pur non essendo di per sé “delle libertà urbane (...) è nel contesto politico e economico urbano che esse sono più sovente brandite, attuate ma anche minacciate”. È pertanto nella città che si trovano “le avanguardie della modernità” che impongono la garanzia di una vita dignitosa fondata su un “livello minimale di una “palette” di diritti concreti”, quali il diritto all’abitazione, ai servizi pubblici locali (acqua, gas, luce), alla sicurezza, alla mobilità. Tutti diritti che danno sostanza ad un diritto alla città votato al perseguimento della pari dignità nell’accesso ai servizi essenziali, alla sicurezza e all’inclusione sociale, quale antidoto contro quel “crogiolo di differenziazione” e quel “germe di segregazione”³⁰ che spingono ad una polarizzazione della società all’interno delle stesse: ricchi/poveri; lavoratori/non lavoratori; residenti/non residenti; giovani/anziani; persone con disabilità/persone senza disabilità.

La città è di fatto la «proiezione della società sul territorio» e di conseguenza il “diritto alla città” va interpretato «come forma superiore dei diritti, come diritto alla libertà, all’individualizzazione nella socializzazione, all’habitat e all’abitare»³¹; ne consegue una forza del diritto alla città che condiziona il “diritto delle città”³² inteso non solo come l’insieme di principi e regole volte a disciplinare la vita all’interno dello spazio urbano, ma anche come diritto che sorge su input provenienti dal basso e che trova negli artt. 118, comma 4 Cost. e 117,3 e comma 6 Cost., la base giuridica per i regolamenti con cui in diversi enti locali si sono realizzate esperienze di amministrazione condivisa³³.

Anche in ragione dell’art. 118 Cost., la città rappresenta lo scenario in cui può concretizzarsi la complementarità tra il pluralismo sociale e quello istituzionale, segnatamente tra i soggetti del Terzo settore e l’amministrazione locale, sulla base di una sussidiarietà proiettata al perse-

comunità trova una rappresentanza specifica con soluzioni innovative e originali delle esigenze che esprime”; F. GIGLIONI, *Le città come ordinamento giuridico*, in *Istit. feder.*, 2018, p. 68; più recentemente rispetto ai lavori di Lefebvre e di Auby e di Hervey F. Saitta, *Il «diritto alla città»: l’attualità di una tesi antica*, in *Dir. soc.*, 2020, p. 395 e ss.

³⁰ Così, J. AUBY, *Le droit de la ville*, Paris, 2013, pp. 270-271, anche per il virgolettato sopra.

³¹ H. LEFEBVRE, *Il diritto alla città*, Verona, 2014, p. 63 e p. 113 e ss.

³² J.B. AUBY, *La città, nuova frontiera del diritto amministrativo?*, *Riv. giur. urb.*, 2019, 1, p. 24.

³³ V. *infra*, par. 7.

guimento sul territorio dei principi di eguaglianza e solidarietà (artt. 3 e 2)³⁴; è lo spazio urbano a rivelarsi come più adeguato in cui concretizzare i diritti e i doveri del singolo e della società poiché è a questo livello che la singola persona si confronta con la realtà della sua condizione nella comunità; è a questo livello che sono verificabili concretamente “il tasso di solidarietà e la capacità di dare effettiva promozione e attuazione a tutti i diritti fondamentali, soprattutto a quelli economici e sociali”³⁵.

Se la città diventa il luogo dove prioritariamente sono rivendicati i diritti, occorre guardare al suo sviluppo considerando non tanto e non solo la distribuzione degli spazi da un punto di vista meramente tecnico e architettonico, ma soprattutto alle esigenze e alle opportunità di inclusione, coesione e sviluppo che quegli spazi possono offrire alla persona e alla comunità.

È in questo contesto che si staglia la centralità della lotta alla povertà abitativa e del diritto all’abitazione quale pilastro per lo sviluppo di città di pari dignità sociale (art. 3, comma 2 Cost.), che i pubblici poteri hanno il dovere di perseguire non solo promuovendo l’accesso ad alloggi a basso costo, ma curando il tessuto urbano in cui tali alloggi sono collocati.

In questa prospettiva, l’azione del decisore pubblico deve concretizzarsi in strategie capaci di rispondere ai diversi bisogni sottesi allo sviluppo della persona umana, basate sul concetto di casa non solo come luogo in cui si svolge la vita privata della persona e del suo nucleo, ma considerandolo anche per la sua attitudine a rispondere alle esigenze relazioni e spirituali dell’uomo³⁶.

La centralità di questo aspetto si coglie volgendo lo sguardo alle periferie delle nostre città che sono identificabili talvolta come spazi lontani dal centro urbano, ma più in generale sono identificabili con zone

³⁴ Cfr. G.M. LABRIOLA, *Città e diritto. Brevi note su un tema complesso*, in *Istit. feder.*, 1/2018, p. 10.

³⁵ Così G.M. FLICK, *Elogio della città?*, cit., p. 75 che osserva come mentre si deve chiedere allo “Stato e alla giustizia sopranazionale la protezione per i diritti fondamentali (...) si può e si deve chiedere all’amministrazione e alla comunità locale, alla città, il primo sforzo, il primo impegno-politico, amministrativo, organizzativo e gestionale, umano-perché si realizzino condizioni di vivibilità e di esercizio dei diritti fondamentali nel contesto locale e urbano. Soprattutto se si pensa alle condizioni già ora alienanti e degradate di molte realtà urbane e al prevedibile sviluppo ulteriore di quelle condizioni nelle megapoli del prossimo futuro”.

³⁶ In questo senso G. TATARANO, *Accesso al bene «casa» e tutela privatistica*, in N. LIPARI (a cura di), *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, Laterza, Roma-Bari, 1974, p. 407 e ss.; T. MARTINES, *Il «diritto alla casa»*, *ibidem*, p. 392 e ss.

degradata della città che non sono né socialmente né economicamente in essa integrate³⁷.

Ad emergere è la necessità di costruire una di “città giusta”³⁸ attraverso una pianificazione che consenta alla persona di avere opportunità di fare, di sviluppare le proprie capacità, di partecipare, secondo una urbanistica votata alla realizzazione di una sostanziale eguaglianza delle opportunità³⁹.

L'idea della pianificazione come strumento di giustizia sociale è parte fondamentale, tra altri, di riflessioni più radicali di D. Harvey e P. Marcuse⁴⁰; quest'ultimo in particolare, ritiene che sia necessario non “accontentarsi” di eliminare le ingiustizie nella città, accettando le strutture, le leggi e le istituzioni esistenti come date poiché così si tornerebbe ad una giustizia meramente distributiva⁴¹. Il perseguimento della giustizia

³⁷ Come osserva S. SASSEN, *Le città nell'economia globale*, Il Mulino, Bologna, 2010, p. 201 il disagio socio economico non è “una prerogativa esclusiva delle zone topograficamente più decentrate, ma si ritrovano anche in taluni quartieri abbastanza centrali che si possono pertanto definire di “periferia sociale””; in argomento M. MAZZAMUTO, *Esiste una nozione giuridica di periferia?*, in *Nuove autonomie*, 1/2016, p. 10; U. MELOTTI, *Il problema sociale delle periferie urbane a Milano*, in R. MAINARDI (a cura di), *Le grandi città italiane. Saggi geografici e urbanistici*, Franco Angeli, Milano, 1971, p. 160.

³⁸ S. FAINSTEIN, *The Just City*, Ithaca, Cornell University Press, NY, 2010, p. 23 e ss.

³⁹ Sul punto, S. FAINSTEIN, *Planning and Just city*, in *Searching for the Just city*, Routledge, Abingdon/New York, 2009, p. 25 e ss. critica la teoria della giustizia redistributiva di Rawls, *Una teoria della giustizia*, 1971, trad. it. Feltrinelli, Milano 2008 per l'idea di una democrazia basata su una sorta di eguaglianza dei beni, una eguaglianza che secondo l'A. non considera elementi importanti per la realizzazione di una società equa come l'identità, il genere, la classe sociale, l'etnia, elementi la cui considerazione la portano a posizioni più vicine all'approccio delle capacità di Amartya Sen e Martha Nussbaum.

⁴⁰ Entrambi esponenti della scuola di teoria critica urbana, espressione con cui secondo N. BRENNER, *Stato, spazio, urbanizzazione*, Guerini scientifica, Milano, 2016, p. 17 ci si riferisce “in modo sintetico ai lavori degli studiosi di sinistra o radicali attivi nel periodo post-1968- si tratta ad esempio di Henri Lefebvre, David Harvey, Manuel Castells, Peter Marcuse e di un folto gruppo di altri autori che ne sono stati ispirati o influenzati. La teoria critica urbana rifiuta le divisioni disciplinari tradizionali e i paradigmi statuali, tecnocratici e guidati o orientati dall'idea di mercato. In questo senso si differenzia (...) da quella che si potrebbe chiamare teoria urbana convenzionale- si pensi agli approcci ereditati dalla scuola di Chicago di sociologia urbana, o a quelli sviluppati all'interno dei paradigmi tecnocratici e neoliberisti propri delle correnti dominanti le scienze politiche”.

⁴¹ Come pure sembra involontariamente fare Susan Fainstein secondo P. MARCUSE, *From Justice Planning to Commons Planning*, P. MARCUSE ET AL. (ed.), *Searching for the just city*, Abingdon/New York: Routledge, 2009, pp. 91-102, specie p. 104; nonché

sociale mediante la pianificazione urbana implica, secondo P. Marcuse, un cambiamento strutturale delle relazioni di potere in grado di generare ingiustizia nelle città; si tratta di una pianificazione critica centrata sulla destrutturazione dello status quo funzionale al perseguimento di una giustizia sociale improntata sulla garanzia di una vita dignitosa⁴². Soprattutto, sono stati gli studi⁴³ di D. Harvey che partendo da una posizione estremamente critica della struttura capitalistica, e del neoliberismo in generale, hanno dimostrato come la pianificazione debba essere un processo nel quale i gruppi svantaggiati possano riconquistare il “diritto alla città” attraverso una lotta che miri alla destrutturazione dell’esistente, il cuore del capitalismo neoliberale, per giungere a una più equa redistribuzione del surplus capitalistico⁴⁴.

ID., *Spatial Justice*, p. 50; sul punto si veda U. ISCHIA, *La città giusta. Idee di piano e atteggiamenti etici*, Donzelli editore, Roma, 2012, p. 136 e ss.

⁴² P. MARCUSE, *Reading the Right to the City*, in *City*, 18/2014, p. 4 e ss.; ID., *From Critical Urban Theory to the Right to the City*, in *City*, 13/2009, p. 185 e ss.

⁴³ D. HARVEY, 1974, *Class-monopoly rent, finance capital and the urban revolution*, in “*Regional Studies*”, 8/1974, pp. 239-55; ID., *The urbanization of capital: Studies in the history and theory of capitalist urbanization*, Blackwell, Oxford, 1985; ID., *The art of rent: globalisation, monopoly and the commodification of culture*, in “*Socialist register*”, 2002, p. 38.

⁴⁴ D. HARVEY, *The right to the city*, in *New Left Review*, 2008, p. 1 e ss.; rileva l’esistenza di molti movimenti sociali diversi che si concentrano sulla questione urbana, in India, Brasile, Cina, Spagna, Argentina e Stati Uniti; tuttavia, il loro punto debole è la mancanza di una convergenza sull’obiettivo di ottenere un maggiore controllo sull’uso del surplus di capitale. L’A. ritiene che vi sia una connessione interna tra urbanizzazione, produzione e uso del surplus di ricchezza generato dal sistema capitalistico; egli ritiene che sia necessaria una lotta globale prevalentemente contro il capitale finanziario, poiché è questo l’elemento che condiziona i processi di urbanizzazione. Secondo Harvey, sebbene ci siano difficoltà che i movimenti sociali per il diritto alla città devono affrontare, gli esempi delle crisi dei mercati immobiliari in Giappone nel 1989 o la crisi dei Savings and Loan negli Stati Uniti del 1987-90, o la crisi globale nel 1973 e anche quella attuale (tutte accomunate dall’essersi sviluppate intorno al processo di urbanizzazione) dimostrano che esiste ancora margine per cambiare il sistema. D’altra parte, secondo Harvey proprio il processo di urbanizzazione è il punto di collisione tra l’accumulo di ricchezza a vantaggio di pochi e l’allargarsi del disagio abitativo testimoniato dall’estensione delle c.d. baraccopoli e della homelessness nel mondo; l’attuale tendenza dello sviluppo urbano si caratterizza per lo sforzo di conquista di uno spazio urbano sempre crescente da parte delle classi agiate. In questo senso, l’A. riprendendo il pensiero di Lefebvre, sostiene la necessità di una rivoluzione urbana per la democratizzazione del diritto alla città e la costruzione di un ampio movimento sociale per far rispettare la sua volontà. Tra i molti esempi a sostegno delle sue tesi, si fa riferimento alla città di New Orleans in cui la politica di intervento si è risolta a vantaggio delle imprese costruttrici

L'esigenza di indirizzare lo sviluppo delle città in funzione di obiettivi di giustizia sociale è al centro della New Urban Agenda approvata in occasione della Conferenza delle Nazioni Unite sull'edilizia abitativa e lo sviluppo urbano sostenibile (Habitat III), svoltosi a Quito nel 2016. In essa si delinea un "ideale di città per tutti *referendoci all'uguaglianza nell'uso e nella fruizione delle città e degli insediamenti umani e cercando di promuovere l'inclusività e garantire che tutti gli abitanti, sia delle generazioni presenti che di quelle future, senza discriminazioni di qualsiasi tipo, possano creare città e insediamenti umani giusti, sicuri, sani, accessibili*" tali da "promuovere la prosperità e la qualità della vita per tutti".⁴⁵

È presente nella nuova Agenda la consapevolezza che un ideale di città e di insediamento umano deve essere coerente non solo con l'obiettivo solidaristico intergenerazionale di contenimento dell'uso del suolo, ma anche con quello di solidarietà tra i membri della comunità in cui l'uomo è situato.

A tal fine la Nuova Agenda prevede l'adozione di modelli di sviluppo urbano incentrati sulla persona, da attuarsi mediante una cooperazione verticale tra tutti i livelli di governo e una orizzontale tra i diversi soggetti coinvolti per la creazione di "sistemi integrati" e di piani di sviluppo urbano volti all'inclusione sociale, ad una crescita "economica sostenuta, inclusiva e sostenibile". Strumento e metodo principale per l'attuazione dei suddetti obiettivi di sviluppo urbano inclusivo e sostenibile è la riattivazione di una pianificazione e progettazione urbana e territoriale di lungo termine, in grado di garantire una qualità della vita che si realizza nell'accesso ai servizi e alla mobilità e soprattutto in una qualità dell'a-

e dei loro finanziatori, a scapito degli abitanti che non hanno ricevuto sostegni utili per la ricostruzione delle loro case distrutte dall'uragano Kathrina e che per questo sono stati costretti ad abbandonare.

⁴⁵ Nuova Agenda Urbana, par. 11., approvata in occasione della Conferenza delle Nazioni Unite sull'edilizia abitativa e lo sviluppo urbano sostenibile (Habitat III) tenutasi a Quito, Ecuador, il 20 ottobre 2016. L'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha approvato la Nuova Agenda Urbana nella sua sessantottesima sessione plenaria il 23 dicembre 2016. Dal documento si possono identificare le caratteristiche principali di una città giusta quali: equità sociale; inclusività; sostenibilità ambientale; democrazia e partecipazione; accessibilità e mobilità; economia locale equa e sostenibile che si concretizza nel supporto a economie locali che offrano opportunità di lavoro equo e sostenibile e che promuovano le imprese locali; spazi pubblici di qualità, sicuri, accoglienti e inclusivi. Una "città giusta" non è solo un luogo fisico, ma anche un processo continuo di ascolto, apprendimento e adattamento alle esigenze e aspirazioni dei suoi abitanti, con l'obiettivo di migliorare costantemente la qualità della vita per tutti.

bitare, pilastro fondamentale per una città giusta. Idealmente, infatti, la persona umana che abita la città giusta gode di un alloggio dignitoso, adeguato alle esigenze sue e della sua famiglia, un alloggio che è parte di un tessuto urbano sviluppato nel rispetto dell'ambiente in cui il suo sviluppo e la sua partecipazione alla vita della comunità è libera, attiva e scevra da discriminazioni e per questo funzionale alla costruzione di una società coesa e solidale.

In senso analogo anche l'Agenda Urbana per l'Unione Europea, adottata il 30 maggio 2016 indica tra le diverse priorità l'integrazione di migranti e rifugiati, la qualità dell'aria, la povertà urbana, la questione abitativa, la necessità di impiegare strumenti propri dell'economia circolare, l'occupazione, la transizione verso un'energia sostenibile, l'uso sostenibile del territorio e le soluzioni ecologiche, la mobilità urbana e la transizione digitale⁴⁶.

In entrambi i casi l'Agenda ha raccolto reazioni contrastanti. In particolare, relativamente all'Agenda urbana europea è stata ritenuta molto positiva l'attenzione riservata alle città la cui partecipazione nei processi decisionali sovranazionali è valorizzata nell'ambito di una reciproca conoscenza delle politiche urbane supportata anche attraverso lo scambio di best practices⁴⁷.

⁴⁶ Sul punto E. OLIVITO, *(Dis)Eguaglianza, Città E Periferie Sociali: la prospettiva costituzionale*, in *Riv. AIC*, n.1/2020, 1 e ss., specie, 45 e nota 232, precisa che “attraverso tale strumento la Commissione europea ha inteso promuovere iniziative dirette a rafforzare sia una migliore base di conoscenze sulle politiche urbane sia lo scambio di buone pratiche”; in tal senso alcuni precedenti sono identificabili nell’ “Agenda territoriale dell’Unione europea (Verso un programma d’azione europeo per lo sviluppo spaziale e la coesione territoriale) e alla Carta di Lipsia sulle città europee sostenibili, entrambe approvate in occasione del Consiglio informale dei ministri responsabili per la pianificazione e lo sviluppo urbano del 24 e 25 maggio 2007, nonché alla Dichiarazione di Toledo sulla rigenerazione urbana integrata e il suo potenziale strategico per uno sviluppo urbano più intelligente, sostenibile e inclusivo nelle città europee, adottata nel corso del Consiglio informale del 21 e 22 giugno 2010”; in argomento E. CARLONI, *Città intelligenti e agenda urbana: le città del futuro, il futuro delle città*, in *Munus*, 2/2016, p. 239 e ss.

⁴⁷ In questo senso, ad esempio, E. PURKATHOFER, *Investigating the partnership approach in the EU Urban Agenda from the perspective of soft planning*, in *European Planning Studies*, 1/2019, 88 e ss.; M. QUEIRÓS-L. BALULA-M. VALE, *Cohesion policy and metropolitan governance: innovation in stakeholders collaboration practices in Lisbon*, in *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, n. 97/2023, p. 2 e ss.; V. FEDELI-J. CARPENTER-K. ZIMMERMANN, *National urban policies in Europe: does the EU make the difference?*, in V. FEDELI-K. ZIMMERMAN (edt), *A Modern Guide to National Urban Policies in Europe*, Edward Elgar Publishing Ltd, 2021, Cheltenham, p. 306 e ss.

Allo stesso tempo, non sono mancate critiche sotto diversi profili. In primo luogo, rispetto all'entusiasmo con cui è stata accolta l'apertura dell'Agenda urbana verso una soft planning europea, appare condivisibile una lettura più realistica incentrata sulla forza dello strumento in cui è contenuta l'Agenda urbana: si tratta di soft law che scontano i limiti già osservati in precedenza⁴⁸, sebbene siano espressione di un orientamento coerente con la costruzione di una Europa inclusiva e coesa (artt. 2 e 3 Tue). Su quest'ultimo punto si sono radicate le critiche più aspre in ragione dei molteplici richiami che l'Agenda urbana europea, ma anche altri documenti in materia, rivolge al concetto di *smart city*⁴⁹ quale modello di città in grado di integrare lo sviluppo tecnologico ed economico e la transizione digitale con lo sviluppo della persona e delle comunità di cui fa parte, nel rispetto della sostenibilità e della tutela ambientale⁵⁰. Si tratta di un modello verso il quale appare proiettato lo sviluppo delle città, il che induce a vagliarne le implicazioni rispetto alla povertà abitativa.

⁴⁸ V. *retro*, Cap. I.

⁴⁹ Come è noto, il concetto di "*smart city*" si presta a diversi significati utilizzabili in diversi settori, sul punto F. FRACCHIA-P. PANTALONE, *Smart City: condividere per innovare (e con il rischio di escludere?)*, in *federalismi.it*, n. 22/2015, p. 2 ss., spec. p. 3.; M. CAPORALE, *L'intelligenza si ripartisce o si condivide? A proposito di smartness, livelli di governo e una certa idea di città*, in *Istit. feder.*, n. 4/2015, p. 857 e ss., spec. p. 857; F. GASPARI, *Il social Housing nel nuovo diritto alla città*, in *federalismi.it*, 21/2018, p. 6 e ss.; C. NAPOLI, *La smart city tra ambizioni europee e lacune italiane: la sfida della sostenibilità urbana*, in *Le Regioni*, n. 2/2019, p. 445 e ss.; E. FERRERO, *Le smart cities nell'ordinamento giuridico*, in *Foro amm.*, 2015, p. 1267 e ss., spec. pp. 1267-1269; R. HOLLANDS, *Will the real smartcity please stand up?*, in *City*, n. 3/2008, p. 303 ss., spec. p. 304 ss.

⁵⁰ Sul punto, specie con riguardo alle città del mezzogiorno, G. CAFIERO, *Sviluppo economico e beni comuni nelle aree urbane e metropolitane*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, n. 4/2018 p. 1167 e ss., specie p. 1173 in cui, rispetto alla sperimentazione degli approcci partecipativi alla pianificazione, secondo la logica bottom up, rileva quali sono gli elementi distorsivi che possono pregiudicare i risultati di maggior benessere ai quali mira la *smart city*. In particolare, è identificata la prevalenza di una logica strettamente economica e aziendalistica che espone al rischio di offuscare il perseguimento di fini di interesse generale. Si rileva infatti una prassi secondo cui la selezione degli attori coinvolti nei processi decisionali è condizionata dalle "posizioni di dominanza economica" e non avviene "sui criteri e le finalità «costituzionali» delle politiche pubbliche. (...) Soprattutto il pericolo è di trascurare l'elemento centrale (...) la crescita delle capacità («capacitazione») degli attori istituzionali e non istituzionali, profit e non profit".

3. *La smart city è la città giusta per tutti?*

Nel dibattito attuale il modello *smart city* appare quasi come la versione migliore della “città giusta” tuttavia, nella prospettiva assiologica del principio personalista, di eguaglianza e solidarietà (artt. 2 e 3 Cost.) che è stata seguita finora, emergono forti criticità proprio rispetto alla protezione dalla povertà abitativa di chi vive la città⁵¹.

In linea generale le nuove tecnologie (ICT) sulle quali è improntata la *smart city* dovrebbero agevolare il benessere e migliorare la qualità della vita dei suoi cittadini attraverso un più efficiente e sostenibile uso delle risorse, (specie in chiave rigenerativa); eppure, questo modello di sviluppo prefigura un miglioramento della qualità dell’ambiente e della vita degli abitanti guardandone superficialmente solo una parte, vale a dire coloro che sono già partecipi e integrati nel “funzionamento” della città⁵².

Lo sguardo e le misure, che in vari settori sono riconducibili alla costruzione della *smart city*⁵³, non considerano coloro che non sono parte “funzionante” della città perché non hanno mezzi sociali, culturali, ed economici adeguati⁵⁴.

La complessa inclusività del modello *smart city* non consente uno sviluppo armonico di tutte le sue parti e questo pregiudica la qualità della vita nel suo insieme; si realizza così un paradosso poiché nel modello *smart city* si dà per acquisito un obiettivo (tutte le persone sono incluse e partecipi della città) che è lo stesso che si prefigge di raggiungere⁵⁵.

⁵¹ In argomento L. FROSINA, *Le città del futuro tra democrazia, tecnocrazia e prospettive di costituzionalizzazione*, in G. ALLEGRI-L. FROSINA-A. GUERRA-A. LONGO (a cura di) *La città come istituzione, entro e oltre lo Stato*, Sapienza Università editrice, Roma, 2023, p. 93 e ss.

⁵² In argomento ampiamente G. DI COSIMO (a cura di), *Processi democratici e tecnologie digitali* Giappichelli, Torino, 2023, passim.

⁵³ Cfr. C. NAPOLI, *La smart city tra ambizioni europee e lacune italiane: la sfida della sostenibilità urbana*, in *Le Regioni*, n. 2/2019, p. 445 e ss.

⁵⁴ Il che conferma il quadro che Lefebvre aveva prefigurato in *Il diritto alla città*, e soprattutto ne *La rivoluzione urbana*, Armando, Roma, 1973, relativamente alla crisi della città che si è concretizzata da un lato nella gentrificazione e nell’emarginazione dei poveri dai centri urbani, dall’altro in un autotrinceramento dei ricchi in quartieri protetti da elementi di “demarcazione visibili o invisibili” così A. PETRILLO, *Periferiche: Henry Lefebvre, centri e periferie*, in A. CRICONIA (a cura di), *Una città per tutti*, Donzelli, 2020, p. 27.

⁵⁵ Cfr. F. GASPARI, *Il social housing nel nuovo diritto delle città*, in *federalismi.it*, 21/2018, p. 6 ss.

Peraltro, sempre nella prospettiva assiologica di cui sopra (artt. 2 e 3 Cost.), tale paradosso è evidenziato dalla povertà abitativa sempre più incrementata dalla difficoltà di accedere ad un alloggio di qualità a prezzi sostenibili.

Il punto viene in evidenza in relazione al ruolo che le applicazioni e piattaforme digitali⁵⁶, principali strumenti della *smart city*, possono avere non tanto nel garantire la disponibilità di alloggi a basso costo a vantaggio di chi abita la città, quanto nell'agevolare quel processo di "turistificazione"⁵⁷ e gentrificazione foriero di ulteriori diseguaglianze nello spazio urbano⁵⁸. Il riferimento è, ad esempio alla piattaforma AirBnB, modello di sharing economy del tipo "consumer to business"⁵⁹ (C2B), che secondo parte della letteratura economica e sociologica consentirebbe di sfruttare la capacità di produrre reddito degli asset inutilizzati quale potrebbe essere una stanza che il proprietario dell'appartamento decide di affittare per un breve periodo⁶⁰. In particolare, si giunge a sostenere che tali piattaforme digitali consentirebbero una "democratizzazione delle opportunità"⁶¹, in grado di mitigare le diseguaglianze sociali attraverso un effetto redistributivo che giungerebbe a sostituirsi a quello tradizionalmente attuato attraverso l'imposizione fiscale, auspicabilmente di livello globale⁶². In questa

⁵⁶ Cfr. URBACT, *Il Capitalisation. State of Art, Social Innovation in Cities*, 2015.

⁵⁷ In argomento DIRK SCHMÜCKER-ULF SONNTAG-NADIN KABOTH-RYAN ZIDAGO, *Measuring the impact of shared accommodation in city tourism. New data on Italian cities and regions*, in *Economia della Cultura*, Fascicolo 2, giugno 2019.

⁵⁸ Sul processo di gentrificazione e l'innalzamento delle rendite urbane N. SMITH, 1987, *Gentrification and the Rent Gap*, in *Annals of the Association of American Geographers*, n. 3/1987, pp. 462-465; N. SMITH, *The new urban frontier: Gentrification and the revanchist city*, Routledge, London, 1996; il nesso tra gentrificazione e povertà abitativa estrema è rilevato da P. MARCUSE, *Gentrification, Homelessness, and the Work Process: Housing Markets and Labour Markets in the Quartered City*, in *Housing Studies* 4.3 /1989, p. 211 e ss.

⁵⁹ La sharing economy può svolgersi secondo diversi modelli; in particolare il Consumer-to-Business (C2B), consente alle imprese trarre profitto dai consumatori e viceversa. I consumatori offrono un determinato servizio o bene ad un prezzo concordato attraverso siti intermediari, blog o forum. Un esempio di C2B è costituito da AirBnB, Uber, eBay, Vinted etc.

⁶⁰ In questo senso A. SUNDARARAJAN, *The Sharing Economy. The End of Employment and the Rise of Crowd-Based Capitalism*, Cambridge, MIT Press, 2016.

⁶¹ A. SUNDARARAJAN, *The Sharing Economy. The End of Employment and the Rise of Crowd-Based Capitalism*, cit., p. 123.

⁶² Come sostenuto da T. PICKETTY, nel noto libro *Il capitale nel XXI secolo*, Bompiani, Milano, 2013.

visione l'uomo è libero, diventa imprenditore di sé stesso, svincolato da un sistema economico gerarchico e centralizzato. Tuttavia, la debolezza di questa tesi è dimostrata considerando le dinamiche della sharing economy sono in linea generale vantaggiose, o più vantaggiose, per coloro che godono già di posizioni favorevoli con redditi e case nei quartieri più attrattivi della città⁶³; soprattutto, utilizzando l'indice di Gini sulla disegualianza è stato rilevato che i guadagni si sono concentrati principalmente nelle case di agenzie immobiliari, costruttori e grandi proprietari immobiliari⁶⁴.

A questo si aggiunge che nel centro storico la quota di appartamenti destinati agli affitti brevi è molto alta, il che produce una riduzione degli alloggi disponibili e un innalzamento del prezzo di accesso a discapito degli abitanti⁶⁵.

Ne deriva una turistificazione fine a sé stessa, incapace di tradursi

⁶³ G. QUATTRONE-D. PROSERPIO-L. QUERCIA-L. CAPRA-M. MUSOLESI, *Who benefits from the «sharing» economy of Airbnb?*, in «*Proceedings of the 25th international conference on world wide web*», Switzerland, 2016, pp. 1385-94; S. PICASCIA-A. ROMANO-M. TEOBALDI, *The airification of cities: making sense of the impact of peer to peer short term letting on urban functions and economy*, Proceedings of the Annual Congress of the Association of European Schools of Planning, Lisbon 11-14 July 2017; M. GRAVARI BARBAS-S. GUINAND, *Tourism and Gentrification in Contemporary Metropolises*, Routledge, London, 2017.

⁶⁴ Sul punto E. OLIVITO, *(Dis)eguaglianza*, cit., p. 51 ricorda come per arginare le conseguenze del problema in alcune città europee come ad esempio Amsterdam, con regolamento comunale è stato disposto un limite alle locazioni brevi tramite piattaforma in 30 giorni annuali, al fine di limitare la sottrazione degli alloggi dal mercato immobiliare residenziale a fini commerciali; in altre città come Barcellona è stato deciso di “procedere all'esproprio temporaneo degli alloggi di proprietà di alcuni istituti bancari, mentre alcuni governi” ci si riferisce al Land di Berlino, “hanno approvato il blocco dei canoni di locazione concordati per cinque anni, quantunque nella consapevolezza che tali misure possono risultare controproducenti, quando non siano accompagnate da più impegnativi programmi di edilizia residenziale pubblica”. Sull'esempio di Amsterdam anche oltre oceano la città di New York ha disposto che a partire dal 5 settembre 2023 gli affitti brevi richiederanno una previa iscrizione al registro municipale e potranno essere locati solo appartamenti dove i proprietari sono residenti e persino presenti durante il soggiorno; le disposizioni sono corredate da multe fino a 5mila dollari per i locatori recidivi e fino a 1.500 dollari per le piattaforme coinvolte in transazioni illegali.

⁶⁵ Dati rilevati da Ladest, Laboratorio Dati economici, sociali Territoriali. Università di Siena, *The airification of city*, Report ottobre 2017, reperibile www.ladest.unisi.it; A. UDELL, *Do Airbnb properties affect house prices? Working paper Williams College Department of Economics*, in web.williams.edu, 2016, p. 5; G. CONTU-V. RUNEDDU, *Gli indicatori della sostenibilità e il turismo sommerso: il caso di Airbnb nelle città italiane*, in G. TAGARELLI-F. TORCHIA (a cura di), *Turismo, Paesaggio e Beni Culturali*, Canterano, Aracne, 2021, p. 422.

in benefici di carattere generale e che nel lungo periodo impedisce alle fasce più deboli di abitare la città spingendole sempre più ai margini⁶⁶.

Si tratta di un punto nevralgico considerando che per la materia “turismo” la competenza legislativa è residuale delle Regioni *ex art.* 117, comma 4, Cost., ma si intreccia con la materia di competenza concorrente *ex art.* 117, comma 3, Cost., di governo del territorio in cui rientrano l’urbanistica e l’edilizia (Corte cost. sentt. nn. 303/2003, sentt. nn. 362/2003, 196/2004, 343/2005), oltre che con quelle trasversali relative all’ordinamento civile e alla tutela della concorrenza, *ex art.* 117, comma 2 Cost., solo per limitarsi alle evidenze più immediate. A complicare ulteriormente l’intarsio è la possibilità di applicare la “chiamata in sussidiarietà” nella stessa materia del turismo⁶⁷.

La complessa individuazione del legislatore competente non ha tuttavia dato luogo a un intenso contenzioso dinnanzi alla Corte costituzionale⁶⁸, ma piuttosto ad un atteggiamento di astensionismo da parte dei legislatori, fatta eccezione per gli aspetti tributari e fiscali⁶⁹.

⁶⁶ Si tratta comunque di una tendenza rilevabile a livello globale come mostra S. SASSEN, *Expulsions: Brutality and Complexity in the Global Economy*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 2014.

⁶⁷ L. DEGRASSI, *La “chiamata in sussidiarietà” di profili di politica economica nell’ambito del “turismo”. Un vulnus alla natura residuale della materia?*, in *Foro amm.*, CDS, 2009, p. 1184 ss.

⁶⁸ Sebbene non siano mancate le decisioni della Corte costituzionale in materia, ad esempio, sentt. nn. 68/2018; 84/2019; in argomento S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Sulla disciplina dell’edilizia e la semplificazione amministrativa le Regioni devono recitare a rime obbligate*, in *Giur. cost.*, 6, 2020, p. 2925 e ss.

⁶⁹ In particolare, i legislatori regionali sembrano essersi limitati a ribadire la destinazione d’uso residenziale per gli immobili impiegati in attività extralberghiere; sul punto D. TUMMINELLI, *Le “locazioni brevi” e il (mancato) ruolo svolto da Regioni ed enti locali nella materia del “governo del territorio”*, in *Istit. feder.*, 1/2023, p. 255, in cui sono richiamate, ad esempio, le disposizioni della l.r. Lombardia 1 ottobre 2015, n. 27, secondo cui «per le strutture ricettive non alberghiere di cui agli articoli 23, 26, 27, 28 e 29 non è richiesto il cambio di destinazione d’uso per l’esercizio dell’attività e mantengono la destinazione urbanistica residenziale», della l.r. Lazio 7 agosto 2015 n. 8, il cui art. 4, comma 3, prevede che gli appartamenti da destinare a guest house o affittacamere non sono soggetti a cambio di destinazione d’uso ai fini urbanistici. Anche l’art. 54, l.r. Toscana 20 dicembre 2016, n. 86, prevede che l’utilizzo delle abitazioni per le attività riconducibili all’attività di locazione breve non comporta modifica di destinazione d’uso degli edifici ai fini urbanistici”, specificando che ci sono alcune eccezioni come “alcune norme contenute nella legislazione regionale in controtendenza, come nel caso della l.r. Veneto 14 giugno 2013, n. 11, che impone la destinazione d’uso turistico-ricettiva per tutte le strutture turistiche che non rispettino gli specifici limiti imposti per assumere la

Eppure, in considerazione del sostanziale cambio della destinazione d'uso dell'immobile privato adibito ad attività ricettizie e in considerazione del carico urbanistico derivante da tale attività, il tema meriterebbe una maggiore attenzione da parte del legislatore regionale così come già evidenziato in dottrina⁷⁰.

In materia, stante la sostanziale inattività delle Regioni, è intervenuto il legislatore dapprima nel 2020 introducendo una disciplina limitata al comune di Venezia con cui si è di fatto sostituito al legislatore regionale destando dubbi di legittimità costituzionale stante la competenza delle Regioni in materia di turismo (d.l. n. 50/2022)⁷¹. L'intervento è volto alla tutela del patrimonio storico-artistico e ambientale, ma anche a favorire l'incremento dell'offerta di alloggi in locazione per uso residenziale di lunga durata e a promuovere la residenzialità nel centro storico. A tal fine si dispone che il Comune integri i propri strumenti urbanistici con regolamenti specifici per definire, in modo differenziato per ambiti omogenei, i limiti e i presupposti per la destinazione degli immobili residenziali ad attività di locazione breve, con particolare attenzione al centro storico e alle isole della laguna veneziana. Inoltre, regolamenti specifici dovranno stabilire che l'attività di locazione breve per una durata superiore a 120 giorni all'anno sia subordinata al mutamento della destinazione d'uso e della categoria funzionale dell'immobile.

Pur essendo apprezzabile l'intento di aumentare l'offerta di alloggi, in realtà si rilevano difficoltà applicative che rischiano di vanificare l'impat-

qualifica di b&b; in argomento G. MENEGUS, *Recenti interventi delle regioni ordinarie in materia di locazioni per finalità turistiche*, in *osservatoriosullefonti.it*, 2020, p. 1 e ss.; F. FRACCHIA-P. PANTALONE, *Turismo extra-alberghiero e locazioni brevi ai tempi della sharing economy: la risposta del diritto amministrativo*, in *Riv. reg. mer.*, 2, 2022, p. 658 e ss.

⁷⁰ Il cambio di destinazione d'uso tra le diverse categorie di cui all'art. 23-ter del Testo Unico di Edilizia, d.P.R. n. 230/2001, implica la richiesta di un nuovo titolo edilizio anche in assenza di lavori edilizi, ma inerenti al cambiamento del suo utilizzo; la norma rimanda ai legislatori regionali la disciplina di dettaglio per il proprio territorio; la questione dei carichi urbanistici derivanti da un diverso uso degli immobili, di tipo turistico-ricettivo, anche in assenza di opere edilizie è evidenziata da M. SOLLINI, *Il mutamento di destinazione d'uso anche nella legislazione regionale*, in G. SCOCA-P. STELLA RICHTER-P. URBANI (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, Giappichelli, Torino, 2018 p. 980; S. CIVITARESE MATTEUCCI-P. URBANI, *Diritto Urbanistico. Organizzazione e Rapporti*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 328 e ss.

⁷¹ In particolare, con l'articolo 37-bis del d.l. n. 50/2022, c.d. Aiuti ter, convertito in legge n. 91/2022, il legislatore statale si sostituisce di fatto a quello regionale sia nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di turismo, sia in quella concorrente di governo del territorio, introducendo disposizioni per il solo Comune di Venezia.

to della norma: il riferimento è al criterio scelto per distinguere gli affitti turistici, basato sul numero dei giorni di locazione (120 giorni anche non consecutivi), criterio non sufficiente ad individuare un uso turistico ricettizio dell'immobile e che andrebbe corredato da altri criteri come quello della gestione attraverso intermediari oppure il numero di immobili dati in locazione da parte dello stesso proprietario. Su quest'ultimo punto il legislatore statale non è intervenuto neanche in seguito, quando si è occupato di tutelare la concorrenza e la trasparenza del mercato delle locazioni turistiche (d.l. n. 145/2023 convertito in legge n. 191/2023); ci si è limitati a imporre un codice identificativo nazionale (Cin) che il Ministero del Turismo dovrà assegnare alle unità abitative destinate ad uso turistico ricettizio e a stabilire che quando la gestione dell'immobile è di tipo imprenditoriale sussiste l'obbligo di segnalazione certificata di inizio attività (Scia), presso lo sportello unico per le attività produttive (Suap) del comune nel cui territorio è svolta.

Entrambi gli interventi del legislatore statale non sembrano aver alcun significativo impatto rispetto all'incremento dell'offerta di alloggi che avrebbe potuto beneficiare, come accennato, dell'introduzione di limite al numero degli appartamenti affittati da un solo proprietario riducendo così la sottrazione dell'immobile dal mercato immobiliare residenziale; all'opposto si è preferito ricorrere ad una imposizione più severa per più appartamenti in locazione, lasciando di fatto inalterata l'offerta di immobili destinati ad affitti brevi⁷². È certamente presto per svolgere delle valutazioni relative ad un problema complesso che non può essere affrontato solo con strumenti di natura fiscale, tuttavia, nell'approcciare ai modelli di sviluppo delle nostre città che contemplino tra i loro obiettivi la lotta alla povertà abitativa, appare necessario tornare ad una concezione dell'autonomia così come promossa e riconosciuta dall'art. 5 Cost. che consente di guardare agli enti locali come "soggetti di autodeterminazione (soggetti, quindi, in senso lato politici) di una pluralità di collettività definite dall'appartenenza comune ad un ambito spaziale

⁷² La legge di Bilancio 2024 (art. 1, comma 63, legge n. 213/2023) infatti, in caso di locazione breve di più appartamenti si limita a prevedere una cedolare secca con aliquota al 26% a partire dalla seconda abitazione fino alla quarta, per ciascun periodo d'imposta. La misura si applica alle locazioni abitative di durata non superiore a 30 giorni. Nel caso in cui uno stesso soggetto darà in locazione più di quattro appartamenti, si impone l'apertura della partita Iva poiché si presume lo svolgimento in forma imprenditoriale dell'attività (art. 2082 c.c.). Resta invariata l'aliquota al 21% per un solo appartamento affittato.

determinato e limitato entro il contesto unitario e comune della Repubblica". Tale "capacità di autodeterminazione è riconosciuta ad un soggetto collettivo qualificato dall'essere locale, legato ad un luogo; il nesso che costruisce la collettività è il legame con uno spazio. A sua volta lo spazio (il territorio), ne risulta definito come elemento costitutivo di un ordinamento giuridico generale, costruendo una concezione esponenziale dell'autonomia che supera la visione riduttivamente funzionalista delle autonomie territoriali come mere proiezioni spaziali di dinamiche socioeconomiche (in cui i territori sono riconosciuti come il luogo della pianificazione e gestione)" ⁷³.

Nel superamento della suddetta visione funzionalista agli enti locali, alle città, spetta il compito di realizzare uno sviluppo del territorio e dello spazio urbano secondo una ricomposizione delle esigenze sociali, economiche, ambientali ⁷⁴ anche nell'interesse delle future generazioni, in una chiave sussidiaria e rigenerativa (artt. 9 e 118 Cost.) ⁷⁵.

⁷³ Così B. PEZZINI, *Il principio costituzionale dell'autonomia locale e le sue regole*, Associazione Gruppo di Pisa-Convegno annuale. Il valore delle autonomie: territorio, potere, democrazia, Bergamo, 6-7 giugno 2014.

