

L'accesso all'abitazione: inefficienze normative e risposte dell'autonomia privata

di Paola Valerio

Abstract: *Access to housing: regulatory inefficiencies and responses of private autonomy* – The glaring departure – in Italy as elsewhere – from the development of a democratic and social state, which is sensitive to the primary needs of the individuals and responds through redistributive mechanisms, shows its own problematic effects in the context of welfare policies. Among the areas in which the most significant criticalities are to be reported, the area of the safeguards and protections of housing needs has a primary importance.

The difficulties in accessing housing solutions, which have worsened in recent times even in many advanced economies, derive indeed from deep-rooted socio-economic dynamics, but they also suffer from the inefficiency of public responses to the requests that come from people in distress. This inefficiency, in turn, derives from a serious shortage of economic resources, which prevent States from providing direct subsidies, as well as from the clear reluctance of the same States to introduce strong regulatory provisions, capable of affecting the conditions established by the market.

In the light of a preliminary reconstruction of the abovementioned problems, the paper proposes an overview on some solutions to housing needs that have emerged from private autonomy, with the aim of examining the consistency of similar tools with the legal framework in which they are set down, and of detecting the critical issues that arise from the general tendency to abandon democratic and institutional mechanisms in order to rely, instead, on spontaneous forms of solidarity..

2149

Keywords: Housing Regulation; Social Justice; Redistribution; Private Autonomy; Solidarity.

1. Il bene abitazione: scarsità, mercato e tutele giuridiche

Il termine “abitazione”, in ambito sociologico, richiama una pluralità di funzioni e di significati¹. Tali funzioni possono mutare con il mutare dei

¹ Secondo U. Giusti, voce “Abitazione”, in *Enciclopedia di scienze politiche, economiche e sociali*, Bologna, 1956, 10, «l'abitazione è l'ambiente che l'uomo si procura per la difesa delle inclemenze del tempo, per la quiete durante i periodi di riposo, per custodire e allevare ed educare con garanzia di sicurezza e tranquillità la propria famiglia; è anche il luogo ove s'originano e sviluppano istinti, sentimenti, pensieri, caratteri, ove cominciano e terminano i giorni buoni o cattivi di lavoro e di vita dell'uomo». Analogamente, M. Nigro, *L'edilizia popolare come servizio pubblico*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 7, 1957, 154; nonché G. Tatarano, *Accesso al bene “casa” e tutela privatistica*, in N. Lipari, *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, Roma-Bari, Laterza, 1974, 407 ss., e A. De Vita, *Per un diritto alla casa: dalle aspirazioni alla possibilità*

contesti storici e geografici, ma pur ammettendo che l'idea di abitazione non abbia avuto – o non abbia tuttora – la stessa importanza in tutte le società, non può negarsi che la disponibilità di un riparo sicuro, confortevole e stabile rappresenti universalmente un bisogno unitario e imprescindibile, cui si ricollegano utilità essenziali per la dignità e la realizzazione dell'essere umano. E dunque, anche dal punto di vista giuridico, l'abitazione, o “casa”, può essere intesa come un bene di primario rilievo in quanto presupposto, e al contempo espressione, di un complesso di prerogative irrinunciabili².

Nella scienza giuridica, invero, l'abitazione può essere concepita come oggetto, o “bene-fine”, di un autonomo diritto: si è parlato, infatti, di diritto all'abitazione, e successivamente di diritto all'abitare. Tuttavia, partendo dalla basilare qualificazione dell'abitazione come bene, in stretto legame con le implicazioni cui si è appena fatto cenno, è più agevole metterne in luce alcune ulteriori peculiarità utilizzando gli strumenti della scienza economica.

In primo luogo, posta l'importanza del bene abitazione e delle facoltà che a quest'ultimo afferiscono, occorre confrontarsi con l'evidenza, sempre più problematica, della sua difficile reperibilità. Le soluzioni abitative sono infatti connotate da quel carattere che nella teoria economica è denominato “scarsità”, carattere che spinge gli individui a soddisfare nel mercato le proprie esigenze, necessariamente secondo il meccanismo dell'incontro tra domanda e offerta³.

