amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile
Gaetano Caputi

Redazione
Giuseppe Egidio Iacovino, Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 2/2024

Estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009
ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Francesco Cardarelli, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Chiara Cudia, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Bruno Mercurio, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Josè Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sańchez-Mesa Martĩnez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Sveva Bocchini, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Andrea Marco Colarusso, Sergio Contessa, Beatrice Coppa, Giuseppe Doria, Manuel Delgado Iribarren, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Giuseppina Lofaro, Federica Lombardi, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Giovanni Pesce, Benedetta Piazza, Marcin Princ, Sara Pugliese, Bianca Nicla Romano, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Simona Terracciano, Stefania Terracciano, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.

ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Alla ricerca del diritto alla casa

di Fabio Cusano

(Assegnista di ricerca in diritto amministrativo presso l'Università degli studi di Roma "La Sapienza")

Sommario

1. Introduzione. 2. Il diritto alla casa nella Costituzione, negli ordinamenti sovra-statali e nell'interpretazione della Corte costituzionale. 3. Il diritto alla casa nel riparto di competenze legislative. 4. L'assistenza abitativa tra pubblico e privato. 5. Conclusioni.

Abstract

This paper, in light of the recent re-emergence of the housing emergency, questions the legal qualification of the right to housing, in terms of social law and public service, to suggest, in the conclusions, some reflections on the existing tools in the legal system to deal with it , among which the most important is the huge economic deployment allocated by the National Recovery and Resilience Plan, which pushes housing policies towards partnership solutions between public entities and private citizens, also with a view to pursuing urban regeneration.

* *Il presente lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blinde peer review*

ISSN 2036-7821

1. Introduzione.

Secondo gli ultimi dati ISTAT disponibili (risalenti al 2021), in Italia ci sono circa 100.000 senza-tetto e senza-fissa dimora. Dall'altra parte, sussiste il problema opposto del sovraffollamento, inteso come mancanza di un numero minimo di stanze per abitante dell'immobile; a livello nazionale, le famiglie che vivono in tale condizione sono il 20 % del totale (pari a circa 5 milioni di famiglie su 25 milioni). Nello stesso periodo, risultano esistenti 35 milioni di abitazioni, di cui circa 25 milioni occupate a vario titolo (proprietà, affitto, etc.), e circa 10 milioni non occupate. Per abitazioni non occupate l'ISTAT intende le abitazioni vuote o occupate esclusivamente da persone non dimoranti abitualmente (come le c.d. seconde case, case vacanza, etc.). Dunque, le case non occupate risultano circa il 30 % dell'intero parco immobiliare nazionale. Da questi pochi dati emerge la stringente attualità dell'emergenza abitativa in Italia. E del tema ha cominciato ad occuparsene Paolo Urbani sin dagli albori della sua carriera accademica, ripercorrendo costantemente nel corso degli anni le politiche (per lo più assenti da decenni), la legislazione (deficitaria e a vantaggio delle logiche imprenditoriali di mercato) e soprattutto la tutela delle fasce più deboli della popolazione prive del *bene primario della vita*, del *diritto sociale*, del *servizio pubblico casa*[1].

Occorre da subito sottolineare che la ricerca di una casa non è fenomeno che tocca solo soggetti indigenti; essa coinvolge anche studenti universitari, lavoratori fuori sede, famiglie in difficoltà di fronte a canoni di locazione o prezzi degli immobili in continuo aumento.

Come noto, da diversi anni (con il tramonto dell'edilizia residenziale popolare pubblica sancita dal c.d. Piano Casa) lo Stato non è in grado di assicurare una adeguata risposta all'emergenza abitativa. Paolo Urbani rappresenta così la questione «Le grandi politiche pubbliche per la casa dal piano INA casa alla legge 865/1971, al piano decennale per la casa della l. 478/1978 sembrano non essere più riproponibili in quelle forme per la difficoltà del bilancio statale … Quella complessa legislazione ci conferma tuttavia un punto: che rientra tra i compiti dello stato ordinamento la cura degli interessi pubblici relativi alla soddisfazione del bisogno di abitazioni a basso costo soprattutto per ceti alla soglia di povertà … Se il diritto all'abitazione si pone come requisito minimo nell'ambito dei diritti di cittadinanza e