⁷⁴ Questa ricomposizione è determinante per i principi di equità che ci si prefigge di perseguire, specie se si considera che oramai, come osserva A. PETRILLO, *Periferiche: Henry Lefebvre, centri e periferie*, in A. CRICONIA (a cura di), *Una città per tutti. Diritti spazi cittadinanza*, Donzelli, Roma, 2019 p. 23 e ss., la città è diventata per i poveri, gli emarginati che vivono nelle periferie "una sorta di promessa continuamente negata" caratterizzata da "processi espulsivi(...) la città si divide e si frammenta e intanto la periferia cresce. In una simile ottica il diritto alla città è(...) anche e prima di tutto il diritto a non farsi scappare la vita, a non farsi spedire nelle terre intermedie ai margini della città da cui il ritorno diviene difficilissimo e nella migliore delle ipotesi dilazionato nel tempo"; a riguardo è emblematico che, ad esempio, il comune di Venezia, per contrastare gli effetti dell' overtourism abbia approvato un regolamento con deliberazione n. 51 del 12 settembre 2023 del Consiglio Comunale che dal 2024 subordina l'ingresso in città al pagamento di un contributo d'accesso; il regolamento è consentito dalla legge 30 dicembre 2018, n. 145 (legge di Bilancio 2019) che ha previsto all'art. 1 comma 1129 che: "Il Comune di Venezia è autorizzato ad applicare, per l'accesso, con qualsiasi vettore, alla Città antica e alle altre isole minori della laguna, il contributo di cui all'articolo 4, comma 3-*bis*, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, alternativamente all'imposta di soggiorno di cui al comma 1 del medesimo articolo, entrambi fino all'importo massimo di cui all'articolo 14, comma 16, lettera e), del decreto-legge 31 maggio 2010, n.78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 Novella introdotta dall'art. 12 comma 2-*ter* del decreto legge 30 dicembre 2021, n. 228, convertito dal Parlamento con modificazioni dalla legge 15 febbraio 2022, n. 15 che ha previsto l'istituzione e le discipline del contributo d'accesso anche "senza vettore"

⁷⁵ La rigenerazione urbana è concetto generico che si pone nell'intersezione tra il

La necessità di ridurre il consumo di suolo impone, infatti, un approccio integrato tale da consentire uno sviluppo armonico del territorio tenendo conto “sia delle potenzialità edificatorie dei luoghi in relazione alle effettive esigenze di abitazione della comunità dalle concrete vocazioni dei luoghi, sia di valori ambientali e paesaggistici, sia di tutela della salute e quindi della vita salubre degli abitanti, sia delle esigenze economico-sociali della comunità radicata sul territorio”⁷⁶.

4. *Quale rigenerazione per la città inclusiva?*

Da quanto osservato finora, emerge come ogni intervento dei poteri pubblici sui quali ricade il compito di cui all’art.3, 2 comma, Cost, debba fondarsi sulla consapevolezza che una mera distribuzione dello spazio comporta delle ripercussioni limitative dell’effettività dei diritti, della pari dignità sociale, della partecipazione alla vita democratica della comunità, in sintesi della democrazia⁷⁷. La coerenza con i suddetti principi costituzionali impone che la pianificazione degli spazi garantisca a ciascuno

diritto alla città, il diritto delle città, il diritto urbanistico, ma che può anche collocarsi in ambiti diversi da quello giuridico; Cfr. A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit., p. 19 e ss.; sul punto A. FIORITTO, *Come pianificare la rigenerazione urbana*, in *Ri-conoscere la rigenerazione*, in M. PASSALACQUA-A. FIORITTO-S.RUSCI (a cura di), Maggioli, Sant’Arcangelo di Romagna, 2018, p. 39 rileva che “il termine giuridico entrato in uso nella letteratura giuridica più recente, con una buona dose di incertezza, affiancandosi ad altri termini già usati da legislatore e dagli interpreti ma senza esprimere un preciso significato. Riuso, riqualificazione, trasformazione si affiancano alla rigenerazione e in genere, tendono ad identificare quella tendenza (...) a favorire un nuovo uso di spazi urbani e di beni pubblici attraverso una collaborazione tra enti territoriali e soggetti privati parentesi singoli o associati; F. DI LASCIO, *Quali tendenze in corso nella rigenerazione delle città*, in *Riv. giur. edil.*, n. 2/2018, p. 135.

⁷⁶ Cons. Stato, sez. IV, 10 maggio 2012, n. 2710, c.d. caso Cortina, in cui oggetto di giudizio furono le disposizioni del piano regolatore di Cortina che ponevano limiti all’espansione in chiave turistica e commerciale che avrebbe accelerato la gentrificazione del luogo e con essa la perdita dell’identità storica e culturale, ma soprattutto avrebbe determinato l’esclusione degli abitanti; la sentenza è commentata da P. URBANI, *Conformazione dei suoli e finalità economico sociali*, in *Urbanistica e Appalti*, n. 1, 2013, p. 159.

⁷⁷ Queste correlazioni tra tutela dei diritti fondamentali e organizzazione dello spazio urbano sono al centro degli studi di critical legal geography così come illustrato da N. BLOMLEY, *Law, Space and the Geographies of Power*. The Guilford Press, New York and London, 1994.

il diritto di partecipare al c.d. “capitale spaziale” inteso come il capitale che appartiene a colui che “vive (...) in parti della città e del territorio dotate di requisiti che ne facilitano l’inserimento nella vita sociale culturale, professionale e politica come nelle attività a loro più consone” ⁷⁸.

L’adozione di modelli di sviluppo di città eque, inclusive e solidali resta un punto centrale per il contrasto alla povertà abitativa, sebbene gli interventi e la disciplina urbanistica non possano sostituirsi ad una complessiva politica di welfare abitativo ⁷⁹.

In realtà, la consapevolezza di tali esigenze era già presente nelle precedenti generazioni di urbanistica ⁸⁰, in particolare nella terza che,

⁷⁸ B. SECCHI, *La città dei ricchi e la città dei poveri*, 2013, p. 16; E. SOJA, *Seeking Spatial Justice*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 2010.

⁷⁹ Il punto era stato evidenziato da T. MARTINES, *Il diritto alla casa*, in ID., *Opere*, IV, *Libertà e altri temi*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 11 e ss.; più recentemente S. SETTIS, *Architettura e democrazia, Paesaggio, città, diritti civili*, Einaudi, Torino, 2017, p. 77 e ss. rileva che “le comunità degli esclusi non possono rinunciare né alla libertà di parola né alla rivendicazione dei loro diritti. Una formula di recente invenzione, *diritto alla città*, include, riassume e rilancia un orizzonte dei diritti civili che ci riguarda da vicino, perché interroga la nostra concezione della società. Perciò protestare *in città*, protestare *per la città*, vuol dire intenderla non come spazio neutro ma come teatro della democrazia”.

⁸⁰ Secondo l’impostazione di G. CAMPOS VENUTI, *La terza generazione di urbanistica*, Milano, 1990; in particolare, in Italia, la storia dell’urbanistica può essere suddivisa in diverse “generazioni”, ognuna caratterizzata da approcci, priorità e contesti storico-sociali distinti. La prima generazione, Urbanistica Modernista (dal 1860 al dopoguerra) è caratterizzata dalla necessità di adeguare le città agli standard moderni, con interventi che spesso includevano l’espansione urbana e la costruzione di nuove infrastrutture (sviluppo di nuovi quartieri, sistemi di trasporto, e servizi pubblici). La seconda generazione, Urbanistica del Dopoguerra e del Boom Economico (dagli anni ‘50 agli anni ‘70), caratterizzata da una rapida espansione urbana e da un approccio centralizzato alla pianificazione (costruzione di grandi quartieri residenziali, sviluppo industriale, e grandi opere pubbliche). La terza generazione, Urbanistica della Crisi e del Riuso (dagli anni ‘80 ad oggi), nasce dalla crisi economica e dal riconoscimento dei limiti dello sviluppo urbano incontrollato; si concentra sul recupero e riqualificazione dell’esistente piuttosto che sull’espansione (riuso e rigenerazione urbana, sostenibilità, e partecipazione pubblica); quarta generazione: Urbanistica Contemporanea: sostenibilità e *smart cities* (21° secolo), si concentra sull’innovazione, la sostenibilità e l’adozione di tecnologie avanzate (città intelligenti, riduzione dell’impatto ambientale, mobilità sostenibile, e inclusione sociale); in realtà, gli obiettivi di sostenibilità e di smartness, sono perseguiti principalmente attraverso il paradigma della sostenibilità di cui la rigenerazione è il principale strumento; cfr. L. BENEVOLO, *Il tracollo dell’urbanistica italiana*, Laterza, Roma-Bari 2012, *Passim*; P. STELLA RICHTER (a cura di), *Verso le leggi regionali di IV generazione. Studi dal XXI Convegno Nazionale*, Varese, 28-29 settembre 2018, Milano, 2019; M. DELLA SCALA, *Lo sviluppo urbano sostenibile e gli strumenti del governo territoriale tra*

oltre a mirare a limitare la grande espansione urbana, intendeva recuperare il degrado economico e sociale della città secondo uno sviluppo armonizzato delle sue parti, ricorrendo anche al recupero e al riuso dell'esistente. In questa fase si ritenne necessario andare oltre i limiti del piano regolatore che si era rivelato fino ad allora eccessivamente rigido e contraddittorio. Per rispondere alle esigenze provenienti dall'evoluzione economica e sociale che si riflettevano sulla città⁸¹, apparve molto più adeguato adottare una urbanistica per progetti, articolata in una programmazione consensuale, costruita sulla ricomposizione di molteplici interessi e sulla collaborazione di pubblico e privato: l'obiettivo di questa urbanistica di terza generazione è ridurre il consumo di suolo puntando al contempo ad una riduzione delle disuguaglianze mediante il recupero e il riuso del patrimonio esistente. È in questa ottica che il legislatore (legge n. 457/1978) nel predisporre misure di intervento per l'edilizia popolare prevede tra le finalità della pianificazione il recupero delle zone degradate attraverso misure volte alla "conservazione, al risanamento, alla ricostruzione e alla migliore utilizzazione" del patrimonio edilizio e urbanistico esistente⁸². Tuttavia, l'esperienza dei piani di recupero è stata deludente poiché, sebbene fossero i Comuni a stabilire le linee di intervento sul territorio, il coinvolgimento dei privati nelle operazioni di riqualificazione e di recupero si tradusse di fatto in operazioni

prospettive di coesione e tutela dei diritti fondamentali, in *Dir. amm.*, 2018, 4, 787; A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana tra consolidamento dei paradigmi e nuove contingenze*, in *Dir. amm.*, 2/, p. 439; V. MAZZARELLI, *L'urbanistica e la pianificazione territoriale*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, 2003, 2ª ed., p. 3375; P. URBANI, *Dell'urbanistica Consensuale*, in *Riv. giur. urb.*, 1-2, 2005, p. 223 e ss.; M. DE DONNO, *Consensualità e interesse pubblico nel governo del territorio*, BUP, Bologna, 2015; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Sul fondamento giuridico degli accordi in materia di fissazione delle prescrizioni urbanistiche*, in F. PUGLIESE-E. FERRARI (a cura di), *Presente e futuro Della pianificazione urbanistica*, Atti del secondo Convegno Nazionale AIDU, Giuffrè, Milano, 1999, p. 163 e ss.; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Verso l'urbanistica consensuale*, in S. CIVITARESE MATTEUCCI (a cura di), *Amministrazione e privati nella pianificazione urbanistica*, Giappichelli, Torino, 1995, p. 5 e ss.; S. CIVITARESE MATTEUCCI-M. D'ANGELOSANTE, *Governo del territorio e urbanistica*, in L. VANDELLI-F. BASSANINI (a cura di), *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, Il Mulino, Bologna, 2012, p. 171 e ss.; M. MAGRI, *Gli accordi con i privati nella formazione dei piani urbanistici strutturali*, in *Riv. giur. urb.*, 4, 2004, p. 539 e ss.

⁸¹ L'influenza delle evoluzioni del contesto economico e sociale sulla città è evidenziata da B. SECCHI, *La città dei ricchi*, cit., p. 8.

⁸² A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018, p. 26.

immobiliari di natura speculativa che portarono ad un incremento della rendita privata⁸³.

Questa tendenza al crescente condizionamento da parte dei soggetti privati coinvolti ha caratterizzato tutta l'urbanistica per progetti che si è sviluppata a partire dagli anni Ottanta fino al primo decennio degli anni Duemila, anni in cui il processo di trasformazione urbana è caratterizzato da progetti isolati "che si traducono (...) in surrettizie operazioni immobiliari e attività di espansione edilizia"⁸⁴. In particolare, i programmi integrati di intervento (art. 16, legge n. 179/1992) finirono con il sostituirsi seppur parzialmente al piano regolatore, senza riuscire a bilanciare i molteplici interessi, pubblici e privati, incisi dagli interventi di riqualificazione e di ristrutturazione urbana. Il decisore pubblico venne sempre più agevolmente catturato dal privato grazie anche alla previsione dell'esonero della richiesta del rilascio del titolo abilitativo per la realizzazione degli interventi previsti dal programma integrato; peraltro, nel caso in cui i suddetti programmi apparivano in contrasto con "la strumentazione urbanistica" e avrebbero richiesto l'approvazione della Regione si prevedeva, trascorsi centocinquanta giorni, il silenzio assenso. L'istituto del silenzio assenso, unito, alla soppressione della necessità del titolo abilitativo avrebbe rischiato di abbandonare la trasformazione urbana ad una deregolamentazione assolutamente inadeguata a bilanciare gli interessi coinvolti, specie in riferimento ad un uso sostenibile del territorio, rischio scongiurato dall'intervento della Corte costituzionale (sent. n. 393/1992)⁸⁵.

⁸³ E. SALZANO, *Fondamenti di urbanistica*, Bari, 2003, p. 96; sul punto vi era stata una copiosa giurisprudenza che aveva ribadito come il piano di recupero fosse attuativo delle decisioni adottate dal Consiglio comunale in ordine all'accertamento delle condizioni di degrado e della zona da recuperare; *ex multis* Cons. Stato, sez. V, 20 novembre 1989 n. 749 in *Riv. giur. urb.*, 1990, p. 201; Cassazione civile, sez. II, 11 luglio 2000, n. 9175, in *Giur. it.*, 2001, p. 451 e ss.; in dottrina, confuta la tesi della natura meramente attuativa del piano di recupero S. PERONGINI, *I piani di recupero: aspetti procedurali e sostanziali*, in *Riv. giur. ed.*, 1982, II, p. 232 e ss.

⁸⁴ Così G. GARDINI, *Alla ricerca della "città giusta". La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*, in *federalismi.it*, n. 24/2020, p. 44 e ss., specie p. 61.

⁸⁵ In particolare, la sentenza n. 393/1992, ha annullato i commi da 3 a 7 dell'art. 16 della legge 179/1992, su ricorso di quattro regioni ritenendo che le suddette disposizioni, attribuendo al programma integrato di intervento efficacia derogatoria al piano regolatore generale attraverso il silenzio assenso, fossero lesive della potestà legislativa regionale (art. 117, comma 1, Cost.), di quella amministrativa (art. 118, comma 1 Cost.) e di quella loro garantita *ex art.* 115 Cost.; per un commento alla sentenza v. S. BARTOLE,

Dall'intervento della Corte emergeva tra l'altro come la forza derogatoria dei programmi integrati rispetto al piano regolatore generale comportasse il rischio di interventi settoriali e non contestualizzati all'interno di un quadro pianificatorio relativo alla città nel suo complesso. In effetti, gli interventi volti al recupero dell'esistente non essendo oggetto di una pianificazione a monte si sono tradotti a valle in una mera "depianificazione" rivelatasi funzionale ad obiettivi opposti a quelli di contenimento, riuso e valorizzazione, ai quali pure tendeva l'urbanistica di terza generazione⁸⁶.

In particolare, il coinvolgimento dei privati viene ulteriormente affinato nei Programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio (P.R.U.S.S.T.) che prevedevano il coinvolgimento di una rete di soggetti privati "individuati in associazioni di categoria, imprenditori, società finanziarie, istituti bancari proprietari degli immobili, soggetti concessionari, proprietari o gestori di reti", con i quali l'amministrazione pubblica avrebbe negoziato i contenuti del programma di riqualificazione, gli interventi e i relativi tempi di realizzazione, oltre alle risorse necessarie all'investimento, di cui un terzo era assegnato ai soggetti privati⁸⁷.

Violazione della competenza regionale o violazione dei principi di buona amministrazione in materia urbanistica?, in *Riv giur edil.*, 1993, 2-3, p. 223; G. MORBIDELLI, *Urbanistica incostituzionale per abuso di silenzio-assenso*, in *Giur. cost.*, 1992, 3427; in seguito la Corte è tornata sulla legittimità del silenzio assenso per l'approvazione dei programmi integrati, sent. nn. 408/1995, n. 26/1996, ribadendo che "l'istituto del silenzio-assenso può ritenersi ammissibile in riferimento ad attività amministrative nelle quali sia pressoché assente il tasso di discrezionalità, mentre la trasposizione di tale modello nei procedimenti ad elevata discrezionalità, primi tra tutti quelli della pianificazione territoriale, "finisce per incidere sull'essenza stessa della competenza regionale" (sentenza n. 408/1995). In quest'ultima ipotesi, infatti, verrebbe a mancare l'esame e la valutazione regionale (avuto riguardo alla brevità dei tempi tecnici assegnati alla regione per il riesame), nonché il contraddittorio sulle osservazioni, ovvero il controllo della pubblica amministrazione verrebbe ad acquistare un carattere meramente eventuale precisamente in ordine a procedimenti amministrativi che comportano un ventaglio di soluzioni non determinate, né determinabili in via preventiva dalla legge. Tutto ciò è stato ritenuto irrazionale e, pertanto, non coerente avuto riguardo al principio per cui gli strumenti urbanistici generali (di ambito comunale e sovracomunale) e anche le relative varianti danno luogo ad un procedimento complesso cui devono partecipare e concorrere necessariamente il comune e la regione sia pure in posizione ineguale (cosiddetto principio dell'atto complesso).

⁸⁶ Il punto è messo in evidenza da P. CHIRULLI, *Pianificazione urbanistica e riqualificazione dell'esistente*, in *Il governo del territorio tra fare e conservare*, Atti del convegno dell'Università di Trento, 18-19 di dicembre 2014 p. 68.

⁸⁷ Così A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit., p. 36 e ss.

Questi ultimi venivano così a configurarsi come partner imprescindibili per la definizione della strategia di riqualificazione, “attori principali e fondamentali”⁸⁸, riuscendo a veicolare all’interno del circuito decisionale politico amministrativo la loro “visione del mondo”, proiettata agli interessi privati speculativi sempre più distanti da quelli generali⁸⁹. Soprattutto, tale urbanistica negoziata, non garantiva una reale partecipazione, ragion per cui non poteva essere in grado di intercettare e di rispondere alle istanze provenienti dal basso, secondo il modello proprio di urbanistica bottom up⁹⁰.

In questa ottica, diversamente dai Prusst, possono collocarsi i Contratti di quartiere (legge n. 662/1996, art. 2, comma 63, lett. b)); D.M. 22 ottobre 1997) i cui interventi miravano ad una dimensione locale essendo destinati al recupero dei quartieri degradati non solo sotto il profilo più propriamente urbanistico, ma anche sotto il profilo della integrazione sociale mediante interventi occupazionali ed altre misure destinate alle fasce sociali più deboli. Si realizza in questo modo un passo verso la cura dell’habitat, secondo modelli già sperimentati in altri ordinamenti in cui gli interventi non restavano limitati alla mera riqualificazione e ristrutturazione dell’esistente ma si estendevano anche al perseguimento della coesione e dell’inclusione sociale che avrebbero portato alla complessiva rigenerazione del quartiere⁹¹.

Con i Contratti di quartiere si intendeva anche migliorare la partecipazione dal basso grazie al coinvolgimento mediante convenzioni di associazioni senza fini di lucro organizzazione di volontariato e operatori privati per l’attuazione di progetti condivisi in settori fondamentali per la rigenerazione del quartiere quali l’assistenza agli anziani, la realizzazione di strutture per l’accoglienza la formazione professionale, il recupero dell’evasione scolastica. Si prevedeva peraltro, la partecipazione degli abitanti del quartiere mediante assemblee pubbliche o anche attraverso l’elaborazione condivisa degli interventi da realizzare nel quartiere, interventi che non avrebbero potuto mai derogare al piano regolatore generale al fine di evitare il rischio precedentemente sperimentato di

⁸⁸ Così R. FERRARA, *La programmazione “negoziata”*, cit., p. 451.

⁸⁹ Così R. FERRARA, *La programmazione “negoziata”*, cit., p. 437.

⁹⁰ Sul punto P. MANTINI, *L’urbanistica tra riforma costituzionale incrementale e autonomismo regionale*, in *Riv. giur. edil.*, 2001, p. 197.

⁹¹ Il riferimento è all’ordinamento francese con l’esperienza dei Quartier en crise sui quali A. TOSI, *Urban e le politiche sociali*, in L. CAMPAGNA-M. RICCI (a cura di), *Programma Urban-Italia. Europa, nuove politiche urbane*, Roma, 2002, p. 115.

realizzare interventi slegati da una visione d'insieme della città.

Paradossalmente fu proprio il rispetto del piano regolatore generale a rendere poco attrattivi i contratti di quartiere per gli investitori privati, ma soprattutto molti dei progetti si risolsero in un recupero dell'esistente senza una effettiva estensione alla dimensione sociale; a questo va aggiunto che la farraginosità delle procedure amministrative e la frammentarietà delle fonti di finanziamento determinarono il sostanziale fallimento di questo strumento⁹².

5. *Dal Piano città al Pinqua*

Nel terzo millennio, le conseguenze economiche e sociali derivanti dalla crisi del 2008 hanno reso necessario un approccio volto a ricomporre le spaccature che andavano evidenziandosi nella città tra il ceto medio e medio alto del centro e le fasce deboli e povere delle periferie. È a queste ultime che mira il processo di trasformazione urbana, secondo una visione organica comprensiva degli aspetti urbanistici, economici, culturali e sociali.

In questa prospettiva si possono formalmente collocare il Piano città del 2011 (d.l. n. 70/2011, c.d. Decreto sviluppo) e il Piano nazionale per le città (d.l. n. 83/2012).

Il primo, mirava a “liberalizzare le costruzioni private” introducendo disposizioni “per la riqualificazione incentivata delle aree urbane” che prevedevano “un termine fisso per eventuali normative regionali”. Si affidavano a queste ultime le misure di riqualificazione delle aree urbane degradate “caratterizzate da funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici incompiuti nonché edifici a destinazione non residenziale dismessi o in via di dismissione ovvero da rilocalizzare”⁹³. Si riconosceva la possibilità di aumentare le volumetrie ed anche di delocalizzarle in aree diverse, oltre all'ammissibilità di modificare la sagoma degli immobili e la destinazione d'uso.

Il secondo Piano città del 2012 muoveva, almeno formalmente, dall'intento di integrare le periferie nello sviluppo della città attraverso la crea-

⁹² In questo senso F. MUSCO, *Rigenerazione urbana e sostenibilità*, Milano, 2009, p. 21; puntuali critiche sono rilevate da V. MAZZARELLI, *Urbanistica*, cit., p. 3386 e ss.; E. SALZANO, *Fondamenti di Urbanistica*, Bari, 2003, p. 244.

⁹³ Cfr. A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit., p. 115 e ss.

zione di strutture pubbliche, ma anche di luoghi in grado di agevolare la partecipazione, quali parchi, scuole, musei piazze. In particolare, spettava alla Giunta comunale promuovere gli interventi volti al recupero delle aree urbane degradate che costituivano nel loro insieme il Piano città.

In entrambi i casi i Piani sono stati deludenti per il comune assoggettamento alla logica che vede gli interventi edilizi, indipendentemente dal contesto in cui sono collocati, in funzione dello sviluppo economico, prima ancora di quello sociale e ambientale.

In particolare, il Piano città 2012 ha sortito effetti opposti a quelli auspicati: la scarsità di finanziamenti ad esso dedicati ha spinto i Comuni verso una corsa a procacciarsi risorse impiegabili per progetti di veloce realizzazione. Alle esigenze di celerità venivano sacrificate quelle della partecipazione e con essa la possibilità di valutare l'intervento per integrarlo in una più ampia azione di governo del territorio, evitando di ricorrere all'introduzione di varianti negli strumenti urbanistici.

Pertanto, pur essendo matura la consapevolezza della necessità di interventi urbanistici in chiave rigenerativa all'interno di una visione organica di governo del territorio, nella prassi si cede ad interventi in deroga che offuscano la visione auspicata della città e ne pregiudicano la realizzazione.

A questo va aggiunto che negli stessi anni si susseguono diversi interventi legislativi che sotto l'etichetta della "rigenerazione urbana" mirano a sollecitare l'edilizia privata attraverso una semplificazione e liberalizzazione dei titoli abilitativi e anche mediante una rimodulazione degli oneri di costruzione che si inseriscono nel solco dei precedenti interventi legislativi in cui la commistione tra interessi pubblici e privati si è tradotta a vantaggio per questi ultimi⁹⁴.

Analoghe osservazioni possono svolgersi per il c.d. Bando Periferie (DPCM 25 maggio 2016; legge n. 208/2015, art. 1, comma 974, c.d. legge di stabilità 2016), ispirato all'idea di "rammendare"⁹⁵ le periferie e

⁹⁴ Il riferimento è al d.l. 21 giugno 2013, n. 69, c.d. "decreto del fare", al d.l. n. 133 del 12 settembre 2014, c.d. decreto sblocca Italia, e al d.l. 32 del 18 aprile 2019, c.d. decreto "sblocca cantieri, ai quali si aggiungono le misure del d.l. n. 76/2020, c.d. decreto semplificazioni che ha ulteriormente accentuato tale tendenza attraverso misure volte alla concessione di incrementi di volumetria (art. 2-bis, comma 1-ter d.P.R. n. 380/2001), il permesso di costruire in deroga, associati alla riduzione dei costi di costruzione (art. 17, comma 4-bis d.P.R. n. 380/2001).

⁹⁵ In questi termini B. SECCHI, *Cucire e legare, in un progetto per l'urbanistica*, Torino 1989 p. 28; R. PIANO, *Diversamente politico*, in *Periferie. Diario del rammendo delle nostre città. Report 2013-2014 sul G124*, reperibile www.renzopianog124.com.

“ricucirle” al tessuto urbano che nella pratica ha visto una eliminazione della partecipazione e una predilezione per la partnership con privati finanziatori. In tali modelli sempre più marginali si sono rivelati l’interesse pubblico e il contrasto alla povertà abitativa, specie quella estrema.

Questa tendenza rischia di accentuarsi ulteriormente per effetto del d.l. n. 76/2020, c.d. decreto semplificazioni, che interviene sul permesso di costruire in deroga che già il d.l. n. 133/2014 aveva inteso come strumento di rigenerazione. Il decreto semplificazioni non solo ha ampliato l’applicazione della deroga, ma ha esteso la riduzione del 20 per cento del contributo di costruzione per il recupero e riuso di immobili degli immobili dismessi o in via di dismissione (art. 17, comma 4-*bis* d.P.R. n. 380/2001) lasciando ai Comuni la possibilità di un completo esonero dal pagamento del suddetto contributo.

Esonero che si traduce in un mancato introito di risorse da destinare a scopo perequativo configurando il rischio che si perpetuino operazioni di rigenerazioni funzionali essenzialmente alla crescita della rendita di chi è proprietario di immobili o attività nella zona riqualificata⁹⁶. Ancora una volta la rigenerazione sembra essere concepita come volano per il rilancio dell’economia attraverso il settore edilizio più che come chiave di inclusione e coesione; si punta ad attirare capitali privati trascurando l’effetto espulsivo che l’innalzamento dei prezzi delle abitazioni nei quartieri riqualificati avrà sulla comunità residente o aspirante residente.

Si tratta di criticità che in parte possono riscontrarsi anche nel Piano di ripresa e resilienza⁹⁷ (Pnrr).

⁹⁶ L’art. 16, comma 4, lett. *d-ter*) del d.P.R. prevede che solo nel caso in cui gli interventi comportino varianti urbanistiche, deroghe o cambi di destinazione d’uso dalle quali derivi un incremento di valore dell’area interessata, tale incremento di valore calcolato dall’amministrazione comunale, possa essere suddiviso in misura non inferiore al 50 per cento tra il comune e la parte privata ed è erogato da quest’ultima al comune stesso sotto forma di contributo straordinario; la funzione perequativa del contributo straordinario resta circoscritta nel contesto in cui ricade l’intervento, cessione di aree o immobili da destinare a servizi di pubblica utilità, edilizia residenziale sociale od opere pubbliche.

⁹⁷ Un’analisi critica del Piano, specie rispetto al sistema delle fonti del diritto è svolta da E. CAVASINO, *L’esperienza del pnrr: le fonti del diritto dal policentrismo alla normazione euro-governativa*, in *Riv. AIC*, n. 3/2022, p. 247; rispetto al metodo di approvazione, S. NICCOLAI, *L’influenza del Pnrr sui processi di decisione politica*, in *Rivista AIC*, n. 3/2022, p. 222; N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *federalismi.it*, 1/2022, lo assimila a “maxi procedimento euro-nazionale”; in argomento P. ZITOLI-A. CAROSI, *Disciplina e gestione del Recovery Fund con particolare riguardo alle problematiche nazionali*, in *Riv. AIC*, 4/2023, p. 56 e ss.; il concorso di diversi fattori, tra cui le condizioni generali delle Paese, specie quelle

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) adotta un approccio integrato alla questione abitativa e alla rigenerazione urbana inserendo entrambe nella componente 2, “Infrastrutture sociali, famiglia, comunità e Terzo settore”, appartenente alla missione 5 focalizzata su “Coesione e inclusione”. Per la specifica misura 2 “Rigenerazione urbana e housing sociale”, è stato stanziato un budget approssimativo di 9 miliardi di euro.

In particolare, il PNRR articola l’investimento nell’housing sociale e nella rigenerazione urbana attraverso tre principali direttrici: a) Investimento 2.1: progetti di rigenerazione urbana destinati a mitigare fenomeni di marginalizzazione e degrado sociale, con un finanziamento di 3,3 miliardi di euro; b) Investimento 2.2: piani urbani integrati (Pui), con risorse pari a 2,92 miliardi di euro; c) Investimento 2.3: un programma innovativo per migliorare la qualità dell’abitare (Pinquia), che riceve 2,8 miliardi di euro.

L’obiettivo della prima linea di investimento è di assegnare ai Comuni con una popolazione superiore ai 15.000 abitanti, finanziamenti mirati a mitigare i problemi di emarginazione e degrado sociale, oltre a valorizzare il decoro urbano e migliorare la qualità dell’ambiente sociale e naturale. A tal fine si interviene su diversi fronti: recupero e riutilizzo di aree e infrastrutture pubbliche già esistenti da reimpiegare a fini di interesse generale, ivi compresa la demolizione di costruzioni abusive realizzate da privati; aumento del livello di decoro urbano e del benessere sociale e ambientale, anche attraverso la ristrutturazione di edifici pubblici che potranno essere funzionali per lo sviluppo di servizi sociali, culturali, educativi e formativi, o per la promozione di iniziative culturali e sportive, oltre che per progetti di mobilità sostenibile.

La seconda linea di intervento si concentra sulle periferie delle città puntando a rinnovarle in aree smart ed eco sostenibili, compatibilmente

economiche e politiche, oltre alla capacità di indirizzo politico, determinante per l’efficacia delle misure avviate con il Pnrr è evidenziato da N. LUPO, *Il divieto di invertire la marcia* (c.d. reversal) *nelle riforme PNRR già adottate: si chiarisce un altro elemento essenziale del nuovo “metodo di governo”*, in *Forum Quad. cost. Rassegna*, 4/2023, p. 10 e ss.; ID., *PNRR e cicli politico-elettorali, tra Unione europea e Stati membri*, *Editoriale*, in *federalismi.it*, 28/2023, IV e ss.; F. BILANCIA, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell’economia in attuazione del Recovery and Resilience Facility, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2022, 1 ss; in argomento si vedano le riflessioni raccolte in AA.VV., *Il PNRR... e poi?*, in *Riv. Gruppo di Pisa*, 2/2023, 206 ss.; per riflessioni di ordine economico G. VIESTI-L. CHIAPPERINI, *Il PNRR e il rilancio dell’Italia*, in *Menabò di Etica ed Economia*, 14 maggio 2023; G. VIESTI, *Riuscirà il PNRR a rilanciare l’Italia?*, Donzelli, Milano, 2023.

con le esigenze di contenimento del consumo di suolo. A tal fine si prefigura di “ricucire” il tessuto urbano attraverso il miglioramento delle infrastrutture e la mobilità tra comuni capofila e comuni minori limitrofi. Qui non vi è una specifica attenzione agli interventi di contrasto alla povertà abitativa che forse si intende perseguibile attraverso più generici obiettivi di recupero e valorizzazione di spazi e aree urbane preesistenti finalizzati al miglioramento della qualità della vita anche attraverso la partecipazione sociale ed imprenditoriale. A riguardo si fa un esplicito riferimento alla co-progettazione da avviare con gli enti del Terzo settore, coerentemente con una logica di micro- rigenerazione dal basso, sempre più diffusa negli attuali contesti urbani; si dispone, inoltre, che i privati possano partecipare con un finanziamento massimo pari al 30 per cento dell’investimento, oltre alla possibilità di utilizzare il “Fondo dei fondi” della Banca Europea degli investimenti ⁹⁸.

È la terza direttrice, c.d. Pinqua, ad essere più precisamente dedicata alla questione abitativa. In particolare, si prevedono due principali linee di intervento, entrambe da attuare senza ulteriore consumo di suolo. Su un primo versante si punta alla riqualificazione e all’aumento dell’offerta di housing sociale attraverso la ristrutturazione dell’esistente, mirando contemporaneamente all’inclusione sociale e al miglioramento del benessere nell’ambiente urbano; la seconda linea di intervento si concentra sul miglioramento dell’edilizia residenziale pubblica, con particolare attenzione a progetti di grande rilevanza strategica. In questa ottica nel bando del Programma (D.I. 395/2020) si dispone che al fine di ridurre il disagio abitativo, specie nelle periferie, e per migliorare la qualità dell’abitare nella città, la proposta di processi di rigenerazione urbana dovranno avere come fine prioritario l’edilizia residenziale sociale, nel rispetto dei principi e degli obiettivi della Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile e del Piano nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici, secondo il modello proprio della *smart city*.

⁹⁸ In particolare, come riportato da C. FALASCA, *Housing sociale e rigenerazione: una nuova stagione di politiche urbane?*, in *Forum terzo settore, Il Pnrr, le politiche sociali e il Terzo settore*, luglio 2023, forumterzosettore.it, p. 82 e ss. i “progetti dovranno restituire alle comunità una identità attraverso la promozione di attività sociali, culturali ed economiche con particolare attenzione agli aspetti ambientali, ai servizi alla persona e al miglioramento dell’accessibilità e dell’intermodalità delle infrastrutture anche allo scopo di trasformare territori metropolitani vulnerabili in territori efficienti, sostenibili e produttivi aumentando, ove possibile, il loro valore. Il criterio di base per l’accesso al finanziamento è il livello dell’Indice di vulnerabilità sociale. I piani selezionati ricadenti nelle periferie delle 14 città metropolitane sono 31”.

Nonostante l'apprezzamento per il riferimento degli interventi agli obiettivi propri della dimensione sociale e ambientale che ben si raccordano ai principi di solidarietà, eguaglianza e tutela dell'ambiente (artt. 2, 3, 9 Cost.), va rilevato che tutte le linee di intervento stanno riscontrando problemi di attuazione che possono farsi risalire a molteplici fattori. A pesare è certamente la mancanza di un approccio organico che risalta proprio in riferimento al Pinqua. Sono infatti previsti diversi stanziamenti e diverse amministrazioni da coinvolgere nei programmi di rigenerazione, senza un efficace coordinamento poiché la gestione appare incentrata sul Ministero dell'Interno la cui attività sembra sostanzialmente legata da quella del Ministero infrastrutture e mobilità sostenibile (Mims)⁹⁹.

Soprattutto, oltre alle perplessità relative alla concezione meramente tecnologica della smartness già espresse in precedenza, si rileva come ancora una volta l'attenzione alla coesione e all'inclusione sociale si riveli di fatto molto superficiale.

Guardando agli indicatori utilizzati dall'Alta commissione istituita ad hoc dal Mims per la valutazione delle proposte Pinqua, infatti, si riscontra che non vi è un indicatore relativo all'aumento del numero di alloggi rispetto a quello già esistente, ma vi sono molteplici indicatori convergenti nell'obiettivo di migliorare le condizioni abitative e sociali di quanti sono già in possesso di un alloggio¹⁰⁰. Né è prevista una premialità per le proposte che contemplino l'aumento degli alloggi Erp, il che conferma una scarsa attenzione nella risposta alla domanda abitativa dei soggetti più disagiati, rispetto a quella offerta per la fascia grigia destinataria dell'housing sociale. Ne deriva che l'aumento degli alloggi Erp non dipende da una visione organica della questione abitativa per l'intero territorio nazionale, ma dipende dalle modalità con cui è stata progettata la proposta ammessa al finanziamento, assumendo in que-

⁹⁹ In questi termini G. SORRENTI, *Diritti senza dimora*, cit., p. 479.

¹⁰⁰ Peraltro la stessa filosofia si riscontra anche nel programma complementare al Pnrr "Sicuro, verde e sociale: riqualificazione dell'edilizia residenziale pubblica, per il quale sono stati assegnati 950 milioni di euro alle Regioni per la riqualificazione dell'Erp, al fine di migliorarne l'efficienza energetica e la sicurezza sismica (d.l. n. 59/2021 con il quale è stato approvato il Piano nazionale per gli investimenti complementari, volto ad integrare con risorse nazionali gli interventi del Pnrr, convertito con legge n. 101/2021); si tratta peraltro di un obiettivo cumulabile con gli incentivi Superbonus 110% ai quali possono accedere anche gli istituti autonomi di case popolari (IACP) o comunque ex IACP; art. 19, comma 9, lett. c) del d.l. n. 34/2020, c.d. decreto rilancio.

sto modo i caratteri di una mera eventualità¹⁰¹ che finisce per incidere sull'accentuazione della povertà abitativa, nelle regioni e nelle città con minori risorse e capacità progettuali.

6. *La rigenerazione urbana “dal basso” e tutela dell'ambiente urbano*

In ragione della relazione che intercorre tra giustizia ambientale e giustizia sociale, l'adeguatezza della chiave rigenerativa per il contrasto alla povertà abitativa appare ulteriormente evidenziata, specie alla luce delle revisioni degli artt. 9 e 41 Cost.¹⁰², considerando il rapporto che lega il governo del territorio e l'urbanistica alla tutela dell'ambiente, compreso quello urbano. Come rilevato dalla Corte costituzionale, il modo in cui viene concepito e pianificato lo sviluppo della città, l'urbanistica, “traguarda le più recenti concezioni di territorio, considerato non più solo come spazio topografico suscettibile di occupazione edificatoria ma rivalutato come una risorsa complessa che incarna molteplici vocazioni

¹⁰¹ Cfr. PINQUA, *Progetti e prime evidenze*, Mims, 2022, www.mit.gov.it.Rapporto_pinqu.pdf. Sul punto C. FALASCA, *Housing sociale*, cit., p. 85 riporta che “Complessivamente sono state presentate 281 proposte (...) contenenti 1.476 interventi. Dai dati forniti le aree meridionali presentano la percentuale maggiore di superficie coperta dagli interventi (40,31%). Le stesse coinvolgono anche la percentuale maggiore di superficie esistente oggetto di proposta (48,07%) e di superficie esistente oggetto di demolizione e ricostruzione (54,74%). Di contro, le proposte del centro Italia hanno puntato sulla realizzazione di nuove superfici edificate, con una percentuale di nuova edificazione pari a circa i 2/3 (57,92%) della superficie di nuova edificazione totale”.

¹⁰² Sul punto la letteratura è vasta, senza pretesa di esaustività, in chiave critica rispetto alla revisione degli artt. 9 e 41 Cost. introdotta dalla legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, si veda R. BIFULCO, *La legge costituzionale 1/2022: problemi e prospettive*, in *Analisi giuridica* n.1/2022, p. 7; G. DI PLINIO, *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*, in *federalismi.it*, paper, 1 luglio 2021, p. 1 ss.; F. RESCIGNO, *Quale riforma per l'articolo 9*, in *federalismi.it*, paper, 23 giugno 2021, p. 2; T.E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *federalismi.it*, paper, 23 giugno 2021, p. 1 ss.; con specifico riguardo alla revisione dell'art. 41 Cost. F. DE LEONARDIS, *La riforma “bilancio” dell'art. 9 Cost. e la riforma “programma” dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022*, in *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, 2022, p. 49; per una ricostruzione delle diverse posizioni è offerta da M. BENVENUTI, *La revisione dell'articolo 41, commi 2 e 3, della Costituzione, i suoi destinatari e i suoi interpreti*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2/2023, p. 59.

(ambientali, culturali, produttive, storiche)”¹⁰³, tutte riconducibili alla dimensione sociale.

Numerose ricerche dimostrano come la tutela dell’ambiente, soprattutto in ambito urbano, sia strettamente collegata alla tutela della pari dignità sociale mostrando come una cattiva gestione del territorio e delle sue risorse abbia effetti negativi di diversa intensità sulle persone, colpendo più duramente le fasce già deboli¹⁰⁴.

Specie nelle grandi città, le aree maggiormente affette dal deterioramento dell’ambiente sono spesso quelle dove la popolazione presenta una netta divisione razziale o è prevalentemente composta da strati sociali poveri e comunità di lavoratori salariati; spesso nei quartieri a basso reddito sono collocati impianti industriali inquinanti o discariche, esponendo i residenti a rischi sanitari elevati e riducendo la loro qualità della vita¹⁰⁵.

Questi aspetti sono al centro del movimento globale impegnato nella lotta contro i cambiamenti climatici per una “giustizia ambientale”, rivendicata in ragione della consapevolezza della stretta correlazione tra ingiustizia ambientale e disuguaglianze sociali ed economiche¹⁰⁶.