Sono diversi i fattori che hanno aggravato, nel tempo, la condizione di scarsità che già inevitabilmente deriva dalla difficoltà nel reperire o realizzare quei requisiti che rendono un'abitazione degna di definirsi tale (sicurezza, salubrità, comodità). Con riferimento agli ultimi decenni, tuttavia, a rivestire un ruolo fondamentale nella produzione di una situazione di squilibrio tra la domanda e l'offerta delle soluzioni abitative è stato senz'altro il fenomeno del cosiddetto “inurbamento” avviato in esito alle diverse fasi di industrializzazione. Tale fenomeno ha infatti sollecitato un

giuridica, in AA.VV. (a cura di), *Nuove dimensioni nei diritti di libertà. Scritti in onore di Paolo Barile*, Padova, 1990, spec. 575 e 598.

² Invero, si è osservato che «oggi l'individuo prende in fitto o acquista una casa per soddisfare oltre che bisogni biogenici (sussistenza, efficienza, confortevolezza), bisogni sociogenici, che si sviluppano cioè con i rapporti sociali e tendono a diventare non meno forti e urgenti dei primi: desiderio di riconoscimento e approvazione, di una propria *privacy*, di benessere e sicurezza nel futuro. ... 'Abitazione' è allora una espressione ellittica, per indicare un complesso di bisogni che il bene casa è destinato a soddisfare», così G. Tatarano, *Accesso al bene “casa” e tutela privatistica*, cit., 407.

³ Secondo V. Dettori, *Il governo della scarsità. Introduzione all'economia*, Padova, 2003, 5-6, «si potrebbe argomentare che questa è una normale condizione operativa, in quanto i beni materiali che ricadono sotto il dominio dell'uomo costituiscono comunque un universo finito. In effetti non è così, giacché il concetto di scarsità va considerato in senso relativo: una risorsa è scarsa, quanto risulta disponibile in quantità insufficiente rispetto al fabbisogno. Se, viceversa, essa risulta sovrabbondante, costituirà un bene non economico o libero, ovvero tale da non richiedere alcuna limitazione nell'impiego. Scarsità o sovrabbondanza dipendono dalle circostanze, sia di tempo che di luogo: ciò che è scarso oggi, non è detto che lo fosse anche ieri, o che lo sarà pure domani; ciò che è scarso qui, non è detto che lo sia contemporaneamente altrove».

crescente afflusso di persone nei centri più sviluppati e, di conseguenza, una progressiva concentrazione della popolazione – peraltro in maniera non sempre omogenea tra il Centro-Nord e il Mezzogiorno – tale da aumentare sensibilmente la domanda delle abitazioni nei luoghi di maggiore densità⁴.

Emerge chiaramente, dunque, come il problema della scarsa disponibilità delle soluzioni abitative presenti un legame assai stretto con la carenza di altri beni di notevole rilievo sociale. Invero, spostamenti e concentrazioni sono stati determinati nel tempo non solo dalla carenza del lavoro e dallo sviluppo localizzato delle strutture industriali, ma anche dalla carenza di condizioni politiche, economiche e, sempre più spesso, ambientali, che consentano di condurre una vita dignitosa.

In secondo luogo, la scarsità del bene abitazione mette in luce un ulteriore aspetto oggetto degli studi delle scienze socioeconomiche: si tratta dell'inevitabile sussistenza di una distanza, in termini di maggiore o minore vantaggio, tra le posizioni dei diversi operatori del mercato. Fattori come la desiderabilità di un bene in relazione alle caratteristiche di quest'ultimo (caratteristiche che per le abitazioni, come si è accennato, vanno dalla salubrità e sicurezza dei luoghi alla vicinanza a servizi rilevanti) fanno sì che nel mercato, sede dell'incontro della domanda e dell'offerta, una parte detenga una posizione privilegiata rispetto all'altra, e possa dunque incidere sensibilmente sulle condizioni dello scambio. Ciò comporta conseguenze di non poco conto quando la parte più debole si rivolge al mercato per soddisfare un'esigenza primaria come quella abitativa, ed è pertanto costretta ad accettare condizioni anche gravose, pena la rinuncia al soddisfacimento dei propri bisogni fondamentali.