[1] Si vedano *La legge di riforma della casa: tra rendita fondiaria e sistemi urbani*, con F. Merloni, in *Foro amministrativo*, 1972, n. 6, 663 ss.; *La casa di carta. Il problema delle abitazioni in Italia tra rendita urbana e squilibri territoriali tra Regione e capitalismo avanzato*, con F. Merloni, Officina, 1974; Riforma della casa: regioni, attuazione della legge 865 del 1971 e nuova legislazione in materia, in Politica del diritto, 1976, n. 1, 83 ss.; *L'organizzazione centrale dell'intervento pubblico nell'edilizia residenziale*, in Consiglio Nazionale del Notariato, *La casa di abitazione tra normativa vigente e prospettive. Volume I – Aspetti costituzionali e amministrativi*, Giuffrè, 1986, 325 ss.; *Le politiche abitative per le fasce più deboli, nuove modalità per assicurare il servizio pubblico casa*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2006, n. 2, 388 ss.; *L'edilizia residenziale pubblica tra Stato e autonomie locali*, in *Istituzioni del federalismo*, 2010, n. 3, 249 ss.; *L'edilizia abitativa tra piano e mercato*, in *Democrazia e diritto*, 2010, n. 1.

ISSN 2036-7821

spetta ai pubblici poteri la cura e soddisfazione del servizio pubblico alla casa, dobbiamo ricordare che l'art. 117, comma 1, lett. m) del Titolo V Cost. attribuisce alla competenza esclusiva statale "*la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*": tra questi vi rientra certamente il diritto all'abitazione sia come diritto sociale … sia come prestazione ovvero come servizio pubblico alla casa … Vi è quindi ampio spazio perché il legislatore statale, vincolando il legislatore regionale, assicuri sul territorio nazionale livelli adeguati di abitazioni popolari per le fasce sociali più esposte al mancato soddisfacimento del diritto all'abitazione»[2].
Di qui la scelta di proseguire l'indagine di Paolo Urbani e interrogarsi sulla qualificazione giuridica di tale bisogno, per avanzare, in conclusione, alcune riflessioni sugli strumenti esistenti nell'ordinamento per farvi fronte.

2. Il diritto alla casa nella Costituzione, negli ordinamenti sovra-statali e nell'interpretazione della Corte costituzionale

La nostra Costituzione non sancisce in maniera espressa un diritto soggettivo all'abitazione[3] quale posizione giuridicamente rilevante in capo al cittadino. Tuttavia, è possibile rinvenirvi una indiretta attenzione, ad esempio nell'affermazione della promozione del pieno sviluppo della persona umana, che – in base all'art. 3 – deve essere assicurato dalla Repubblica attraverso la rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale che limitino la libertà e l'eguaglianza.
Autorevole dottrina[4] – in modo scettico – definiva il diritto alla casa un «obiettivo del programma del legislatore e dei pubblici poteri … implicitamente imposto … dalla Costituzione», negando allo stesso la natura di posizione o situazione giuridica individuale. Altra autorevole dottrina, invece, ha affermato[5] che il diritto alla casa costituisce una situazione di diritto rilevante giuridicamente. Sempre più ricorrente è, anche nella giurisprudenza, il riferimento all'abitazione come diritto umano o come diritto fondamentale, sancito rispettivamente nel diritto internazionale e nella Carta dei diritti dell'Unione europea e, in quanto tale, limite per il legislatore italiano

[2] P. URBANI, *Le politiche abitative per le fasce più deboli*, cit. 388 ss., in cui riecheggiano le lezioni di M. NIGRO, *L'edilizia popolare come servizio pubblico*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1957, n. 1, 118 ss., ora in *Scritti giuridici*, vol. II, Giuffrè, 1996, 706 ss., e di G. PERULLI, *Casa e funzione pubblica*, Giuffrè, 2000.