¹⁰³ Corte costituzionale, sent. n. 179 del 16 luglio 2019; in questo senso evidenzia la configurazione di una tutela “urbanistica” dell’ambiente P.G. PORTALURI, *L’ambiente e i piani urbanistici*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell’ambiente*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 237 ss.; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Governo del territorio e ambiente*, *ibidem*, p. 220 e ss.; P. MADDALENA, *Il diritto dell’ambiente. Una riflessione giuridica sulla difesa ecologica del pianeta*, La Scuola di Pitagora, Napoli, 2012.

¹⁰⁴ *Ex multis*, D.R. BOYD, *UN Human Rights Council - Special Rapporteur on the Issue of Human Rights Obligations Relating to the Enjoyment of a Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment*, *Issue of Human Rights Obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable Environment*, 8 January 2019, in *digitallibrary.un.org*; I. MIKATI-A. F. BENSON-T. J. LUBEN-J.D. SACKS-J. RICHMOND-BRYANT, *Disparities in Distribution of Particulate Matter Emission Sources by Race and Poverty Status*, in *American Journal of Public Health*, 2018, p. 1 e ss.

¹⁰⁵ Sul tema ampiamente R. BIFULCO-E. SCOTTI, *Equità ambientale e sviluppo sostenibile: spunti per una riflessione a partire dall’esperienza dell’Environmental Justice*, in G. CERRINA FERONI, T.E. FROSINI-L. MEZZETTI-P.L. PETRILLO (a cura di), *Ambiente, energia alimentazione. Modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile*, I, Fondazione Cesifin, *www.cesifin.it*, p. 169 e ss.; M.S. GIANNINI, *Diritto dell’ambiente e del patrimonio naturale e culturale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, 1125; in Italia è emblematico il caso dell’ex Ilva di Taranto in cui la tutela dell’ambiente e della salute sono entrati in un bilanciamento irrisolvibile rispetto al diritto al lavoro.

¹⁰⁶ L. RONCHETTI, *Il bilanciamento tra tutela dell’ambiente e garanzia dei diritti costituzionali. Un eco-costituzionalismo in nome della giustizia ambientale*, in M. CECCHETTI-L. RONCHETTI-E. BUTI LIBERATI, *Tutela dell’ambiente: diritti e politiche*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, p. 59 e ss., specie pp. 68-69 in cui osserva come le

Tali consapevolezze sono rimarcate nell'attuale testo dell'art. 9 Cost., in cui l'interesse per la tutela ambientale¹⁰⁷ si disvela non solo come valore costituzionale, ma come "principio fondamentale a carattere oggettivo, affidato alla cura di apposite politiche pubbliche"¹⁰⁸ che, analogamente

ingiustizie ambientali patite dalle fasce deboli sono alla base del motivo per cui le lotte ambientaliste e gli studi sul degrado ambientale sono emersi in contesti che intrecciano l'antirazzismo, il femminismo e le lotte dei lavoratori, evidenziando una convergenza tra queste diverse posizioni. Da qui nasce la critica all'uso del termine "Antropocene" per descrivere l'era geologica attuale, in cui l'ambiente terrestre, in tutte le sue caratteristiche fisiche, chimiche e biologiche, è fortemente influenzato dall'azione umana su scala locale e globale, con un particolare degrado dell'atmosfera. Si contesta che questa situazione sia attribuibile all'umanità nel suo complesso, poiché, tale attività distruttiva è in realtà promossa e sostenuta dalla classe dirigente mondiale, composta prevalentemente da uomini bianchi e ricchi, che incoraggiano una crescita economica basata sullo sfruttamento delle risorse naturali e umane.

¹⁰⁷ Sebbene non si faccia riferimento al concetto di sviluppo sostenibile, esso è stato ritenuto implicito alla tutela dell'ambiente nell'interesse delle future generazioni; in questo senso A.O. COZZI, *La modifica degli artt. 9 e 41 Cost. in tema di ambiente spunti dal dibattito francese sulla Carta dell'ambiente del 2004 tra diritti e principi*, in *DPCE online*, 4/2021 p. 3391; più precisamente nel testo costituzionale si fa riferimento all'ambiente, alle biodiversità e agli ecosistemi, distinzione criticata in ragione della sostanziale unitarietà e multidimensionalità del concetto ambiente così come già evidenziato da A. POSTIGLIONE, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *RTDP*, 1985, p. 49 e ss.; M.S. GIANNINI, "Ambiente": *saggio sui diversi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, p. 23 e ss. in cui si riferisce a tre gruppi di istituti giuridici distinti: quelli concernenti la tutela delle bellezze paesistiche, quelli concernenti la qualità della vita e "quelli concernenti il governo del territorio, in quanto siano da preservare certi tratti ecologici, quindi un'attività urbanistica".

¹⁰⁸ Così M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente*, cit., p. 305; ID., *Osservazioni e ipotesi per un intervento di revisione dell'art. 9 della Costituzione avente ad oggetto l'introduzione di una disciplina essenziale della tutela dell'ambiente tra i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale. Audizione presso la 1ª Commissione permanente del Senato della Repubblica "Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione"*, in *Dir. pubb. eur., Rassegna online*, 1, 2020, specie p. 16 e ss.; ID., *La disciplina sostanziale della tutela dell'ambiente nella Carta repubblicana: spunti per un'analisi della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Istit. feder.*, 4/2022, p. 797 e ss.; analoghe modifiche costituzionali volte a rafforzare la tutela dell'ambiente sono state apportate alla Legge fondamentale tedesca con legge del 27 ottobre 1994, art. 20 A, che attribuisce allo Stato il compito di tutelare i fondamenti naturali della vita anche nell'interesse delle future generazioni; più recentemente il Tribunale costituzionale federale, il 24 marzo 2021 ha dichiarato l'incostituzionalità di alcune disposizioni del *Bundes-Klimaschutzgesetz* del 2019, concernenti limiti di emissioni inquinanti, dichiarando che nel bilanciamento con i diversi interessi vanno considerati gli effetti potenzialmente irreversibili derivanti dagli agenti inquinanti, specie

a quanto configurato dalla legge costituzionale n. 1/2012 di riforma degli artt. 81 e 97 Cost.¹⁰⁹, andranno impostate operando un bilanciamento non più solo intragenerazionale, ma anche intergenerazionale¹¹⁰; il che complica oltremodo l'attività del futuro legislatore e del giudice, fermo restando che nel bilanciamento delle future politiche sarà necessario guardare all'intero ecosistema¹¹¹ di cui l'uomo è parte e in cui sviluppa le sue molteplici relazioni¹¹².

nell'interesse delle future generazioni i cui diritti di libertà non possono essere esposti al pericolo dai decisori pubblici (Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18, Leitsätze, 4); la sentenza è commentata da R. BIFULCO, *Cambiamento climatico, generazioni future (e sovranità) in una storica sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco*, in *Astrid Rassegna*, 12, 2021, p. 1; più ampiamente D.R. BOYD, *The Environmental Rights Revolution. A Global Study of Constitutions, Human Rights, and the Environment*, Vancouver: Ubc Press, 2012; E. DALY-J.R. MAY, *Introduction*, in ID. (a cura di), *Implementing Environmental Constitutionalism. Current Global Challenges*, Cambridge University Press, Cambridge, 2018, *passim*.

¹⁰⁹ Sul punto A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Riv.AIC*, 1, 2014, specie p. 12.

¹¹⁰ R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future*, cit., specie p. 165 e ss.; lo stesso A. in *La legge costituzionale 1/2022*, cit., p. 21 ritiene essere fuor di dubbio che con la costituzionalizzazione delle generazioni future, si acquisisce anche tutto l'acquis relativo allo sviluppo sostenibile, considerato che obiettivo di quest'ultimo è la ricomposizione degli interessi delle generazioni del presente con quelli delle generazioni del futuro; in argomento M. D'AMICO, *Audizione sui disegni di legge costituzionale nn.83 e connessi*, in *Oss. cost.*, 3 dicembre 2019

¹¹¹ In ragione della unitarietà e della multidimensionalità del concetto di ambiente, esso può essere inteso in "termini generali e omnicomprensivi" (Corte cost. sent. nn. 367 e 368 del 2007); evidenza una stretta connessione tra la tutela dell'ambiente e la tutela dell'ecosistema A. COLAVECCHIO, *La tutela dell'ambiente fra Stato e Regioni: l'ordine delle competenze nel prisma della giurisprudenza costituzionale*, in F. GABRIELE-A.M.NICO (a cura di), *La tutela multilivello dell'ambiente*, Cacucci, Bari, 2005, p. 2; nel senso di una distinzione tra ambiente ed ecosistema precedentemente Corte cost., sent. n. 12/2009; in dottrina G. SALERNO, *La tutela dell'ambiente e dell'ecosistema nel regionalismo differenziato*, in *Corti supreme e salute*, n. 2, 2019, p. 393 ritiene che con la disposizione di cui all'art. 117 Cost., comma 2, lett. s), relativa alla "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema", si sia configurata una distinzione tra l'intervento del legislatore volto a tutelare l'ambiente disciplinando "ogni fenomeno, evento o comportamento che possa alterare o pregiudicare, in modo più immediato e diretto, l'equilibrio dell'habitat degli esseri umani"» da quello di tutela dell'ecosistema per la cui tutela «l'intervento dello Stato è richiesto ai fini della loro conservazione per le generazioni presenti e future»; in questo senso anche S. ZANINI, *La tutela dell'ecosistema tra scienza e diritto*, in *Riv. AIC*, n. 3, 2019, p. 452 e ss.

¹¹² Come osservato da F. CAPRA, *La Terra è la casa comune degli uomini*, in *Equilibri* n. 3/2006, p. 439, specie p. 441 "La ragione per cui studiamo gli ecosistemi è per

In questa ottica occorre guardare alla tutela dell'ambiente, compreso quello urbano, "come bene giuridico" radicato nella Costituzione "attraverso il combinato disposto dagli artt. 2, 3, 9, 41 e 42 Cost."¹¹³ così che l'azione di rimozione degli ostacoli della Repubblica venga perseguita attraverso i doveri di solidarietà (art. 2 Cost.), soprattutto mediante la conformazione del diritto di proprietà (art. 42 Cost.) e di iniziativa economica (art. 41 Cost.) all'utilità sociale, "alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana.". In questa prospettiva, la legge di revisione costituzionale n. 1/2022 inserendo all'art. 41 Cost. l'ambiente come limite all'iniziativa economica privata rende esplicita la "subordinazione dei valori economicistici ai fini sociali, di umanizzazione e di partecipazione effettiva dei lavoratori alla vita associata, all'organizzazione, al potere politico, economico e sociale", già desumibile dalla lettura combinata dei suddetti articoli che delineano un modello economico in cui sono i valori personalistici ad avere prevalenza su quelli economicistici¹¹⁴.

Relativamente agli strumenti di contrasto alla povertà abitativa, anche il nuovo art. 41 Cost. offre una chiara base costituzionale per l'orientamento verso valori propri dell'economia circolare, in cui centrali sono gli interventi di rigenerazione urbana; questi ultimi vanno costruiti in una logica più estesa di quella della mera sostenibilità che caratterizza la c.d. green economy, per includere obiettivi di equità sociale finora trascurati¹¹⁵.

imparare come si costruiscono delle comunità umane sostenibili. Dobbiamo capire le relazioni, un approccio che va nella direzione opposta a quella scientifica tradizionale della cultura occidentale. Nelle scienze tradizionali cerchiamo di misurare e di pesare le cose, ma le relazioni non possono essere né misurate né pesate. Per le relazioni è necessario disegnare una mappa. Tracciando una mappa delle relazioni che evidenzia le connessioni tra i diversi elementi o tra i diversi membri della comunità".

¹¹³ Cass. Sez. III Civ. 19 giugno 1996, n. 5650, in *Riv. giur. amb.*, 1997, 679.

¹¹⁴ Così A. PREDIERI, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, cit., pp. 404-405; a riguardo si condivide la posizione di chi ritiene che il nuovo art. 41 Cost. risponda essenzialmente all'«l'esigenza 'contingente' di etichettare in modo vistoso con il marchio 'green' un sistema costituzionale che in verità da diversi decenni riconosce nell'ambiente un 'valore' costituzionalmente protetto» così L. CASSETTI, *Salute e ambiente come limiti «prioritari» alla libertà di iniziativa economica?*, in *federalismi.it*, paper, 23 giugno 2021, p. 6; diversamente F. DE LEONARDIS, *La riforma «bilancio» dell'art. 9 Cost. e la riforma «programma» dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022, suggestioni a prima lettura*, in *Aperta contrada*, 28 febbraio 2022, p. 11. Ritiene che la revisione dell'art. 41 Cost. sia una "vera e propria rivoluzione destinata a modificare la Costituzione economica del nostro Paese".

¹¹⁵ Si vedano le critiche di J. GOODMAN-A. SALLEH, *The 'Green Economy': Class*

Soprattutto, il punto nodale risiederà nella capacità del legislatore nazionale di concepire gli obiettivi di regolazione e di trasformazione del territorio¹¹⁶, in una logica rigenerativa che consenta di evitare le criticità sperimentate finora.

Le politiche in chiave rigenerativa fin qui delineate, infatti, si collocano in un quadro normativo frammentato ed eterogeneo, aggravato dalla prassi seguita dalle regioni di disporre interventi in deroga agli strumenti urbanistici, specie in relazione al Piano casa (d.l. n. 112/2008) per la cui attuazione, forzando l'esercizio della loro competenza concorrente (art. 117, comma 3, Cost.), sono ricorse a ripetute proroghe dei bonus volumetrici poi dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale¹¹⁷.

In realtà, a pesare sulla frammentarietà del quadro normativo è l'inclusione della materia urbanistica in quella più ampia "governo del territorio" di competenza legislativa concorrente (art. 117, comma 3) che richiede una legge statale recante principi vincolanti per i legislatori regionali che tuttora manca. Permanendo la c.d. legge urbanistica fondamentale n. 1150 del 1942, oramai inadeguata alle condizioni socioeconomiche del Paese, si è venuto a configurare un quadro disomogeneo in cui gli interventi regionali e locali sono stati realizzati spesso ricorrendo ad una disciplina affine a quella del governo del territorio che, non risultando essere sempre idonea, ha costretto la Corte costituzionale in primis a ricostruire il quadro delle competenze¹¹⁸. Anche recentemente

Hegemony and Counter-Hegemony, in *Globalizations*, n. 10/2013, p. 411 e ss.; in argomento D. PORENA, *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Giappichelli, Torino, 2017.

¹¹⁶ Così A. MOLITERNI, *La sfida ambientale e il ruolo dei pubblici poteri in campo economico*, in *RQDA*, 2020, p. 32 e ss.

¹¹⁷ Sul punto G. SORRENTI, *Diritti senza dimora*, cit., p. 466 rileva che "In virtù delle numerose e ripetute disposizioni approvate a livello regionale, che si sono susseguite fino a oggi, la normativa nazionale ha finito per risultare tuttora operativa in larghissima parte del territorio della penisola, tranne che in Emilia-Romagna e Lombardia, dove da anni il piano berlusconiano non viene prorogato, oltre che in Toscana, dove nel 2010 ne è stata stabilita la validità fino al termine ultimo del dicembre 2022. Caso a sé stante è quello della Provincia autonoma di Trento, che non ha mai recepito le misure del Piano nazionale. Nella maggioranza delle Regioni italiane il piano di ampliamento edilizio è stato reso strutturale o inglobato in leggi regionali più organiche sul governo del territorio e la rigenerazione urbana".

¹¹⁸ Il riferimento è, ad esempio, al d.lgs n. 42/2004, Codice dei beni culturali e del paesaggio che non fornisce esaustivamente i principi in materia urbanistica, sebbene copiosa giurisprudenza costituzionale, tra cui sent. n. 54/2021; n. 74/2021, n. 24/2022, n. 17/2023 e da ultimo sent. n. 90/2023 ribadisce che comunque le leggi regionali "debbono

il Giudice delle leggi ha avuto modo di ribadire che ai fini dello sviluppo ordinato degli interventi edilizi e del territorio è necessario che la normativa regionale sia rispettosa dei principi in materia urbanistica e degli standard stabiliti dal legislatore statale (sentt. n. 24/2022; n. 219/2021). È pacifico, infatti, che “il prolungato succedersi delle proroghe di una disciplina derogatoria, in contrasto con le esigenze di una regolamentazione organica e razionale dell’assetto del territorio, presenta un innegabile rilievo (sentenze n. 24/2022 e n. 170/2021)», dato che la disposizione di “interventi parcellizzati, svincolati da una coerente e stabile cornice normativa di riferimento, trascura l’interesse all’ordinato sviluppo edilizio, proprio della pianificazione urbanistica” (sent. n. 24/2022; sent. n. 219/2021; sent. n. 17/2023; sent. n. 19/2023).

In assenza di una moderna legge quadro nazionale in materia sono state le diverse leggi regionali ad aver assunto un ruolo di primo piano nell’obiettivo di contenimento del suolo e di rigenerazione urbana¹¹⁹; a

prevedere (o devono essere interpretate nel senso che devono prevedere) il rispetto tanto della normativa sugli standard urbanistici quanto del codice dei beni culturali” (punto 9.3.3. cons. dir); in argomento recentemente M. MENGOZZI, *Il “Governo del territorio” e la sua intersezione strutturale con la “tutela dell’ambiente”: linee di continuità e di evoluzione*, in *federalismi.it* 26 luglio 2017, p. 9; C. PINELLI, *La giurisprudenza costituzionale in materia di governo del territorio in assenza di legge cornice*, cit., p. 1779; E. GIANFRANCESCO, *La riorganizzazione territoriale: un puzzle anche per il costituzionalista*, in *federalismi.it*, 2019, p. 1 e ss.

¹¹⁹ Tra le leggi regionali volte al contenimento dell’uso di suolo si segnalano la legge regionale del Lazio, 18 luglio 2017, n. 7, recante *Disposizioni per la rigenerazione urbana e il recupero edilizio*; la legge regionale della Puglia, del 1 agosto 2008, n. 21, recante *Norme in materia di rigenerazione urbana*, in cui la politica urbanistica è integrata da altre politiche e orientata al miglioramento non solo delle condizioni urbanistiche ma anche di quelle “abitative, socioeconomiche, ambientali e culturali degli insediamenti umani e mediante strumenti di intervento elaborati con il coinvolgimento degli abitanti e di soggetti pubblici e privati interessati”; Marche, legge regionale 1 luglio 2021, n. 14, *Disposizioni in materia di rigenerazione urbana e attività edilizia*. Modifiche alla legge regionale 23 novembre 2011, n. 22 e alla legge regionale 8 ottobre 2009, n. 22; Piemonte, legge regionale n. 16/2018, *Misure per il riuso, la riqualificazione dell’edificato e la rigenerazione urbana*; Liguria, legge regionale n. 23/2018; Lombardia, legge regionale n. 18/2019, *Misure di semplificazione e incentivazione per la rigenerazione urbana e territoriale, nonché per il recupero del patrimonio edilizio esistente*. Modifiche e integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (*Legge per il governo del territorio*) e ad altre leggi regionali; specie, art. 125 in cui si definisce la rigenerazione come una modalità alternativa al consumo di suolo; legge regionale 10 novembre 2014, n. 65, *Norme per il governo del territorio*; Emilia-Romagna, legge regionale n. 24/2017, *Disciplina regionale sulla tutela e uso del territorio*.

quest'ultima, peraltro, sono connessi ulteriori obiettivi complementari come la riqualificazione e il recupero dei centri storici, la lotta al degrado e spopolamento urbano e il più ampio obiettivo di tutela dell'ecosistema¹²⁰.

In larga parte si è trattato di modelli di rigenerazione dall'alto (top down) volti a garantire la "sostenibilità, l'equità e la competitività del sistema sociale ed economico, ed il soddisfacimento dei diritti fondamentali delle attuali e future generazioni inerenti in particolare alla salute, all'abitazione ed al lavoro"¹²¹. In particolare, questo tipo di rigenerazione "dall'alto", o macrorigenerazione può articolarsi in una pianificazione urbanistica che è poi attuata dai comuni che, avvantaggiati dalla conoscenza del luogo, possono delineare le strategie migliori per lo sviluppo urbano¹²². Più frequentemente nella legislazione regionale si riscontra il ricorso a dei veri e propri programmi di rigenerazione elaborati con

¹²⁰ Sul punto G. GARDINI, *Alla ricerca della "città giusta". La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*, in *federalismi.it*, n. 24/2020, p. 44 e ss. ricorda la legge regionale n. 24/2017 dell'Emilia-Romagna come un esempio di approccio induttivo e pragmatico nell'urbanistica partendo dalla fissazione dell'obiettivo (contenimento del consumo di suolo) e definendo di conseguenza gli strumenti e i metodi per il suo perseguimento; in particolare, la legge dell' Emilia Romagna ha sostituito il precedente sistema (costituito dal Piano strutturale, piano operativo comunale, piani urbanistici attuativi e regolamento urbanistico), unicamente con il Piano Urbanistico generale e un insieme di accordi operativi con privati: più in dettaglio si veda il numero monografico della Rivista giuridica di urbanistica, n. 2/2020; evidenzia l'innovatività dell'approccio al contenimento di suolo M. DUGATO, *L'uso accettabile del territorio*, in *Istit. feder.*, 2017, p. 598.

¹²¹ Art. 1, legge regionale Emilia-Romagna n. 24/2017.

¹²² In questo senso, ad esempio, la Regione Emilia Romagna definisce nell'ambito del piano urbanistico generale lo strumento di pianificazione con il quale il Comune adotta scelte strategiche di assetto e sviluppo urbano di propria competenza orientate prioritariamente alla rigenerazione del territorio urbanizzato, alla riduzione del consumo di suolo e alla sostenibilità ambientale e territoriale degli usi e delle trasformazioni" (art. 1, comma 2, legge regionale Emilia Romagna numero 24/2017); sulla base dei piani urbanistici generali sono adottati gli accordi operativi e i piani attuativi di iniziativa pubblica che sostituiscono i piani urbanistici operativi di iniziativa pubblica e privata previsti dalla previgente legislazione; analogamente, la legge regionale della Lombardia, n. 31/2014, modificata dalla legge regionale n. 16/2017 attribuisce alla Regione la titolarità per stabilire la soglia di riduzione di suolo mentre i comuni rivestono un ruolo determinante nel definire, in conformità ai parametri stabiliti dalla Regione, la soglia comunale del consumo di suolo e gli ambiti di intervento della rigenerazione urbana; sul punto T. BONETTI, *La riforma urbanistica in Emilia-Romagna tra presente e futuro*, in *Istit. feder.*, 2017, p. 681 e ss.

il coinvolgimento dei soggetti pubblici e privati ¹²³ volti a realizzare gli obiettivi programmati secondo la gestione del territorio decisa dal Comune e dalla Regione ¹²⁴.

A fare da contraltare a questo modello è la rigenerazione “dal basso” (bottom up), maggiormente consapevole dei bisogni della comunità e degli obiettivi di inclusione sociale, coerente con l’ideale di una città collaborativa e solidale e con l’assetto di una amministrazione condivisa (art. 118, 4 comma, Cost.) ¹²⁵.

Questo tipo di rigenerazione, c.d. microrigenerazione, si caratterizza per l’attività di trasformazione incentrata su beni che sono “funzionali alla collettività, il cui uso trascurato o negletto ben potrebbe rappresentare un’occasione di riappropriazione attraverso la gestione condivisa pubblico-privato” ¹²⁶. Il riferimento è ai beni comuni urbani, c.d. urban commons ¹²⁷, di cui sono state fornite innumerevoli definizioni, all’inter-

¹²³ Così R. DIPACE, *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, in *Istit. feder.*, n. 3/2017, p. 625.

¹²⁴ Così come previsto, ad esempio, dalla legge regionale pugliese n. 13/2008, della legge della Regione Lazio n. 7/2017, della legge della Regione Veneto n. 56/2017.

¹²⁵ Cfr. G. ARENA-M. BOMBARDELLI (a cura di), *L’amministrazione condivisa*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022; C. IAIONE, *La città collaborativa: la governance dei beni comuni per l’urbanistica collaborata e collaborativa*, in F. FONTANARI-G. PIPERATA (a cura di), *Agenda Re CYCLE*, cit., p. 98 e ss.; ID., *The right to the co-city*, cit., p. 112 e ss.; ID., *L’azione collettiva urbana. Tra partenariato pubblico-comunità e pubblico-comunità-privato*, in P. CHIRULLI-C. IAIONE (a cura di), *La co-città*, Napoli, 2018, p. 17 e ss.; P. CHIRULLI-C. IAIONE (a cura di), *La co-città. Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, Jovene, Napoli, 2018; F. GIGLIONI, *La rigenerazione dei beni urbani di fonte comunale in particolare confronto con la funzione di gestione del territorio*, in F. DI LASCIO-F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Il Mulino, Bologna, 2017, p. 215; R.A. ALBANESE-E. MICHELAZZO-A. QUARTA (a cura di), *Gestire i beni comuni urbani. Modelli e prospettive*, Atti del convegno di Torino, 27-28 febbraio 2019, Torino, 2020; D. DONATI, *Le città collaborative: forme, garanzie e limiti delle relazioni orizzontali*, in *Istit. feder.*, 2019, 947; nella letteratura americana S. FOSTER, *The city as an ecological space: social capital and land use*, in *Notre Dame Law Review* 82, 2006-2007, p. 532 e ss.; ID., *Collective action and the urban commons*, *ibidem*, 2013, p. 57.

¹²⁶ Così P. URBANI, *Nel decreto semplificazioni (l.120 2020) la disciplina degli usi temporanei dei beni comuni*, in *Pausania.it*, 19 ottobre 2020, richiamando S. SETTIS, *Com’è bella la città di qualità*, in *Il Sole 24 ore*, 3 giugno 2018.

¹²⁷ I beni comuni urbani possono definirsi come “gli spazi e i servizi urbani funzionali al benessere della comunità locale e alla qualità della vita urbana (...) alla cui produzione e cura devono concorrere in alleanza fra loro istituzioni e società civile”, C. IAIONE, *La città come bene comune*, in *Aedon*, n. 1/2013; nella definizione data dal Regolamento

no delle quali sembrano potersi comprendere gli edifici vacanti e abbandonati. Proprio rispetto a questi ultimi occorre sondare gli strumenti e gli itinerari giuridici per una loro rigenerazione finalizzata a contrastare la povertà abitativa, in attesa di una legge quadro legge in materia di rigenerazione che, soprattutto dopo la riforma degli artt. 9 e 41 Cost., appare improcrastinabile¹²⁸.

della città di Torino approvato il 2 dicembre 2019, i beni comuni urbani sono «i beni, materiali, immateriali e digitali, che i cittadini e l'Amministrazione riconoscono essere funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali della persona, al benessere individuale e collettivo, all'interesse delle generazioni future, attivandosi di conseguenza nei loro confronti ai sensi dell'articolo 118 ultimo comma della Costituzione, per garantirne e migliorarne la fruizione collettiva e condividere con l'Amministrazione la responsabilità della loro cura, gestione condivisa o rigenerazione»; a riguardo C. BORCH-M. KORNBERGER (ed.), *Urban Commons. Rethinking the city*, New York, 2015, p. 12, rilevano come il concetto di beni comuni urbani continui ad essere mutevole, al punto che anche la contrapposizione tra la visione di Hardin e quella di Ostrom si attaglia con difficoltà alla categoria. In particolare, gli autori evidenziano che il dibattito Hardin-Ostrom appare limitato perché si concentra sulla differenza tra uso appropriato e abuso illegittimo del bene, come se tale uso potesse essere regolato sempre. Ostrom sostiene l'autogoverno basato sul rispetto dei principi dell'ordinamento e su accordi organizzativi, mentre le teorie di Hardin sono incentrate sulla privatizzazione e commercializzazione. Secondo Borch e Korneberger, entrambe le teorie si fondano sul presupposto che il consumo della risorsa ne diminuisca il valore. Ma nei beni comuni urbani il consumo può essere un atto produttivo che offusca il confine tra uso e abuso: ad esempio, i pattinatori utilizzano o abusano dei parcheggi? Un muro è un ostacolo o un elemento utile per un torneo di Parcours? In pratica gli autori sostengono che le risorse che costituiscono i beni comuni della città dipendono dalle capacità degli attori urbani di usarli in modo funzionale al benessere collettivo; in argomento una approfondita ricerca sociologica è svolta da A. PUTINI, *Beni comuni urbani*, Franco Angeli, Milano, 2019, in cui si parte dal considerare i beni comuni urbani come “espressione di tensioni, che possono derivare da bisogni sociali non (o non più) riconosciuti come degni di attenzione da parte delle istituzioni politiche, di rivendicazioni non ancora accolte, di diritti riconosciuti ma non ancora resi sostanziali, di nuovi diritti”.

¹²⁸ Attualmente sono diversi i disegni di legge in materia di rigenerazione presenti in Senato: d.d.l. Senato XIX legislatura: n. 29/2022, Sen. Franco Mirabelli (PD); n. 42/2022, Sen. Anna Rossomando (PD-IDP) e altri; n. 51/2022 Sen. Franco Mirabelli (PD-IDP) e altri; n. 220/2022, Sen. Anna Bilotti (M5S); n. 761/2023, Sen. Maurizio Gasparri (FI-BP-PPE) e altri n. 863/2023, Sen. Mario Occhiuto (FI-BP-PPE) e altri; n. 896/2023, Sen. Marco Dreosto (LSP-PSd'Az); n. 903/2023, Sen. Marco Dreosto (LSP-PSd'Az); n. 1028/2024, Sen. Elena Sironi (M5S) e altri; n. 1113/2024, Sen. De Priamo e altri (FdI)].

7. *I beni comuni urbani come strumento di contrasto alla povertà abitativa*

Per rispondere alla domanda se sia possibile e opportuna una micro-rigenerazione dei beni comuni urbani, segnatamente degli edifici vacanti, dismessi o in via di abbandono, in funzione di contrasto alla povertà abitativa occorre guardare ai principali modelli applicati finora¹²⁹: quello incentrato sugli usi civici e quello costruito sui patti di collaborazione, ai quali si possono aggiungere gli usi temporanei dei beni immobili, già previsto da alcune leggi regionali e ora anche dal legislatore statale.

In via preliminare occorre ricordare come rispetto alla categoria dei beni comuni¹³⁰ moltissime sono state le critiche sollevate dalla dottrina, sia di diritto privato che di diritto pubblico, entrambe sostanzialmente convergenti sull'inutilità oltre che sulla genericità della definizione, sfug-

¹²⁹ Secondo quanto riportato dall'Agenzia delle Entrate, *Gli Immobili in Italia*, 2023, ", p. 15, dei 7,1 milioni di unità immobiliari che costituiscono il patrimonio delle PNF, per quasi 5,4 milioni (il 75% circa) non è possibile esaminare gli usi ai quali sono state destinate"; pertanto esiste un cospicuo patrimonio di cui almeno una parte potrebbe essere recuperato in funzione di contrasto alla povertà abitativa.

¹³⁰ La Commissione Rodotà nel 2007 era stata incaricata dal Ministero della Giustizia di elaborare proposta di disegno di legge delega (d.d.l.) per la riforma del titolo Primo del libro III del Codice civile. Nei lavori della commissione è stato adottato un approccio opposto a quello del Codice del 1942 partendo da un'analisi economico funzionale dei beni per poterne definire di conseguenza il regime di appartenenza; secondo la formulazione offerta dall'articolo 1, comma 3 lett. c) della proposta di riforma elaborata dalla commissione Rodotà, i beni comuni sono "cose che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona. I beni comuni devono essere tutelati e salvaguardati dall'ordinamento giuridico, anche a beneficio delle generazioni future. Titolari di beni comuni possono essere persone giuridiche pubbliche o private. In ogni caso deve essere garantita la loro fruizione collettiva, nei limiti e secondo le modalità fissati dalla legge. Quando i titolari sono persone giuridiche pubbliche i beni comuni sono gestiti da soggetti pubblici e sono collocati fuori commercio; ne è consentita la concessione nei soli casi previsti dalla legge e per una durata limitata, senza possibilità di proroghe. [...] La disciplina dei beni comuni deve essere coordinata con quella degli usi civici. Alla tutela giurisdizionale dei diritti connessi alla salvaguardia e alla fruizione dei beni comuni ha accesso chiunque. Salvi i casi di legittimazione per la tutela di altri diritti e interessi, all'esercizio dell'azione di danni arrecati al bene comune è legittimato in via esclusiva lo Stato. Allo Stato spetta pure l'azione per la riversione dei profitti [...]"; cfr. U. MATTEI-E. REVIGLIO-S. RODOTÀ (a cura di), *I beni pubblici. Dal governo democratico dell'economia alla riforma del Codice civile*, Roma, 2010.

gente alla ripartizione operata dall'art. 42 Cost. tra proprietà pubblica e proprietà privata¹³¹.

Allo stesso tempo non può trascurarsi un fenomeno che si è diffuso in molte città italiane che ha visto, sulla base dell'art. 118, comma 4 Cost., formalizzare e regolamentare le iniziative provenienti dalle comunità territoriali per la cura, la rigenerazione e la gestione condivisa di alcuni beni comuni urbani.

¹³¹ La letteratura sui beni comuni è sterminata, senza pretesa di esaustività, oltre al noto studio di E. OSTROM, *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, 1990, trad. it. *Governare i beni collettivi. Istituzioni pubbliche e iniziative delle comunità*, Venezia, 2006; precedentemente G. HARDIN, *The Tragedy of the Commons*, in *Science*, 162, 1968, p. 1243 e ss.; M.A. HELLER, *The Tragedy of the Anticommons: Property in the Transition from Marx to Markets*, in *Harvard Law Review*, 111, 1998, p. 622 e ss.; nella dottrina italiana P. GROSSI, *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano, 1977; G. CARAPEZZA FIGLIA, *Premesse ricostruttive del concetto di beni comuni nella civilistica italiana degli anni Settanta*, in *Rass. dir. civ.*, 2011, p. 1061 e ss.; sulla difficoltà di una definizione dei beni comuni e anche per una ricostruzione delle diverse posizioni assunte in dottrina L. RAMPA-Q. CAMERLENGO, *I beni comuni tra diritto ed economia: davvero un tertium genus?*, in *Pol. dir.*, 2014, p. 253 e ss.; una mappa concettuale dei beni comuni è offerta da V. CERULLI IRELLI-L. DE LUCIA, *Beni comuni e diritti collettivi*, in *Pol. dir.*, 2014, p. 6 e ss.; M. LUCIANI, *Una discussione sui beni comuni*, in *Dir. soc.*, 2016, 375 ss.; F. VIOLA, *Beni comuni e bene comune*, *ibidem*, p. 381 e ss.; E. VITALE, *Distinguendo. Un'applicazione alla dottrina dei beni comuni*, *ibidem*, p. 399 e ss.; S. STAIANO, *"Beni comuni" categoria ideologicamente estenuata*, *ibidem*, p. 415 e ss.; D'ANDREA, *I beni comuni tra pubblico e privato*, *ibidem*, p. 433 e ss.; I. CIOLLI, *Sulla natura giuridica dei beni comuni*, *ibidem*, p. 457 e ss.; A. LUCARELLI, *Crisi della democrazia e funzione sociale dei beni pubblici nella prospettiva costituzionale. Verso i beni comuni*, *ibidem*, p. 483 e ss.; nel senso di un superamento della dicotomia pubblico privato della proprietà U. MATTEI, *Beni comuni. Un manifesto*, Roma-Bari, 2012, rispetto al quale si rilevano le critiche di E. VITALE, *Contro i beni comuni. Una critica illuminista*, Roma-Bari, 2013; e le perplessità di A. ALGOSTINO, *Riflessioni sui beni comuni tra il «pubblico» e la Costituzione*, 25 novembre 2013, in *www.costituzionalismo.it*, P. MADDALENA, *Il territorio bene comune degli italiani*, Roma, 2014; D'ANDREA, *I beni comuni nella prospettiva costituzionale: note introduttive*, in *Riv. AIC*, n. 3/2015, in generale sui beni pubblici, *ex multis*, S. CASSESE, *I beni pubblici. Circolazione e tutela*, Milano, 1969; A.M. SANDULLI, voce *Beni Pubblici*, in *Enc. dir.*, V, Milano, 1959, p. 277; V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, 1983; A. LALLI, *I beni pubblici: imperativi del mercato e diritti della collettività*, Napoli, 2015; ; G. FIDONE, *Proprietà pubblica e beni comuni*, Pisa, 2017; più recentemente una ricostruzione degli studi di sociologia e geografia in materia è offerto dal saggio di D. FESTA, *La città tra innovazione sociale e commo-nification*, in G. ALLEGRI-L. FROSINA-A. GUERRA-A. LONGO (a cura di) *La città come istituzione, entro e oltre lo Stato*, Sapienza Università editrice, Roma, 2023, p. 67 e ss.

Peraltro, la Corte di cassazione già nel 2011 aveva accolto la nozione di “bene comune” chiarendo che “dalla applicazione diretta degli artt. 2, 9 e 42 Cost. si ricava il principio della tutela della personalità umana e del suo corretto svolgimento, nell’ambito dello Stato sociale, anche in relazione al “paesaggio”, con specifico riferimento non solo ai beni costituenti, per classificazione legislativa-codicistica, il demanio e il patrimonio oggetto della “proprietà” dello Stato, ma anche riguardo a quei beni che, indipendentemente da una preventiva individuazione da parte del legislatore, per loro intrinseca natura o finalizzazione risultino, sulla base di una compiuta interpretazione dell’intero sistema normativo, funzionali al perseguimento e al soddisfacimento degli interessi della collettività e che – per tale loro destinazione alla realizzazione dello Stato sociale – devono ritenersi “comuni”, prescindendo dal titolo di proprietà, risultando così recessivo l’aspetto demaniale a fronte di quello della funzionalità del bene rispetto a interessi della collettività”¹³².

Da questa prospettiva che identifica il bene comune in ragione della

¹³² Così la massima della Cassazione, sez. unite, 14 febbraio, 2011, n. 3665; sulle criticità della disciplina codicistica dei beni pubblici contenuta nel Titolo primo del libro III del codice civile artt. 810-831, M.S. GIANNINI, *I beni pubblici*, Roma, 1963, specie p. 52; Corte Cass. sent. 14 febbraio 2011, n. 3665, in *Dir. giur. agr. alim amb.*, 7-8, 2011, p. 473 e ss. commentata da S. LIETO, “Beni comuni”, *diritti fondamentali e Stato sociale. La Corte di cassazione oltre la prospettiva della proprietà codicistica*, in *Pol. dir.*, 2011, 2 ss.; E. PELLECCIA, *Valori costituzionali e nuova tassonomia dei beni: dal bene pubblico al bene comune*, in *Foro it.*, 2012, I, p. 564 ss.; F. CORTESE, *Dalle valli da pesca ai beni comuni: la Cassazione rilegge lo statuto dei beni pubblici?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2011, p. 1170 e ss., in senso conforme anche la successiva sentenza Cass., SS. UU., 16 febbraio 2011, n. 3811; la giurisprudenza della Suprema Corte è stata ripresa in seguito dalla sent. della Corte costituzionale n. 210 del 2014, avente ad oggetto la legittimità di una legge regionale sarda in materia di usi civici e tutela del paesaggio; sul punto anche il Cons. di Stato, V Sez. con la sent. n. 5372/2018 richiama la succitata giurisprudenza al fine di supportare le conclusioni raggiunte; a livello sovranazionale la Corte europea dei diritti dell’uomo, sez. II, 23 settembre 2014, Valle Pierimpie Società Agricola S.p.a. c. Italia, intervenendo sulla stessa questione adotta una decisione che in parte ha ridimensionato la portata innovativa delle sentenze di Cassazione del 2011. La Corte Edu ha ritenuto che la demanialità di un bene sia compatibile con la tutela della proprietà prevista dall’art. 1, Primo Protocollo della Cedu; in questo senso al soggetto privato che abbia usato per lungo periodo un bene poi rivelatosi demaniale, deve essere riconosciuto un danno derivante dalla lesione della legittima aspettativa rispetto alla proprietà sul bene, danno che lo Stato è tenuto a risarcire; in argomento A. DI PORTO, *I “beni comuni” in cerca di identità e tutela*, in G. CONTE-A. FUSARO-A. SOMMA-V. ZENO ZENCOVICH (a cura di), *Dialoghi con Guido Alpa*, Roma, 2018, specie pp. 163-178; V. CERULLI IRELLI, *Beni comuni e diritti collettivi*, in *Dir. soc.*, 3, 2016, p. 530.

sua funzionalità rispetto agli obiettivi di interesse generale, indipendentemente dalla titolarità, muove la riflessione sui percorsi consentiti dalla Costituzione per un riutilizzo dei beni comuni urbani in funzione della lotta alla povertà abitativa¹³³.

La risposta va ricercata partendo dal nodo fondamentale della questione costituito dalla funzione sociale della proprietà (art. 42, comma 2 Cost.) in cui convergono, da un lato, le esigenze di tutela dei diritti del proprietario, dall'altro, l'esigenza di rispondere alle istanze della collettività riguardo alla destinazione e all'uso dei beni considerando non solo la loro rilevanza sociale, ma anche il contesto socioeconomico in cui sono collocati¹³⁴.

La Costituzione, adottando una formulazione di sintesi tra l'orientamento liberal-democratico, propenso ad una riduzione dell'intervento pubblico in economia, e quello della sinistra marxista, incline ad assegnare al legislatore tale intervento, assegna il compito di ricomporre tali diversi interessi al legislatore che della proprietà dispone i modi di acquisto, di godimento e i limiti¹³⁵.

Gli orientamenti seguiti dal legislatore nell'interpretare la funzione sociale della proprietà hanno attraversato diverse fasi. In un primo periodo, durato fino agli anni Ottanta, gli interventi legislativi sembravano coerenti con un approccio di tipo keynesiano dell'intervento pubblico

¹³³ Ci si è occupati del tema con particolare riguardo ai brownfields in *Il recupero delle aree industriali dismesse in funzione delle politiche abitative. Il social housing*, in M. PASSALACQUA-B. POZZO (a cura di), *Diritto e rigenerazione dei brownfields. Amministrazione, obblighi civilistici, tutele*, Giappichelli, 2016, p. 471, in cui sono indicati anche casi concreti di utilizzo dei beni comuni a scopo residenziale.

¹³⁴ Senza pretesa di esaustività, sul nesso tra la funzione sociale della proprietà e i principi costituzionali di solidarietà ed eguaglianza C. MORTATI, *La Costituzione e la proprietà terriera*, in *Riv. dir. agrario*, 1, 1952, p. 490 e ss.; M.S. GIANNINI, *Basi costituzionali della proprietà privata*, in *Pol. dir.*, 1, 1971, p. 471; A.M. SANDULLI, *Profili costituzionali della proprietà privata*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1972, p. 467; fondamentale il commento di S. RODOTÀ, *Art. 42*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Rapporti economici*, vol. II, Zanichelli, Bologna-Roma, 1982, p. 71; ID., *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata*, 2ª ed., Il Mulino, Bologna, 1990, specie p. 175 e ss.; ID., *Note critiche in tema di proprietà*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1960, p. 1338; A. IANNARELLI, *La funzione sociale della proprietà e disciplina dei beni*, cit., p. 58.