Gli aspetti problematici brevemente richiamati, ossia la scarsità del bene abitazione e la sussistenza di posizioni nettamente privilegiate rispetto ad altre nel mercato delle soluzioni abitative, non sempre vengono controbilanciati tramite tutele giuridiche con finalità redistributive. Il diritto, invero, inteso come prodotto del conflitto per l'allocazione di risorse in funzione di valori, può delineare tutele più o meno attente a garantire agli individui l'accesso all'abitazione.

A livello programmatico possono annoverarsi diversi esempi di espresso riconoscimento della necessità di tutelare l'esigenza abitativa, tanto in disposizioni puntuali di accordi internazionali e Carte fondamentali, quanto in pronunce delle Corti nazionali e sovranazionali⁵.

⁴ Con riferimento alle dinamiche che hanno caratterizzato il fenomeno dell'inurbamento in Italia tra il XIX e il XX secolo, si veda la recente ricostruzione di A. Ramazzotti, *Il lento avvicinamento: popolazione, ferrovie e territorio nell'Italia contemporanea*, Soveria Mannelli, 2021, spec. 184-185, che vede peraltro tale processo storico connotato da un «carattere non predeterminato e sempre reversibile».

⁵ Tra le fonti del diritto internazionale può richiamarsi la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 10 dicembre 1948, art. 25, nonché il Patto internazionale sui diritti sociali, economici e culturali del 16 dicembre 1966, art. 11, e la Parte I della Carta sociale europea, nella sua versione del 1996, art. 31. Per una prospettiva sulla giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e della Corte di Giustizia

Nell'ordinamento italiano, pur in assenza dell'esplicito riconoscimento di un diritto all'abitazione a livello costituzionale, o di precise sollecitazioni rivolte allo Stato per la soluzione della questione abitativa, è stato espressamente affermato che la disponibilità di un alloggio costituisce un presupposto fondamentale per la concreta realizzazione dei diritti costituzionalmente garantiti. Riprendendo le pregnanti riflessioni della dottrina⁶, la Consulta ha affermato, ad esempio, che tra le «fondamentali regole della civile convivenza», rientra il dovere della collettività intera di «impedire che delle persone possano rimanere prive di abitazione» (Corte cost., 17 febbraio 1987, n. 49), e che il «diritto all'abitazione rientra fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione ... In breve, creare le condizioni minime di uno Stato sociale, concorrere a garantire al maggior numero dei cittadini possibile un fondamentale diritto sociale, quale quello dell'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» (Corte cost., 25 febbraio 1988, n. 217)⁷.

Nel ricostruire i doveri dello Stato nell'ambito in esame occorre peraltro distinguere il generale obiettivo di soddisfazione dei bisogni abitativi in funzione redistributiva (che può realizzarsi in molteplici forme) dall'obiettivo di assicurare l'accesso alla proprietà privata dell'alloggio, come

dell'Unione Europea sul tema in esame si veda I. Domurath, C. Mak, *Private Law and Housing Justice in Europe*, in *The Modern Law Review*, 83, 2020, 1188-1220. Nell'ambito del diritto costituzionale si veda l'art. 65, comma 1, della Costituzione portoghese del 1976, ove si afferma che «tutti hanno diritto, per sé e per la famiglia, ad un'abitazione di dimensione adeguata, in condizioni di igiene e di conforto che preservi l'intimità personale e la vita privata familiare»; si veda inoltre l'art. 47 della Costituzione spagnola del 1978, che sancisce il diritto «ad un'abitazione decorosa ed adeguata». Per una riflessione più ampia, A. De Vita, *Diritto alla casa in diritto comparato*, in *Digesto delle Discipline Privatistiche*, IV, Torino, 1990, 34 ss.