[3] Esso è invece riconosciuto espressamente nelle Costituzioni di altri Stati in Europa; si vedano M.G. DELLA SCALA, *Il social housing come servizio d'interesse generale tra tutela multivello del diritto sociale all'abitare e imperativi della concorrenza*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*,2019, n. 2, 179 ss., e C. PREVETE, *Housing sociale: problemi e prospettive*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2018, n. 4, 514 ss.

[4] F. MODUGNO, *I "nuovi diritti" nella giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, 1995, 63 ss.; D. SORACE, *A proposito di "proprietà dell'abitazione", "diritto all'abitazione" e "proprietà (civilistica) della casa"*, in Aa.Vv., *Scritti in onore di Costantino Mortati*, vol. III, Giuffrè, 1977, 1037 ss.

[5] T. MARTINES, *Il "diritto alla casa"*, in N. LIPARI (a cura di), *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, Laterza, 1974, 391 ss.; G. BERTI, *Aspetti costituzionali*, in Consiglio Nazionale del Notariato, *La casa di abitazione tra normativa vigente e prospettive*, cit., 3 ss.

ISSN 2036-7821

in base all'art. 117 Cost.

Verificare se al diritto alla casa possa riconoscersi propriamente la qualificazione di una posizione giuridicamente rilevante nel nostro ordinamento assume un rilievo determinante, laddove il legislatore o la Corte costituzionale siano chiamati a bilanciare tale diritto con altri diritti espressamente riconosciuti nel testo costituzionale (come, ad esempio, il diritto di proprietà)[6].

Il diritto all'abitazione ha senza dubbio una tutela a livello sovranazionale; come descritto all'art. 25 della Dichiarazione universale dei diritti umani, il benessere dell'individuo si compone anche della garanzia all'abitazione; il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali richiede agli Stati di adottare misure idonee ad assicurare l'attuazione del diritto di ogni individuo ad un livello di vita adeguato, che si riferisce anche all'adeguatezza dell'alloggio. Attenta dottrina, tuttavia, ha posto più di un interrogativo quanto all'effettività di questo diritto, sia a livello verticale nei confronti dei pubblici poteri, sia a livello orizzontale nei rapporti interprivati[7].

Anche l'art. 8 CEDU riconosce nel domicilio un ambito riservato ad ogni persona, di regola sottratto all'ingerenza dell'autorità pubblica. Tuttavia, la Corte EDU ha precisato, nel noto caso Chapman[8], che esistono molte persone senza domicilio e, tuttavia, «la questione relativa alla messa a disposizione da parte dello Stato dei fondi necessari a soddisfare il bisogno abitativo deve ricondursi alla sfera politica e non a quella giurisdizionale». La Corte interviene, pertanto, rimette alla competenza degli Stati le scelte relative alla distribuzione delle risorse pubbliche e alla loro destinazione alle esigenze abitative. Inoltre, la Corte ammette eventuali limitazioni ai diritti di proprietà soltanto nel rispetto del principio di proporzionalità[9].

Per affermare che il bisogno abitativo consista in una posizione di diritto nell'ordinamento europeo è ricorrente il richiamo all'art. 34, comma 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, c.d. Carta di Nizza, ove si dispone che «*Al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto dell'Unione e le legislazioni e prassi nazionali*».

---

[6] A.V.A. DIVARI, *De Social Housing, diritto sociale all'abitazione o all'abitazione sociale?*, in *Istituzioni del federalismo*, 2019, n. 1, 207 ss.; 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*, CEDAM, 2013, 45 ss.

[7] P. DURET, *Nuove sinergie nel crocevia dell'housing sociale*, in P. DURET (a cura di), *Nuove sinergie per il social housing*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2020, 3 ss.

[8] Corte EDU, 18 gennaio 2001, Chapman c. Regno Unito, in particolare par. 99. 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*, vol. I, Giuffrè, 2009, 19 ss.

[9] Corte EDU, 28 giugno 1999, Immobiliare Saffi c. Italia; Corte EDU, 28 settembre 1995, Scallo c. Italia.

ISSN 2036-7821

Altresì, la Carta sociale europea, all'art. 31, si occupa del diritto all'abitazione, limitandosi tuttavia a indicare che gli Stati s'impegnino a adottare misure idonee «*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*».