¹³⁵ P. GROSSI, *Tradizioni e modelli nella sistemazione post-unitaria della proprietà*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico*, vol. I, 5/6, 1976-1977, p. 275 e ss.; V. CERULLI IRELLI, *Statuto costituzionale della proprietà privata e poteri pubblici di pianificazione*, in P. URBANI (a cura di) *Politiche urbanistiche e gestione del territorio. Tra esigenze del mercato e coesione sociale*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 39 e ss.

in economia volto a rispondere alle questioni allora emergenti dall'industrializzazione del Paese e dall'urbanizzazione. In questa ottica si collocano gli interventi legislativi relativi alla riforma fondiaria, alla questione della condizione operaia e dei sindacati nelle fabbriche e altri interventi inerenti alle questioni derivanti dalla crescente urbanizzazione e del connesso problema della pianificazione urbanistica al cui interno si radicava la questione abitativa.

Si trattava di interventi propugnati da un sistema multipartitico che, mediante un sistema elettorale di tipo proporzionale, riusciva a rappresentare le esigenze di una società complessa, propria dello Stato pluriclasse, in modo coerente con i caratteri dello Stato sociale. E tuttavia, a questa fase subentra a partire dagli anni Novanta una diversa interpretazione della funzione sociale della proprietà che si allontana dall'impostazione keynesiana per avvicinarsi a quella neoliberista della scuola austriaca di von Hayeck e di Chicago di Friedman, entrambi propulsori di una riduzione dell'intervento dello Stato a favore di una centralità del mercato in grado di autoregolamentarsi¹³⁶.

Il cuore di questo orientamento si identifica con l'assunto che la limitazione alla proprietà privata comporti una alterazione del funzionamento del mercato con un impatto negativo per l'intera collettività: ne deriva che è necessario una mitigazione dei limiti alla proprietà privata al fine di realizzare una efficiente allocazione delle risorse. La proprietà privata viene così reinterpretata non più in funzione sociale ma in funzione del mercato¹³⁷.

In questa prospettiva si coglie una torsione rispetto ai valori che sembravano inizialmente identificati nella Carta costituzionale che si sviluppa in via parallela ad un'evoluzione dello Stato da imprenditore a regolatore e da quest'ultimo verso un assetto ancora *in fieri*¹³⁸.

¹³⁶ Cfr. A. IANNARELLI, *Funzione sociale della proprietà*, cit., p. 58, nota come "Nel giro di pochi decenni, si è registrato da un lato il progressivo smantellamento del sistema dei canoni legali nei contratti agrari e locatizi con il ritorno al mercato libero, la riduzione dell'equo indennizzo in materia di espropriazione ai prezzi di mercato, con la definitiva chiusura dell'esperienza dell'edilizia economica e popolare, dall'altro la forte contrazione del sistema delle tutela assicurate ai lavoratori nei rapporti di lavoro nelle aziende in coincidenza con l'avvento della economia post-industriale nonché la sostanziale privatizzazione delle imprese pubbliche".

¹³⁷ In questo senso la ricostruzione svolta da R. MARELLA, *La funzione sociale oltre la proprietà*, in *Riv. crit. dir. priv.*, n. 4, 2013, p. 551 e ss., specie p. 560.

¹³⁸ G. DI PLINIO, *Il common core della deregulation. Dallo Stato regolatore alla Costituzione economica sovranazionale*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 209, secondo il quale «gli Stati,

Questo passaggio è infatti accentuato dal processo di globalizzazione che ha eroso la fiducia nel prevalente ruolo di regolazione giocato dallo Stato in economia negli anni Novanta e ha riaperto, specie dopo la crisi finanziaria del 2008 e quella pandemica del 2020, l'esigenza di un intervento pubblico più incisivo nell'economia, attribuendo allo Stato un ruolo di "innovatore"¹³⁹.

In questa ottica si coglie la necessità di una valorizzazione della funzione sociale della proprietà nei processi di rigenerazione di quei beni che «esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona», per il quale il diritto all'abitazione resta determinante¹⁴⁰.

Sul punto, come proposto da autorevole dottrina, appare possibile bilanciare il diritto del proprietario a negare agli altri l'accesso al proprio bene, da un lato, con il diritto degli altri a non vedersi negato tale accesso, dall'altro¹⁴¹. Assumendo l'autonomia della categoria dell'accesso¹⁴² al bene rispetto alla titolarità è più agevole perseguire il soddisfa-

piuttosto che subire impotenti l'impatto di crisi fiscale, globalizzazione, competizione e *deregulation* entrano in un terreno drasticamente nuovo rispetto a quello delimitato dai confini della sovranità economica degli Stati nazione: i poteri di regolazione subiscono una traslazione verso l'arena sopranazionale e i suoi attori; la sovranità sulla regolazione si spalma nell'universo pluridimensionale di una nuova costituzione economica multilivello»; più esplicitamente A. PISANESCHI, *Dallo Stato imprenditore allo Stato regolatore. E ritorno?*, Giappichelli, Torino, 2009.

¹³⁹ Il riferimento è alle posizioni di M. MAZZUCATO, *Lo Stato innovatore*, Laterza, Bari, 2014 che demistificando l'efficacia del mercato e del ricorso ai modelli privatistici dimostra come lo Stato possa giocare un ruolo chiave nell'orientamento della ricerca e dello sviluppo per affrontare le sfide sociali.

¹⁴⁰ Art. 1, comma 3, lett. c), Proposta di disegno di legge elaborato dalla Commissione Rodotà; La Commissione presieduta dal prof. Stefano Rodotà era stata istituita "per l'elaborazione dei principi e criteri direttivi di uno schema di disegno di legge delega al Governo per la novellazione del Capo II del Libro III del Codice civile nonché di altre parti dello stesso libro ad esso collegate per le quali si presentino simili necessità di recupero della funzione ordinamentale del diritto della proprietà e dei beni"; nel febbraio 2008 la Commissione ha terminato i lavori con la elaborazione della suddetta Proposta di articolato che non ha avuto un ulteriore seguito; sul punto M.R. MARELLA (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato*, cit., p. 161 e ss.

¹⁴¹ S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, cit., p. 4 ss.

¹⁴² G. TARELLO, *La disciplina costituzionale della proprietà. Lezioni introduttive: corso di diritto civile 1972-1973*, ECIG, Genova, 1973, p. 32, l'accessibilità può essere intesa «come espressione di un comando al legislatore ordinario di procurare le condizioni per una equa ripartizione della ricchezza, come espressione di una politica volta a realizzare una eguaglianza sociale in cui la proprietà privata adempie alla fun-

cimento degli interessi della comunità, giungendo a concepire il diritto di proprietà non più solo in termini di esclusione, ma anche in termini di inclusione¹⁴³.

L'autonomia della categoria dell'accesso rispetto alla titolarità del diritto di proprietà consente di rigenerare il bene in funzione di contrasto alla povertà abitativa, coerentemente con il progetto di una società inclusiva conforme ai principi di solidarietà ed eguaglianza di cui agli artt. 2 e 3 Cost¹⁴⁴.

Il tema evoca in parte e con alcune cautele quello più complesso dei domini collettivi e usi civici¹⁴⁵ che dei primi sono la categoria più

zione sociale di garantire a ciascuno la disponibilità di un certo quantitativo di beni commisurato a parametri di utilità sociale, come espressione dell'idea che in tanto la proprietà adempie ad una funzione sociale in quanto l'accesso ad essa non è indiscriminatamente libero ma qualitativamente e quantitativamente disciplinato: questa espressione sarebbe perciò da connettersi all'art. 3, comma 2, all'art. 41, comma 3, all'art. 42, commi 3 e 4, all'art. 43, all'art. 44, all'art. 45 e all'art. 47, comma 2»; d'altro canto, lo stesso art. 47 Cost., favorendo «l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione», mira a soddisfare un primario bisogno abitativo ed in questo senso si coglie il nesso con la funzione sociale di cui all'art. 42 Cost.; così M.S. GIANNINI, *Basi costituzionali della proprietà privata*, in *Pol. dir.*, n. 4-5, 1971, pp. 443-501.

¹⁴³ S. RODOTÀ, *Il terribile diritto*, cit., pp. 462-463 esplicita come «più correttamente questa situazione può essere descritta come riconoscimento della legittimità che al medesimo bene facciamo capo soggetti e interessi diversi. Il discorso sull'esclusione viene tramutato in quello sull'accessibilità»; precedentemente il noto studio di P. GROSSI, «*Un altro modo di possedere*». *L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza postunitaria*, Milano, 1977.

¹⁴⁴ In questo senso A. LUCARELLI, *La democrazia dei beni comuni*, Roma-Bari, 2013, p. 70 e p. 45 rileva che i «beni comuni sono beni che, al di là della proprietà, che è tendenzialmente dello Stato, o comunque delle istituzioni pubbliche, assolvono, per vocazione naturale ed economica, all'interesse sociale, servendo, quali beni di appartenenza collettiva, immediatamente non l'amministrazione pubblica, ma gli stessi cittadini»; U. MATTEI, *La proprietà generativa*, in *Fra individuo e collettività. La proprietà del secolo XXI*, Atti del Congresso, Milano, 8-9 novembre 2012, Giuffrè, Milano, 2013.

¹⁴⁵ Cfr. Rispetto agli usi civici, il quadro normativo è costituito oltre che dalle leggi regionali, dalla legge 16 giugno 1927, n. 1766 di conversione in legge del R.D. 22 maggio 1924, n. 751, riguardante il riordinamento degli usi civici nel Regno»; dall'articolo 142, comma 1 lett. b) del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio; la previsione riprende la c.d. legge Galasso, n. 431/1985), che comprende «le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici» tra quelle interessate per legge dal corpus normativo di tutela paesaggistica; la legge 20 novembre 2017, n. 168, recante «norme in materia di domini collettivi»; quest'ultima senza eliminare la categoria degli usi civici, ha disciplinato quella dei domini collettivi il cui regime giuridico si caratterizza per l'inalienabilità, l'indivisibilità, l'inusucapibilità e per la perpetua

diffusa, con i quali si identificano i diritti di godimento spettanti a una comunità, ovvero alla collettività individuata o individuabile su beni immobili appartenenti ad un ente pubblico”¹⁴⁶; il diritto di godimento si concretizza attraverso attività inerenti al bene determinato, attraverso l’uso da parte dei membri della collettività (uti cives)¹⁴⁷. Si tratta di beni caratterizzati da un “godimento condizionato (...), con un indiscusso primato dell’oggettivo sul soggettivo: primato dell’ordine fenomenico, che va rispettato ad ogni costo, sull’individuo; dell’ordine comunitario (...) rispetto all’individuo”¹⁴⁸.

Sugli usi civici si intesse la relazione tra la collettività, all’interno della quale si sviluppa la persona umana (art. 2 Cost.), e l’ambiente (art. 9 Cost.) la cui tutela è funzionale alla realizzazione di una vita dignitosa (art. 3 Cost.); essi sono lo strumento per la tutela di un valore-principio, quale è l’ambiente la cui qualità incide sul godimento di altri diritti e in generale sulla giustizia sociale¹⁴⁹.

destinazione agro-silvo-pastorale (art. 3, comma 3, legge n. 168/2017); la legge riconosce i “domini collettivi, comunque denominati, come ordinamento giuridico primario, delle comunità originarie”, (art. 1, comma 1, legge n. 168/2017); configura il dominio collettivo come bene riservato originariamente ad una comunità *ex art.* 43 Cost., sulla base di alcuni presupposti definiti dalla legge; il contenuto della proprietà è definito in base alla norma consuetudinaria preesistente all’ordinamento statale; in argomento oltre a P. GROSSI, “Usi civici”: una storia vivente, in *Archivio Scialoja-Bolla*, 1/2008, 19 e ss.; P. GROSSI, *Un altro modo di possedere: l’emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Giuffrè, Milano, 2017; in particolare ID., *Il mondo delle terre collettive. Itinerari giuridici tra ieri e domani*, Macerata, 2019, specie p. 80 e ss.; A. PALERMO, *Usi civici*, in *Nuoviss. dig. it.*, Torino, 1975, XX, 209 e ss.; U. PETRONIO, voce *Usi civici*, in *Enc. dir.*, Milano, 1992, XLV, 930 e ss.; L. PRINCIPATO, *I profili costituzionali degli usi civici in re aliena e dei domini collettivi*, in ID. (a cura di), *Usi civici e attività negoziale nella legalità costituzionale*, Torino, 2018, 39 ss.; G. DI GENIO, *Gli usi civici nel quadro costituzionale (alla luce della legge n. 168 del 20 novembre 2017)*, Torino, 2019; F. MARINELLI, *Gli usi civici*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, a cura di A. CICU-F. MESSINEO, 3^a ed., Milano, 2022; V. CERULLI IRELLI, *Apprendere «per laudo»*. *Saggio sulla proprietà collettiva*, in *Quad. fior.*, 2016, p. 295 e ss.

¹⁴⁶ Così M. ZACCAGNINI-A. PALATIELLO, *Gli usi civici*, Napoli, 1984, p. 3.

¹⁴⁷ V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica*, cit., p. 212; diversamente dal Codice civile e dalle leggi speciali, di questi beni collettivi, come anche dei beni pubblici, non vi è alcun esplicito riferimento in Costituzione che si limita alla proprietà pubblica e privata (art. 42, comma 1 Cost.), pertanto ad oggi restano le disposizioni del Codice civile a disciplinare la materia sulla base della tradizionale classificazione dei beni in demanio, patrimonio e patrimonio disponibile.

¹⁴⁸ Così V. CERULLI IRELLI, *Beni pubblici*, in *Dig. disc. pubbl.*, II, Roma, 1987, p. 284.

¹⁴⁹ Tra le sentenze in materia di usi civici v. Corte cost., sent. n. 133/1993; sent. n.

Rispetto al tema che ci occupa, relativo alla possibilità di impiegare i beni comuni urbani come strumento di contrasto alla povertà abitativa occorre precisare che la legge n. 168/2017 offre un elenco dei domini collettivi dal quale non è comunque ricavabile alcun riferimento a “domini collettivi urbani”. Anzi, dal testo risulta che un “diritto consuetudinario di godimento su un edificio non possa essere considerato dominio collettivo (...) poiché per esso non si può parlare di un uso che avviene tramite lo sfruttamento del fondo”¹⁵⁰.

Eppure, in considerazione della necessità di ridurre il consumo di suolo, di tutela dell’ambiente anche nell’interesse delle generazioni future, occorrerebbe forse guardare agli usi civici e domini collettivi sotto un’altra prospettiva più aderente alle esigenze attuali della società. Se gli usi civici e domini collettivi preesistenti allo stato repubblicano hanno ad oggetto beni fondiari necessari alla “vita” della comunità e sono conservati a tutela dell’ambiente, si potrebbe ritenere che anche beni immobili pubblici quali edifici in disuso nel territorio urbano potrebbero essere riconosciuti funzionali alla vita della collettività in ragione della loro capacità di soddisfare un bisogno primario quale è l’abitazione. Così come ribadito dalla giurisprudenza costituzionale relativamente agli usi civici di beni fondiari, anche gli usi civici di beni comuni urbani

46/1995 in cui si ribadisce l’interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici, in coerenza con la ratio della c.d. legge Galasso del 1985; su questa linea si sviluppano le successive sentenze, in particolare nella n. 210/2014; sent. n. 103/2017; 178/2018; sent. n. 113/2018; 71/2020, in cui la Corte consolida il suo orientamento sulla funzionalità dell’uso civico all’interesse pubblico, da cui deriva l’equiparazione del bene gravato da uso civico al bene demaniale e di conseguenza la sua “incommerciabilità”, in linea con la Corte di Cassazione, sezione terza civile, sentenza 28 settembre 2011, n. 19792; di analogo tenore le successive sentenze della Consulta, nn. 228/2021; 249/2021; 236/2022; 119/2023; in questa giurisprudenza la Corte ha avuto modo di rimarcare la definizione delle competenze in materia di usi civici (e dei domini collettivi) riconducibili a quella esclusiva statale in materia di «tutela dell’ambiente» e «dell’ecosistema» (art. 117, comma 2, lett. s), Cost.) e di «ordinamento civile» (art. 117, comma 2, lett. l), Cost.); per una disamina della giurisprudenza costituzionale v. M. RUOTOLO, *Gli effetti della decisione di incostituzionalità sulla circolazione immobiliare. il caso degli usi civici*, in *Riv. AIC*, n. 1/2023, p. 82 e ss.; G. DI GENIO, *Gli usi civici nella legge n. 168 del 2017 sui domini collettivi: sintonie e distonie attraverso la giurisprudenza costituzionale e il dibattito in sede Costituente*, in *federalismi.it*, n. 18/2018.

¹⁵⁰ Anche i “diritti di proprietà che antiche corporazioni di ordini o mestieri hanno mantenuto fino ad oggi sui propri edifici non possono pertanto dirsi assoggettati alla disciplina di questa legge”; così R. VOLANTE, *Un terzo ordinamento civile della proprietà. La l. 20 novembre 2017, n. 168, in materia di domini collettivi*, in *Nuove leggi civili commentate*, 2018, p. 1100 e ss., specie p. 1087.

(pubblici), specie edifici in disuso, si rivelano “funzionali non soltanto alla realizzazione di un interesse privato dei partecipanti, ma anche di interessi superindividuali di carattere generale, connessi con la salvaguardia dell’ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico e culturale del Paese” (Corte cost. sent. n. 228/2021). Peraltro, in assenza di un intervento legislativo statale, il ricorso alla categoria degli usi civici urbani è stato già sperimentato a livello locale nell’ambito di percorsi rigenerativi aventi ad oggetto il recupero e il riutilizzo di beni comuni urbani secondo finalità culturali, artistiche, sociali, affidato alla comunità e all’amministrazione pubblica locale.

Il riferimento è al c.d. modello Partenopeo¹⁵¹ caratterizzato dal “riconoscimento di beni comuni di uso civico urbano, la cui cura è assegnata a una collettività che definisce attraverso una dichiarazione di uso l’impegno che assume per la rigenerazione del bene. In questa circostanza la città tramite delibera, fa uso di un concetto giuridico assente nell’ordinamento (beni comuni di uso civico urbano), per riconoscerne la conaturata funzione sociale che assorbono e la destinazione obbligata a fini di interesse generale. L’utilizzo del bene è affidato a collettività che sono obbligate a decidere in modo assembleare o, comunque, secondo regole democratiche e aperte alla partecipazione, mentre le istituzioni cittadine si rendono disponibili a garantire forme di sostegno indiretto, come, ad esempio, il pagamento delle utenze”¹⁵². È interessante notare

¹⁵¹ Ricorrendo all’istituto dell’uso civico, il Comune di Napoli, ha avviato un processo di riuso di un bene comune costituito dall’ex asilo Filangieri, un edificio appartenente al convento di San Gregorio armeno che nel 1572 era stato una fabbrica di arti e mestieri, in seguito trasformato in collegio per giovani orfani e bambini poveri fino all’abbandono in seguito ai danni causati dal terremoto del 1980. Dopo molti anni, nel 2010 l’edificio era stato recuperato per ospitare il comitato organizzatore di parte degli eventi legati al Forum universale delle culture svoltosi a Napoli; tuttavia, nel 2012 lo stesso edificio era stato occupato da professionisti dell’arte e della cultura anche come forma di protesta per il mancato utilizzo di questi spazi a scopo culturale. Lo stesso anno il consiglio comunale con la delibera n. 400 riconosce l’ex asilo Filangieri come “luogo con utilizzo complesso in ambito culturale, nonché come luogo di sperimentazione della fruizione e dei processi di elaborazione della democrazia partecipata nell’ambito della cultura, intesa come bene comune e come diritto fondamentale dei cittadini”; in seguito con la delibera numero 893 del 2015 Comune di Napoli ha riconosciuto la dichiarazione di uso civico e collettivo urbano redatta dagli stessi abitanti dell’ex Filangieri; cfr. N. MASELLA, *Politiche urbane e strumenti per la promozione degli usi civici*, in P. CHIRULLI-C. IAIONE, *La Co-città*, Jovene, Napoli, 2018, p. 297 e ss.

¹⁵² Così F. GIGLIONI, *Verso un diritto delle città. La città oltre il comune*, cit., p. 267 il quale riporta di altri regolamenti comunali, come quello di Torino e Ferrara, con cui

come, specie nel modello partenopeo, la funzione sociale sia calibrata sulla temporaneità dell'uso del bene e sulle verifiche periodiche relative alla idoneità dello stesso a soddisfare gli interessi della comunità e “anche per rifletterne l'eventuale mutevolezza”¹⁵³.

Si tratta di percorsi di collaborazione e di partecipazione che, sebbene acquisiscano forza in via informale, vanno protetti dalle derive di uno spontaneismo senza regole¹⁵⁴, oppure dal pericolo di una completa sostituzione del pubblico da parte del privato¹⁵⁵, attraverso la formalizzazione in delibere, accordi o regolamenti. A riguardo un consolidato punto di riferimento restano i regolamenti di amministrazione condivisa che sull'esempio del “Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani”, approvato dal Comune di Bologna il 22 febbraio del 2014, si sono diffusi in migliaia di altri comuni¹⁵⁶. Tali regolamenti disciplinano il patto di collaborazione tra cittadini e istituzioni con cui si condividono le azioni che i cittadini intraprendono per la rigenerazione dei beni pubblici; in esso sono disciplinate le condizioni e la durata che solitamente non supera i

le città adottano modelli ibridi, con caratteristiche dei patti di collaborazione ed anche del modello partenopeo di “beni comuni di uso civico urbano”; in seguito con la risoluzione n. 446 del 2016 il comune di Napoli riconosceva come “spazi civici rilevanti da ascrivere alla categoria di beni comuni anche un *ex* convento (*ex* convento delle Teresiane), un *ex* stabilimento balneare (Lido Pola), un'antica villa (Villa Medusa), un *ex* ospedale psichiatrico (*Ex* Opg di Materdei-je so Pazz), un *ex* carcere minorile (*ex* carcere scugnizzo liberato) un conservatorio (*ex* conservatorio S. Maria della Fede,) una *ex* scuola (*ex* scuola Schipa).

¹⁵³ *Idem, ibidem.*

¹⁵⁴ In questo senso F. PIZZOLATO, *La democrazia locale: ragioni, forme, prospettive*, in *Jus*, n. 1/2021, p. 183 che evidenzia come la “vitalità civica” riscontrabile a livello locale valorizzi anche il ruolo del Comune quale incubatore di una “dimensione auto-poietica della democrazia”, dimensione preziosa in un'epoca di crisi della democrazia sostanziale; A. ALGOSTINO, *Riflessioni sui beni comuni tra il “pubblico” e la Costituzione*, in *www.costituzionalismo.it*, n. 3/2013, p. 1, specie p. 13; in senso analogo anche L. PENNACCHI, *Filosofia dei beni comuni. Crisi e primato della sfera pubblica*, p. 115 che evidenzia come le c.d. spinte dal basso della società civile, se non istituzionalizzate comportino il rischio di una “rifeudalizzazione” che si può innescare come conseguenza dello “smarrimento del principio di terzietà della mediazione istituzionale e dal deperimento della ‘sfera pubblica’”.

¹⁵⁵ In argomento A. LUCARELLI, *Populismi e rappresentanza democratica*, Napoli, 2020, p. 138 ss.

¹⁵⁶ Secondo Labsus, *Amministrazione condivisa dei beni comuni*, Rapporto 2021, fino al 2020 erano stati stipulati almeno mille patti di collaborazione con il coinvolgimento di oltre 800mila persone, numero che poi ha continuato a crescere.

sei anni, ma soprattutto va considerato che il patto di collaborazione “si pone quale fonte giuridica di legittimazione di esperienze che di solito sono al di fuori di una cornice giuridica sostenibile e questo valore è tanto più apprezzabile quando l'intervento ha a che fare con interventi complessi di rigenerazione”¹⁵⁷.

Mediante i patti di collaborazione, analogamente a quanto previsto da diverse leggi regionali, nell'ambito dei percorsi di rigenerazione, possono concordarsi anche modelli di ricostruzione e di recupero di immobili già previsto a livello regionale¹⁵⁸. Con il primo i futuri assegnatari costruiscono le proprie abitazioni sotto la guida di professionisti, divenendone poi proprietari; con il secondo, i lavori di ristrutturazione sono affidati ai futuri inquilini, i quali stipuleranno un contratto di locazione con il proprietario e potranno, in alcuni casi, riscattare la proprietà dopo un certo periodo. In entrambi i casi, finora si prevede che la proprietà del bene sia pubblica¹⁵⁹, ma il legislatore statale o regionale potrebbe introdurre incentivi fiscali affinché anche privati proprietari possano cedere in auto-recupero propri beni in cambio dell'uso gratuito per un determinato periodo¹⁶⁰.

¹⁵⁷ F. GIGLIONI, *Verso un diritto delle città*, cit., p. 281; G.G. GARDINI, *Alla ricerca della "città giusta". La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*, in *federalismi.it*, n. 24/2020, p. 75 che ricorda come i c.d. patti di collaborazione sono “atti soggettivamente pubblicistici ma privi di carattere autoritativo, soggetti quindi al regime dell'articolo 1, comma uno bis della legge n. 241/1990 vengono messi a servizio della cura di beni e spazi urbani attuata mediante la partecipazione dei cittadini”.

¹⁵⁸ A livello regionale sono diverse le leggi che disciplinano l'autorecupero, l'auto-costruzione e anche l'autogestione degli immobili da destinare ad uso abitativo, senza pretesa di esaustività, la prima legge in Italia è stata la Lazio l.r. n. 55/ 1998; Friuli Venezia Giulia, l.r. n. 1/2016, art. 24; Piemonte, l.r. n. 3/2010, art. 22-*bis*; la Giunta Regionale della Puglia ha approvato con delibera del 24 luglio 2012, n. 1507 le “Linee Guida per l'autocostruzione e l'autorecupero” con cui si disciplinano sia gli interventi di autorecupero sul patrimonio pubblico destinato ad abitazione, sia la costruzione *ex novo* di edifici residenziali con trasferimento della proprietà ai soggetti autocostruttori.

¹⁵⁹ Queste misure sono state avviate sin dal 1992 in Spagna, Vilafranca del Penedes, in cui la ristrutturazione delle abitazioni ha costituito l'opportunità per realizzare programmi di formazione professionale in funzione di contrasto alla disoccupazione e alla povertà; il caso è riportato da URBACT, 2019, <http://remakingthecity.urbact.eu/from-empty-housing-to-social-inclusion-vilafranca-del-penedes-spain--106.case>; in Italia, in provincia di Prato, la ricostruzione svolta dalla collettività in collaborazione con le istituzioni, ha riguardato l'intero Borgo di San Leonardo al Palco e di Mezzana di Cantagallo, riutilizzati con finalità culturali, spirituali, di assistenza ed anche abitative; cfr. L. BORSACCHI (a cura di), *Riusi circolare sostenibile*, cit., p. 76.

¹⁶⁰ Peraltro, o stesso legislatore statale ha inteso valorizzare tale lo strumento attribuendo ai progetti di auto-recupero una priorità nella valutazione delle politiche di

Ad emergere è come i patti di collaborazione, lungi dal configurarsi come accordi sostitutivi con la pubblica amministrazione, si configurino quali strumenti ibridi in cui l'attività amministrativa "autoritativa che si manifesta nell'adozione dei regolamenti" si trova a convivere con quella "paritaria" in cui i suddetti patti si concretizzano"¹⁶¹. Essi costituiscono un utile strumento per "istituire la partecipazione"¹⁶², passaggio imprescindibile quando i processi di rigenerazione si riflettono, anche indirettamente, sulla vita di soggetti la cui debolezza è sociale, materiale, culturale, spirituale.

Questa consapevolezza si coglie anche in una recente decisione del giudice contabile¹⁶³ relativa all'occupazione sine titolo di un immobile

valorizzazione del patrimonio pubblico (art. 26, comma 1-*bis*, d.l. n. 133/2014; art. 26, comma 1-*bis*, d.l. n. 133/2014 "Hanno priorità di valutazione i progetti di recupero di immobili a fini di edilizia residenziale pubblica, da destinare a nuclei familiari utilmente collocati nelle graduatorie comunali per l'accesso ad alloggi di edilizia economica e popolare e a nuclei sottoposti a provvedimenti di rilascio per morosità incolpevole, nonché gli immobili da destinare ad autorecupero, affidati a cooperative composte esclusivamente da soggetti aventi i requisiti per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica. I progetti aventi scopi differenti sono valutati, in sede di accordo di programma, in relazione agli interventi di cui al periodo precedente, finalizzati alla riduzione del disagio abitativo, ovvero alla dimostrazione che non sussistano le necessità o le condizioni per tali progetti".

¹⁶¹ A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit., p. 157 e p. 153 e ss. in cui si svolge una ricostruzione del dibattito sulla natura giuridica dei patti collaborazione, concludendo che si tratti di un *tertium genus*, di un atto di natura ibrida tra il diritto amministrativo e il diritto privato".

¹⁶² Così F. PIZZOLATO, *La democrazia locale*, cit., p. 187, riferendosi alla cornice legale approntata nel "codice dei contratti pubblici, nel Codice del Terzo Settore e ora anche, in via generale, nella legge sul procedimento amministrativo in cui è stato esplicitato il principio per cui «i rapporti tra il cittadino e la Pubblica Amministrazione sono improntati ai principi della collaborazione e della buona fede».

¹⁶³ Il riferimento è alla sentenza n. 136/2024 della sezione regionale del Lazio della Corte dei Conti, commentata da F. GIGLIONI, *L'amministrazione condivisa applicata nella rigenerazione di immobili a fini sociali. Il caso di Lucha y Siesta a Roma*, in *labsus.org*, 13 giugno 2024, riguardava il caso di un immobile occupato sine titolo nel comune di Roma dall'associazione Lucha y Siesta al fine di sostenere le donne vittime di violenze attraverso ospitalità, assistenza e percorsi di formazione. Con delibera della giunta la regione, divenuta proprietaria dell'immobile, aveva riconosciuto le attività svolte dall'associazione come di interesse generale e invitava l'amministrazione ad avviare un "processo di partecipazione condivisa con l'associazione che tenesse conto anche delle proposte formulate da Lucha y Siesta per promuovere un uso innovativo di bene comune urbano, teso a favorire il potenziamento del centro sociale aggregativo antiviolenza". Su quest'ultimo punto si è incentrato il principale capo di accusa del procuratore generale che ha interpretato l'intera operazione come finalizzata a "utilizzare risorse

da parte di associazioni senza scopo di lucro la cui decennale attività si è concretizzata non solo in attività culturali e formative, ma anche di assistenza e ospitalità per persone in grave situazione di disagio. Si tratta di attività che lo stesso giudice contabile ha riconosciuto di interesse generale, svolte nello spirito proprio della sussidiarietà e della solidarietà; in particolare, un assetto valorizzato dalla Corte dei conti è stata la scelta dell'amministrazione pubblica di procedere secondo le modalità di amministrazione condivisa previste dal relativo regolamento poiché in questo modo è stato possibile evitare lo sgombero di minori e di donne ospiti della struttura che non avrebbero avuto un rifugio alternativo.

La posizione della Corte conferma la percorribilità di un itinerario di contrasto alla povertà abitativa che attraverso l'applicazione del principio di sussidiarietà, secondo percorsi di amministrazione condivisa, si avvalga di un "uso innovativo del diritto"¹⁶⁴ in grado di cogliere il valore di interesse generale del contributo che la cittadinanza e i soggetti del Terzo settore portano attraverso micro-pratiche di rigenerazione inclusive e di giustizia sociale. Queste, sebbene "nate fuori dai percorsi di legittimazione", appaiono talvolta più concreti e tempestivi nell'attuazione dei principi di solidarietà e di pari dignità sociale rispetto ad interventi che la pubblica amministrazione riesce ad approntare secondo tempi e modalità che non sempre intercettano il reale disagio della persona.

La strategicità dell'azione condivisa e partecipata è stata colta anche dal legislatore statale che, sull'esempio di precedenti leggi regionali, ha recentemente disciplinato gli usi temporanei di immobili pubblici o pri-

pubbliche per garantire all'associazione occupante senza titolo l'uso gratuito dell'immobile", senza prima applicare i criteri e le modalità previste dall'art. 12 della legge n. 241/1990, per l'assegnazione di provvedimenti forieri di vantaggi economici, il che avrebbe procurato un danno erariale. All'opposto, il giudice contabile ha riconosciuto che la procedura seguita dalla regione Lazio non mirava a favorire illecitamente l'associazione, ma piuttosto a riconoscere l'importanza delle attività di interesse generale da questa svolte come espressione di cittadinanza attiva, in conformità con il principio di sussidiarietà orizzontale dell'art. 118 della Costituzione; in questo senso, la regione, in coerenza con il proprio regolamento di amministrazione condivisa (art. 7, comma 5) ha inteso salvaguardare la valenza sociale di questa esperienza come parte di un progetto sociale innovativo, senza destinare il bene a uso esclusivo. Precedentemente, in senso conforme, anche la sentenza n. 248/2023 resa in sede di appello dalla Corte dei conti e il parere della Corte dei conti, Lombardia, sez. contr., 17 aprile 2019, n. 146/2019/PAR, commentato da E. FIDELBO, *Vantaggi economici e sussidiarietà*, in *labsur.org.*, 30 marzo 2020.

¹⁶⁴ F. GIGLIONI, *L'amministrazione condivisa applicata alla rigenerazione urbana*, cit., p. 2.

vati, da destinare anche a scopi diversi da quelli previsti dal piano regolatore, purché utilizzati per rigenerazione e riqualificazione di aree urbane degradate, per il recupero e la valorizzazione di immobili e spazi urbani abbandonati o in via di abbandono¹⁶⁵. Gli usi temporanei degli immobili, dunque, è previsto non solo per favorire lo sviluppo di iniziative economiche, di recupero ambientale, ma anche culturali e, per il tema che ci occupa, sociali; tale uso è regolato in base ad una convenzione i cui contenuti essenziali sono definiti dallo stesso legislatore; la convenzione è sottoposta alla positiva deliberazione del consiglio comunale (art. 23-*quater* d.P.R. n. 380/2001). La disposizione riprende tentando di coordinarle, le norme già presenti a livello regionale¹⁶⁶, cedendo il dettaglio alle Regioni che ancora non sono intervenute in materia¹⁶⁷; in particolare al legislatore regionale è lasciata la definizione dei termini della temporaneità del bene. Tale istituto ha il pregio di fornire un ulteriore supporto giuridico alle iniziative di rigenerazione dal basso, oltre a quelle già sperimentate e formalizzate in patti di collaborazione oppure nel riconoscimento di un uso civico del bene¹⁶⁸.

¹⁶⁵ Sul punto L. BORSACCHI (a cura di), *Riuso circolare e sostenibile di spazi e edifici*, *Handbook online*, 2020, p. 39, reperibile: <https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/handbook-online.pdf>

Nelle esperienze di altri ordinamenti il riuso di immobili privati e vacanti è incentivato dal decisore pubblico attraverso sgravi fiscali a vantaggio del proprietario che decida di stipulare con il Comune una convenzione per l'uso temporaneo dell'immobile. In Lettonia, la città di Riga ha adottato una politica di contrasto al fenomeno degli immobili privati vacanti introducendo da un lato una maggiorazione del 3 per cento dell'aliquota sull'imposta di proprietà per immobili vacanti, dall'altro uno sgravio fiscale del 90 per cento per i proprietari che rendono disponibili i loro immobili per usi temporanei, con il coordinamento dell'amministrazione comunale. Anche in Belgio sono state approntate misure di sostegno, quali incentivi fiscali, consulenza legale e mediazione, per i proprietari che cedano ad uso temporaneo il proprio immobile.

¹⁶⁶ Legge regionale Emilia-Romagna n. 24/2017, art. n. 16; Legge regionale Veneto n. 14/2017, art. n. 8; Legge regionale Lombardia n. 12/2005, art. n. 51-*bis*, comma 1; in argomento G.TORELLI, *Le ultime frontiere del recupero e della valorizzazione del patrimonio urbano: gli usi temporanei*, in *Dir. amm.*, n. 2/2021, p. 475.

¹⁶⁷ In argomento A GIUSTI, *La rigenerazione urbana tra consolidamento dei paradigmi e nuove contingenze*, in *Dir. amm.*, n. 2/2021, p. 439, specie p. 456.

¹⁶⁸ A livello locale, gli usi temporanei sono stati disciplinati dal Consiglio Comunale di Napoli, delibera n. 30 del 26 luglio 2022, ha approvato all'unanimità la proposta della Giunta, redatta dall'assessorato all'Urbanistica, su criteri, indirizzi e schema di convenzione per la disciplina degli "usi temporanei" per gli spazi pubblici e gli immobili di proprietà pubblica, ai sensi dell'art. 23-*quater* del d.P.R. n. 380/2001; dal Consiglio comunale di Bastia Umbra del 30 novembre 2023 ha approvato all'unanimità

Ancora poche amministrazioni hanno colto l'opportunità di fare ricorso a tale istituto¹⁶⁹, ma va osservato che le sue potenzialità sono ambivalenti poiché, a seconda della sensibilità del decisore politico, si prestano ad essere declinate in senso vantaggioso principalmente per il privato investitore, oppure per l'intera collettività e in particolare per le fasce più deboli. Il discrimine si gioca sul tempo: un uso temporaneo molto limitato si configura come tatticamente funzionale alla rivalutazione dell'immobile inserito nel più ampio e lungo processo di riqualificazione; diversamente, un uso temporaneo funzionale a una effettiva rigenerazione urbana si svolge su periodi più lunghi, durante i quali l'immobile in oggetto "è strumento di progressivo apprendimento e affinamento di pratiche economiche, culturali, di welfare sussidiario ... uso temporaneo non come 'operazione ponte' tra il dismesso e la valorizzazione mercantile ma come processo di rigenerazione del capitale sociale."¹⁷⁰

In quest'ultimo senso si potrebbe fare ricorso agli usi temporanei di immobili anche per contrastare la povertà abitativa, soprattutto considerando che talvolta essa si manifesta come transitoria, legata a esigenze lavorative a breve termine, o di cura, o di formazione, o di rifugio da situazioni rischiose per la propria incolumità, o ancora, come nel caso delle persone che hanno terminato di scontare un periodo di pena detentiva, alla necessità di un "appoggio" per riorganizzare la propria vita.

Come accennato, è ancora presto per valutare le esperienze fin qui concretizzatesi, anche se la prevalente attenzione sembra essere dedicata

il regolamento che disciplina la cura di beni comuni da parte di cittadini in regime di contributo volontario e gratuito. I patti tra cittadini ed amministrazione prevedono tra le altre finalità la "valorizzazione temporanea di spazi e immobili di proprietà comunale in attesa di una destinazione d'uso definitiva" nonché l'estensione dello stesso principio a beni privati previo consenso del proprietario; dal Consiglio Comunale di Roma Capitale che ha adottato il 17 aprile 2023 le Linee guida e criteri di indirizzo per l'attuazione delle disposizioni di cui all'art. 23-*quater* del Testo Unico per l'edilizia, d.P.R. n. 380/2001 relative agli "Usi temporanei" di aree urbane degradate, di recupero e valorizzazione di immobili e spazi urbani dismessi o in via di dismissione nel territorio di Roma Capitale.

¹⁶⁹ Anche perché non pochi sono i dubbi relativi alle procedure amministrative da seguire per il ricorso agli usi temporanei come rilevato da F. GIGLIONI, *Isola di Poveglia: commento alla recente sentenza del TAR Veneto. A proposito di concessioni temporanee per finalità di interesse generale: quali procedure tra bandi, privatizzazioni e rilascio immediato?*, in www.labsus.org, 6 maggio 2018.

¹⁷⁰ Così M. CABRAS-OLIVERI, (cura di), *Patrimonio immobiliare e innovazione sociale per la Rigenerazione Urbana*, ANCI Lombardia, Dipartimento Territorio, Urbanistica, Edilizia, Lavori Pubblici e Patrimonio, 2022 p. 31, reperibile sul sito ancilombardia.edilcomune.it

a obiettivi sociali talvolta generici che spaziano dall'uso degli spazi per la riqualificazione professionale alle attività di contrasto dall'isolamento o agli usi sportivi, commerciali e imprenditoriali. Analoga diffusa attenzione non si coglie per il contrasto alla povertà abitativa¹⁷¹, probabilmente perché nei processi di partecipazione la rappresentazione concreta del disagio abitativo delle fasce più deboli resta obnubilata dai più ampi e generici obiettivi di rilancio delle attività culturali, di aggregazione sociale e di sviluppo economico.

Dal quadro sin qui tracciato emergono molte potenzialità rispetto all'uso di beni comuni urbani di proprietà pubblica in funzione di contrasto alla povertà abitativa. Diversamente, per i beni comuni urbani privati, la legittimazione del percorso di rigenerazione avviato spontaneamente dalla comunità, resta in ultima analisi affidato al giudice tenendo presente che la Cassazione, relativamente ad un caso in cui il bene abbandonato era stato riutilizzato per fini di utilità generale e il proprietario era rimasto a lungo inerte, ha stabilito che la richiesta di riacquisizione tardiva del bene o di risarcimento del danno poteva essere legittimamente respinta¹⁷².

Dunque, anche nel caso in cui il bene comune urbano sia di proprietà privata, sebbene la legittimazione della rigenerazione spetti di volta in volta al giudice e non alle istituzioni dell'ente locale, sembra aprirsi

¹⁷¹ Cfr. T FACTOR, *Portfolio Casi Avanzati*, maggio 2024; come si legge nello stesso documento reperibile su www.t-factor.eu, "T-Factor è un progetto Horizon 2020 il cui obiettivo è quello di sbloccare il potenziale di trasformazione degli spazi temporanei. La nostra missione è quella di rendere gli usi temporanei uno strumento capace di ricucire i tessuti sociali, culturali ed economici, sfruttando il 'tempo di attesa' (il periodo del cantiere e della costruzione) come risorsa strategica per progettare un futuro più sostenibile e inclusivo nelle città. Il progetto coinvolge casi di rigenerazione urbana da varie città europee ed extraeuropee ed ha l'obiettivo di creare una rete di scambio e collaborazione per supportare l'ideazione di usi temporanei innovativi, da trasformare in elementi permanenti del paesaggio locale, veri e propri prototipi di quartieri e aree urbane del futuro".

¹⁷² Corte Cass. Sez. pen. n. 38483 del 2018; dello stesso tenore Cass. Sez. III civ. sentenza n. 13071 del 2018, in materia di risarcimento dei danni derivanti da occupazione senza titolo di beni in proprietà altrui, in cui si chiarisce che «nel caso di occupazione illegittima di un immobile il danno subito dal proprietario non può ritenersi sussistente *"in re ipsa"*, atteso che tale concetto giunge a identificare il danno con l'evento dannoso [...]; ne consegue che il danno da occupazione *"sine titulo"*, in quanto particolarmente evidente, può essere agevolmente dimostrato sulla base di presunzioni semplici, ma un alleggerimento dell'onere probatorio di tale natura non può includere anche l'esonero dalla allegazione dei fatti che devono essere accertati, ossia l'intenzione concreta del proprietario di mettere l'immobile a frutto».

uno spiraglio per la costruzione di un itinerario di valorizzazione della funzione sociale della proprietà coerente con gli obiettivi di contrasto alla povertà abitativa e non solo per l'avvio di attività culturali, sociali, solidaristiche volte a rigenerare il complessivo habitat in cui il bene e le persone sono situate¹⁷³, ma per rispondere a primari bisogni della persona attraverso la riconfigurazione degli spazi adibiti ad alloggi.

A tal fine, come accennato, la dicotomia pubblico-privato¹⁷⁴, può essere reinterpretata attraverso la categoria dell'accesso alla proprietà secondo la logica della sussidiarietà orizzontale (art. 118, ult. comma Cost.) e dell'amministrazione condivisa.

Tuttavia, le potenzialità dell'utilizzo dei beni comuni in funzione di contrasto alla povertà abitativa rischiano di essere frustrate non solo per i motivi fin qui evidenziati, ma anche dalla debolezza che, al di là della retorica, si annida nella effettiva capacità di partecipazione della collettività ai processi di rigenerazione.

Non può essere sottovalutato, infatti, che per i soggetti che sperimentano la deprivazione in una delle dimensioni fondamentali per lo sviluppo della persona umana, la partecipazione ai processi di micro-rigenerazione costituisce un esercizio difficile. Per questi ultimi la "gabbia" del bisogno¹⁷⁵ impedisce di guardare oltre l'orizzonte della propria quotidianità, senza considerare che un elemento diffuso tra le fasce più deboli è proprio la povertà di relazioni e di conoscenza. Come a dire che la

¹⁷³ Allo stato non è semplice raccogliere dati precisi ma appaiono ancora poche le esperienze di rigenerazione, peraltro dall'alto, con specifica finalità di contrasto alla povertà abitativa cfr. Italianostra, Leggi regionali e buone pratiche, in www.italianostra.org; in argomento C. CELLAMARE, *Città fai-da-te. Tra antagonismo e cittadinanza. Storie di autorganizzazione urbana*, Donzelli, 2019.

¹⁷⁴ Sul punto, in senso critico rispetto alla categoria dei beni comuni, L. D'ANDREA, *I beni comuni nella prospettiva costituzionale: note introduttive*, in *Riv. AIC*, n. 3/2015, p. 1, specie p. 10 in cui richiamando M. FIORAVANTI, *Pubblico e privato. I principi fondamentali della Costituzione*, Napoli, 2014, p. 7 afferma che ««Pubblico e Privato nient'altro sono se non le due fondamentali dimensioni della democrazia, entrambe necessarie per la vita stessa della democrazia»; ed i sistemi costituzionali del nostro tempo, essendo incardinati sulla tutela dei diritti inviolabili dell'uomo, non possono che limitare entrambi, entrambi diffidando, in quanto entrambi, variamente esorbitando, possono violare di diritti umani».

¹⁷⁵ Sul punto A. MORRONE, *Stato sociale e disuguaglianze. Persistenze costituzionali e problemi aperti*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 4/2020, p. 707, specie p. 723 e ss. in cui evidenzia che «La libertà sottende l'autonomia individuale, che implica *facultas agendi*, ma anche *potestas agendi*: libertà di fare e libertà di poter fare».

partecipazione al “capitale spaziale”¹⁷⁶ resta condizionata dal possesso di un “capitale culturale” e ancor di più di un “capitale sociale” inteso, per usare le parole di Bourdieu come “l’ammontare di risorse, effettive e potenziali, che si combinano con il possesso di una stabile rete di più o meno istituzionalizzate relazioni di reciproca conoscenza e riconoscimento”¹⁷⁷.

Il concetto di capitale, culturale, sociale, spaziale, resta centrale nello sviluppo degli equilibri tra i soggetti pubblici e privati coinvolti a diverso titolo nei processi di trasformazione urbana; in ragione della sua diversa distribuzione di partenza, il capitale è in grado di influenzare gli esiti dell’interazione tra i gruppi. Per questa ragione la ricomposizione degli interessi, la regia delle azioni volte al perseguimento dell’interesse generale, non può che restare al decisore pubblico seppur supportato dai contributi dei cittadini e in special modo degli Enti del Terzo settore come ora si dirà¹⁷⁸.

¹⁷⁶ J. LÉVY, *Capital spatial*, in J. LÉVY-M. LUSSAULT (a cura di), *Dictionnaire de la géographie et de l’espace des sociétés*, Belin, Paris, 2003 pp. 124-126 “il capitale spaziale può essere inteso come “l’ensemble des ressources, accumulées par un acteur, lui permettant de tirer avantage, en fonction de sa stratégie, de l’usage de la dimension spatiale de la société”.

¹⁷⁷ P. BOURDIEU, *The form of capital*, in J.G. RICHARDSON (edt), *Handbook of Theory and research for the sociology of education*, Greenwood Press, New York, 1986, pp. 241-258; precedentemente ID., *Social Capital, Notes Provisoires*, in *Actes de la recherche en sciences sociales*, n. 31, gennaio, 1980.

¹⁷⁸ Come osservato da L. PENNACCHI, *Filosofia dei beni comuni. Crisi e primato della sfera pubblica*, Roma, 2012, p. 130, il “bene comune” deve collocarsi all’interno di un modello triangolare (pubblico-privato-comune) in cui vanno valorizzati “1) la rilevanza della mediazione istituzionale; 2) la crucialità del pubblico; 3) l’importanza dello Stato, dello statuale, della statualità”; in senso opposto L. BORSACCHI (a cura di), *Riuso circolare e sostenibile*, cit., p. 15 “è essenziale che le pubbliche amministrazioni deleghino parte del potere decisionale a organizzazioni e parti interessate del territorio”.

CONCLUSIONI

LA LOTTA ALLA POVERTÀ ABITATIVA NELLA MATRICE SOLIDARISTICA

Lo studio condotto finora consente di svolgere alcune osservazioni conclusive e qualche proposta.

Si è cercato di dimostrare come la lotta alla povertà abitativa costituisca un obiettivo imprescindibile per la realizzazione della società di liberi ed eguali delineata in Costituzione e dunque per la stessa democrazia.

A tal fine si è sostenuta la necessità di un rafforzamento del diritto all'abitazione che, sebbene non esplicitato in Costituzione, tranne che all'art. 47, è radicato nel sistema configurato dal principio personalista (art. 2 Cost.), di eguaglianza sostanziale (art. 3, comma 2, Cost.), dall'utilità sociale dell'iniziativa economica privata oltre che dai fini sociali dell'attività economica (art. 41 Cost.) e dalla funzione sociale della proprietà (art. 42, comma 2 Cost.). D'altro canto, la giurisprudenza costituzionale sin dagli anni Ottanta ha evidenziato il nesso tra il diritto all'abitazione e il diritto ad una vita dignitosa, nesso che in diverse formule è stato rilevato anche per il diritto all'abitazione dei non cittadini.

Peraltro, la funzionalità del diritto all'abitazione rispetto alla garanzia di una vita dignitosa, tutelata anche nella sua dimensione orizzontale dei rapporti tra privati, è emersa dalla giurisprudenza della Corte Edu e della Corte di giustizia. Tuttavia, non è nella sola dimensione orizzontale che possono essere ricercati gli strumenti di contrasto alla povertà abitativa, specie alla luce delle riflessioni svolte relativamente alla proprietà privata che, anche per effetto dell'influenza della giurisprudenza sovranazionale su quella costituzionale, si è andata alleggerendo della sua funzione sociale (ex art. 42, comma 2) contribuendo all'innalzamento della rendita e con essa all'acutizzazione della finanziarizzazione della casa e delle dinamiche di crescita della povertà abitativa.

Occorre allora costruire risposte alla povertà abitativa all'interno di una matrice creata dall'intersezione degli interventi di solidarietà verticale

dello Stato (art. 3, comma 2, Cost.) con i doveri di solidariet  orizzontale spettanti ai singoli o associati (artt. 2 e 118, comma 4, Cost.).

Rispetto al primo versante, l'analisi delle politiche abitative ha rivelato come il fine di contrasto la povert  abitativa e di tutela dei connessi diritti siano stati sempre molto sfocati se non assenti.

In particolare, a partire dagli anni Novanta   stato osservato come l'edilizia residenziale pubblica destinata alle fasce deboli sia stata progressivamente marginalizzata anche mediante la sua confusione con l'edilizia residenziale sociale destinata alla classe media e medio bassa. Allo stesso tempo, il progressivo coinvolgimento dei privati e l'affidamento al mercato per la regolazione delle dinamiche nel settore abitativo hanno comportato un innalzamento dei prezzi delle abitazioni che ha spinto la classe media verso la povert  e le classi gi  povere verso condizioni di povert  estrema, in strada o in alloggi di fortuna. Dietro le migliaia di domande inevase di accesso all'edilizia residenziale pubblica vi sono anni di scelte legislative che si sono avvicinate sullo sfondo di una progressiva riduzione dei finanziamenti pubblici. L'abbandono dei fondi Gescal ha comportato un deterioramento del patrimonio residenziale pubblico la cui manutenzione   stata trascurata al punto che in alcuni casi   economicamente e strutturalmente preferibile procedere alla demolizione pi  che al recupero. Molte case di Edilizia Residenziale Pubblica versano in condizioni di degrado tale da pregiudicare non solo la sicurezza di chi vi abita, ma anche la prospettiva di potersi liberare dal bisogno e accedere a quelle condizioni di pari opportunit  garantite dalla Costituzione. Allo stesso tempo l'immissione sul mercato di beni del patrimonio immobiliare pubblico e di beni detenuti da enti previdenziali, fondi pensione o da assicurazioni, che fino ad allora erano stati finalizzati a rispondere al bisogno abitativo della classe media, ha finito per innescare una dinamica speculativa che ha spinto la domanda della stessa classe media verso l'edilizia residenziale pubblica le cui liste d'attesa erano gi  molto lunghe.

L'inefficacia degli interventi del legislatore sul lato dell'offerta abitativa si completa con quella degli interventi di regolazione relativi al lato della domanda abitativa.

In particolare, in linea con la cultura neoliberista del periodo anche per le locazioni, con la legge 431/1998,   stato completato l'affidamento all'autoregolazione del mercato per i canoni di locazione e dei modelli contrattuali. L'abolizione dell'equo canone e il ricorso alle dinamiche di mercato hanno contribuito all'alterazione della parit  tra il locatario e il proprietario che   incentivato fiscalmente, dalla cedolare secca, a predili-

gere il contratto libero. Peraltro, tale agevolazione fiscale per i contratti a canone libero si applica anche ai c.d. affitti brevi e turistici, che fino a 4 appartamenti non sono equiparati ad attività imprenditoriale e non sono trattati fiscalmente come tali. Non si coglie in queste misure alcuna vocazione solidaristica, specie riguardo al principio di progressività di cui all'art. 53 Cost., che appare sostanzialmente disatteso da misure di agevolazione fiscale che, oltre a costituire un mancato introito per le casse pubbliche, non si traducono in un beneficio per la parte debole, ma semmai in un vantaggio per la parte già forte. Senza entrare nel merito di una questione complessa come quella delle agevolazioni fiscali, occorre ricordare che queste sono tipici strumenti di finanza funzionale dello Stato sociale¹ il cui fine è riconducibile agli artt. 2 e 3, comma 2, Cost.; esse non si risolvono nella tutela né dello specifico interesse pubblico, né di quello del singolo o di una tipologia di contribuenti, ma della collettività nel suo complesso². È nel più ampio interesse di quest'ultima che il principio di progressività e con esso quello di eguaglianza sopportano una compressione che appare giustificata nella misura in cui gli effetti dell'agevolazione, impiegati solitamente per la promozione di determinati interessi costituzionali, si traducono in un maggior benessere sociale ed economico per le fasce più deboli. All'opposto, per queste ultime la povertà abitativa è configurata non solo dagli elevati prezzi delle locazioni, ma anche dalla evanescenza delle risorse del fondo di sostegno affitto che, in considerazione dei livelli di gravità del disagio, dovrebbe acquisire natura strutturale. L'acutizzazione della piaga è poi prodotta dall'eliminazione del Reddito di cittadinanza che in parte era destinato a sostenere i costi dell'abitazione per migliaia di famiglie che, come accennato, non potranno più contare neanche sui finanziamenti per il sostegno all'affitto e alla morosità incolpevole che fino ad oggi erano stati utilizzati dagli enti locali per fronteggiare gli sfratti.

Eppure, l'impossibilità di accedere ad un alloggio a prezzi abbordabili è un aspetto primario della povertà abitativa, accentuato dalla turistificazione e dalla gentrificazione delle nostre città che hanno finito per innescare dinamiche di esclusione a danno degli stessi residenti.

Si tratta di dinamiche che producono spaccature sociali evidenti: le nostre città sono caratterizzate non solo dalla distinzione tra un centro abitato dalla classe media in grado di avvalersi delle opportunità offerte dalla globalizzazione e una periferia abitata da giovani, lavoratori precari,

¹ F. FICHERA, *Le agevolazioni fiscali*, Cedam, Padova, 1992, p. 5.

² In argomento, C. BUZZACCHI, *La solidarietà tributaria*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 156.

immigrati, ma anche da una distinzione tra quanti possono partecipare alla redistribuzione della ricchezza, indipendentemente dalla collocazione geografica, e quanti ne restano fuori, come comprovato dagli homeless che “abitano” le strade del centro.

Come accennato, si tratta di uno scenario molto lontano dal progetto di società delineato in Costituzione, per la cui attuazione occorre invertire la rotta anche nell’interesse delle future generazioni, le quali subiranno le conseguenze delle scelte attuali non solo relativamente all’ambiente, ma anche alla stessa lotta alla povertà in ragione della sua comprovata ereditarietà³.

Gli strumenti di contrasto alla povertà abitativa, pertanto, non potranno che essere costruiti in chiave realmente rigenerativa, avvalendosi anche della dimensione orizzontale della solidarietà (art. 2 Cost.) e della sussidiarietà (art. 118, comma 4, Cost.), attraverso un coinvolgimento e una valorizzazione della cittadinanza, del privato sociale e segnatamente dei soggetti del Terzo settore⁴.

A riguardo occorre precisare che la collocazione nel Titolo V, II Parte della Costituzione, all’interno di un articolo dedicato alla ripartizione delle funzioni amministrative, conferma la valenza organizzatoria e procedurale⁵ del principio di sussidiarietà orizzontale; da essa deriva, da un lato, il superamento del paradigma “bipolare e gerarchico”⁶ verso uno nuovo “pluralista e paritario”, dall’altro, il conseguenziale rovesciamento della “tradizionale conformazione che attribuisce la cura dell’interesse generale alla mano pubblica, per attribuirne il persegui-

³ V. retro, *Premessa*, nota 13.

⁴ C. SALAZAR, *Sui diritti sociali e principio di solidarietà*, in *Riv. AIC*, n. 1/2024, p.188 e ss., specie p. 194, richiamando L. CARLASSARE, *Solidarietà: un progetto politico*, in *costituzionalismo*, n.1/2016, p. 45, la Corte costituzionale, nella nota sentenza n.75/1992 “sul volontariato si riferiva alla solidarietà come la “base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente” a conferma che tutti i soggetti (pubblici e privati) sono chiamati a contribuire alla costruzione della Repubblica”.

⁵ Così Q. CAMERLENGO, *Art.118*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit. p. 23.

⁶ Così G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell’art. 118, u.c. della Costituzione*, in *Studi in onore di G. Berti*, cit., p. 189; sul punto anche il Cons. di Stato, ad. gen. 25 agosto 2003, n.144, aveva esplicitato che il principio di sussidiarietà comporta una riformulazione “delle metodiche della democrazia non solo con riferimento ai poteri dei singoli nell’ordinamento generale (diritti soggettivi pubblici e situazioni giuridiche collegate), ma anche con riguardo alle forme di estrinsecazione della personalità sociale nel proprio contesto di base in ragione della consapevolezza democratica e della volontà sempre più decisa delle singole comunità di base di regolare al proprio interno scelte di interesse generale”.

mento alla relazione tra soggetti privati e soggetti pubblici”⁷.

Se così è, la valenza procedurale del principio di sussidiarietà implica che la scelta della formula relazionale, collaborativa o competitiva, tra pubblico e privato nel perseguimento dell’interesse generale debba basarsi su valutazioni e argomentazioni che spettano ai poteri pubblici, a partire dai soggetti politici rappresentativi⁸. Peraltro, la valenza procedurale del principio di sussidiarietà si rivela determinante nel fugare i rischi di una sua distorta applicazione che si tradurrebbe non in un arricchimento di strumenti e modalità da parte del privato a sostegno del pubblico⁹, ma in uno svuotamento di quest’ultimo da parte del primo¹⁰.

⁷ Così E. ROSSI, *Lo statuto costituzionale del Terzo settore*, cit., p. 49 in cui afferma che “con l’affermazione e l’applicazione del principio in questione la pubblica amministrazione non ha il compito e la responsabilità di determinare «da sola» quale sia l’interesse generale (...), ma deve favorire l’apporto delle diverse espressioni della società civile alle quali (anche alle quali) è rimessa l’individuazione del suddetto interesse”.

⁸ Sul punto Q. CAMERLENGO, *Art. 118*, cit., p. 30 rileva che “in caso di accertata inefficienza del servizio erogato direttamente da un ente pubblico, la relativa responsabilità può essere fatta valere dagli elettori avvalendosi degli ordinari strumenti democratici di reazione, specie in occasione della competizione elettorale. Ove, in virtù della sussidiarietà sociale, le prestazioni siano state rese in modo inefficiente da formazioni sociali, questo meccanismo di responsabilità rischia di non operare con la stessa immediatezza. Per un verso, l’elettore medio non versa nelle condizioni di accedere agevolmente alle informazioni necessarie per identificare l’ente pubblico che ha rinunciato a una determinata attività a favore della gestione sociale. D’altro canto, quand’anche tali elementi di conoscenza fossero accessibili, agli organi politici di vertice si potrebbe contestare, flebilmente, di aver operato scelte allocative «tradite» dalla inefficienza delle specifiche strutture comunitarie. Si rivelano, perciò, opportuni meccanismi di inveroamento della sussidiarietà sociale che non siano semplicemente preordinate alla verifica dell’efficienza, dell’economicità e della qualità del servizio, ma che siano anche idonei a valutare altri parametri (equità, trasparenza, universalità) ispirati dai principi di eguaglianza sostanziale, del pluralismo e della democrazia rappresentativa.”; precedentemente G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà*, cit., pp. 46-47; diversamente G. PASTORI, *Amministrazione pubblica e sussidiarietà orizzontale*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, II, Napoli, 2005, p. 1749 e ss., specie p. 1759; P. DURET, *Sussidiarietà e autoamministrazione dei privati*, Padova, 2004, p. 70.

⁹ Per il tramite dell’art. 118, comma 4, Cost., dunque il riconoscimento della libertà dei singoli e delle formazioni sociali di cui all’art. 2 Cost. appare nobilitato dalla sua proiezione verso gli obiettivi di eguaglianza sostanziale ex art. 3 Cost. che possono essere perseguiti mediante il reciproco supporto tra i pubblici poteri e i soggetti privati del Terzo settore; in questo senso F. PIZZOLATO-S. LA PORTA, *Terzo settore e concorrenza: aspetti giuspubblicistici*, in *Dir. economia*, n. 1/2003, p. 28 e ss.; I. MASSA PINTO, *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, Jovene, Napoli, 2003, p. 57.

¹⁰ In questo senso G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell’art. 118 u.c. della Costituzione*, p. 223 e p. 189 in cui osserva che la traslazione del rapporto

Il che comporterebbe un indebolimento dei poteri pubblici nel perseguimento dei principi posti a fondamento dello Stato sociale caratterizzato da una loro deresponsabilizzazione, sullo sfondo di una progressiva riduzione del ruolo dello Stato già in atto¹¹ e rimasta sostanzialmente tale anche dopo la pandemia da Covid 19¹².

All'opposto, l'adozione del modello sussidiario induce alla configurazione di un' "amministrazione condivisa"¹³, fondata sulla complementa-

pubblico privato sul nuovo paradigma sussidiario non può essere distorta fino alla sostituzione del primo da parte del secondo poiché si riproporrebbe l'analogo schema di "contrapposizione tra pubblico e privato, autorità-cittadini" che si intende superato proprio con l'applicazione del principio di sussidiarietà; A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale*, cit., p. 70 e ss.

¹¹ Fermo restando che il rispetto del principio di eguaglianza sostanziale *ex art. 3*, comma 2 Cost. e la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni *ex art. 117*, comma 2 lett *m*) devono costituire dei solidi baluardi contro il pericolo di un arretramento verso lo Stato liberale o di un avanzamento verso forme di Stato neoliberale; Q. CAMERLENGO, *Art. 118*, cit. p. 30; sul punto A. RINELLA, *Il principio di sussidiarietà*, cit., p. 3 e ss., specie p. 36. precisa come pur ammettendo che dal principio di sussidiarietà derivi "una tendenziale limitazione della sfera d'azione dello Stato a favore delle componenti della società civile, non può d'altra parte essere assimilato in qualche modo all'idea di 'Stato minimo' sostenuta da un filone estremo del pensiero liberale che ha avuto in Robert Nozick il più noto dei suoi esponenti e dal quale almeno a questo proposito anche Friedrich August von Hayek ha preso le distanze. Costoro infatti sono portatori di una visione individualistica che appare fortemente in contrasto con la tradizione comunitaria e solidale in cui ha preso corpo l'idea di sussidiarietà dello Stato")".

¹² Il tema è stato oggetto di riflessioni più recenti da parte di quanti hanno ritenuto ci fosse stata una maggiore presenza dello Stato testimoniata dagli interventi adottati durante la pandemia Covid 19, in questo senso G. AMATO, *Bentornato Stato, ma*, Il Mulino, Bologna, 2022; P. GERBAUDO, *Controllare e proteggere. Il ritorno dello stato*, Nottetempo, Milano, 2022; in realtà, come evidenziato da A. MORRONE, *Sul ritorno dello Stato dell'economia e nella società*, in *Quad. cost.*, n.2/2023, p.269 specie p. 283 non è utile riflettere sul "ritorno dello Stato genericamente inteso", ma chiedersi "quale Stato ritorna oggi?" perché la vera "sfida è quella di «ri-politicizzare» lo Stato, e ciò riguarda soprattutto lo Stato democratico. (...) Ri-politicizzare lo Stato (a livello o nazionale o europeo) significa reincarnare la sovranità politica (...), organizzando il potere di governo dello Stato per la protezione della società in tutte le sue componenti e in tutti i suoi interessi, e non in funzione dell'economico, del capitalismo e delle degenerazioni che «naturalmente» sono ad essi collegati".

¹³ Così G. ARENA, *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, in *Rivista trimestrale diritto pubblico*, 2017, p. 42 e ss.; precedentemente ID., *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1997 p. 29; ID., *Amministrazione e società punto il nuovo cittadino*, cit p. 42 e ss.; precedentemente F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino punto tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, 1994, ora in ID., *Scritti giuridici*, I, p. 869 e ss., evidenziava il ruolo che il cittadino assumeva nel collaborare con altri cittadini e con le pubbliche amministrazioni per il perseguimento dell'interesse generale; F. GIGLIO-

rità tra il principio solidarista e quello di sussidiarietà e orientata verso i principi di eguaglianza e di sviluppo della persona; un'amministrazione in cui i soggetti privati supportano i soggetti pubblici nell'individuazione dell'interesse generale e nelle modalità per perseguirlo. Un modello di amministrazione in cui i soggetti privati, lungi dall'essere semplici destinatari delle azioni della pubblica amministrazione, contribuiscono a rafforzare l'azione con le loro conoscenze, competenze, professionalità e risorse secondo una logica che non è di opposizione ma di integrazione¹⁴.

In questo quadro vanno valorizzati il ruolo e le competenze del privato sociale e dei soggetti del Terzo settore nella lotta alla povertà abitativa, specie quella estrema della homelessness.

In particolare, gli Enti del Terzo settore (Ets) sono stati fondamentali nel nostro sistema di welfare, pur non disponendo sempre di risorse adeguate e del giusto riconoscimento del ruolo svolto, almeno fino alla sentenza n. 131/2020 che ha fornito loro un inquadramento costituzionale¹⁵ e soprattutto fino ai più recenti interventi legislativi che hanno

NI, *Forme di cittadinanza legittimate dal principio di sussidiarietà*, cit., p. 309; G. PASTORI, *Diritti e servizi oltre la crisi dello Stato sociale*, cit., p. 511 rileva la necessità di valorizzare il ruolo dei singoli e delle formazioni sociali nell'erogazione di prestazioni corrispondenti ai diritti sociali configurando una "società di servizi"; nello stesso senso E. CODINI, *La tutela dei diritti sociali al di là del servizio pubblico* in *Amministrare*, 2018, p. 247; S. FREGO LUPPI, *Le trasformazioni dello Stato sociale*, in *Ius* 2011, p. 421 e ss.; F. GIGLIONI, *Principi e ricadute sistemiche di diritto pubblico nella recente riforma del terzo settore*, in *Munus*, 2019, p. 504; A. ORSI BATTAGLINI, *Gli accordi sindacali nel pubblico impiego: pluralismo giuridico, separazione degli ordinamenti e forme di comunicazione*, Milano, 1982, rilevava l'utilità del coinvolgimento dei privati nello svolgimento di attività di interesse pubblico; la riflessione è stata ripresa più recentemente da M. CLARICH, *Stato, gruppi intermedi e individuo*, in *Dir. pubb.*, 2016, p. 134 e ss.; G. DI GASPARE, *Stato di diritto, corpi intermedi e sindacati nella costituzione italiana il pensiero di Andrea Orsi Battaglini rivisitato*, *ibidem*, p. 151 e ss.

¹⁴ In questo senso G. ARENA, *Cittadini attivi*, cit. p. 26; ID., *L'amministrazione condivisa e i suoi sviluppi nel rapporto con i cittadini e gli enti del terzo settore* in *Giur. cost.*, 2020, 1444.

¹⁵ E. ROSSI, *Il fondamento del Terzo settore è nella Costituzione. Prime osservazioni sulla sent. n. 131 del 2020 della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 5/2020, p. 1184 e ss.; la Corte ha ricordato come gli Ets, siano "rappresentativi della "società solidale" e "costituiscono sul territorio una rete capillare di vicinanza e solidarietà, sensibile in tempo reale alle esigenze che provengono dal tessuto sociale, (...) in grado di mettere a disposizione dell'ente pubblico sia preziosi dati informativi (altrimenti conseguibili in tempi più lunghi e con costi organizzativi a proprio carico), sia un'importante capacità organizzativa e di intervento: ciò che produce spesso effetti positivi sia in termini di risparmio di risorse che di aumento della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate a favore della "società del bisogno"; M. GALDI, *Riflessioni in tema di terzo settore e interesse generale. Osservazioni*

consentito di superare alcune delle difficoltà riscontrate nell'applicazione del Codice del Terzo settore (d.lgs n. 117/2017)¹⁶.

La svolta segnata dalla sent. n. 131/2020 della Corte costituzionale, unita alle disposizioni del Codice del Terzo settore (Cts) relative agli istituti della co-programmazione e della co-progettazione (d.lgs n. 117/2017, art. 55), ha delineato un nuovo assetto e nuove potenzialità per il contributo degli Ets, anche per la lotta alla povertà abitativa estrema¹⁷.

In particolare, gli Ets sono coinvolti “a monte” della decisione, nella fase di co-programmazione, quando sulla base dei bisogni da soddisfare, delle risorse disponibili sono individuati gli interventi necessari e le modalità per la loro realizzazione¹⁸. Anche se il coinvolgimento “attivo” degli Ets avviene nella fase di “co-ideazione” del progetto, del percorso, dell'intervento, va ribadito come l'individuazione dei bisogni e delle prestazioni con cui rispondere debba restare in capo alla pubblica amministrazione essendo una prerogativa e un dovere del soggetto pubblico individuare le istanze sociali prioritarie, anche attraverso la sintesi dei diversi interessi in conflitto tra loro e nel rispetto dei principi di “economicità” e di “copertura finanziaria e patrimoniale” (art. 55, comma 1, Cts)¹⁹. A “valle” della

a C. cost. 26 giugno 2020, n. 131, in *www.federalismi.it*, n. 32/2020; in linea con questo orientamento si collocano anche le successive sentenze nn. 255/2020 e 72/2022.

¹⁶ Come è noto, l'intervento della Corte e con esso l'approdo al modello di amministrazione condivisa, giunge dopo un tormentato percorso interpretativo complicato dalla genericità delle disposizioni del Codice del Terzo settore, ma soprattutto dal suo rapporto con il Codice dei contratti pubblici; cfr M. CLARICH-B. BOSCHETTI, *Il Codice del Terzo settore, un nuovo paradigma?*, in *JUS*, 2018, p. 28 e ss., specie p. 31; sull'evoluzione del rapporto tra enti del terzo settore e pubblica amministrazioni E. ROSSI, *I rapporti fra Terzo settore e pubblica amministrazione* in P. CONSORTI-L. GORI-E. ROSSI, *Diritto del terzo settore*, Il Mulino, 2018, p. 138 e ss.

¹⁷ Si veda E. ROSSI-A. FICI-G. SEPIO, *Dalla parte del Terzo Settore. La Riforma letta dai suoi protagonisti*, Roma-Bari, 2020; L. GORI, *Il sistema delle fonti del diritto nel terzo settore*, in *Oss. fonti*, n. 1/2018; peraltro si tratta di potenzialità che appaiono ulteriormente rafforzate dalle disposizioni del PNRR in cui la co-progettazione è prevista non solo per gli investimenti 2.2. per i Piani integrati, ma anche nella Missione 5 in cui si chiarisce che “L'azione pubblica potrà avvalersi del contributo del Terzo settore. La pianificazione in coprogettazione di servizi sfruttando sinergie tra impresa sociale, volontariato e amministrazione, consente di operare una lettura più penetrante dei disagi e dei bisogni al fine di venire incontro alle nuove marginalità e fornire servizi più innovativi, in un reciproco scambio di competenze ed esperienze che arricchiranno sia la PA sia il Terzo settore”.

¹⁸ Art. 7, d.p.c.m. 30 marzo 2001, di attuazione della legge 8 novembre 2000, n. 328; cfr E. FREDIANI, *La co-progettazione dei servizi sociali*, Giappichelli, 2021, p. 173 e ss.

¹⁹ E. FREDIANI, *La co-progettazione dei servizi sociali*, cit., p. 172 osserva come “il

programmazione si colloca la co-progettazione, finalizzata “alla definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti” (art. 55, comma 2, Cts); essa, pertanto, si concretizza nella partecipazione degli Ets nella realizzazione di progetti ed interventi volti alla soddisfazione di bisogni preliminarmente individuati “a monte” nella co-programmazione.

Si percepisce subito la volontà del legislatore di dare vita, in applicazione del principio di sussidiarietà *ex art.* 118, comma 4 Cost., all’“incontro tra polo degli interessi pubblici e polo dell’interesse generale” dal quale possa nascere “una circolarità di rapporti, di esperienze, di competenze ed una condivisione di responsabilità che sono vantaggiose per entrambi i poli”.²⁰

Le disposizioni hanno così delineato un modello collaborativo che, come accennato, a partire dalla sent. n. 131/2020 della Corte costituzionale è stato acclarato quale vero e proprio modello di amministrazione condivisa²¹.

Tuttavia, non poche sono le difficoltà che tale tipo di amministrazione incontra nel proprio sviluppo, difficoltà che si attagliano principalmente sul concetto di gratuità delle prestazioni e sulle sue declinazioni. Sebbene non sia possibile in questa sede dare conto del dibattito e delle sue

varo del c.d. codice del Terzo settore (...) *abbia* rappresentato non soltanto il punto di arrivo di un percorso riformatore avviato contestualmente all’entrata in vigore del nuovo codice dei contratti pubblici, ma anche il sintomo di una ritrovata sensibilità da parte dello stesso legislatore rispetto al tema della partecipazione declinata in termini di co-ideazione collaborativa dei servizi sociali”.

²⁰ Così G. ARENA, *Sussidiarietà orizzontale ed enti del terzo settore*, in A. FICI-L. GALLO - F. GIGLIONI (a cura di), *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore. Dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 131 del 2020, Quaderno Terzjus*, Editoriale scientifica, 2019, p. 28.

²¹ Il concetto è stato introdotto a partire dalla nozione di demarchia di Feliciano Benvenuti, da G. ARENA, *Introduzione all’amministrazione condivisa*, in *Studi parl. pol. Cost.*, 3-4, 1997, p. 48; ID., *Amministrazione e società, il nuovo cittadino*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1/2017, p. 43 e ss.; ID., *L’amministrazione condivisa ed i suoi sviluppi nel rapporto con i cittadini ed enti del terzo Settore*, in *Giur. cost.*, 2020, 1449 e ss.; ID., *Il diritto dell’amministrazione condivisa*, in E. CARLONI-A. PIOGGIA-B. PONTI (a cura di), *Lo sguardo del giurista e il suo contributo all’amministrazione in trasformazione: scritti in onore di Francesco Merloni*, Giappichelli, Torino, 2021, p. 3 e ss.; precedentemente F. BENVENUTI, *Per un diritto amministrativo paritario*, in *Studi in memoria di Enrico Guicciardi*, Padova, 1975, p. 807, poi in *Scritti giuridici*, vol. IV, Milano, 2006, p. 3223 e ss.; successivamente in ID., *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, 1994, e in *Scritti giuridici*, cit., vol. I, p. 869 ss.

evoluzioni occorre brevemente ricordare come rispetto al concetto di gratuità si siano sviluppate essenzialmente due diverse interpretazioni: la prima della Corte di Giustizia, sin dalle sentenze Spezzino e Casta²²; la seconda del Consiglio di Stato espressa nei pareri n. 1382 e n. 2052 del 2018 e ribadita dallo stesso nella sent. 6232 del 7 settembre 2021²³. Nella prima si guarda all'affidatario del servizio, ad essere centrale è il requisito dell'assenza di utile che, unitamente alle finalità perseguite e alla sua identità, esclude l'applicazione della normativa sugli appalti pubblici²⁴.

Diversamente, il Consiglio di Stato ha interpretato il concetto di gratuità in modo restrittivo guardando non all'assenza di utile per l'affidatario, ma al contratto; si ritiene che l'applicazione della normativa dei contratti pubblici possa escludersi solo in assenza di corrispettivo tra la pubblica amministrazione e la parte privata. Unica eccezione sono i rimborsi spesa a "piè di lista" per le sole spese vive e non anche per la remunerazione del lavoro o per il capitale investito.

Si tratta di una interpretazione di estremo rigore, considerando che le disposizioni del Codice del Terzo settore (art. 4) mirano non tanto ad impedire che vi sia un utile, ma che questo sia a vantaggio del privato; si richiede, infatti, non tanto il requisito della diseconomia della gestione, quanto l'assenza dello "scopo di lucro".

Il che si può verificare non solo quando i ricavi sono inferiori ai costi, ma anche quando gli eventuali utili della gestione sono "reinvestiti in attività istituzionali di natura sociale" come previste dallo statuto dell'Ets²⁵.

²² Corte giustizia, UE, Sent. 11 dicembre 2014, Azienda sanitaria locale n.5 "Spezzino" e a., C-113, punto 58; Sent. 28 gennaio 2016, Casta e a., C-50/2014; A. ALBANESE, *La corte di giustizia rimedita sul proprio orientamento in materia di affidamento diretto dei servizi sociali al volontariato (ma sembra aver paura del proprio coraggio)*, in *Foro it.*, 2015, p. 151 e ss.

²³ Il Cons. Stato con sent. n. 6232 del 7 settembre 2021 ha avuto modo di specificare che "il concetto di gratuità si identifica con il conseguimento di un aumento patrimoniale da parte della collettività, cui corrisponde [la] sola mera diminuzione patrimoniale di altro soggetto, ossia il prestatore del servizio"; la sentenza è commentata da G. AGATI, *Coinvolgimento degli enti del Terzo Settore da parte della P.A. (d.lgs. n.117/2017) e rapporti con il Codice dei contratti pubblici*, in *Urbanistica e Appalti*, n. 2/2022 p. 226 e ss.

²⁴ A. FICI, *"I presupposti negoziali" dell'"amministrazione condivisa"*, in A. FICI-L. GALLO - F. GIGLIONI (a cura di) *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed Enti del Terzo settore*, Editoriale scientifica, Napoli, 2020, p. 54 e ss., specie pp. 72-82.

²⁵ Così R. MORZENTI PELLEGRINI, *Il ruolo del terzo settore nel sistema integrato di interventi e servizi sociali*, in F. MANGANARO-V. MOLASCHI-R. MORZENTI PELLEGRINI-D. SICLARI (a cura di), *Manuale di legislazione sociale*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 279

Pertanto, il requisito dell'assenza dello scopo di lucro se ritenuto soddisfatto dalla sola possibilità di ricevere un mero rimborso spese a piè di lista, rischia di frustrare l'attività e le iniziative degli Ets per l'avvio di nuovi interventi. Specie nel caso della lotta alla *homelessness* gli interventi vanno costruiti sul singolo caso e implicano non solo costi per l'acquisto di beni materiali, ma soprattutto per quelli immateriali legati all'assistenza sociosanitaria necessaria per il reinserimento della persona presa in carico. In questo caso la pubblica amministrazione che intenda avviare una co-programmazione e co-progettazione per combattere la povertà abitativa estrema è disincentivata a coinvolgere un soggetto del Terzo settore dietro un rimborso complessivo per l'esecuzione del progetto, anche se inferiore ai costi²⁶. Allo stesso tempo si configura una frustrazione delle capacità di intervento degli Ets interessati che solitamente non sono in grado di anticipare le risorse finanziarie per sostenere l'avvio di un progetto i cui costi saranno rimborsati solo successivamente e parzialmente. Il tutto nasce dalla confusione tra prestazioni non lucrative e prestazioni a titolo gratuito che, nonostante la sentenza 131/2020 della Corte costituzionale e le linee guida Anac, continua a permanere nella cultura giuridica delle amministrazioni e di parte della giurisprudenza amministrativa.

Eppure, nonostante le difficoltà, svariate sono le esperienze di privati e di soggetti del Terzo settore che hanno saputo intercettare il disagio abitativo rispondendo in modi nuovi, capaci di coniugare l'aspetto materiale della privazione della casa con quello relazionale, sociale: sono oramai diffuse le esperienze di housing first e housing led, di condomini solidali, di cohousing. Si tratta di esperienze che si affiancano a quelle di contrasto alla povertà abitativa condotte tramite la rigenerazione dei beni comuni e che il legislatore dovrebbe valorizzare nell'ambito di una politica abitativa non più impostata sul modello proprietario, come accaduto finora. In particolare, occorre un reale ritorno dello Stato nel welfare abitativo non solo al fine di rispondere alle domande di accesso all'edilizia pubblica rimaste

e ss., specie pp. 298-299; G. SCOPETTA, *Solidarietà e concorrenza nel diritto interno e nel diritto europeo in relazione alla disciplina del terzo settore*, in A. FICI-L. GALLO-F. GIGLIONI (a cura di), *Rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore. Dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 131 del 2020*, *Quaderno Terzjus*, Napoli, 2020, p. 167 e ss., specie pp. 177-178; in questo senso anche la Corte di giustizia con la sent. del 21 marzo 2019, C-465/2017 Falck.

²⁶ Cfr. G. AGATI, *Coinvolgimento degli enti del Terzo Settore da parte della P.A. (d.lgs. n.117/2017) e rapporti con il Codice dei contratti pubblici*, cit., p. 225.

inevase, ma per una politica dell'assistenza abitativa strutturale e non più solo emergenziale.

In particolare, occorre che la solidarietà orizzontale sia trainata da quella verticale dello Stato²⁷. Il che presuppone un recupero della funzione di indirizzo politico, troppo appiattita sulle esigenze tecniche di una finanza pubblica sana e sempre più sottratta al circuito Parlamento Governo dalle istituzioni e dalle stringenti tempistiche delle procedure europee²⁸. È questa una dinamica che contraddice i “doveri inderogabili di solidarietà politica economica e sociale” che costituiscono “i tratti caratterizzanti la nostra identità costituzionale”²⁹: la lotta alla povertà abitativa non riguarda solo una parte ma l'intera collettività, è un sintomo involutivo della nostra forma di Stato che ci interroga sul nostro senso dell'abitare³⁰ e su come stiamo curando la nostra “casa comune”³¹.

²⁷ Cfr. F. PIZZOLATO, *Il principio costituzionale di fraternità. Itinerario di ricerca a partire dalla Costituzione italiana*, cit., p. 50 e ss.

²⁸ I rischi di tale assetto sono avvertiti da A. SPADARO, *Su alcuni rischi, forse mortali, della democrazia costituzionale contemporanea. Prime considerazioni*, in Riv. AIC, 1/2017, p. 29.

²⁹ Così B. CARAVITA, *L'Italia al tempo del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in *federalismi.it*, 2020, ix.