È evidente che si tratta di mere esortazioni utili a rafforzare la contestazione dell'inerzia del legislatore e la mancanza di sufficienti risorse nel bilancio pubblico destinate a rispondere a quell'esigenza vitale[10].

D'altro canto, la nostra Corte costituzionale più volte è stata chiamata a pronunciarsi sulla legislazione nel settore abitativo e ha richiamato il citato contesto internazionale ed europeo, ma, soprattutto, ha riconosciuto che implicitamente la dignità dell'individuo e la sua partecipazione alla vita sociale garantite dalla Costituzione passino attraverso la soddisfazione del suo bisogno abitativo.

La Corte costituzionale non solo ha riconosciuto l'importanza assunta dalla casa, ma ha anche affermato l'esistenza di un dovere collettivo, che si collega alle fondamentali regole della civile convivenza, atto a «impedire che delle persone possano rimanere prive di abitazione»[11]. In particolare, la Corte ha precisato che «concorrere a garantire al maggior numero di cittadini possibile un fondamentale diritto sociale, quale quello all'abitazione, contribuire a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana, sono compiti cui lo Stato non può abdicare in nessun caso»[12].

Recentemente, la Corte ha sottolineato che è affermazione costante e di lungo periodo 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 del 1988; nello stesso senso sentenze n. 106 del 2018, n. 168 del 2014, n. 209 del 2009 e n. 404 del 1988). Benché non espressamente previsto dalla Costituzione, tale diritto deve dunque ritenersi incluso nel catalogo dei diritti inviolabili (fra le altre, sentenze n. 161 del 2013, n. 61 del 2011 e n. 404 del 1988 e ordinanza n. 76 del 2010) e il suo oggetto, l'abitazione, deve considerarsi "bene di primaria importanza" (sentenza n. 166 del 2018; si vedano anche le sentenze n. 38 del 2016, n. 168 del 2014 e n. 209 del 2009)»[13].

In sintesi, dalla lettura ragionata della giurisprudenza costituzionale sembra potersi ricavare che debba considerarsi legittimo l'intervento del legislatore che – in base a

[10] M. ALLENA, *Il social housing nel contesto giuridico sovranazionale ed europeo*, in P. DURET (a cura di), *Nuove sinergie per il social housing*, cit., 87 ss.

[11] Corte cost., 17 febbraio 1987, n. 49.

[12] Corte cost., 25 febbraio 1988, n. 217.

[13] Corte cost., 9 marzo 2020, n. 44.

ISSN 2036-7821

scelte ragionevoli e proporzionate – limiti lo sfruttamento economico del diritto di proprietà, imponendo l'affitto a canoni calmierati degli alloggi sfitti[14]; tuttavia, non risultano bilanciate ulteriori compressioni del diritto di proprietà (ad esempio, requisizioni o occupazioni degli alloggi sfitti, ad esclusione dei casi di emergenze impreviste e imprevedibili).

3. Il diritto alla casa nel riparto di competenze legislative

Nel redigere la disciplina del settore, anzitutto occorre indagare chi sia il legislatore competente in materia[15]. La Corte costituzionale ha avuto modo di precisare che la materia *edilizia residenziale pubblica* debba intendersi come materia trasversale e che la stessa «si estende oggi su tre livelli normativi»[16]. Il primo riguarda la determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti, che rientra nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m), Cost. In tale competenza si inserisce la riserva allo Stato della determinazione dei criteri di assegnazione degli alloggi, in vista della loro necessaria uniformità su tutto il territorio nazionale. Il secondo livello normativo riguarda la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica, che ricade nella materia "governo del territorio", ai sensi dell'art. 117, comma 3. Il terzo livello normativo, rientrante nell'art. 117, comma 4, riguarda la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica di proprietà di enti pubblici, secondo quanto previsto dalla legislazione regionale[17], oggetto di numerosi interventi[18].