³⁰ Secondo la lezione di M. HEIDEGGER, *Costruire, abitare, pensare*, in M. HEIDEGGER, *Saggi e discorsi*, a cura di G. VATTIMO, Mursia, Milano, 1991 p. 96 e ss., “Il costruire, (...), non è soltanto mezzo e via per l'abitare, il costruire è già in sé stesso un abitare (...) Costruire significa originariamente abitare. Là dove la parola abitare parla ancora in modo originario, essa dice anche *fin dove* arriva l'essenza dell'abitare. *Bauen* (costruire), *buan*, *bhu*, *beo* sono infatti la stessa parola che il nostro *bin* (sono) nelle sue varie forme: *ich bin* (io sono), *du bist* (tu sei), la forma imperativa *bis*, sii. Che significa allora: *ich bin*, io sono? L'antica parola *bauen*, a cui si ricollega il « *bin* », risponde: « *ich bin* », « *du bist* » vuol dire: io abito, tu abiti. Il modo in cui tu sei e io sono, il modo in cui noi uomini *siamo* sulla terra, è il *Buan*, l'abitare. Esser uomo significa: essere sulla terra come mortale; e cioè: abitare. (...) Questo fatto, a prima vista, appare un semplice sviluppo interno alla storia dei significati delle parole. In realtà, in esso si cela invece qualcosa di decisivo, e cioè il fatto che l'abitare non viene esperito come l'essere dell'uomo; l'abitare non viene mai in alcun modo pensato come il tratto fondamentale dell'essere dell'uomo. (...) *Il tratto fondamentale dell'abitare è questo aver cura (Schonen)*. Esso permea l'abitare in ogni suo aspetto. L'abitare ci appare in tutta la sua ampiezza quando pensiamo che nell'abitare risiede l'essere dell'uomo, inteso come il soggiornare dei mortali sulla terra”.

³¹ G. LA PIRA, *La casa comune: una costituzione per l'uomo*, a cura di U. DE SIERVO, Cultura editrice, Firenze, 1979.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *Il PNRR... e poi?*, in *Riv. Gruppo Pisa*, 2/2023.
- ABBARNO G.J.M. (ed.), *The Ethics of Homelessness*, Boston, 2020.
- AGOSTA S., *Nel segno della continuità (più che della vera e propria svolta) l'apertura della leale collaborazione tra Stato e Regioni della sent. n. 251/2016 sulla delega in materia di riorganizzazione della P.A.*, in *Forum Quad. cost.*, 18 gennaio 2017.
- AINIS M., *Se la casa è un diritto*, in *Quad. cost.*, 4/2007.
- ALAIMO A., *Da Lisbona 2000 a Europa 2010. Il modello sociale europeo al tempo della crisi: bilanci e prospettive*, in *Riv. it. dir. lav.*, n. 3/2012.
- ALBANESE A., *I rapporti tra i soggetti non profit e pubbliche amministrazioni nel d.d.l. Delega di riforma del terzo settore: la difficile attuazione del principio di sussidiarietà*, in *Non profit paper*, 2014.
- ALBANESE R.A.-MICHELAZZO E.-QUARTA A. (a cura di) (2020). *Gestire i beni comuni urbani. Modelli e prospettive*. Atti del convegno di Torino, 27-28 febbraio 2019, Torino.
- ALBANESE R.A., *La resilienza del diritto all'abitare. Bisogni abitativi e tutele proprietarie tra diritto italiano e fonti*, in *Pol. dir.*, Fasc. 1, 2023.
- ALEXY R., *Theorie der Grundrechte* (1985), trad. it. a cura di L. Di Carlo, *Teoria dei diritti fondamentali*, Bologna, 2012.
- ALLEN A.-RENN A., *L'Housing sociale*, in SCOCA F.G.-STELLA RICHTER P.-URBANI P., *Trattato di diritto del territorio*, Giappichelli, Torino, 2014.
- ALPA G., *Equo canone e diritto all'abitazione*, in *Pol. dir.*, n. 1-2, 1979.
- ALTIMARI M., *Tra assistenza e solidarietà: la liberazione dal bisogno nel recente dibattito politico parlamentare*, in FERRARESI M. (a cura di), *Reddito di inclusione e reddito di cittadinanza. Il contrasto alla povertà tra diritto e politica*, Torino, 2018.
- AMATO G., *Fondamenti e coperture istituzionali della rendita parassitaria*, in LIPARI N. (a cura di), *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, Laterza, Roma-Bari, 1974.
- ANDRADE T., *Direitos e cidadania: reflexões sobre o direito à cidade*, in *Lua Nova*, LXXXVII, 2012.
- ANGIOLINI C., *L'interpretazione estensiva dell'art. 1, prot. 1, Cedu: fra tutele proprietarie e beni comuni*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2, 2016.
- ANTONINI L., *Il principio di sussidiarietà orizzontale: da welfare state a welfare society*, in *Riv. dir. finan. sc. finanze*, 2000.
- APOSTOLI A., *La svalutazione del principio di solidarietà*, Giuffrè, Milano, 2012.

- APOSTOLI A., *Il consolidamento della democrazia attraverso la promozione della solidarietà sociale all'interno della comunità*, in *costituzionalismo.it*, 1/2016.
- APOSTOLI A., *Il miraggio dell'esistenza libera e dignitosa*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2023.
- ARACHI G., *Resoconto stenografico, Audizione del 6 ottobre 2021*. ARENA G.-BOMBARDELLI M. (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022.
- ARENA, G., *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, u.c. della Costituzione*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, Jovene, Napoli, 2005.
- ATTOH K., *What Kind of Right is the Right to the City?*, in *Progress in Human Geography*, XXXV 5, 2011.
- AUBY J.B., *Droit de la ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, Lexis Nexis, Paris, 2013.
- AUBY J.B., *La città, nuova frontiera del diritto amministrativo?*, *Riv. giur. urb.*, 2019.
- AZZARITI G., *Appunto per l'audizione innanzi alla I Commissione – Affari costituzionali del Senato della Repubblica del 30 maggio 2023 sui disegni di legge nn. 615 e conn. (attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario)*, in *www.senato.it*.
- BALBONI E., *La Corte richiede e tutela la leale collaborazione tra Stato e Regioni e l'intendenza seguirà*, in *Forum Quad. cost.*, 10 gennaio 2017.
- BALBONI E.-BUZZACCHI C., *Autonomia differenziata: più problemi che certezze*, in *Oss. fonti*, 1/2023.
- BALDASSARRE A., *Espansione e autolimitazione dei poteri della Corte costituzionale*, in *Dem. dir.*, 1980.
- BALDASSARRE A., *Diritti inviolabili (voce)*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, XI, 1989.
- BALDASSARRE A., *Proprietà (diritto costituzionale)*, in *Enc. giur.*, XXV, 1990.
- BALDINI M.-BUSILACCHI G., *Dopo il Reddito di Cittadinanza: Assegno di Inclusione e Supporto per la formazione e lavoro. Tanto rumore per nulla?*, in *Pol. soc., Social Policies* 3/2023.
- BALDINI M.-GORI C., *Il reddito di cittadinanza*, in *Il Mulino*, Bologna, 2, 2019.
- BALDINI M., *La casa degli italiani*, Il Mulino, Bologna, 2010.
- BALDINI M.-POGGIO T., *Le politiche rivolte all'affitto e i loro effetti*, in BRANDOLINI A.-SARACENO C.-SCHIZZEROTTO A. (a cura di) *Dimensioni della disuguaglianza in Italia: povertà, salute, abitazione*, Il Mulino, Bologna, 2009.
- BALDINI V. (a cura di), *Sussidiarietà e Diritti*, Satura, Napoli, 2007.
- BANERJEE A.V.-DUFLO E., *Una buona economia per tempi difficili*, Laterza, Roma-Bari, 2020.
- BARAK A., *Human Dignity: The Constitutional Value and the Constitutional Rights*, Cambridge, 2015.
- BARBERA A., *La Carta dei diritti: per un dialogo tra la Corte italiana e la Corte di Giustizia, Relazione all'incontro di studio fra i Tribunali e le Corti costituzionali*

- di Spagna, Portogallo, Francia e Italia, Siviglia 26-28 ottobre 2021, in *www.cortecostituzionale.it*.
- BARBERA A., *Commento all'art. 2 della Costituzione*, in *Commentario della Costituzione italiana*, a cura di G. BRANCA, Zanichelli, Bologna 1975.
- BARCELLONA P., *Dallo Stato sociale allo Stato immaginario*, Bollati Boringhieri, Torino, 1994.
- BARGELLI E., *Interesse alla conservazione e all'acquisto dell'alloggio: profili applicativi del diritto all'abitazione nella nuova locazione abitativa*, in *Riv. dir. civ.*, 2001.
- BARGELLI E., *Abitazione (diritto alla)*, in *Enc. dir.*, VI, 2007.
- BARGELLI E., *La costituzionalizzazione del diritto privato attraverso il diritto europeo. Il right to respect for the home ai sensi dell'art. 8 CEDU*, in *Eur. dir. priv.*, n. 1/2019.
- BARILE P., *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984.
- BARONCELLI S., Art. 47, in *Commentario della Costituzione*, I, a cura di BIFULCO R.-CELOTTO A.-OLIVETTI M., Utet, Torino 2006.
- BARTOLE S., *Violazione della competenza regionale o violazione dei principi di buona amministrazione in materia urbanistica?*, in *Riv. giur. edil.*, 1993.
- BARTOLE S., *Violazione della competenza regionale o violazione dei principi di buona amministrazione in materia urbanistica?*, in *Riv. giur. edil.*, 1993.
- BAUMAN Z., *Modernità liquida*, Laterza, Roma-Bari, 2011.
- BELLETTI M., *La Corte costituzionale torna, in tre occasioni ravvicinate, sul requisito del radicamento territoriale per accedere ai servizi sociali. Un tentativo di delineare un quadro organico della giurisprudenza in argomento*, in *Le Regioni*, n. 5, 6/2018.
- BELLETTI M., *Un percorso di riflessione per un regionalismo differenziato cooperativo*, in *Paper di Diritti regionali*, 9 maggio 2023.
- BELVISI F., *Dignità umana: una ridefinizione in senso giuridico*, in *Ragion pratica*, 2012.
- BENEVOLO L., *Il tracollo dell'urbanistica italiana*, Laterza, Roma-Bari, 2012.
- BENVENUTI M., *Diritti sociali*, in *Dig./disc. pubbl.*, Agg., V, Torino, 2012.
- BENVENUTI M., *La Corte costituzionale*, in ANGELINI F.-BENVENUTI M. (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Jovene, Napoli, 2012.
- BENVENUTI M., *La revisione dell'articolo 41, commi 2 e 3, della Costituzione, i suoi destinatari e i suoi interpreti*, in *Riv. assoc. it. costituz.*, 2/2023.
- BERGO M., *Coordinamento della finanza pubblica e autonomia territoriale. Tra armonizzazione e accountability*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018.
- BERGONZINI C., *Come un gioco di specchi. Sulle tracce dell'«esistenza libera e dignitosa» nella giurisprudenza costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2023.
- BERNARD N., *Pas d'expulsion de logement sans contrôle juridictionnel le droit au logement et la Cour Européenne des Droits de l'Homme*, in *RTDH* n. 79/2009, n. 79.
- BERTI G.G., *Nota introduttiva*, in *La casa di abitazione tra normativa vigente e prospettive. Quarant'anni di legislazione dottrina esperienze notarili e giurisprudenza. Vol. I Aspetti costituzionali e amministrativi*, Giuffrè, Milano, tomo I, 1986, pp. 6-8.
- BESTAGNO F., *La dimensione sociale dell'abitazione nella giurisprudenza della Corte*

- europea dei diritti dell'uomo, in VENTURINI G.-BARIATTI S. (a cura di), *Diritti individuali e giustizia internazionale* Liber Fausto Pocar, Milano, 2009.
- BEVERIDGE W., *Social Insurance and Allied Services*, New York, 1942.
- BIANCIARDI C., *Vecchi miti e nuove evidenze: come stanno cambiando o dovrebbero cambiare le strategie di presa in carico delle persone senza dimora*, in *Welfare oggi*, n. 3/2019.
- BIFULCO R., *Livelli essenziali, diritti fondamentali e statuti regionali*, in GROPPI T.-OLIVETTI M. (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Giappichelli, Torino, 2004.
- BIFULCO R., *Osservazioni sulla legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale*, in *Astrid online* (www.astridonline.it), 2009.
- BIFULCO R., *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Franco Angeli, Milano, 2013.
- BIFULCO R., *L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, 3/2017.
- BIFULCO R., *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Riv. AIC*, 4/2019.
- BIFULCO R., *Cambiamento climatico, generazioni future (e sovranità) in una storica sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco*, in *Astrid Rassegna*, 12, 2021.
- BIFULCO R., *Introduzione ai diritti e ai doveri costituzionali*, in ID. M. BENVENUTI (a cura di), *Trattato di diritto costituzionale*, volume III, 2022.
- BIFULCO R., *La legge costituzionale 1/2022: problemi e prospettive*, in *Analisi giuridica*, n. 1/2022.
- BIFULCO R.-SCOTTI E., *Equità ambientale e sviluppo sostenibile: spunti per una riflessione a partire dall'esperienza dell'Environmental Justice*, in CERRINA FERONI G.-FROSINI T.E.-MEZZETTI L.-PETRILLO P.L. (a cura di), *Ambiente, energia alimentazione. Modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile*, I, Fondazione Cesifin, www.cesifin.it.
- BILANCIA F., *Brevi riflessioni sul diritto all'abitazione*, in *Istit. feder.*, n. 3, 4/2010.
- BILANCIA F., *La reciproca interferenza tra diritto di residenza e fruizione delle prestazioni sociali in relazione alla libertà di circolazione e soggiorno dei cittadini stranieri*, in *Giur. cost.*, 4/2018.
- BILANCIA F., *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia in attuazione del Recovery and Resilience Facility, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche*, in *costituzionalismo.it*, n. 1/2022.
- BILANCIA P., *La dimensione europea dei diritti sociali*, in *federalismi.it.*, n. 4/2018.
- BILCHITZ D., *Constitutionalism, the Global South and Economic Justice*, in *Constitutionalism of the Global South*, ed. D. Bonilla, Cambridge University Press, 2012.
- BIN R., *Che cos'è la Costituzione?*, in *Quad. cost.*, 2007.
- BIN R., *Soft law, no law*, in A. SOMMA (a cura di), *Soft law e hard law nelle società post moderne*, Giappichelli, Torino, 2009.
- BIN R., *Il principio di dignità umana nel diritto costituzionale contemporaneo*, Giappichelli, Torino, 2013.

- BIONDI DAL MONTE F., *Immigrazione e welfare: condizioni di accesso e principio di non discriminazione*, in *Le Regioni*, 2008.
- BIONDI DAL MONTE F., *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Giappichelli, Torino, 2013.
- BIONDI DAL MONTE F., *Radicamento territoriale e accesso di minori agli asili nido*, in *Studium Iuris*, n. 4/2019.
- BIONDI DAL MONTE F., *Dai diritti sociali alla cittadinanza: la condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Giappichelli, Torino, 2013.
- BIONDI F., *Il regionalismo differenziato: l'ineludibile ruolo del Parlamento*, in *Quad. cost.*, n. 2/2019.
- BIONDI F., *Quale dialogo tra le Corti?*, in *federalismi.it*, n. 18/2019.
- BLOMLEY, N., *Law, Space and the Geographies of Power*, The Guilford Press, New York and London, 1994.
- BOBBIO N., *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino, 1990.
- BOBBIO N., *Sui diritti sociali*, in AA.VV., *Cinquant'anni di Repubblica italiana*, a cura di G. NEPPI MODONA, Einaudi, Torino, 1996.
- BOGNETTI G., *Cos'è la Costituzione? A proposito di un saggio di Roberto Bin*, in *Quad. Cost.*, 2008.
- BOITANI A., *L'illusione neoliberista*, Laterza, Roma-Bari, 2021.
- BONETTI T., *La riforma urbanistica in Emilia Romagna tra presente e futuro*, in *Istit. feder.*, 2017.
- BONGIOVANNI G., *Neocostituzionalismo*, in *Enc. dir., Annali IV*, 2011.
- BORCH C.-KORNBERGER M. (Edt), *Urban Commons. Rethinking the city*, New York, 2015.
- BORCHARD K., *The world on the street: homeless men in Las Vegas*, University of Nevada Press, 2005.
- BOYD D.R., *The Environmental Rights Revolution. A Global Study of Constitutions, Human Rights, and the Environment*, Vancouver, UBC Press, 2012.
- BOYD D.R., *UN Human Rights Council Special Rapporteur on the Issue of Human Rights Obligations Relating to the Enjoyment of a Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment*, Issue of Human Rights Obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable Environment, 8 January 2019, in *digitallibrary.un.org*.
- BRECCIA U., *Il diritto all'abitazione*, Giuffrè, Milano, 1980.
- BRECCIA U., *Diritto all'abitare*, in *www.treccani.it*, 2009.
- BREMS E., *Indirect protection of social rights by the European Court of Human Rights*, in D. BARAK EREZ-A. GROSS (eds), *Exploring social rights. Between theory and practice*, Hart Publishing, Portland, 2007.
- BRENNER N., *Stato, spazio, urbanizzazione*, Guerini scientifica, Milano, 2016.
- BRONZINI G., *Lavoro, tutela dei diritti fondamentali nelle politiche europee deldopo Lisbona*, in *Pol. dir.*, n. 1/2008.

- BRONZINI M., *Nuove forme dell'abitare. L'housing sociale in Italia*, Carocci, Roma, 2014.
- BRUNETTI V.A., Artt. 26 47, in PREDIERI A.-BRUNETTI V.A.-MORBIDELLI G.-BARTOLI M.A., *La riforma della casa. Legge 1 giugno 1971, n. 291 legge 22 ottobre 1971 n. 865*, Giuffrè, Milano, 1971.
- BUONOMO F., *La tutela della proprietà dinanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo*, Milano, 2005.
- BUSCH GEERTSEMA V.-EDGAR W.-O'SULLIVAN E.-PLEACE N., *Homelessness and homeless Policies in Europe: Lesson from Research*, reperibile su www.feantsa.org.
- BUSCH GEERTSEMA V., *The potential of housing first from a European perspective*, in *European Journal of Homelessness*, n. 6/2012.
- BUSCH GEERTSEMA V.-SALIN I., *The role of hostels and temporary accommodation*, in *European Journal of Homelessness*, dicembre 2007.
- BUYSE A., *Destruction of housing and discrimination against Roma developments at the ecthr*, in *Housing and ESC Rights quarterly*, vol. III, 2006.
- BUZZACCHI C., *Il lavoro. Da diritto a bene*, Franco Angeli, Milano, 2019.
- BUZZACCHI C., *Reddito e Costituzione. La cifra smarrita*, Franco Angeli, Milano, 2022.
- CAFIERO G., *Sviluppo economico e beni comuni nelle aree urbane e metropolitane*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, n. 4/2018.
- CALAMO SPECCHIA M., *Comunicazione scritta nell'ambito delle audizioni sui d.d.l. nn. 615, 62 273 (Attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario)*, svolta al Senato – I Commissione, consultabile in *Prof.ssa_CALAMO_SPECCHIA.pdf (senato.it)*.
- CALDERAI V., *La riforma delle locazioni abitative quindici anni dopo. Le ragioni di un fallimento dello Stato post regolatore e gli scenari futuri*, in *Riv. dir. civ.*, 2012.
- CAMAGNI, R., *La rendita urbana e la ricapitalizzazione delle città*, in LEONORI M.-TESTA P. (a cura di), *La città oltre lo sprawl. Rendita, consumo di suolo e politiche urbane ai tempi della crisi*, Edizioni Solaris, Roma, 2013.
- CAMERA DEI DEPUTATI, *Servizio Studi Finanze, I fabbisogni standard e le capacità fiscali*, febbraio 2022.
- CAMERA DEI DEPUTATI, Ufficio Rapporti con l'Unione europea, XVIII Legislatura, *Pacchetto pronti per il 55%: la revisione della direttiva sulla prestazione energetica*, Dossier n. 65, 12 aprile 2022.
- CAMERA DEI DEPUTATI, Ufficio Rapporti con l'Unione europea XIX legislatura, *L'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali*, Dossier n. 3, 7 novembre 2022.
- CAMERLENGO, Q., Art. 118, in BIFULCO R.-CELOTTO A.-OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006.
- CAMERLENGO Q., *Costituzione e promozione sociale*, Il Mulino, Bologna, 2013.
- CAMERLENGO Q., *Il senso della Costituzione per la povertà*, in *AIC*, n. 1, 2/2019.
- CAMERLENGO Q., *Natura e potere*, Mimesis, 2020.

- CAMPANELLI G., *Carta sociale europea e CEDU: rapporto tra parametri e puntualizzazione delle differenze*, in *Giurcost.*, 20 luglio 2020.
- CAMERLENGO Q., *Valori e identità: per un rinnovato umanesimo costituzionale*, in *consultaonline*, 2022.
- CAMERLENGO Q., *Lo spazio costituzionale: un inquadramento teorico*, in *Riv. AIC*, n. 3/2023.
- CAMPEDELLI M.-CARROZZA P.-PEPINO L., (a cura di), *Diritto di Welfare. Manuale di cittadinanza e istituzioni sociali*, Bologna, 2010.
- CAMPOS VENUTI G., *Amministrare l'urbanistica*, Einaudi, Torino, 1967.
- CAMPOS VENUTI G., *La terza generazione di urbanistica*, Milano, 1990.
- CANTARO A., *Modelli: autonomia e autodeterminazione nelle vicende del costituzionalismo*, in *Riv. AIC*, n. 3/2019.
- CAPORALE M., *L'intelligenza si ripartisce o si condivide? A proposito di smartness, livelli di governo e una certa idea di città*, in *Istit. feder.*, n. 4/2015.
- CAPRA F., *La Terra è la casa comune degli uomini*, in *Equilibri*, n. 3/2006.
- CARAPEZZA FIGLIA G., *Premesse ricostruttive del concetto di beni comuni nella civiltà italiana degli anni Settanta*, in *Rass. dir. civ.*, 2011.
- CARAVITA B., *Oltre l'eguaglianza formale*, Cedam, Padova, 1984.
- CARBONE F., *Stato sociale e Stato di diritto*, in *Stato sociale*, I, 1957.
- CARETTI P., *Stato, Regioni ed enti locali, tra continuità e innovazione*, Giappichelli, Torino, 2003.
- CARETTI P., *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Giappichelli, Torino, 2005.
- CARITAS ITALIANA, *Casa e abitare nel PNRR. Analisi e prospettive*, febbraio 2022.
- CARITAS ITALIANA, *Rapporto povertà 2022*.
- CARLASSARE L., *Conversazioni sulla Costituzione*, Cedam, Padova, 2021.
- CARLASSARE L., *Solidarietà: un progetto politico*, in *costituzionalismo.it*, 1/2016.
- CARLONI E., *Città intelligenti e agenda urbana: le città del futuro, il futuro delle città*, in *Munus*, 2/2016.
- CAROLI CASAVOLA G.H., *Dignità della persona e diritto al minimo vitale nello stato sociale tedesco*, in *Gior. dir. amm.*, n. 3/2011.
- CARROZZA P., *Human Dignity and Judicial Interpretation of Human Rights: A Reply*, in *European Journal of International Law*, 5/2008.
- CARROZZA P., *Per un diritto costituzionale delle autonomie locali*, in *Riv. dir. cost.*, 2008.
- CARROZZA P., *Riforme istituzionali e sistemi di welfare*, in *Dir. Welfare. Manuale di cittadinanza e istituzioni sociali*, Il Mulino, Bologna 2010.
- CARTABIA M., *Relazione di sintesi del gruppo di lavoro su Livelli essenziali delle prestazioni e condizione giuridica dello straniero*, in AA.VV., *Diritto costituzionale e diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2010.
- CARTEI G.F., *Il servizio universale*, Giuffrè, Milano, 2002.
- CASALINO D.-BERGAMASCHI M., *Housing First alla prova del PNRR*, in *Caritas Italiana, Casa e abitare nel PNRR. Analisi e prospettive*, marzo 2022.

- CASAMASSIMA V.-VIVALDI E., *Ius existantiae e politiche di contrasto alla povertà*, in *Quad. cost.*, n. 1/2018.
- CASSESE S., *I beni pubblici. Circolazione e tutela*, Giuffrè, Milano, 1969.
- CASSESE S., *Territori e potere. Un nuovo ruolo per gli Stati?*, Bologna, 2016.
- CASSETTI L., *Salute e ambiente come limiti 'prioritari' alla libertà di iniziativa economica?*, in *federalismi.it*, paper, 23 giugno 2021.
- CASTEL R., *Incertezze crescenti. Lavoro, cittadinanza, individuo*, Editrice Socialmente, Bologna, 2015.
- CASTELLI L., *Alla ricerca dell'limite dei limiti : il «contenuto essenziale» dei diritti fondamentali nel dialogo fra le corti*, in *Riv. AIC*, n. 1/2021.
- CATALDO G., *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 *Riv. AIC*, n. 3/2017.
- CATALDO G., *Vincoli di destinazione sulle alienazioni degli immobili popolari: il rischio di una clausolatropo apertain materia di coordinamento finanziario*, in *Giur. cost.*, fasc. 6/2017.
- CATELANI E., *I rapporti tra Governo e Regioni dopo la riforma del Titolo V: il ruolo delle Conferenze*, in *Studi in memoria di L. Paladin*, Jovene, Napoli, 2004.
- CAVASINO E., *L'esperienza del PNRR: le fonti del diritto dal policentrismo alla normazione euro governativa*, in *Riv. AIC*, n. 3/2022.
- CECCHETTI M., Art. 9, in BIFULCO R.-CELOTTO A.-OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino 2006.
- CECCHETTI M., *La disciplina sostanziale della tutela dell'ambiente nella Carta repubblicana: spunti per un'analisi della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 4/2022.
- CECCHETTI M., *Osservazioni e ipotesi per un intervento di revisione dell'art. 9 della Costituzione avente ad oggetto l'introduzione di una disciplina essenziale della tutela dell'ambiente tra i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale*, in *Diritto pubblico europeo Rassegna online*, 1, 2020.
- CELARDI E.-MAZZEO RINALDI F., *Le strategie di contrasto alla homelessness in Italia: indirizzi valutativi per i nuovi piani di intervento*, in CONSOLI T.-MEO A. (a cura di), *Homelessness in Italia. Biografie, territori, politiche*, Franco Angeli, 2020.
- CELOTTO A., *La povertà: una questione di diritti*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1 2/2018.
- CERULLI IRELLI V., *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, 1983.
- CERULLI IRELLI V., *Beni pubblici*, in *Dig. disc. pubbl.*, II, Torino 1987.
- CERULLI IRELLI V., *Statuto costituzionale della proprietà privata e poteri pubblici di pianificazione*, in *Giust. civ.*, 2015.
- CERULLI IRELLI V., *Apprendere per laudare. Saggio sulla proprietà collettiva*, in *Quad. fior.*, 2016.
- CERULLI IRELLI V.-DE LUCIA L., *Il secondopiano casa : una (incostituzionale) depianificazione del territorio*, in *Dem. dir.*, 1/2009.

- CERULLI IRELLI V.-DE LUCIA L., *Beni comuni e diritti collettivi*, in *Pol. dir.*, 2014.
- CHESSA O., *Cos'è la Costituzione? La vita del testo*, *Quad. cost.*, 2008.
- CHIAMPERO MARTINETTI E., (a cura di), *La sfida dell'eguaglianza. Democrazia economica e futuro del capitalismo*, Milano, 2022.
- CHIRULLI, P., *Pianificazione urbanistica e riqualificazione dell'esistente*, in *Il governo del territorio tra fare e conservare*, *Atti del convegno dell'Università di Trento*, 18-19 dicembre 2014.
- CHIRULLI P. IAIONE C., (a cura di), *La co città. Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, Jovene, Napoli, 2018.
- CHURCHILL R. KHALIQ U., *The Collective Complaints System of the European Social Charter: an effective mechanism for Ensuring compliance with Economic and Social Rights?*, in *European Journal of International Law*, vol. XV/2004.
- CIANCIO A., *Alle origini dell'interesse dell'Unione europea per i diritti sociali*, in *federalismi.it.*, n. 4/2018.
- CIOLLI, I., *Sulla natura giuridica dei beni comuni*, in *Dir. soc.*, 2016.
- CIVITARESE MATTEUCCI S., *Verso l'urbanistica consensuale*, in CIVITARESE MATTEUCCI S. (a cura di), *Amministrazione e privati nella pianificazione urbanistica*, Giappichelli, Torino, 1995.
- CIVITARESE MATTEUCCI S., *Sul fondamento giuridico degli accordi in materia di fissazione delle prescrizioni urbanistiche*, in PUGLIESE F.-FERRARI E. (a cura di), *Presente e futuro della pianificazione urbanistica*, *Atti del secondo Convegno Nazionale AIDU*, Giuffrè, Milano, 1999.
- CIVITARESE MATTEUCCI S., *L'evoluzione della politica della casa in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2010.
- CIVITARESE MATTEUCCI S., *Governo del territorio e ambiente*, in ROSSI G. (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2017.
- CIVITARESE MATTEUCCI S.-GARDINI G., *Diritto alla casa e uguaglianza sostanziale: dalla edilizia economica e popolare ai programmi di riabilitazione urbana*, in *Pausania.it*, 2004.
- CIVITARESE MATTEUCCI S.-D'ANGELOSANTE M., *Governo del territorio e urbanistica*, in VANDELLI L.-BASSANINI F. (a cura di), *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, Il Mulino, Bologna, 2012.
- COLAVECCHIO A., *La tutela dell'ambiente fra Stato e Regioni: l'ordine delle competenze nel prisma della giurisprudenza costituzionale*, in GABRIELE F.-NICO A.M. (a cura di), *La tutela multilivello dell'ambiente*, Cacucci, Bari, 2005.
- COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO, *Aspetti problematici di una definizione dell'edilizia abitativa sociale come servizio d'interesse economico generale (parere d'iniziativa)*, 2013/C 44/09.
- COMMISSIONE BICAMERALE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE, *Relazione semestrale, sull'attuazione della legge delega 5 maggio 2009, n. 42, sul federalismo fiscale*, 15 dicembre 2021, doc. XVI bis n. 6.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027*, COM (2020) 758 Final, 24 maggio 2020.

- COMMISSIONE EUROPEA, *Renovation wave initiative*, 17 settembre 2020, COM(2020) 662 final.
- COMMISSIONE PER L'OCCUPAZIONE E GLI AFFARI SOCIALI, *Relazione Su gli aspetti sociali dell'edilizia residenziale*, 18 marzo 1997, su www.europarl.europa.eu.
- COMPORTI M., *Relazione introduttiva*, in COMPORTI M. (a cura di), *La proprietà nella Carta europea dei diritti fondamentali*, Giuffrè, Milano, 2005.
- CONEN W.S., *In work poverty, among self employed and non standard workers in Europe: Working multiple jobs as a survival strategy*, in *Pol. soc.*, n. 1/2021.
- CONFORTI B., *La giurisprudenza della Corte di giustizia di Strasburgo in tema di proprietà*, in CONFORTI M. (a cura di), *La proprietà nella carta europea dei diritti fondamentali*, Milano, 2005.
- CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Raccomandazione sull'uguaglianza, l'inclusione e la partecipazione dei Rom*, 2021/C/93/01.
- CONSOLI T.-CORTESE C.-MOLINARI P.-ZENAROLLA A., *The Italian Network for Implementing the Housing First Approach*, in *European Journal of Homelessness*, 1/2016.
- CONSOLI T.-MEO, A. (a cura di), *Homelessness in Italia. Biografie, territori, politiche*, Franco Angeli, 2020.
- CONSORTI P.-GORI L.-ROSSI, E., *Diritto del terzo settore*, Bologna, 2018.
- CONTI G.L., *Le dimensioni costituzionali di governo del territorio*, Giuffrè, Milano, 2007.
- COPPO M., *Relazione in La politica abitativa in Italia*, Documenti Cnel, Roma, 1995.
- CORNELL D., *Law and Revolution in South Africa: Ubuntu, Dignity, and the Struggle for Constitutional Transformation*, Fordham University Press, New York, 2014.
- CORSI C., *La trilogia della Corte costituzionale: ancora sui requisiti di lungo residenza per l'accesso alle prestazioni sociali*, in *Le Regioni*, n. 5, 6/2018.
- CORTESE F., *Le regioni co legislatori e co amministratori: ambizioni originarie, oscillazioni attuative, potenziali traguardi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1/2023.
- CORTESE C.-ZENAROLLA A., *Housing First: una sfida per il contrasto alla grave marginalità e l'accesso alla casa anche in Italia*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, n. 1/2016.
- CORVAJA F., *Libera circolazione dei cittadini e requisito di residenza regionale per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica*, in *Le Regioni*, n. 3/2008.
- CORVAJA F., *Cittadinanza e residenza qualificata nell'accesso al welfare regionale*, in *Le Regioni*, n. 5, 6/2011.
- CORVAJA F., *Lo straniero nella città: la cittadinanza amministrativa*, in PIZZOLATO F.-SCALONE A.-CORVAJA F. (a cura di), *La città e la partecipazione tra diritto e politica*, Giappichelli, Torino, 2019.
- COSTARELLI I., *La gestione dell'housing sociale*, in *Archivio di studi urbani e regionali*, n. 127/2020.
- COSTARELLI I.-MAGGIO M., *Il welfare abitativo italiano. Un'analisi delle normative regionali del decennio 2008 2018*, in *Riv. it. pol. pubbl.*, n. 2/2021.
- COZZI A.O., *La modifica degli artt. 9 e 41 Cost. in tema di ambiente spunti dal dibattito*

- tito francese sulla Carta dell'ambiente del 2004 tra diritti e principi*, in *DPCE online*, 4/2021.
- CRISAFULLI V., *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Giuffrè, Milano, 1952.
- D'ALOJA A., *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Cedam, Padova, 2002.
- D'AMICO M., *Audizione sui disegni di legge costituzionale nn. 83 e connessi*, in *Oss. cost.*, 3 dicembre 2019.
- D'ANDREA A., *La prospettiva della costituzione italiana ed il principio di sussidiarietà*, in *Jus*, 2000.
- D'ATENA A., *Il principio di sussidiarietà nella costituzione italiana*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 1997.
- D'ATENA A., *Tra autonomia e neocentralismo*, Giappichelli, Torino, 2017.
- DAHL R., *La democrazia economica*, Il Mulino, Bologna, 1989.
- DAL CANTO F., *Diritti e i doveri costituzionali*, in ROMBOLI R., *Manuale di Diritto costituzionale ed europeo*, Giappichelli, Torino, 2019.
- DALY E., *Dignity rights courts, constitutions, and the worth of the human person*, Pennsylvania Press, Philadelphia, 2021.
- DALY E.-MAY J.R., *Introduction*, in ID. (edt), *Implementing Environmental Constitutionalism. Current Global Challenges*, Cambridge University Press, 2018.
- DE DONNO M., *Consensualità e interesse pubblico nel governo del territorio*, BUP, Bologna, 2015.
- DE LEONARDIS F., *La riforma 'bilancio' dell'art. 9 Cost. e la riforma 'programma' dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n.1/2022, suggestioni a prima lettura*, in *Aperta contrada*, 28 febbraio 2022.
- DEGRASSI L., *La 'chiamata in sussidiarietà' di profili di politica economica nell'ambito del 'turismo'. Un vulnus alla natura residuale della materia?*, in *Foro amm.*, CDS, 2009.
- DELLA NEGRA F., *The uncertain development of the case law on consumer protection in mortgage enforcement proceedings: Sánchez Morcillo and Kusionova*, in *Common Market Law Review*, 2015.
- DELLA SCALA, M., *Lo sviluppo urbano sostenibile e gli strumenti del governo territoriale tra prospettive di coesione e tutela dei diritti fondamentali*, in *Dir. amm.*, 2018.
- DELLA SCALA G., *Il social housing come servizio d'interesse generale tra tutela multivello del diritto sociale all'abitare e imperativi della concorrenza*, in *Riv. giur. edil.*, n. 2/2019.
- DI COSIMO G., *La parabola dei diritti. Vent'anni di tensioni crescenti sul fronte della tutela dei diritti fondamentali*, Giappichelli, Torino, 2020.
- DI COSIMO G., (a cura di), *Processi democratici e tecnologie digitali*, Giappichelli, Torino, 2023.
- DI LASCIO F., *Quali tendenze in corso nella rigenerazione delle città*, in *Riv. giur. edil.*, n. 2/2018.

- DI LASCIO F.-GIGLIONI F., (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Il Mulino, Bologna, 2017.
- DI MARIA R., *La procedura per la attuazione del c.d.regionalismo differenziato: dalla marginalizzazione delle assemblee elettive e degli Enti locali, alla perplessa definizione dei l.e.p.*, in *Italian Papers on Federalism*, 1/2023.
- DI PLINIO G., *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*, in *federalismi.it, paper*, 1 luglio 2021.
- DICIOTTI E., *Stato di diritto e Diritti sociali*, in *Dir. quest. pubb.*, 2004.
- DIPACE R., *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, in *Istit. feder.*, n. 3/2017.
- DOMENICALI C., *Sull'illegittimità del criterio del radicamento territoriale per l'accesso all'edilizia popolare: dalla condizionalità all'universalità dei diritti sociali?*, in *Le Regioni*, 2020.
- DOMENICHELLI V., *Dall'edilizia popolare ed economica all'edilizia residenziale pubblica: profili giuridici dell'intervento pubblico*, Cedam, Padova, 1984.
- DONATI F.-MILAZZO P., *La dottrina del margine di apprezzamento nella giurisprudenza della Corte europea dei Diritti dell'uomo*, in *Riv. AIC*, 2002.
- DONATI D., *Le città collaborative: forme, garanzie e limiti delle relazioni orizzontali*, in *Istit. feder.*, 2019.
- DOUZINAS C., *Human Rights and Empire. The political philosophy of cosmopolitanism*, Oxford, Abingdon/New York, 2007.
- DUGATO M., *L'uso accettabile del territorio*, in *Ist. feder.*, 2017.
- DUPRÉ C., *The Age of Dignity: Human Rights and Constitutionalism in Europe*, Hart Publishing, Oxford, 2015.
- DURET P., (a cura di), *Nuove sinergie per il social housing*, Esi, Napoli, 2020.
- DÜWELL M.-BRAARVIG J.-BROWNSWORD R.-MIETH D., (eds.), *The Cambridge Handbook of Human Dignity: Interdisciplinary Perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014.
- DWORKIN R., *A Matter of Principle*, 1985, trad. it., *Questioni di principio*, Il Saggiatore, Milano, 1990, .
- DWORKIN R., *Taking Rights Seriously*, 1977, trad. it., *I diritti presi sul serio*, a cura di REBUFFA G., Il Mulino, Bologna, 1982.
- ESPOSITO C., *Eguaglianza e giustizia nell'art. 3 della Costituzione*, ora in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova, 1954.
- EURISPES, *Rapporto Italia*, 2019.
- FAINSTEIN S., *Planning and Just City*, in *Searching for the Just City*, Routledge, Abingdon/New York, 2009.
- FAINSTEIN S., *The Just City*, Ithaca, Cornell University Press, NY, 2010.
- FEDELI V.-CARPENTER J.-ZIMMERMANN K., *National urban policies in Europe: does the EU make the difference?*, in FEDELI V. ZIMMERMAN K. (eds.), *A Modern*

- Guide to National Urban Policies in Europe*, Edward Elgar Publishing Ltd, Cheltenham, 2021.
- FEMIA, P. (a cura di), *Drittwirkung. Principi costituzionali e rapporti tra privati. Un percorso nella dottrina tedesca*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2018.
- FERNANDES E., *Constructing 'the Right to the City' in Brazil*, in *Social & Legal Studies*, XVI, 2, 2007.
- FERRAJOLI L., *Costituzionalismo principialista e costituzionalismo garantista*, in *Giur. cost.*, 2010,.
- FERRARA G., *La pari dignità sociale (Appunti per una ricostruzione)*, in *Studi in onore di Giuseppe Chiarelli*, vol. II, Milano, 1974.
- FERRERO E., *Le smart cities nell'ordinamento giuridico*, in *Foro amm.*, 2015.
- FESTA D., *La città tra innovazione sociale e commonification*, in ALLEGRI G.-FROSINA L.-GUERRA A.-LONGO A. (a cura di), *La città come istituzione, entro e oltre lo Stato*, Sapienza Università editrice, Roma, 2023.
- FIDONE G., *Proprietà pubblica e beni comuni*, Pisa, 2017.
- FIENGO G., *La nuova frontiera dei diritti sociali e della cittadinanza europea alla luce del Trattato di Lisbona*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 4/2015.
- FILANDRI M., *Proprietari a tutti i costi*, Carocci editore, Roma, 2015.
- FILANDRI M.-OLAGNARO M.-SEMI G., *Casa dolce casa? Italia, un paese di proprietari*, Il Mulino, Bologna, 2020.
- FILANDRI M.-PAULI G., *La finanziarizzazione del bene casa: accesso al credito e disuguaglianze sociali*, in *Quad. soc.*, n. 76/2018.
- FIO. PSD, *Report di monitoraggio dei progetti del Network Housing First Italia* (biennio 2017 2019), Roma, 2020.
- FIO.PSD, *Osservazioni al PNRR sul tema Senza Dimora*, 2023.
- FIORAVANTI M., *Art. 2*, Carocci editore, Roma, 2017.
- FIORITTO A., *Come pianificare la rigenerazione urbana*, in PASSALACQUA M.-FIORITTO A.-RUSCI S. (a cura di), *Riconoscere la rigenerazione*, Maggioli, Sant'Arcangelo di Romagna, 2018.
- FISHAN A.-MÖLLER M., *Lo Stato sociale in Germania: il Tribunale costituzionale tedesco parla alla politica. Note sulla sentenza del tribunale costituzionale del 9 Febbraio 2010*, in *Riv. giur. lav.*, II, 2010.
- FLICK G.M., *Elogio della città?, Dal luogo delle paure alla comunità della gioia*, Ed. Paolone, Roma, 2019.
- FLICK G.M., *L'articolo 9 della Costituzione oggi: dalla convivenza alla sopravvivenza, in federalismi.it*, 12 luglio 2023.
- FOUNDATION ABBÈ PIERRE FEANTSA, *Fifth overview of housing exclusion in Europe 2020*, July 2020, in www.Feantsa.org.
- FORSTHOFF E., *La Repubblica federale tedesca come Stato di diritto e Stato sociale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, VI, 1956.
- FOSTER S., *The city as an ecological space: social capital and land use*, in *Notre Dame Law Review*, 82/2006 2007.

- FOSTER S., *Collective action and the urban commons*, in *Notre Dame Law Review*, 2013.
- FOSTI G.-PEROBELLI E.-SAPORITO R., (a cura di), *Il valore pubblico delle Aziende Casa. Logiche di public management per il settore dell'ERP*, Egea, Milano, 2020.
- FRACCHIA F., *Combattere la povertà*, in *Il diritto dell'economia*, I, 2004.
- FRACCHIA F.-PANTALONE P., *Smart City: condividere per innovare (e con il rischio di escludere?)*, in *federalismi.it*, n. 22/2015.
- FRACCHIA F.-PANTALONE P., *Turismo extra alberghiero e locazioni brevi ai tempi della sharing economy: la risposta del diritto amministrativo*, in *Riv. reg. mer.*, 2, 2022.
- FRASER N., *Come il sistema sta divorando la democrazia, il nostro senso di comunità e il pianeta*, Laterza, Roma-Bari, 2022.
- FROSINA L., *Le città del futuro tra democrazia, tecnocrazia e prospettive di costituzionalizzazione*, in ALLEGRI G.-FROSINA L.-GUERRA A.-LONGO A. (a cura di), *La città come istituzione, entro e oltre lo Stato*, Sapienza Università editrice, Roma, 2023.
- FROSINI T.E., *Sussidiarietà (principio di)*, in *Enc. dir., Annali*, II, Tomo II, Giuffrè, Milano, 2008.
- FROSINI T.E., *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *federalismi.it*, paper, 23.6.2021.
- GADALETA F., *La via italiana al reddito minimo: il tortuoso sentiero del reddito di inclusione*, in FERRARESI M. (a cura di), *Reddito di inclusione e reddito di cittadinanza. Il contrasto alla povertà tra diritto e politica*, Torino, 2018.
- GAILIUTE D., *Right to Housing in the Jurisprudence of the European Committee of Social Rights*, in *Societal Studies*, 2012.
- GALDINI R., *L'abitare difficile. La casa in Italia tra desideri e risorse*, Liguori, Napoli, 2012.
- GALEOTTI S., *Il valore della solidarietà*, in *Dir. soc.*, 1996.
- GALLINO L., *Lotta di classe dopo la lotta di classe*, Laterza, Roma-Bari, 2012.
- GAMBARO A., *Categorie del diritto privato e linguaggio delle carte dei diritti fondamentali*, in *Riv. dir. civ.*, 2016.
- GAMBARO A., *Consonanze e dissonanze nelle fonti dell'istituzione proprietaria*, in *Jus civile*, 2016.
- GARDINI G., *Alla ricerca della 'città giusta'. La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*, in *federalismi.it*, n. 24/2020.
- GASPARI F., *Il social housing nel nuovo diritto delle città*, in *federalismi.it*, 21/2018.
- GERBASI G., *Il risanamento della finanza pubblica quale parametro ordinatore dei rapporti Stato Regioni tra tutela uniforme (ovvero più o meno intensa) dei diritti sociali e processi di riorganizzazione delle autonomie territoriali*, in GAMBINO S., RUIZ RICO G., GERBASI G., *Diritti sociali e crisi economica. Problemi e prospettive*, Giappichelli, Torino, 2015.
- GERBER D.J., *Constitutionalising the economy: German Neo liberalism, Competi-*

- tion Law and the New Europe*, in *The American Journal of Comparative Law*, vol. XXXXII, n. 1/1994.
- GIANFRANCESCO E., *Il federalismo a costituzione invariata: profili problematici del conferimento di funzioni amministrative a Regioni ed Enti locali previsto dalla l. n. 59/1997*, in *Scritti in onore di Serio Galeotti*, Giuffrè, Milano, 1998.
- GIANFRANCESCO E., *Regioni ed enti locali nelle leggi delega Bassanini*, in *Orientamenti Sociali*, 1996, nn. 3/4 e in *Le riforme amministrative e la società italiana nella prospettiva europea*, Roma, 1997.
- GIANFRANCESCO E., *La riorganizzazione territoriale: un puzzle anche per il costituzionalista*, in *federalismi.it*, 2019.
- GIANFRANCESCO E., *Dimensione garantistica e dimensione collaborativa nel disegno costituzionale dei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Riv. AIC*, 2019.
- GIANNINI M.S., *Ambiente: saggio sui diversi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973.
- GIANNINI M.S., *Lo Stato sociale: una nozione inutile* (1975), ora in *Id.*, *Scritti*, VII, Giuffrè, Milano, 2005.
- GIANNINI M.S., *Diritto dell'ambiente e del patrimonio naturale e culturale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971.
- GIGLIONI F., *La rigenerazione dei beni urbani di fonte comunale in particolare confronto con la funzione di gestione del territorio*, in *DI LASCIO F.-GIGLIONI F.* (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Il Mulino, Bologna, 2017.
- GIGLIONI F., *Le città come ordinamento giuridico*, in *Ist. feder.*, 2018.
- GIGLIONI F., *Verso un diritto delle città. La città oltre il comune*, in *CARLONI E.-CORTESE F.*, *Diritto delle autonomie territoriali*, Cedam Wolters Kluwer, Padova, 2020.
- GIORGIS A., *Il diritto costituzionale all'abitazione. I presupposti per una immediata applicazione giurisprudenziale*, in *Quest. giust.*, n. 6/2007.
- GIORGIS A., *Gli stranieri di fronte al diritto all'abitazione*, in *GIORGIS A.-GROSSO E.-LOSANA M.* (a cura di), *Diritti uguali per tutti?*, Milano, 2017.
- GIUBBONI S., *Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell'integrazione europea*, Bologna, 2003.
- GIUBBONI S., *Il reddito minimo garantito nel sistema di sicurezza sociale. Le proposte per l'Italia in prospettiva europea*, in *Riv. dir. sic. soc.*, n. 2 /2014.
- GIUBBONI S., *Stato sociale e integrazione europea: una rivisitazione teorica*, in *Quad. fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, n. 46/2017.
- GIUBBONI S., *Appunti e disappunti sul pilastro europeo dei diritti sociali*, in *Quad. cost.*, n. 4/2017.
- GIUBBONI S., *L'insostenibile leggerezza del Pilastro europeo dei diritti sociali*, in *Pol. dir.*, n. 4/2018.
- GIUBBONI S., *Primi appunti sulla disciplina del reddito di cittadinanza*, in *Working Paper 401*, in *Centre for the Study of European Labour Law* Massimo D'Antona, 2019.

- GIUBBONI S., *Solidarietà. Un itinerario di ricerca*, Napoli, 2022.
- GIUFFRÈ F., *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2002.
- GIUSTI A., *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018.
- GORI C., *La riforma dei servizi sociali in Italia*, Carocci, 2004.
- GORI L., *Terzo settore e Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2022.
- GORI L.-ROSSI E., *La legge delega n. 106 del 2016 di riforma del Terzo settore*, in *Oss.fonti*, 2016.
- GORLANI M., *Le politiche abitative regionali e il requisito della residenza qualificata: un monito della Corte convincente e, in un certo senso, conclusivo*, in *Le Regioni*, 2020.
- GOTTARDI M.-BENASSI D.-DI QUINZIO S.-LA SCALA M.-MORSELLI C.-ZAJCZYK F., *I dormitori: luoghi di convivenza e condivisione*, in NUVOLATI G. (a cura di), *Enciclopedia sociologica dei luoghi*, vol. IV, Ledizioni, Milano, 2021.
- GOZZI G., *Diritti e civiltà*, Il Mulino, Bologna, 2018.
- GRASSI S., *Osservazioni sul nuovo ruolo della Corte costituzionale nella forma di governo*, in ROMBOLI R. (a cura di), *La giustizia costituzionale a una svolta*, Giappichelli, Torino, 1991.
- GRASSO P.G., *Osservazioni sullo Stato sociale nell'ordinamento italiano*, in *Quad. sc. soc.*, VI, 1, 1965.
- GRAVARI BARBAS M.-GUINAND S., *Tourism and Gentrification in Contemporary Metropolises*, Routledge, London, 2017.
- GREGORIO M., *Dallo stato sociale alla democrazia sociale. Le riflessioni della dottrina costituzionalistica italiana nella prima età repubblicana*, in *Quad. fior.*, 46/2017.
- GRIGOLO M., *The Human Rights City: San Francisco, New York, Barcelona*, Routledge, 2019.
- GROPPI T., *Oltre le gerarchie*, Laterza, Roma-Bari, 2021.
- GROSSI P., *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza postunitaria*, Milano, 1977, ult. ed., 2017.
- GUALDANI E., *Il sistema delle esternalizzazioni nei servizi sociali: antiche questioni e nuove prospettive*, in *federalismi.it*, 2018.
- GUASTINI R., *Principi di diritto e discrezionalità giudiziale*, in AA.VV., *Interpretazione e diritto giurisprudenziale. Regole, modelli, metodi*, Giappichelli, Torino 2002.
- GUAZZAROTTI A., *Crisi dell'euro e conflitto sociale. L'illusione della giustizia attraverso il mercato*, Franco Angeli, Milano, 2016.
- GUAZZAROTTI A., *Neoliberismo e difesa dello Stato di diritto in Europa*, Milano, 2023.
- GUIGLIA G., *Il diritto all'abitazione nella Carta sociale europea: a proposito di una recente condanna da parte del Comitato europeo dei diritti sociali*, in *Riv. AIC*, n. 3/2011.
- GUIGLIA G., *Il ruolo del Comitato europeo dei diritti sociali al tempo della crisi economica*, in *Riv. AIC*, n. 2/2016.

- HÄBERLE P., *Le libertà fondamentali nello stato costituzionale*, 1983, trad. it. a cura di P. Ridola, 1993.
- HÄBERLE P., *La dignità umana come fondamento della comunità statale*, in ID., *Cultura dei diritti e diritti della cultura nello spazio costituzionale europeo*, Milano, 2003.
- HARDIN G., *The Tragedy of the Commons*, in *Science*, 1968.
- HARRIS D.J.-O'BOYLE M.-WARBRICK C., *Law of the European Convention on Human Rights*, 2nd edition, Oxford University Press, 2009.
- HARVEY D., *Class monopoly rent, finance capital and the urban revolution*, in *Regional Studies*, 8/1974.
- HARVEY D., *The urbanization of capital: Studies in the history and theory of capitalist urbanization*, Blackwell, Oxford, 1985.
- HARVEY D., *The art of rent: globalisation, monopoly and the commodification of culture*, in *Socialist Register*, 2002.
- HARVEY D., *The right to the city*, in *New Left Review*, 2008.
- HELLER M.A., *The Tragedy of the Anticommons: Property in the Transition from Marx to Markets*, in *Harvard Law Review*, 111, 1998.
- HENNETTE VAUCHEZ S., *A Human Dignitas? Remnants of the Ancient Legal Concept in Contemporary Dignity Jurisprudence* in *International Journal of Constitutional Law*, n. 9/2011.
- HOFFMAN H., *La promessa della dignità umana. La dignità dell'uomo nella cultura giuridica tedesca*, in *Riv. int. filos. dir.*, 1999.
- HOLLANDS R., *Will the real smart city please stand up?*, in *City*, n. 3/2008.
- IAIONE C., *La città come bene comune*, in *Aedon*, 1/2013.
- IAIONE C., *Il diritto all'abitare da Nigro a Ostrom e oltre, verso l'abitare adeguato, innovativo e sostenibile*, in IAIONE C.-BERNARDIM.-DE NICTOLIS E. (a cura di), *La casa per tutti. Modelli di gestione innovativa e sostenibile per l'adequate housing*, Il Mulino, Bologna, 2019.
- IAIONE C., *L'azione collettiva urbana. Tra partenariato pubblico comunità e pubblico comunità privato*, in CHIRULLI P.-IAIONE C. (a cura di), *La co città*, Napoli: Jovene, 2018.
- IANNARELLI A., *Proprietà e beni. Saggi di diritto privato*, Giappichelli, 2018.
- INDOVINA F., *Lo spreco edilizio*, Padova, 1972.
- INGRAM J.D., *What is 'The Right to Have Rights?' Three Images of the Politics of Human Rights*, in *American Political Science Review*, n. 4/2008.
- INNOCENTI E.-ROSSI E.-VIVALDI E., (a cura di), *Quale reddito di cittadinanza? Criticità e prospettive delle politiche di contrasto alla povertà*, Bologna, 2019.
- INSOLERA I., *L'urbanistica*, in *Storia d'Italia*, vol. I, Documenti, Einaudi, Torino, 1973.
- IRTI N., *Note introduttive*, in *Commento alla legge 27 luglio 1978 n. 392. Disciplina delle locazioni di immobili urbani*, in *Le nuove leggi civili commentate*, II, 1978.
- ISCHIA, U., *La città giusta. Idee di piano e atteggiamenti etici*, Donzelli editore, Roma, 2012.

ISTAT, *Censimento permanente della Popolazione e delle Abitazioni, svolta nell'autunno 2021 e pubblicata il 15 dicembre 2022*, reperibile su www.istat.it.

ISTAT, *Rapporto BES 2019*.

IZZO N., *Sospensione degli sfratti: tra denunce di incostituzionalità ed interpretazione adeguatrice*, in *Il Corriere giuridico*, 2004.

KANT I., *Metaphysik der Sitten*, 1797, in ID., *Gesammelte Schriften*, a cura dell'Accademia Prussiana delle Scienze, Abteilung I: Werke, vol. VI, Berlin, Reimer, 1908; trad. it. *Metafisica dei costumi*, Bompiani, Milano, 2004.

KENNA P., *Housing Rights The New Benchmarks for Housing Policy in Europe?*, in *The Urban Lawyer*, vol. XXXVII, n. 1, 2005.

KENNA P., *Globalization and housing Rights*, in *Indiana Journal of law*, n. 15/2008.

KENNA P., *Adequate Housing in International and European Human Rights Law: a Panoramic View*, in *International Journal of Land Law and Agricultural Science*, 2012.

KENNA P., *Housing Rights after the Treaty of Lisbon Are there Minimum Core Obligations?*, in *The Cyprus Human Rights Law Review*, 2014.

KENNA P., *Introduction*, in KENNA P.-NASARRE AZNAR S.-SPARKES P.-C.U. SCHMID, (Eds), *Loss of homes and evictions across Europe*, Elgar Publishing, Cheltenham, UK, 2018.

KENNA P.-MORENO H.S., *Towards a common standard of protection of the right to housing in Europe through the charter of fundamental rights*, in *European Law Journal*, vol. XXV, n. 6/2019.

KENNA P.-NASARRE AZNAR S.-SPARKES P.-C.U. SCHMID, *Loss of Homes and Evictions across Europe. A Comparative Legal and Policy Examination*, Elgar Publishing, 2018.

KLEIN E., *Dignity in German Law*, in D. KRETZMER-E. KLEIN (edt), *The concept of human dignity in human rights discourse*, London New York, 2001.

LABRIOLA G.M., *Città e diritto. Brevi note su un tema complesso*, in *Istit. feder.*, 1/2018.

LADEST, Laboratorio Dati economici, sociali Territoriali, Università di Siena, *The airification of city*, Report ottobre 2017, reperibile su www.ladest.unisi.it.

LALLI A., *I beni pubblici: imperativi del mercato e diritti della collettività*, Jovene Napoli, 2015.

LANCIONE M., *Assemblages of care and the analysis of public policies on homelessness in Turin, Italy*, in *City*, 18/2014.

LASSANDRI A., *Oltre la grande dicotomia ? La povertà tra subordinazione e autonomia*, in *Lav. dir.*, n. 1/2019.

LAZZARI C., *Sulla Carta sociale europea quale parametro interposto ai fini dell'art. 117, comma 1, Cost. note a margine delle sentenze 120/2018 e 194/2018*, in *federalismi.it*, n. 4/2019.

- LEFEBVRE H., *Le droit à la ville*, trad. it., *Il Diritto alla città*, Marsilio, Padova, 1970.
- LIBERALI B., *Un nuovo parametro interposto nei giudizi di legittimità costituzionale: la Carta Sociale Europea a una svolta?*, in *federalismi.it*, n. 17/2017.
- LIPSET S., *Some Social Requisites of Democracy: Economy Development and Political Legitimacy*, in *American Political Science Review*, 1959.
- LODI RIZZINI C., *Le politiche di Social Housing in Unione europea: a che punto siamo?*, in [http://www.secondowelfare.it/terzo settore/le politichedisocialhousingin unioneeuropeaachepuntosi.html](http://www.secondowelfare.it/terzo_settore/le_politichedisocialhousinginunioneeuropeaachepuntosi.html), 7 gennaio 2013.
- LÖFSTRAND C.H.-JUHLA, K., *The discourse of Consumer Choice in the Pathways Housing First Model*, in *European Journal of Homelessness*, n. 2/2012.
- LOLLO A., *Eguaglianza e cittadinanza. La vocazione inclusiva dei diritti fondamentali*, Milano, 2016.
- LOMBARDI G.M., *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1967.
- LOMBARDI P., *Riflessioni sul diritto all'abitazione tra Carta sociale europea, Corte costituzionale e PNRR*, in *federalismi.it* n. 7/2022.
- LUCARELLI A., *Il modello sociale ed economico europeo*, in LUCARELLI A.-PATRONI GRIFFI A. (a cura di), *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona. Nuovi studi sulla costituzione Europea*, Napoli, 2009.
- LUCARELLI A., *Crisi della democrazia e funzione sociale dei beni pubblici nella prospettiva costituzionale. Verso i beni comuni*, in *Dir. soc.*, 2016.
- LUCARELLI A., *Principi Costituzionali europei tra solidarietà e concorrenza. Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, in *giurcost.org*, 7 luglio 2020.
- LUCARELLI F., *Diritto all'abitazione e preesistenze urbane*, Cooperativa Editrice Economia e Commercio, Napoli, 1976.
- LUCHERINI F., *La solidarietà come fondamento relazionale dei diritti sociali. L'esperienza italiana in prospettiva comparata*, in *Quad. cost.*, 4/2023.
- LUCIANI M., *Corte costituzionale e proprietà privata*, in *Giur. cost.*, 1977.
- LUCIANI M., *Vecchi e nuovi principi in materia di espropriazione e indennizzo*, in *Giur. cost.*, n. 2, 1980.
- LUCIANI M., *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, 1983.
- LUCIANI M., *Sui diritti sociali*, in ROMBOLI R. (a cura di), *La tutela dei diritti fondamentali davanti alla corte costituzionale*, Torino, 1994.
- LUCIANI M., *L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia urbanistica e edilizia*, in *Riv. giur. edil.*, n. 1, 2009.
- LUCIANI M., *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in *Riv. AIC*, n. 3/2016.
- LUCIANI M., *Una discussione sui beni comuni*, in *Dir. soc.*, 2016.
- LUCIANI M., *Interpretazione conforme a Costituzione*, in *Enc. dir., Annali*, IX, 2016.
- LUCIANI M., *I livelli essenziali delle prestazioni in materia sanitaria tra Stato e Regioni*, in CATELANI E.-CERRINA FERRONI G.-GRISOLIA M.C. (a cura di), *Diritto alla*

- salute tra uniformità e differenziazione. Modelli di organizzazione sanitaria a confronto*, Giappichelli, Torino, 2011.
- LUCIFORA C., *Working poore politiche per l'occupazione*, in DELL'ARINGA C.-GUERRIERI P. (a cura di), *Inclusione, produttività, crescita. Un'agenda per l'Italia*, Il Mulino Bologna, 2019.
- LUCIO M.-KOUKIADAKI A.-TAVORA I., *The Legacy of Thatcherism in European Labour Relations. The impact of the politics of neo liberalism and austerity on collective bargaining in a fragmenting Europe*, in *Institute of Employment Rights Journal*, vol. II, n. 1/2019.
- LUNGARELLA R., *Social housing: una definizione inglese di «edilizia residenziale pubblica»?*, in *Istit. feder.*, n. 3 4/2010.
- LUPO N., *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *federalismi.it*, 1/2022.
- LUPO N., *Il divieto di invertire la marcia (c.d. reversal) nelle riforme PNRR già adottate: si chiarisce un altro elemento essenziale del nuovo 'metodo di governo*, in *Forum Quad. cost.*, Rassegna, 4/2023.
- LUPO N., *PNRR e cicli politico elettorali, tra Unione europea e Stati membri*, in *federalismi.it*, 2023.
- LUTHER J., *Ragionevolezza e dignità umana*, in CERRI A.-PFERSMANN O. (a cura di), *La ragionevolezza nella ricerca scientifica e il suo ruolo nel sapere giuridico*, vol. II, Roma, 2007.
- LUTHER J., *Il futuro dei diritti sociali dopo il summit di Goteborg: rafforzamento o impoverimento?*, in BILANCIA P. (a cura di), *I diritti sociali tra ordinamento statale e ordinamento europeo*, in *federalismi.it*, numero speciale n. 4/2018.
- MADDALENA P., *Il diritto dell'ambiente. Una riflessione giuridica sulla difesa ecologica del pianeta*, La Scuola di Pitagora, Napoli, 2012.
- MADDALENA P., *Il territorio bene comune degli italiani*, Donzelli, Roma, 2014.
- MAGRI M., *Gli accordi con i privati nella formazione dei piani urbanistici strutturali*, in *Riv. giur. urb.*, 4, 2004.
- MALFATTI E., *Le regioni e gli enti locali*, in ROMBOLI R. (a cura di), *L'accesso alla giustizia costituzionale, carattere, limiti, prospettive di un modello*, Napoli, 2006.
- MALFATTI E., *L'influenza delle decisioni delle Corti europee sullo sviluppo dei diritti fondamentali (e dei rapporti tra giurisdizioni)*, in AA.VV., *Le garanzie giurisdizionali. Il ruolo delle giurisprudenze nell'evoluzione degli ordinamenti. Scritti degli allievi di Roberto Romboli*. A cura di CAMPANELLI G.-DAL CANTO F.-MALFATTI E.-PANIZZA S.-PASSAGLIA P.-PERTICI A., Giappichelli, Torino 2010.
- MALFATTI E., *I livelli di tutela dei diritti fondamentali nella dimensione europea*, Giappichelli, Torino, 2018.
- MALFATTI E., *La CEDU come parametro tra Corte costituzionale e giudici comuni*, in *Associazione Gruppo di Pisa*, 25 ottobre 2019.
- MANFRELLOTTI R., *Sistema delle fonti e indirizzo politico nelle dinamiche dell'integrazione europea*, Giappichelli, Torino, 2004.

- MANGIA A.-E. FORSTHOFF, *Lo Stato della società industriale*, Giuffrè, Milano, 2011.
- MANGIA, A., *I diritti sociali tra esigibilità e provvista finanziaria*, in CAVASINO E.-SCALA G.-VERDE G. (a cura di), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia*, Napoli, 2013.
- MANGIAMELI S., *Brevi considerazioni sui meccanismi di conferimento e di sostituzione previsti dalla legislazione del c.d. federalismo a costituzione invariata*, in *Giur. cost.*, 2001.
- MANTINI P., *L'urbanistica tra riforma costituzionale incrementale e autonomismo regionale*, in *Riv. giur. edil.*, 2001.
- MARCHETTI G., *La tutela del diritto all'abitazione tra Europa, Stato e Regioni e nella prospettiva del Pilastro europeo dei diritti sociali*, in *www.federalismi.it*, n. 4/2018.
- MARCHETTI G., *Il bilanciamento tra il diritto all'abitazione del locatario e il diritto di proprietà del locatore in tempo di emergenza sanitaria. Alcune riflessioni sulla sentenza n. 128/2021 della Corte costituzionale*, in *Oss. AIC*, n. 1, 2022.
- MARCUSE P., *Gentrification, Homelessness, and the Work Process: Housing Markets and Labour Markets in the Quartered City*, in *Housing Studies*, 4 3/1989.
- MARCUSE P., *From Critical Urban Theory to the Right to the City*, in *City*, 13/2009.
- MARCUSE P., *From Justice Planning to Commons Planning*, in MARCUSE P. ET AL. (eds.), *Searching for the Just City*, Routledge, Abingdon/New York, 2009.
- MARCUSE P., *Reading the Right to the City*, in *City*, 18/2014.
- MARKARD N., *Dropping the Other Shoe: Obergefell and the inevitability of the Constitutional right to equal marriage*, in *German Law Journal*, n. 3/2016.
- MARTINES T., *Il diritto alla casa*, in LIPARI N. (a cura di), *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, Laterza, Roma-Bari, 1974.
- MASLENNIKOV M., *La disuguaglianza non conosce crisi*, Rapporto Oxfam, 2023.
- MATTEI U., *The European Codification Process. Cut and Paste*, Kluwer, The Hague, 2003.
- MATTEI U., *La proprietà*, in *Trattati di diritto civile*, diretto da R. Sacco, UTET, Torino, 2015.
- MATTEI U.-REVIGLIO E.-RODOTÀ S., (a cura di), *I beni pubblici. Dal governo democratico dell'economia alla riforma del Codice civile*, Roma, 2010.
- MAZZAMUTO M., *Esiste una nozione giuridica di periferia?*, in *Nuove autonomie*, 1/2016.
- MAZZARELLI V., *L'urbanistica e la pianificazione territoriale*, in CASSESE S. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, 2003, 2^a ed.
- MAZZIOTTI DI CELSO M., *Diritti sociali*, in *Enc. dir.*, XII, Milano, 1964.
- MAZZOTTA M., *L'abitazione, diritto ed onere dello straniero. Alcuni spunti di riflessione*, in *Riv. Gruppo Pisa*, n. 3/2012.
- MCCRUDDEN C., (ed.), *Understanding Human Dignity*, Oxford University Press, Oxford, 2014.
- MEDICO F., *Nel prisma del diritto all'abitare: primi appunti per un'analisi costituzionale critica*, in *federalismi.it*, n. 11/2023.

- MELOTTI U., *Il problema sociale delle periferie urbane a Milano*, in MAINARDI R. (a cura di), *Le grandi città italiane. Saggi geografici e urbanistici*, Franco Angeli, Milano, 1971.
- MENEGUS G., *Recenti interventi delle regioni ordinarie in materia di locazioni per finalità turistiche*, in *osservatoriosullefonti.it*, 2020.
- MENGOZZI M., *Il 'Governo del territorio' e la sua intersezione strutturale con la 'tutela dell'ambiente': linee di continuità e di evoluzione*, in *federalismi.it*, 26 luglio 2017.
- MEO A., *Il senza casa: una carriera di povertà*, in *Polis*, n. 2/1998.
- MEO M., *Il diritto all'abitazione degli stranieri quale presupposto per una effettiva integrazione*, in RIMOLI F. (a cura di), *Immigrazione e integrazione*, Napoli, 2014.
- MERUSI F., *Art. 47*, in *Commentario della Costituzione. Rapporti economici*, III, a cura di BRANCA G.-PIZZORUSSO A., Zanichelli, Bologna Roma, 1980.
- MESSINEO D., *La garanzia del 'contenuto essenziale' dei diritti fondamentali. Dalla tutela della dignità umana ai livelli essenziali delle prestazioni*, Giappichelli, Torino, 2012.
- MEZZANOTTE M., *Quando la casa è un diritto*, in *www.forumcostituzionale.it*, 9 giugno 2009.
- MICCÙ R., *Finalismo dell'unione ed economia sociale di mercato: modello (obsoleto) o principio speranza del costituzionalismo europeo?*, in ATRIPALDI V.-MICCÙ R.-PERNICE I. (a cura di), *Quale Costituzione per l'Europa. Consolidamento e innovazione costituzionale nel secondo Trattato di Roma*, in *Dir. cult.*, nn. 1 2/2003.
- MICELLI E., *La città indeterminata. Forma e valori nella pianificazione forte e debole*, in *Scienze regionali*, n. 1/2021.
- MICKLITZ H.W., (Ed.), *The many concepts of social justice in European Private Law*, Edward Elgar Publishing, London, 2011.
- MICKLITZ H.W., *Mohamed Aziz sympathetic and activist, but did the court get it wrong?*, in COLAERT V.-TERRY E. (Eds), *Landmark Cases of EU Consumer Law in Honour of Jules Stuyck*, Intersentia, 2013.
- MICKLITZ H.W., *Il consumatore: mercantizzato, frammentato, costituzionalizzato*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2016.
- MIKATI I.-BENSON A.F.-LUBEN T.J.-SACKS J.D.-RICHMOND BRYANT J., *Disparities in Distribution of Particulate Matter Emission Sources by Race and Poverty Status*, in *American Journal of Public Health*, 2018.
- MINELLI A.R., *Le politiche per la casa: centro e periferia*, in *Amministrare*, n. 2/2004.
- MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia*, 2015.
- MODUGNO F., *Ancora sui controversi rapporti tra Corte e costituzionale e potere legislativo*, in *Giur. cost.*, 1988.
- MODUGNO F., *I «nuovi diritti» nella giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1995.
- MOLA L., *La prassi del Comitato europeo dei diritti sociali relativa alla garanzia degli standard di tutela sociale in tempi di crisi economica*, in NAPOLETANO N.-

- SACCUCCI A. (a cura di), *Gestione internazionale delle emergenze globali. Regole e valori*, Napoli, 2013.
- MOLITERNI A., *La sfida ambientale e il ruolo dei pubblici poteri in campo economico*, in *RQDA*, 2020.
- MÖLLERS C., *Democracy and Human Dignity: Limits of a Moralized Conception of Rights in German Constitutional Law*, in *Israel Law Review*, 42/2009.
- MONACO G., *Il vincolo degli obblighi internazionali e l'utilizzo della Carta Sociale Europea come norma interposta nel giudizio di legittimità sulle leggi*, in *forumquadernicostituzionali.it*, 20 settembre 2018.
- MONTERASTELLI G., *Il finanziamento dell'edilizia per abitazioni in Italia*, in INDOVINA, F. (a cura di), *Lo spreco edilizio*, Cedam, Padova, 1972.
- MOONS N., *The right to house in law and society*, Routledge, New York London, 2018.
- MORBIDELLI G., *Urbanistica incostituzionale per abuso di silenzio assenso*, in *Giur. cost.*, 1992.
- MORBIDELLI G., *Presentazione*, in BARTOLINI A.-MALTONI A. (a cura di), *Governo e mercato dei diritti edificatori. Esperienze regionali a confronto*, Editoriale scientifica, Napoli, 2009.
- MORRONE A., *Il custode della ragionevolezza*, Milano, 2001.
- MORRONE A., *Crisi economica ed integrazione politica in Europa*, in *Riv. AIC*, 2014.
- MORRONE A., *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Riv. AIC*, 1, 2014.
- MORELLI A., *I principi costituzionali relativi ai doveri inderogabili di solidarietà*, in *Forum Quad. cost.*, Rassegna, 20 aprile 2015.
- MORRONE A., *Indirizzo politico e attività di governo. Tracce per un percorso di ricostruzione teorica*, in *Quad. cost.*, 2018.
- MORRONE A., *Tendenze del federalismo in Europa dopo la crisi*, in *Le Regioni*, 2018.
- MORRONE A., *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2019.
- MORRONE A., *Stato sociale e diseguaglianze*, in *Riv. dir. sic. soc.*, n. 4/2020.
- MORRONE A., *Costituzione*, in CARUSO C.-VALENTINI C. (a cura di), *Grammatica del costituzionalismo*, Bologna, 2021.
- MORRONE A., *Suprematismo giudiziario II. Sul pangiuridicismo costituzionale e sul lato politico della Costituzione*, in *www.federalismi.it*, 12/2021.
- MORRONE A., *Corte costituzionale: fattore condizionante o elemento strutturale?*, Relazione al XXXVIII Convegno AICLe dinamiche della forma di governo nell'Italia repubblicana, 13 ottobre 2023.
- MORTATI C., *Il lavoro nella Costituzione*, in *Dir. lav.*, 1954.
- MORTATI C., *Commento all'art. 1 C.*, in AA.VV., *Commentario alla Costituzione*, Branca, Bologna 1975.
- MORTATI C., *Istituzioni di Diritto pubblico*, 9^a ed., Cedam, Padova, 1976.
- MORTATI C., *Note introduttive ad uno studio sulla garanzia dei diritti dei singoli nelle formazioni sociali*, in *Scritti in onore di Salvatore Pugliatt*, III, Giuffrè Milano, 1978.

- MOSCARINI A., *Proprietà privata e tradizioni costituzionali comuni*, Giuffrè, Milano, 2006.
- MOSCARINI A., *La proprietà edilizia*, in Scoca F.G.-STELLA RICHTER P.-URBANI P. (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, vol. I, Giappichelli, Torino, 2018.
- MOSTACCI E., *La soft law nel sistema delle fonti. Uno studio comparato*, Wolters Kluwer Cedam, Padova, 2008.
- MUSCO F., *Rigenerazione urbana e sostenibilità*, Milano, 2009.
- NAPOLI C., *La smart city tra ambizioni europee e lacune italiane: la sfida della sostenibilità urbana*, in *Le Regioni*, n. 2/2019.
- NAPOLITANO G.M., *Finalmente i livelli essenziali delle prestazioni sociali? La legge di bilancio 2022 tra ambiguità e nuovi sviluppi*, in *Dir. reg., Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 1/2023.
- NAVARRETTA E., *Diritto civile e diritto costituzionale*, in *Riv. dir. civ.*, 2012.
- NAVARRETTA E., *Costituzione, Europa e diritto privato. Effettività e Drittwirkung ripensando la complessità giuridica*, Giappichelli, Torino, 2017.
- NAVARRETTA E., *Costituzione e principi fondamentali: dialogo ideale con Angelo Falzea*, in *Riv. dir. civ.*, n. 4/2017.
- NIVARRA L., (a cura di), *Gli anni Settanta del diritto privato*, Giuffrè, Milano, 2008.
- NEGRI N.-SARACENO C., *Le politiche contro la povertà in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1996.
- NICCOLAI S., *L'influenza del PNRR sui processi di decisione politica*, in *Riv. AIC*, n. 3/2022.
- NIGRO M., *L'edilizia popolare come servizio pubblico (considerazioni generali)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957.
- NITRATO IZZO, *La città contemporanea e gli spazi del diritto*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, n. 2/2016.
- NUGNES F., *L'impatto della governance economica europea sulla decisione di bilancio*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016.
- NUGNES F., *Le misure di straordinaria e temporanea gestione d'impresa in caso di corruzione negli appalti pubblici. Principali aspetti critici dell'istituto*, in *Il Diritto dell'economia*, vol. I, 2017.
- NUGNES F., *Gli strumenti di lotta alla povertà e di garanzia di una vita dignitosa. Dal Reddito minimo di inserimento al Sostegno di inclusione attiva*, in AZZENA L.-MALFATTI E. (a cura di), *Poteri normativi del governo ed effettività dei diritti sociali*, Pisa, 2017.
- NUGNES F., *Il ruolo del pubblico ministero contabile e la garanzia del diritto di difesa nel procedimento preliminare al giudizio di responsabilità*, in *federalismi.it* n. 15/2019 .
- NUGNES F., *Transparency as a tool against corruption? The case of Italy*, in *Riv. trim. sc. ammin.*, n. 2/2019.
- NUGNES F., *Il recupero delle aree industriali dismesse in funzione delle politiche*

- abitative. Il Social Housing*, in PASSALACQUA M.-POZZO B. (a cura di) *Diritto e rigenerazione dei Brownfields. Amministrazione, obblighi civilistici, tutele*, Giappichelli, Torino, 2019.
- NUGNES F., *Quale tutela per il diritto alla salute mentale nell'attuale sistema penitenziario?*, in *federalismi.it*, n. 8/2020.
- NUGNES F., *Le misure di sostegno al reddito tra vecchie e nuove povertà*, in *Jus Online*, n. 4/2021.
- NUGNES F., *La partecipazione dei privati al sistema di welfare. In memoria di Paolo Carrozza*, in BIANCHI P.-FERIOLI E.A.-MARTINICO G.-NAPOLI C. (a cura di), *Scritti in memoria di Paolo Carrozza*, Ius University Press, Pisa, 2021.
- NUGNES F., *Crisi della Democrazia, big data e responsabilità degli Internet provider*, in CASTELLANO N. (a cura di), *Big Data e Analytics Profili di controllo manageriale, organizzativi e giuridici*, Giappichelli, Torino, 2022.
- NUGNES F., *La funzione rieducativa della pena: quali prospettive nell'attuale sistema amministrativo penitenziario?*, in *Jus online*, n. 2/2022.
- NUGNES F., *Gli strumenti di contrasto alla homelessness. Prime riflessioni*, in *federalismi.it*, n. 7/2023.
- NUSSBAUM M., *Diventare persone. Donne e universalità dei diritti*, Il Mulino, Bologna, 2001.
- NUSSBAUM M., *Frontiers of Justice. Disability, Nationality, Species Membership*, Harvard University Press, Cambridge, 2006, trad. it, *Le nuove frontiere della giustizia*, Il Mulino, Bologna, 2007.
- NUSSBAUM M., *Creare Capacità*, Il Mulino, Bologna, 2012.
- OCCORSO E.-SCARPETTA S., *Un mondo diviso. Come l'occidente ha perso crescita e coesione*, Laterza, Roma-Bari, 2022.
- OLIVETTI M., *Diritti fondamentali*, Giappichelli, Torino 2020.
- OLIVITO E., *Il diritto costituzionale all'abitare: spunti teorico dogmatici e itinerari giurisprudenziali*, in *Pol. dir.*, n. 3/2016.
- OLIVITO E., *Il diritto costituzionale all'abitare. Spinte proprietarie, strumenti della rendita e trasformazioni sociali*, Jovene, Napoli, 2017.
- OLIVITO E., *(Dis)Eguaglianza, Città e Periferie Sociali: la prospettiva costituzionale*, in *Riv. AIC*, n. 1/2020.
- OOMEN B.-BAUMGARTEN M., *Human Rights Cities*, in GIBNEY M.-MIHR A. (eds.), *The Sage Handbook of Human Rights*, Sage, London, 2014.
- OSTROM E., *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, 1990.
- PACE A., *Il convivente more uxorio, il «separato in casa» e il c.d. diritto «fondamentale» all'abitazione*, in *Giur. cost.*, 1988.
- PACE A., *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, 2ª ed., Cedam, Padova, 1990.

- PACIULLO G., *Il diritto all'abitazione nella prospettiva dell'housing sociale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2008.
- PADELLETTI M.L., *Protocollo 1 Art.1. Protezione della proprietà*, in BARTOLE S.-DE SENA P.-ZAGREBELSKY V. (a cura di), *Commentario breve alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà*, Cedam, Padova, 2012.
- PADULA C., *Uno sviluppo nella saga dell'adoppia pregiudiziale? Requisiti di residenza prolungata, edilizia residenziale pubblica e possibilità di disapplicazione della legge*, in *Forum Quad. cost.*, n. 2/2020.
- PAFFARINI J., *Le occupazioni abitative tra emergenza sociale e legalità. Dai territori una risposta politica al punitivismo dello Stato*, in *Studi sulla questione criminale*, Fascicolo 2, maggio agosto 2020.
- PAGLIANTINI S., *Effettività della tutela giurisdizionale, consumer welfare e diritto europeo dei contratti nel canone interpretativo della Corte di giustizia: traccia per uno sguardo d'insieme*, in *Nuove leggi civili commentate*, 2014.
- PAJNO S., *I raccordi fra gli enti territoriali come condizione dell'autonomia*, in *Dir. reg.*, 3/2022.
- PALADIN L., *Diritto costituzionale*, Padova, 1993.
- PALLANTE F., *Il problema costituzionale dell'attuazione dei diritti sociali (con particolare riguardo al diritto all'abitazione)*, in https://www.questionegiustizia.it/articolo/il-problema-costituzionale-dell-attuazione-dei-dir_27-07-2018.php.
- PALLANTE, F., *Gli stranieri di fronte al diritto all'abitazione*, in GIORGIS A.-GROSSO E.-LOSANA M. (a cura di), *Diritti uguali per tutti? Gli stranieri e la garanzia dell'uguaglianza formale*, Franco Angeli, Milano, 2017.
- PALLANTE, F., *Memoria per l'audizione presso la I Commissione permanente Affari costituzionali del Senato della Repubblica sull'atto Senato n. 615 «Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione»*.
- PANZERA C., *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti di diritti sociali*, in CAMPANELLI G.-CARDUCCI M.-GRASSO N.-TONDI DELLA MURA V. (a cura di), *Diritto costituzionale e diritto amministrativo: un confronto giurisprudenziale*, Giappichelli, Torino, 2010.
- PANZERA C.-RAUTI A.-SALAZAR C.-SPADARO A., (a cura di), *La Carta sociale europea tra universalità dei diritti ed effettività delle tutele*, Napoli, 2017.
- PANZERA C., *Indennità di licenziamento e garanzie (costituzionali ed europee) del lavoratore*, in www.diritticomparati.it, 6 dicembre 2018.
- PARLAMENTO EUROPEO, *Alloggi e politica regionale del 10 maggio 2007 (2006/2108); Parlamento europeo, Risoluzione dell'11 giugno 2013, Edilizia popolare nell'Unione europea (2012/2293)*.
- PATRONI GRIFFI A., *Ragioni e radici dell'Europa sociale*, in *federalismi.it.*, n. 4/2018.
- PATTI S., *La funzione sociale nella civilistica italiana dell'ultimo secolo*, in MACARIO F.-MILETTI M.N. (a cura di), *La funzione sociale nel diritto privato tra XX e XXI secolo*, Tre Press, Roma, 2017.

- PAUGMAN, S., *La disqualification sociale. Essai sur la nouvelle pauvreté*, Presses Universitaires de France, PUF, 1991.
- PERGOLES F., *Stato di diritto e garanzie costituzionali*, in *Lo Stato sociale*, 1958.
- PERONGINI S., *I piani di recupero: aspetti procedurali e sostanziali*, in *Riv. giur. ed.*, 1982.
- PERTICONE G., *Stato di diritto e Stato di giustizia*, in *Riv. inter. fil. dir.*, 1963.
- PERULLI G., *Casa e funzione pubblica*, Giuffrè, Milano, 2000.
- PERULLI P., *La città delle reti. Forme di governo nel post fordismo*, Bollati Borin-ghieri, Torino, 2000.
- PETRILLO A., *Periferiche: Henry Lefebvre, centri e periferie*, in CRICONIA A. (a cura di), *Una città per tutti*, Donzelli, Roma, 2019.
- PEZZINI B., *Il principio costituzionale dell'autonomia locale e le sue regole*, in PEZZINI B.-TROILO S. (a cura di), *Il valore delle autonomie. Territorio, potere, democrazia*, Esi, Napoli, 2015.
- PIANO R., *Diversamente politico*, in *Periferie. Diario del rammendo delle nostre città. Report 2013 2014 sul G124*, reperibile su www.renzopianog124.com.
- PICASCÍA S.-ROMANO A.-TEOBALDI M., *The airification of cities: making sense of the impact of peer to peer short term letting on urban functions and economy*, in *Proceedings of the Annual Congress of the Association of European Schools of Planning*, Lisbon, 11-14 July 2017.
- PICCHI M., *L'autonomia amministrativa delle Regioni*, Giuffrè, Milano, 2005.
- PICONE P., *Origine ed evoluzione delle regole di concorrenza comunitarie: l'apologia del mercato sociale europeo*, in *Critica del diritto*, 1974.
- PIGNATELLI N., *Il governo del territorio nella giurisprudenza costituzionale: la recessività della materia*, Giappichelli, Torino, 2015.
- PIKETTY T., *Il capitale nel XXI secolo*, Bompiani, Milano, 2013.
- PIKETTY T., *Diseguaglianze*, Università Bocconi Editore, Milano, 2014.
- PINELLI C., *Sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, comma 2, lett. m, Cost.)*, in *Dir. pubbl.*, 2002.
- PINELLI C., *Social card, o ritorno alla carità di Stato*, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, Napoli, 2009.
- PINELLI C., *I rapporti economici sociali fra Costituzione e Trattati europei*, in PINELLI C.-TREU T. (a cura di), *La costituzione economica: Italia, Europa*, Bologna, 2010.
- PINELLI, C., *La giurisprudenza costituzionale in materia di governo del territorio in assenza di legge cornice*, in *Giur. cost.*, fasc. 3, 1, 2022.
- PISANESCHI A., *«Diritto all'abitazione» e housing sociale*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, III, Giappichelli, Torino, 2016.
- PIZZOLATO F., *Il minimo vitale. Profili costituzionali e processi attuativi*, Milano, 2004.
- PIZZOLATO F., *L'incompiuta attuazione del minimo vitale nell'ordinamento italiano*, in *Riv. dir. sic. soc.*, n. 2/2005.
- PIZZOLATO F., *La democrazia locale: ragioni, forme prospettive*, in *Jus*, n. 1/2021.
- PIZZOLATO F., *I doveri*, in BIFULCO R.-BENVENUTI M. (a cura di), *Trattato di diritto costituzionale*, volume III, 2022.