Il legislatore incontra il limite nell'individuazione dei presupposti per identificare il bisogno abitativo di cui lo Stato deve prendersi cura. Difatti, la Corte ha censurato i tentativi di far prevalere sulle condizioni soggettive e oggettive del richiedente valutazioni diverse, che valorizzino la stabile permanenza nel territorio, sia nazionale sia comunale[19]. Allo stesso modo è stata censurata la norma regionale con cui si richiedeva quale requisito per la partecipazione al bando per l'assegnazione di alloggi la presentazione della documentazione attestante che tutti i componenti del nucleo familiare non possiedano alloggi adeguati nel Paese, di origine o di provenienza[20]. Altresì è stato censurato il requisito della residenza (o dell'occupazione) ultraquinquennale in regione come condizione di accesso al

[14] E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare. Spinte proprietarie, strumenti della rendita e trasformazioni sociali*, Editoriale Scientifica, 2017.

[15] F. BILANCIA, *Brevi riflessioni sul diritto all'abitazione*, in *Istituzioni del federalismo*, 2010, n. 3, 231 ss.

[16] Corte cost., 21 marzo 2007, n. 94.

[17] S. AMOROSINO, *Politiche pubbliche e regolazionedell'edilizia e delle infrastrutture nella "costituzione economica"*, in Aa.Vv., *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, vol. II, Jovene, 2010, 1283 ss.

[18] P. VIPIANA, *La tutela del diritto all'abitazione a livello regionale*, in *Federalismi*, 2014, n. 10.

[19] P. LOMBARDI, *Riflessioni sul diritto all'abitazione tra Carta sociale europea, Corte costituzionale e PNRR*, in *Federalismi*, 2022, n. 7, 126 ss.

[20] Corte cost., 29 gennaio 2021, n. 9.

ISSN 2036-7821

beneficio dell'alloggio[21].
Se ne deduce che per il diritto all'abitazione la Costituzione indichi certamente la direzione, ma sottintenda che sia il legislatore a disegnare poi il quadro e programmare le azioni che l'amministrazione sarà chiamata a realizzare per assicurare al cittadino un vivere dignitoso[22]. Il bisogno abitativo non si ritiene, infatti, qualificabile alla stregua di un diritto, se non di un diritto sociale, espressione di un atteggiamento pretensivo nei confronti dello Stato, ma in grado di produrre conseguenze giuridiche solo dopo che il legislatore indichi quale sia il destinatario e quale l'oggetto della prestazione del servizio pubblico di protezione sociale che deve essere apprestato[23].

4. L'assistenza abitativa tra pubblico e privato

Posto che il bisogno abitativo può configurarsi con accezioni molto diverse, tutte richiedono comunque un intervento pubblico per poter essere soddisfatte. Anche la dottrina economica ha recentemente dimostrato come il mercato residenziale non sia in grado di poter assicurare automaticamente alle famiglie la possibilità di accedere al bene primario dell'abitazione principale, ricavandone che il ruolo dell'intervento pubblico risulti perciò essenziale per poter assicurare il diritto all'abitare[24].
Per apprestare il servizio è possibile che lo Stato intervenga direttamente con la realizzazione di interventi edilizi ovvero la previsione di sussidi e finanziamenti oppure – non tanto esternalizzando il servizio o la costruzione delle opere necessarie, chiedendo al privato di realizzarlo, ma – avvalendosi della solidarietà e della intraprendenza delle iniziative dei privati, quale sostegno da valorizzare e con cui collaborare per il soddisfacimento del bisogno.
Nei servizi sociali, infatti, il modello dello Stato sociale innervato nell'art. 3 si è rivelato visionario e la constatata incapacità di realizzarlo spinge alla valorizzazione delle attività di una pluralità di attori nel tentativo di intercettare l'iniziativa di chi, anche in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale, intenda realizzarla[25]; trattasi del c.d. *housing sociale*.
Attenta dottrina[26] ha ricostruito l'evoluzione delle disposizioni adottate dal legislatore per tentare di soddisfare il bisogno abitativo. Certamente lo strumento principe per intervenire a risolvere il problema di trovare un luogo in cui abitare è

[21] Corte cost., 9 marzo 2020, n. 44.
[22] S. CIVITARESE MATTEUCCI, *La dignità umana come principio "autonomo" per giustificare la tutela dei diritti sociali*, in *Diritto pubblico*, 2022, n. 1, 45 ss.
[23] M. DELSIGNORE, *Il diritto all'abitazione in emergenza*, in *Diritto amministrativo*, 2023, n. 3, 473 ss.
[24] G. GUERRIERI, *Il mercato della casa. Domanda, offerta, tassazione e spesa pubblica*, Carocci, 2022.
[25] B.G. MATTARELLA, *Il problema della povertà nel diritto amministrativo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2012, n. 2, 359 ss.
[26] S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'evoluzione della politica della casa in Italia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2010, n. 1, 163 ss.

ISSN 2036-7821

stato individuato nel realizzare, ovvero predisporre un sistema di incentivi e convenzioni atto a realizzare edifici destinati ad ospitare gli assegnatari.
Ultimo in ordine temporale, il Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) contiene due diverse missioni che si riferiscono al bisogno abitativo[27] che permettono di valorizzare interventi che cercano di rispondere al bisogno abitativo promuovendo politiche di rigenerazione urbana, frutto spesso di iniziative di carattere privato condotte attraverso un confronto complesso con l'amministrazione.
Le Regioni e gli enti locali, in attuazione del PNRR, hanno la possibilità di promuovere nuovi modelli di *governance* sia nel finanziamento sia nella gestione dei c.d. progetti abitativi. Ad esempio, mediante finanziamenti diretti delle istituzioni pubbliche, o anche indirettamente, attraverso la concessione di terreni a prezzi scontati o agevolazioni fiscali che riducano i costi di costruzione per privati, le comunità locali hanno la concreta occasione di realizzare moderni ed ecologici complessi abitativi destinati a tutta la popolazione residente che effettivamente intenda partecipare al progresso spirituale e materiale del territorio. Trasformando così – dal basso – lo stesso concetto giuridico di residenza, da mero vincolo di appartenenza ad una comunità in modello legato all'effettiva partecipazione alla realizzazione della società.
Non solo. Nell'ottica dell'abitare sociale possono rientrare progetti in grado di azzerare (o quasi) i costi legati all'acquisto e/o locazione di immobili ad uso abitativo. Basti pensare alle esperienze di abitazioni messe a disposizione di giovani studenti fuori sede o lavoratori da parte di proprietari bisognosi di alcune forme di assistenza o semplicemente di alcune ore di compagnia giornaliera (come nel caso di anziani e disabili).
È nell'ambito del governo delle città – dove gli interessi connessi alle dimensioni ambientale, economica e sociale sono maggiormente percepibili – che più facilmente si possono realizzare sinergie positive tra pubblico e privato o si può valorizzare il patrimonio immobiliare già esistente attraverso processi di recupero che cerchino[28] di contemperare gli interessi di tutte le fasce della cittadinanza e promuovere la coesione sociale, ma anche l'economia circolare.

[27] Si tratta della Missione 4 Componente 1 *Potenziamento dell'offerta dei servi di istruzione: dagli asilo nido alle università*, che prevede, al punto 1.7, investimenti per alloggi per studenti e riforma della legislazione inerente, e della Missione 5 Componente 2 *Infrastrutture famiglie comunità e terzo settore*, che, all'investimento 2.1, individua progetti di rigenerazione urbana anche attraverso la coprogettazione con il terzo settore e, all'investimento 2.3, prevede un programma innovativo per la qualità nell'abitare (PINQUA). Il Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili (ora Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti) ha avviato l'attuazione del PINQUA, con l'obiettivo di ridurre il degrado delle periferie, rendere più efficiente al punto di vista energetico l'edilizia residenziale pubblica e realizzare interventi di rigenerazione urbana per migliorare la qualità della vita delle persone, con la firma di 158 convenzioni tra il Ministero e i Comuni titolari dei progetti selezionati.

[28] B. MANNI, *Sviluppo sostenibile e rigenerazione urbana tra tuteladell'ambiente e inclusione socio-economica*, in *Diritto pubblico*, 2022, n. 1, 273 ss.