- PIZZOLATO F.-SCALONE A.-CORVAJA F., (a cura di), *La città e la partecipazione tra diritto e politica*, Giappichelli, Torino, 2019.
- PIZZORUSSO A., *L'eguaglianza come valore costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1964.
- PIZZORUSSO A., *Eguaglianza* (dir.), in *Enc. scienze soc.*, vol. III, Torino, 1993.
- PIZZORUSSO A., *Art. 128 suppl.*, in *Comm. cost.*, Branca, Bologna Roma, 1996.
- PLEACE N., *The Ambiguities, Limits and Risks of Housing First from a European Perspective*, in *European Journal of Homelessness*, n. 5/2011.
- POGGI A., *Corte costituzionale e principio di lealtà nella collaborazione tra Stato e Regioni per l'esercizio delle funzioni*, in *federalismi.it* n. 19/2017.
- POGGI A., *Il regionalismo differenziato nellaformadel d.d.l Calderoli: alcune chiare opzioni politiche, ancora nodi che sarebbe bene sciogliere*, in *federalismi.it* n. 3/2024.
- POGGI A., *Soft law nell'ordinamento comunitario*, in *Convegno annuale AIC – 2005, L'integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali*, Catania, 14-15 ottobre 2015, in *www.archivio.rivistaaic.it*.
- POLACCHINI F., *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, Bononia University Press, Bologna, 2016.
- POLANYI K., *The great transformation. Economic and Political Origins of Our Time*, Boston, 2001; trad. it, *La grande trasformazione*, Torino, 2010.
- POLITI F., *Diritti sociali e dignità umana nella Costituzione repubblicana*, Torino, 2018.
- POLITI F., *Il diritto alla salute fra esigenze di bilancio, tutela delle competenze regionali ed incompressibilità dei livelli essenziali*, in *Corti supreme e salute*, 1/2018.
- POLIZZI G.E., *Le norme della Carta sociale europea come parametro interposto di legittimità costituzionale alla luce delle sentenze della Corte costituzionale nn. 120 e 194 del 2018*, in *federalismi.it*, n. 4/2019.
- PORENA D., *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Giappichelli, Torino, 2017.
- PORTALURI P.G., *L'ambiente e i piani urbanistici*, in ROSSI G. (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2017.
- POSSIERI A., *La storia dello Stato sociale in Italia*, in *Riv. dir. sic. soc.*, n. 4/2021.
- POSTIGLIONE A., *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *RTDP*, 1985.
- POUND R., *Law in the books and law in action*, in *American Law Review*, n. 44/1910.
- PRADUROUX S., *La tutela del diritto di proprietà nello spazio europeo: riflessioni intorno al dialogo tra la Corte di Strasburgo e le Corti italiane in materia di tutela dei beni*, in *Riv. dir. civ.*, 2016.
- PRANDINI R.-GANUGI G., *Governance territoriali e politiche di contrasto alla grave emarginazione adulta. Verso un modello strategico integrato*, Franco Angeli, 2021.
- PREDIERI A., *Riserva della facoltà di edificare e proprietà funzionalizzata delle aree fabbricabili*, in PREDIERI A., *Urbanistica, tutela del paesaggio espropriazioni*, Milano, 1969.
- PREDIERI A., *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, *Studi*

- per il XX Anniversario dell'Assemblea Costituente, vol. II, *Le libertà civili e politiche*, Vallecchi, Firenze, 1969.
- PUGLIATTI S., *La proprietà nel nuovo diritto*, Milano, 1954.
- PURKATHOFER E., *Investigating the partnership approach in the EU Urban Agenda from the perspective of soft planning*, in *European Planning Studies*, 1/2019.
- PUTINI A., *Beni comuni urbani*, Franco Angeli, Milano, 2019.
- QUARTA A., *Non proprietà. Teoria e prassi dell'accesso ai beni*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2016.
- QUATTRONE G.-PROSERPIO D.-QUERCIA L.-CAPRA L.-MUSOLESI M., *Who benefits from the 'sharing' economy of Airbnb?*, *Proceedings of the 25th international conference on world wide web*, Switzerland, 2016.
- QUEIRÓS M.-BALULA L.-VALE M., *Cohesion policy and metropolitan governance: innovation in stakeholders collaboration practices in Lisbon*, in *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, n. 97/2023.
- RAITAKARI S.-JUHLA K., *Housing First Literature: Different Orientation and Political Practical Arguments*, in *European Journal of Homelessness*, n. 1/2015.
- RAITANO M.-JESSOULA M.-PAVOLINI E.-NATILI M., *In work poverty in Italy*, *European Commission*, 2019, reperibile all'indirizzo: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=21106&langId=en>.
- RAMAJOLI M., *Soft law e ordinamento amministrativo*, in *Dir. amm.*, fasc. 1/2017.
- RAMPA L.-CAMERLENGO Q., *I beni comuni tra diritto ed economia: davvero un tertium genus?* in *Pol. dir.*, 2014.
- RANCI ORTIGOSA E., *Il reddito minimo d'inserimento*, in GUERZONI L. (a cura di), *La riforma del welfare dieci anni dopo la Commissione Onofri*, Bologna, 2008.
- RANCI C., *Le case dei poveri. È ancora possibile pensare un welfare abitativo?* *Intervista ad Antonio Tosi*, in *welforum.it*: <https://welforum.it/punto-di-vista/le-case-dei-poveri-ancora-possibile-pensare-un-welfare-abitativo-intervista-ad-antonio-tosi/>, 2018.
- RANDAZZO A., *Brevi note a margine della sentenza n. 80 del 2011 della Corte costituzionale*, in *giurcost.org*, ultimo accesso, giugno 2011.
- RANDAZZO A., *Il «diritto all'abitare» al tempo delle migrazioni*, in *dirittifondamentali.it*, 3 marzo 2019.
- RAUTI, A., *«Il diario degli errori». Cade il divieto di iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo*, in *Quad. cost.*, n. 4/2020.
- RAWLS J., *A Theory of Justice*, Cambridge, 1971 (trad. it. *Una teoria della giustizia*, Milano, 1982).
- REPETTO G., *La dignità umana e la sua dimensione sociale nel diritto costituzionale europeo*, in *Dir. pubb.*, n. 1/2016.
- REPETTO G., *Tra continuità e nuovi scenari: l'efficacia della Cedu alla luce delle sentenze nn.80 e 113/2011 della Corte costituzionale*, in *diritti.cedu.unipg.it*, ultimo accesso maggio 2022.

- RESCIGNO U., *Le funzioni costituzionali delle Regioni fra previsione e attuazione*, Giappichelli, Torino, 2001.
- REYNERI E., *Anti poverty and (decreasing) social cohesion in Europe. A comment*, in *Stato e Mercato*, n. 103/2015.
- RIDOLA P., *Diritti di libertà e costituzionalismo*, Torino, 1997.
- RIDOLA P., *Libertà e diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo*, in NANIA R.-RIDOLA P., *I diritti costituzionali*, 2^a ed., Torino, 2006.
- RIDOLA P., *Il principio di sussidiarietà e la forma di Stato di democrazia pluralista*, in CERVATI S.-PANUNZIO P.-RIDOLA P. (a cura di), *Studi sulla riforma costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2001.
- RINELLA A.-COEN L.-SCARCIGLIA R., (a cura di), *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali*, Cedam, Padova, 1999.
- RIVA N., *Eguaglianza*, in AA.VV., *Grammatica del costituzionalismo*, in CARUSO C.-VALENTINI C. (a cura di), I, Il Mulino, Bologna, 2021.
- RIVOCECCHI, G., *Sulla riorganizzazione della P.A. la leale collaborazione viene imposta nella delegazione legislativa (con indicazione dei possibili rimedi)*, in *Forum Quad. cost.*, 2 febbraio 2017.
- RIVOSECCHI, G., *Il regionalismo differenziato, un istituto della Repubblica delle autonomie: perché e come realizzarlo entro i limiti del sistema*, in *Dir. reg.*, 3/2021.
- ROBEYNS I., *The Capability Approach: A Theoretical Survey*, in *Journal of Human Development*, n. 6/2005.
- RODOTÀ, S., *Note critiche in tema di proprietà privata*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1960.
- RODOTÀ, S., *Il progetto della Carta europea e l'art. 42 della Costituzione*, in COMPORTI M. (a cura di), *La proprietà nella Carta europea dei diritti fondamentali*, Giuffrè, Milano, 2005.
- RODOTÀ S., *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Roma-Bari, 2012.
- RODOTÀ, S., *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Il Mulino, Bologna, 2013.
- RODOTÀ S., *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Roma-Bari, 2014.
- ROLLI R., *Il diritto all'abitazione nell'Unione europea*, in BUCELLI A. (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, 2013.
- ROMAGNOLI U., *Sub Art. 3, comma 2*, in BRANCA G. (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, Bologna Roma, 1975.
- ROMBOLI R. (a cura di), *La tutela dei diritti fondamentali davanti alla Corte costituzionale*, Torino, 1994.
- ROMBOLI R., *Manuale di Diritto costituzionale ed europeo*, Giappichelli, Torino, 2019.
- ROMBOLI R. (a cura di), *La giustizia costituzionale a una svolta*, Giappichelli, Torino, 1991.
- ROMBOLI R. (a cura di), *L'accesso alla giustizia costituzionale. Caratteri, limiti, prospettive di un modello*, Napoli, 2006.

- ROMEO G., *Il cosmopolitismo pragmatico della Corte costituzionale tra radicamento territoriale e solidarietà*, in *Riv. AIC*, n. 1/2018.
- RONCHETTI L., *Il bilanciamento tra tutela dell'ambiente e garanzia dei diritti costituzionali. Un eco costituzionalismo in nome della giustizia ambientale*, in CECCHETTI M.-RONCHETTI L.-BUTI LIBERATI E., *Tutela dell'ambiente: diritti e politiche*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021.
- ROSANVALLON P., *La société des égaux*, Paris, 2011 (trad. it), *La società dell'uguaglianza*, Castelvechi, 2016.
- ROSSI E., Art. 2, in BIFULCO R.-CELOTTO A.-OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino 2006.
- ROSSI E., *Costituzione, pluralismo solidaristico e terzo settore*, Mucchi Editore, Piacenza, 2019.
- ROSSI E., *Il fondamento del Terzo settore è nella Costituzione. Prime osservazioni sulla sent. n. 131 del 2020 della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 5/2020.
- ROSSI E.-ZAMAGNI S., (a cura di), *Il terzo settore nell'Italia unita*, Il Mulino, Bologna, 2011.
- ROSSI, S., *Declinazioni della dignità sociale. L'iscrizione anagrafica nella sentenza n. 186/2020 della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, 26/2020.
- RUGGERI A.-SPADARO A., *Dignità dell'uomo e giurisprudenza costituzionale (prime notazioni)*, in *Pol. dir.*, 1991.
- RUGGERI A., *Interpretazione costituzionale e ragionevolezza*, in *Pol. dir.*, n. 4/2006.
- RUGGERI A., *Appunti per uno studio sulla dignità dell'uomo, secondo diritto costituzionale*, in *Riv. AIC*, n. 1/2011.
- RUGGERI A., *La Corte fa il punto sul rilievo interno della Cedu e della Carta di Nizza Strasburgo (a prima lettura di Corte cost. n. 80 del 2011)*, in *www.forumcostituzionale.it*, 23 marzo 2011.
- RUGGERI A., *Dialogo tra le Corti e tecniche decisorie, a tutela dei diritti fondamentali*, in *Quad. eur.*, n. 59, dic. 2013.
- RUGGERI, A. *Il principio personalista e le sue proiezioni*, in *federalismi.it* n. 17/2013.
- RUGGERI A., *Per uno studio sui diritti sociali e sulla Costituzione come sistema (notazioni di metodo)*, in *Consultaonline*, n. 2/2015.
- RUGGERI A., *Corte europea dei diritti dell'uomo e giudici nazionali, alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale (tendenze e prospettive)*, in *Oss. cost.* n. 5/2018.
- RUGGERI A., *La Costituzione come sistema e le sue proiezioni al piano delle innovazioni positive ed a quello delle pratiche interpretative (prime notazioni)*, in *dirittifondamentali.it*, 2023.
- RUOTOLO M., *La lotta alla povertà come dovere dei pubblici poteri. Alla ricerca dei fondamenti costituzionali del diritto a un'esistenza dignitosa*, in *Dir. pubb.*, n. 2/2011.
- RUOTOLO M., *Sicurezza, dignità, lotta alla povertà*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012.

- SACCHI S.-CIARINI A.-GALLO G.-LODIGIANI R.-MAINO F.-RAITANO M., *La riforma del Reddito di Cittadinanza: una prima valutazione*, in *Pol. soc., Social Policies*, 3/2023.
- SAHLIN I., *Searching for a homeless Strategy in Sweden*, in *European Journal of Homelessness*, n. 2/2015.
- SAITTA F., *Il «diritto alla città»: l'attualità di una tesi antica*, in *Dir. soc.*, 2020.
- SALAZAR C., *La Carta sociale europea nella sentenza n. 120/2018 della Consulta: ogni cosa è illuminata?*, in *Quad. cost.*, 2018.
- SALAZAR C., *Giustizia sociale e poteri pubblici*, in *Enc. dir.*, I tematici, in CARTABIA M.-RUOTOLO M. (a cura di), *Potere e Costituzione*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2023.
- SALERNO G., Art. 47, in CRISAFULLI V.-PALADIN L. (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 1990.
- SALERNO G., *La tutela dell'ambiente e dell'ecosistema nel regionalismo differenziato*, in *Corti supreme e salute*, 2019.
- SALMONI F., *Stabilità finanziaria, unione bancaria europea e Costituzione*, Cedam, Padova, 2019.
- SALVI C., *Funzione sociale della proprietà, rendita parassitaria e Corte costituzionale*, in *Dem. dir.*, 1980.
- SALVI C., *La proprietà privata e l'Europa. Diritto di libertà o funzione sociale?*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2009.
- SALVI C., *Diritto civile e principi costituzionali europei e italiani: il problema*, in SALVI C. (a cura di), *Diritto civile e principi costituzionali europei e italiani*, Giappichelli, Torino, 2012.
- SALZANO E., *Fondamenti di urbanistica. La Storia e la Norma*, Laterza editori, Roma-Bari 2007.
- SANDULLI A.M., *Stato di diritto e Stato sociale*, in *Nord e Sud*, X, 44, 1963.
- SANDULLI A., *Natura ed effetti dell'imposizione di vincoli paesistici*, in AA.VV, *Atti del Convegno di studi giuridici sulla tutela del paesaggio*, Milano, 1963.
- SANGIOVANNI A., *Humanity Without Dignity*, Harvard University Press, 2017.
- SAPELLI G., *Città e metropoli in una poliarchia mondiale in Trasformazione*, in *Equilibri* n. 2/2020.
- SARACENO C.-BENASSI D.-MORLICCHIO E., *La povertà in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2020.
- SASSEN S., *Le città nell'economia globale*, Il Mulino, Bologna, 2010.
- SASSEN, S., *Expulsions: Brutality and Complexity in the Global Economy*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 2014.
- SAVINO, M. *L'«Amministrativizzazione» della libertà personale e del due process dei migranti: il caso Khlaifia*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, XVII, 3 4.2015.
- SCACCIA G., *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2009.
- SCACCIA G., *Principio di leale collaborazione e funzione legislativa in una sentenza di incostituzionalità cautelare*, in *Giur. cost.*, 6/2016.

- SCACCIA G., *Proporzionalità e bilanciamento tra diritti nella giurisprudenza delle corti europee*, in *www.rivistaaic.it*, n. 3/2017.
- SCALON T.M., *Why Does Inequality Matter?*, Oxford, 2017 (trad. it.), *Perché combattere la disuguaglianza?*, Il Mulino, Bologna, 2020.
- SCHIAVONE A., *Eguaglianza. Una nuova visione sul filo della storia*, Einaudi, Torino, 2019.
- SCHMITT C., *La tirannia dei valori*, 1967, trad. it. Pellicani, Roma, 1987.
- SCHMÜCKER D.-SONNTAG U.-KABOTH N.-ZIDAGO R., *Measuring the impact of shared accommodation in city tourism. New data on Italian cities and regions*, in *Economia della Cultura*, Fascicolo 2, giugno 2019.
- SCIARRA S., *L'Europa e il lavoro. Solidarietà e conflitti in tempo di crisi*, Laterza, Roma-Bari, 2013.
- SECCHI B., *Cucire e legare*, in «Casabella», n. 490, Milano 1983.
- SECCHI B., *Il racconto urbanistico. La politica della casa e del territorio in Italia*, Einaudi, Torino, 1984.
- SECCHI B., *Un progetto per l'urbanistica*, Einaudi, Torino, 1997.
- SECCHI B., *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Laterza, Roma-Bari, 2013.
- SEMI G., *Gentrification. Tutte le città come Disneyland?*, Il Mulino, Bologna, 2015.
- SEMI G., *Breve manuale per una gentrificazione carina*, Mimesis, Milano, 2023.
- SEN A., *Commodities and Capabilities*, North Holland, Amsterdam, 1985.
- SEN A., *Il tenore di vita. Tra benessere e libertà*, Marsilio, Venezia, 1993.
- SEN A., *L'idea di giustizia*, Mondadori, 2014.
- SENDEN L., *Soft Law in European Community Law*, Oxford, 2004.
- SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, Roma, 27 aprile 2024.
- ISETTIS S., *Architettura e democrazia. Paesaggio, città, diritti civili*, Einaudi, Torino, 2017.
- SETTIS S., *Com'è bella la città di qualità*, in *Il Sole 24 Ore*, 3 giugno 2018.
- SIGMAN R.-LINDBERG S.I., *Democracy for All: Conceptualizing and Measuring Egalitarian Democracy*, in *Political Science Research and Methods*, 2019.
- SILVESTRI G., *Considerazioni sul valore costituzionale della dignità della persona*, in *associazionedeicostituzionalisti.it*, 2008.
- SIRIANNI G., *Il disagio abitativo*, in PINELLI C. (a cura di), *Esclusione sociale. Politiche pubbliche e garanzie dei diritti*, Bagno a Ripoli, 2012.
- SMITH A., *La ricchezza delle nazioni*, a cura di BAGIOTTI A.-BAGIOTTI T., Utet, Torino, 2017.
- SMITH N., *Gentrification and the Rent Gap*, in *Annals of the Association of American Geographers*, n. 3/1987.
- SMITH N., *The new urban frontier: Gentrification and the revanchist city*, Routledge, London, 1996.
- SMITH N.-WILLIAMS P., (a cura di), *Gentrification of the City*, Routledge, Taylor and Francis, London, New York, 2013.

- SMORTO G., *La casa abbandonata. Il racconto delle politiche abitative dal Piano decennale al Programma per le periferie*, Officina Edizioni, Roma, 2018.
- SOJA E., *Seeking Spatial Justice*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 2010.
- SOLLINI M., *Il mutamento di destinazione d'uso anche nella legislazione regionale*, in SCOCA G.-STELLA RICHTER P.-URBANI P. (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, Giappichelli, Torino, 2018.
- SORACE D., *A proposito di proprietà dell'abitazione, diritto all'abitazione e proprietà (civiltica) della casa*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1977.
- SORRENTI G., *Diritti senza dimora: le politiche abitative del terzo millennio tra Pnrr e livelli essenziali delle prestazioni*, in *Pol. dir.*, 4/2023.
- STAIANO S., *Beni comuni categoria ideologicamente estenuata*, in *Dir. soc.*, 2016.
- STAIANO S., *Nota per la Commissione Affari costituzionali del Senato. Audizione del 30 maggio 2023*.
- STAIANO S., *Salvare il regionalismo dalla differenziazione dissolutiva*, in *federalismi.it*, editoriale del 22 marzo 2023.
- STELLA RICHTER P., *Diritto urbanistico*, Giuffrè, Milano, 2018.
- STELLA RICHTER P., (a cura di), *Verso le leggi regionali di IV generazione. Studi dal XXI Convegno Nazionale*, Varese, 28-29 settembre 2018, Milano, 2019.
- STIGLITZ J.E., *Il prezzo della disuguaglianza. Come la società divisa di oggi minaccia il nostro futuro*, Einaudi, Torino, 2013.
- STURNIOLO S., *Una porta prima facie aperta ma in realtà ancora socchiusa per la Carta sociale europea*, in *Forum Quad. cost.*, 13 luglio 2018.
- SUDRE F., *La protection des droits sociaux par la Cour Européenne de Droits de l'Homme: un exercice de jurisprudence fonction?*, in *RTDH* n. 55/2003.
- SULLO F., *Lo scandalo urbanistico*, Vallecchi, Firenze, 1964.
- SUNDARARAJAN A., *The Sharing Economy. The End of Employment and the Rise of Crowd Based Capitalism*, MIT Press, Cambridge, 2016.
- SUPIOT A., *Grandeur et misère de l'État social*, Paris, 2013.
- TAMPONI M., *Il contenuto del diritto di proprietà alla luce dell'art. 42 Cost.*, in AA.VV., *I rapporti economici nella Costituzione*, III, Giuffrè, Milano, 1989.
- TANZARELLA P., *Il margine di apprezzamento*, in CARTABIA M. (a cura di), *I diritti in azione*, Il Mulino, Bologna, 2007.
- TARLI BARBIERI G., *Profili della differenziazione regionale*, in *Le Regioni*, 1/2023.
- TATARANO G., *Accesso al bene 'casa' e tutela privatistica*, in LIPARI N. (a cura di), *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, Laterza, Roma-Bari, 1974.
- TEGA D., *I diritti sociali nella dimensione multilivello tra tutele giuridiche e crisi economica*, in CAVASINO E.-SCALA G.-VERDE G. (a cura di), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia: il ruolo della giurisprudenza*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013.
- TEGA D., *Commento all'art. 2*, in CLEMENTI F.-CUOCOLO L.-ROSA F.-VIGEVANI G.E. (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, I, Il Mulino, Bologna, 2018.

- TEGA D., *Le politiche xenofobe continuano a essere incostituzionali*, in *www.diritti-regionali.it*, n. 2/2018.
- TEGA D., *Principio*, in AA.VV, *Lessico della dignità*, Udine, Forum 2021.
- TERPAN F., *Soft Law in the European Union: The Changing Nature of EU Law*, in *European Law Journal*, n. 1/2015,.
- THIEGHI G., *Città, diritti umani e tutela glocal*, in *federalismi.it*, n. 2/2019.
- TOCCI W., *L'insostenibile ascesa della rendita urbana*, in *Dem. dir.*, n. 1/2009.
- TOCQUEVILLE A., *La Democrazia in America*, (1835), Rizzoli, Milano, 1994.
- TORCHIA L., *Premessa a Welfare e federalismo*, in TORCHIA L. (a cura di), *Il Mulino*, Bologna, 2005.
- TOSI A., *Homelessness and Poverty*, in AVRAMOV D. (edt.), *Coping with homelessness*, Ashgate, Aldershot, 1999.
- TOSI A., *Urban e le politiche sociali*, in CAMPAGNA L.-RICCI M. (a cura di), *Programma Urban-Italia. Europa, nuove politiche urbane*, Uni Edizioni, Roma, 2003.
- TOSI A., *Re-housing and social reintegration of homeless people: a case study from Milan*, in *Innovation. The European Journal of Social Science Research*, n. 18/2005.
- TOSI A., *Povert  e domanda sociale di casa: la nuova questione abitativa e le categorie delle politiche*, in *Riv. pol. soc.*, n. 3/2006.
- TOSI A., *Le politiche abitative per i Rom e i Sinti*, in BONETTI P.-SIMONI A.-VITALE T., *La condizione giuridica di rom e sinti in Italia*, Giuffr , Milano, 2010.
- TOSI A., *Le case dei poveri.   ancora possibile pensare a un welfare abitativo?*, Mimesis, Milano, 2017.
- TOSI A., *Il Reddito di cittadinanza e la povert  abitativa*, in *welforum.it*, 2019.
- TOSO S., *Reddito di cittadinanza*, Bologna, 2016.
- TRANFO A., *Un profilo del diritto all'abitazione: l'edilizia residenziale pubblica per gli stranieri (osservazioni a margine della sent. n. 106/2018 della Corte costituzionale)*, in *www.giurcost.org*, n. 2/2018.
- TRICOMI I., *Complementariet  tra Cedu e Carta sociale europea: principi costituzionali, parametri europei, proporzionalit  e ruolo dei giudici. Il caso della libert  sindacale dei militari*, in *Diritto pubblico europeo rassegna online*, giugno, 2018.
- TRIMARCHI M., *La propriet . Per un sistema aperto italo-europeo*, Giappichelli, Torino, 2015.
- TRIPODINA C., *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Giappichelli, Torino, 2013.
- TRIPODINA C., *Povera Italia. Un'Italia pi  povera senza reddito minimo garantito*, in *costituzionalismo.it*, n. 3/2023.
- TSEMBERIS S., *Housing First: The pathways Model to End Homelessness for people with mental illness and addiction*, Hazelden, Minnesota, 2010.
- TSEMBERIS S., *Housing First: Basic tenets of the Definition Across Cultures*, in *European Journal of homelessness*, n. 6/2012,.
- TUBERTINI C., *Pubblica amministrazione e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni*, BUP, Bologna, 2008.

- TUMMINELLI D., *Le 'locazioni brevi' e il (mancato) ruolo svolto da Regioni ed enti locali nella materia del 'governo del territorio'*, in *Istit. feder.*, 1/2023.
- TUORI K., *European Constitutionalism*, Cambridge University Press, 2015.
- UDELL A., *Do Airbnb properties affect house prices?*, Working paper Williams College Department of Economics, 2016.
- URBANI P., *Urbanistica consensuale: la disciplina degli usi del territorio tra liberalizzazione, programmazione negoziata e tutele differenziate*, Bollati Boringhieri, Torino, 2000.
- URBANI P., *Dell'urbanistica Consensuale*, in *Riv. giur. urb.*, 1-2, 2005.
- URBANI P., *L'edilizia abitativa tra piano e mercato. I programmi integrati di promozione di edilizia residenziale e di riqualificazione urbana*, in *Dem. dir.*, 1/2009.
- URBANI P., *L'edilizia residenziale pubblica tra Stato e autonomie locali*, in *Istit. feder.*, nn. 3-4/2010.
- URBANI P., *Conformazione dei suoli e finalità economico sociali*, in *Urbanistica e Appalti*, n. 1, 2013.
- URBANI P., (a cura di), *Politiche urbanistiche e gestione del territorio. Tra esigenze del mercato e coesione sociale*, Giappichelli, Torino, 2016.
- URBANI P., *Nel decreto semplificazioni (l.120 2020) la disciplina degli usi temporanei dei beni comuni*, in *Pausania.it*, 19 ottobre 2020.
- VALENTI, V., *Il diritto alla casa nelle politiche regionali*, in BALBONI E. (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti sociali*, II, Napoli, 2008.
- VALENTI, V., *L'edilizia residenziale pubblica tra livelli essenziali delle prestazioni e sussidiarietà. Osservazioni alla sentenza della Corte costituzionale n. 166 del 2008*, in *www.federalismi.it*, n. 4/2009.
- VAN DEN BERG E.-OOMEN, B., *Towards a Decentralization of Human Rights: The Rise of Human Rights Cities*, in *The Future of Human Rights in an Urban World. Exploring opportunities, Threats and Challenges*, Amnesty International Netherlands, Amsterdam, 2014.
- VAN PARIJS P., *The alternative proposals: basic income: a simple and powerful idea for the 21st century*, in AA.VV., *Verso nuove forme di Welfare*, Giuffrè, Milano, 2003.
- VIESTI G., *Riuscirà il PNRR a rilanciare l'Italia?*, Donzelli, Milano, 2023.
- VIESTI G.-CHIAPPERINI L., *Il PNRR e il rilancio dell'Italia*, in *Menabò di Etica ed Economia*, 14. 5. 2023.
- VINCENTI U., *Diritti e dignità umana*, Laterza, Roma-Bari, 2014.
- VIOLA F., *Beni comuni e bene comune*, in *Dir. soc.*, 2016.
- VIOLINI, L., *Una forma di Stato a regionalismo differenziato? Percorsi e argomenti per l'attuazione dell'art. 116, III comma, Cost.*, Giappichelli, Torino, 2021.
- VIOLINI, L., *Livelli essenziali e regionalismo differenziato: riflettendo sui nessi tra l'art. 117, II comma, lett. m) e l'art. 116, III comma della Costituzione, alla luce dei lavori del CLEP*, in *federalismi.it*, 21 febbraio 2024.

- VIPIANA P., *La tutela del diritto all'abitazione a livello regionale*, in *federalismi.it*, 14 maggio 2014.
- VITALE E., *Contro i beni comuni. Una critica illuminista*, Laterza, Roma-Bari, 2013.
- WALDRON J., *Dignity, Rank and Rights, The Tanner Lectures on Human Values*, University of California, Berkeley, Aprile 2009, reperibile su [*tannerlectures.utah.edu*] https://tannerlectures.utah.edu/_resources/documents/a-to-z/w/Waldron_09.pdf.
- WEIL S., *La prima radice. Preludio a una dichiarazione dei doveri verso l'essere umano*, trad. it. di Franco Fortini, SE, Milano, 1990.
- ZAGREBELSKY G., *Il diritto mite. Legge, diritti, giustizia*, Einaudi, Torino, 1992.
- ZAGREBELSKY G., *La legge e la sua giustizia*, Il Mulino, Bologna, 2009.
- ZAGREBELSKY G., *Diritti per forza*, Einaudi, Torino, 2017.
- ZAMAGNI S., (a cura di), *Libro bianco sul terzo settore*, Il Mulino, Bologna, 2011.
- ZANINI S., *La tutela dell'ecosistema tra scienza e diritto*, in *Riv. AIC*, n. 3/2019.
- ZENAROLLA A., *Sfide e prospettive dell'approccio Housing First per il lavoro sociale in Italia*, in MOLINARI P.-ZENAROLLA A. (a cura di), *Prima la casa. La sperimentazione Housing First in Italia*, Franco Angeli, Milano, 2018.
- ZITOLI P.-CAROSI A., *Disciplina e gestione del Recovery Fund con particolare riguardo alle problematiche nazionali*, in *Riv. AIC*, 4/2023.
- ZITO A., *Il risultato nella teoria dell'azione amministrativa*, in IMMORDINO M.-POLICE A. (a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, Giappichelli, Torino, 2004.
- ZOPPOLI L., *La flexicurity dell'Unione europea: appunti per la riforma del mercato del lavoro in Italia*, Working Paper in C.S.D.L.E "Massimo D'Antona".it n. 141/2011.
- ZUCCHINI M., *Aspetti operativi: il cohousing dal punto di vista giuridico*, in SAPIO A. (a cura di), *Famiglie, reti familiari e cohousing. Verso nuovi stili del vivere, del convivere e dell'abitare*, Franco Angeli, Roma, 2010.

Volumi pubblicati

1. V. CASAMASSIMA, *L'opposizione in Parlamento. Le esperienze britannica e italiana a confronto*, 2013, pp. XXII-546.
2. F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, 2013, pp. XVI-320.
3. AA.VV., *Libertà dal carcere, libertà nel carcere*, 2013, pp. XXVIII-452.
4. AA.VV., *Internet e Costituzione*, 2014, pp. X-374.
5. F. AZZARRI, *Res perit domino e diritto europeo. La frantumazione del dogma*, 2014, pp. XVIII-446.
6. C. MURGO, *Il tempo e i diritti. Criticità dell'istituto della prescrizione tra norme interne e fonti europee*, 2014, pp. XII-292.
7. E. NAVARRETTA (a cura di), *La metafora delle fonti e il diritto privato europeo. Giornate di studio per Umberto Breccia*, Pisa, 17-18 ottobre 2013, 2015, pp. XVI-224.
8. M. NISTICÒ, *L'interpretazione giudiziale nella tensione tra i poteri dello Stato. Contributo al dibattito sui confini della giurisdizione*, 2015, pp. XIV-326.
9. AA.VV., *Stupefacenti e diritto penale: un rapporto di non lieve entità*, a cura di G. MORGANTE, 2015, pp. XII-276.
10. M. PASSALACQUA (a cura di), *Il «disordine» dei servizi pubblici locali. Dalla promozione del mercato ai vincoli di finanza pubblica*, 2015, pp. XVIII-398.
11. C. FAVILLI, *La responsabilità adeguata alla famiglia*, 2015, pp. XVI-528.
12. L. PASQUALI, *Multilinguismo negli atti normativi internazionali e necessità di soluzioni interpretative differenziate*, 2016, pp. X-198.
13. M. DEL CHICCA, *La pirateria marittima. Evoluzione di un crimine antico*, 2016, pp. X-294.
14. G. DE FRANCESCO-E. MARZADURI (a cura di), *Il reato lungo gli impervi sentieri del processo*, Atti dell'Incontro di studi svoltosi a Pisa il 26 febbraio 2016, 2016, pp. X-222.
15. A. LANDI-A. PETRUCCI (a cura di), *Pluralismo delle fonti e metamorfosi del diritto soggettivo nella storia della cultura giuridica*, vol. I, *La prospettiva storica*, 2016, pp. X-242.
16. I. BELLONI-T. GRECO-L. MILAZZO (a cura di), *Pluralismo delle fonti e metamorfosi del diritto soggettivo nella storia della cultura giuridica*, vol. II, *La prospettiva filosofica: teorie dei diritti e questioni di fine vita*, 2016, pp. XII-164.

17. A. FIORITTO (a cura di), *Nuove forme e nuove discipline del partenariato pubblico privato*, 2016, pp. XIV-490.
18. A. LANDI, *Dalla gratuità necessaria alla presunzione di onerosità*, I, *Il mutuo ad interesse dal tardo Diritto comune alla codificazione civile italiana del 1865*, 2017, pp. VIII-160.
19. A.M. CALAMIA (a cura di), *L'abuso del diritto. Casi scelti tra principi, regole e giurisprudenza*, 2017, pp. XII-276.
20. C. NAPOLI, *Spoils system e Costituzione. Contributo allo studio dei rapporti tra politica ed amministrazione*, 2017, pp. X-218.
21. C.J. PIERNAS-L. PASQUALI-F.P. VIVES (edited by), *Solidarity and Protection of Individuals in E.U. Law. Addressing new challenges of the Union*, 2017, pp. XVIII-326.

Nuova Serie

Monografie

22. G. DONADIO, *Modelli e questioni di diritto contrattuale antidiscriminatorio*, 2017, pp. X-214.
23. A. CASSARINO, *Il vocare in tributum nelle fonti classiche e bizantine*, 2018, pp. X-214.
24. E. BACCIARDI, *Il recesso del consumatore nell'orizzonte delle scienze comportamentali*, 2019, pp. VIII-256.
25. A. GRILLONE, *La gestione immobiliare urbana tra la tarda Repubblica e l'età dei Severi. Profili giuridici*, con prefazione di Luigi Capogrossi Colognesi, 2019, pp. XVIII-246.
26. M. PEDONE, *Per argentarium solve. Ricerche sul receptum argentarii*, 2020, pp. X-198.
27. F. PROCCHI, *Profili giuridici delle insulae a Roma antica. I. Contesto urbano, esigenze abitative ed investimenti immobiliari tra tarda Repubblica ed Alto impero*, 2020, pp. XXIV-248.
28. C. ANGIOLINI, *Lo statuto dei dati personali. Uno studio a partire dalla nozione di bene*, 2020, pp. XII-252.
29. G. DONADIO, *Gli accordi per la crisi di coppia tra autonomia e giustizia*, 2020, pp. X-206.
30. G. FAMIGLIETTI, *Il richiedente protezione internazionale davanti ai suoi "giudici"*, 2021, pp. X-294.
31. S. CAMPANELLA, *Malattia psichiatrica e pericolosità sociale: tra sistema penale e servizi sanitari*, 2021, pp. X-390.

32. A. PETRUCCI, *Organizzazione ed esercizio delle attività economiche nell'esperienza giuridica romana. I dati delle fonti e le più recenti vedute dei moderni*, 2021, pp. VIII-312.
33. M. MONTI, *Federalismo disintegrativo? Secessione e asimmetria in Italia e Spagna*, 2021, pp. VIII-456.
34. D. PERRONE, *La prognosi postuma tra distorsioni cognitive e software predittivi. Limiti e possibilità del ricorso alla "giustizia digitale integrata" in sede di accertamento della colpa*, 2021, pp. X-142.
35. A. MONTESANO, *Le assicurazioni marittime obbligatorie. Blue cards e attività di certificazione*, 2023, pp. XII-260.
36. G. BATTAGLIA, *Amici curiae e giudizio incidentale sulle leggi. Contributo allo studio della recente "apertura" della Corte, anche nella prospettiva della tutela multilivello dei diritti*, 2024, pp. XVI-232.
37. F. NUGNES, *Povertà abitativa e Costituzione. Nuovi itinerari di ricerca*, 2024, pp. IV-282.

Saggi e ricerche

1. E. NAVARRETTA, *Costituzione, Europa e diritto privato. Effettività e Drittwirkung ripensando la complessità giuridica*, 2017, pp. XVI-228.
2. E. NAVARRETTA (a cura di), *Effettività e Drittwirkung nelle discipline di settore. Diritti civili, diritti sociali, diritto al cibo e alla sicurezza alimentare*, 2017, pp. VI-298.
3. M. PASSALACQUA-B. POZZO (a cura di), *Diritto e rigenerazione dei Brownfields. Amministrazione, obblighi civilistici, tutele*, 2019, pp. XXXII-744.
4. A. PETRUCCI (a cura di), *I rapporti fiduciari: temi e problemi*, 2020, pp. XVIII-382.
5. A. MONTESANO (a cura di), *Sicurezza della navigazione e tutela dell'ambiente marino nelle Bocche di Bonifacio*, 2021, pp. XIV-322.

Atti di Convegno

1. E. NAVARRETTA (a cura di), *Effettività e Drittwirkung: idee a confronto. Atti del convegno di Pisa, 24-25 febbraio 2017*, 2017, pp. X-254.
2. A. PERTICI-M. TRAPANI (a cura di), *La prevenzione della corruzione. Quadro normativo e strumenti di un sistema in evoluzione. Atti del convegno di Pisa, 5 ottobre 2018, 2019*, pp. XIV-266.
3. G. DE FRANCESCO-A. GARGANI-D. NOTARO-A. VALLINI (a cura di), *La tutela della persona umana. Dignità, salute, scelte di libertà (per Francesco Palazzo)*, Atti del Convegno di Pisa, 12 ottobre 2018, 2019, pp. XXII-282.
4. G. DE FRANCESCO-A. GARGANI-E. MARZADURI-D. NOTARO (a cura di), *Istanze di*

deflazione tra coerenza dogmatica, funzionalità applicativa e principi di garanzia, Atti dell'incontro di studi di Pisa, 22 marzo 2019, 2020, pp. X-246.

5. V. PINTO (a cura di), *Crisi di impresa e continuità aziendale: problemi e prospettive*, Atti dell'incontro di studi, Pisa, 7 febbraio 2020, 2020, pp. X-190.
6. E. NAVARRETTA (a cura di), *La funzione delle norme generali sui contratti e sugli atti di autonomia privata. Prospettive di riforma del Codice civile*, Atti del Convegno, Pisa, 29, 30 novembre e 1° dicembre 2018, 2021, pp. XII-428.
7. M. BEVILACQUA-L. NOTARO-G. PROFETA-L. RICCI-A. SAVARINO (a cura di), *Malattia psichiatrica e pericolosità sociale. Tra sistema penale e servizi sanitari*, Atti del Convegno di Pisa, 16-17 ottobre 2020, 2021, pp. XXVIII-324.
- 8/I. E. NAVARRETTA-L. RICCI-A. VALLINI (a cura di), *Il potere della tecnica e la funzione del diritto: un'analisi interdisciplinare di blockchain*, vol. I, *Blockchain, democrazia e tutela dei diritti fondamentali*, Atti del ciclo di seminari, Pisa, 18 dicembre 2020-30 aprile 2021, 2021, pp. XIV-226.
- 8/II. E. NAVARRETTA-L. RICCI-A. VALLINI (a cura di), *Il potere della tecnica e la funzione del diritto: un'analisi interdisciplinare di blockchain*, vol. II, *Blockchain, mercato e circolazione della ricchezza*, Atti del ciclo di seminari, Pisa, 18 dicembre 2020-30 aprile 2021, 2021, pp. X-262.
9. F. DAL CANTO-A. SPERTI (a cura di), *Gli strumenti di analisi e di valutazione delle politiche pubbliche*, Atti della giornata di studio svoltasi a Pisa l'11 giugno 2021, 2022, pp. XII-164.
10. A. BARTALENA-L. DELLA TOMMASINA-G. IERMANO-L. SPATARO (a cura di), *Enhancing Sustainable Transport. Interdisciplinary Issues*, 2022, pp. X-294.
11. P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, 2023, pp. XXVI-374.

Finito di stampare
nel mese di ottobre 2024
da Media Print, Livorno