ISSN 2036-7821

5. Conclusioni

Ogni momento storico ha avuto, ha ed avrà una peculiare questione abitativa; sarebbe utopico pensare ad una piena soddisfazione per ogni persona del bisogno abitativo. Nel momento attuale, purtroppo, non si può che constatare, di fronte all'aggravarsi del bisogno, la debolezza nell'effettività delle disposizioni giuridiche in assenza di una mobilitazione collettiva che funga da sprone alle scelte politiche.

L'analisi svolta consente di affermare che il nostro testo costituzionale, come sottolineato anche dalla Corte, contiene un preciso riferimento al dovere dello Stato di intervenire per far fronte alle diseguaglianze e rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale in grado di ledere la dignità della persona e la sua partecipazione alla collettività e tra di essi chiaramente si riconosce il bisogno abitativo.

In obbedienza a tale dovere e in ossequio all'esortazione, il legislatore ha predisposto numerosi strumenti sia precisamente mirati a soddisfare il bisogno abitativo, sia, più in generale, concepiti con l'intento, anche a seguito della crisi economica, di coinvolgere i privati in una collaborazione fattiva e vicina alle esigenze del territorio.

I diritti sociali richiedono, in ogni caso, la disponibilità di fondi pubblici, la cui destinazione è frutto di scelte politiche, che si considerano difficili ancor più in un momento di crisi[29]. Le risorse limitate in tempo di crisi, invece, dovrebbero spingere ad un ripensamento delle priorità di azione, in cui il limite insuperabile è quello della necessità di assicurare i servizi sociali ritenuti essenziali per la dignità della persona in un dato momento storico, nonché di provvedere ad una programmazione dei diversi interventi da realizzare, anche alla luce degli apporti collaborativi che possono venire dalla società.

La catalogazione e quantificazione dei bisogni sociali di una collettività si accompagna, così, alla individuazione dei soggetti pubblici e privati che agiscono nei diversi ambiti per giungere alla definizione di puntuali azioni di intervento, che passano attraverso quelle forme collaborative che già sono previste nell'ordinamento.

Proprio nella prospettiva dell'afflusso di risorse provenienti dalle linee di finanziamento del PNRR lo Stato e gli amministratori pubblici sono chiamati a un ripensamento degli strumenti sinora adottati. Occorre, cioè, guardare con lungimiranza anche a modelli rigenerativi, da concepire in modo idonea a offrire soluzioni in grado di soddisfare i diversi bisogni abitativi dello studente, dell'anziano, del lavoratore fuori sede, del locatario in città con canoni proibitivi o dell'indigente e nell'intento di sollecitare il mercato e i privati a mettersi in gioco per individuare proposte originali.

Certamente tutto questo è complesso, richiede un'amministrazione qualificata e capace di creare le condizioni istituzionali che assicurino il coinvolgimento dei

[29] M. DELSIGNORE, *I servizi sociali nella crisi economica*, in *Diritto amministrativo*, 2018, n. 3, 587 ss.

ISSN 2036-7821

privati, ma non sminuisce affatto il ruolo dello Stato, in tutte le sue declinazioni, che, al contrario, getta le basi di un nuovo sistema che promuove il coordinamento in funzione della coesione sociale, pur senza rinunciare a verifiche e controlli sui risultati raggiunti.

Gli strumenti giuridici esistono già nell'ordinamento, non si tratta di introdurne di nuovi. È la comunità che deve spingere la politica verso l'utilizzo degli stessi per il soddisfacimento dei bisogni, interpretando le disposizioni così che divengano funzionali al bene comune della società. Così la città potrà davvero essere «soggetto collettivo, che opera attraverso il pensare in comune, che si radica nella categoria del noi» [30].

In conclusione, le città sono corpi vivi alimentati dalla moltitudine. E, nel (ri)progettarle, occorre in parte ridisegnare e ricostruire l'idea di abitare che ancora oggi abitiamo.

[30] B. TONOLETTI, *Costituzione giuridica delle cose e rigenerazione del legame sociale*, in *Diritto amministrativo*, 2019, n. 2, 249 ss.

ISSN 2036-7821