⁶ Per tutti T. Martines, *Il "diritto alla casa"*, in N. Lipari (a cura di), *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, cit., spec. 392 e 394, secondo cui l'abitazione è «punto di riferimento di un complesso sistema di garanzie costituzionali» e «componente essenziale (oltre che presupposto logico) di una serie di 'valori' strettamente collegati a quel 'pieno sviluppo della persona umana' che la Costituzione pone a base (assieme all'istanza partecipativa) della democrazia sostanziale». E ancora, «l'abitazione rappresenta il centro di riferimento per l'effettivo esercizio di alcuni diritti attribuiti alla persona umana; e quindi emerge la rilevanza fondamentale dell'interesse all'abitazione come valore giuridico necessario per la realizzazione di uno stato ottimale di uguaglianza sostanziale».

⁷ Si veda altresì Corte cost., 24 marzo 1988, n. 404. Tali approdi superano, peraltro, un precedente orientamento che non riconosceva la stabilità abitativa come di presupposto indefettibile per l'esercizio dei diritti inviolabili «trattandosi di una costruzione giuridica del tutto estranea al nostro ordinamento positivo. Se, invero, i diritti inviolabili sono, per giurisprudenza costante, quei diritti che formano il patrimonio irrettabile della personalità umana, non è logicamente possibile ammettere altre figure giuridiche, le quali sarebbero dirette a funzionare da 'presupposti' e dovrebbero avere un'imprecisata, maggiore tutela». Così Corte cost., 28 luglio 1983, n. 252.

parrebbe suggerire il testo dell'art. 47 c. 2 della Costituzione. E infatti, ove si volesse far coincidere il diritto all'accesso al bene abitazione con il diritto allo *status* di proprietario, si rischierebbe di ricondurre tutte le possibilità di emancipazione dell'individuo al solo "avere", trascurando invece la generale necessità di garantire un accesso stabile e sicuro all'abitazione, a prescindere dal titolo di volta in volta invocato⁸.

Le brevi osservazioni finora esposte segnalano l'opportunità della predisposizione di un sistema di tutele concrete per l'accesso all'abitazione – che non si basi essenzialmente sull'agevolazione del raggiungimento dello *status* di proprietario – tanto nell'ordinamento italiano quanto in qualsiasi altro ordinamento che si affermi interessato alla tutela dei meccanismi democratici e delle istanze sociali. Tuttavia, l'analisi delle politiche per l'accesso all'abitazione nelle principali esperienze giuridiche del mondo occidentale dimostra che le finalità perseguite non sono sempre univoche e che, di conseguenza, le diffuse problematiche di disagio e di bisogno che affliggono le persone più svantaggiate stentano tuttora a trovare una soluzione efficiente.

2. Gli interventi normativi per l'accesso all'abitazione nell'ordinamento italiano

In Italia, forme di intervento legislativo volte a sostenere l'accesso alle soluzioni abitative si individuano già prima dell'adozione della Costituzione, e principalmente a cavallo tra il XIX e il XX secolo, a seguito dei grandi fenomeni di industrializzazione e inurbamento. Tuttavia, in mancanza di un'ispirazione solidaristica e redistributiva in concreto, gli interventi in commento rivelano diversi limiti, e talvolta anche delle vere e proprie inefficienze strutturali.

Si pensi alla nota legge Luttazi del 1903, primo intervento legislativo in materia di edilizia popolare – oggi "edilizia residenziale pubblica" (ERP). La legge disciplina l'attività creditizia finalizzata alla realizzazione delle case per particolari categorie di beneficiari (operai, impiegati minori, lavoratori salariati e piccoli esercenti⁹), lasciando però agli istituti di credito la scelta

⁸ Si richiamano senz'altro le riflessioni di D. Sorace, *A proposito di "proprietà dell'abitazione", "diritto d'abitazione" e "proprietà (civilistica) della casa"*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Processuale Civile*, 3, 1977, 1177-1778 e A. De Vita, *Diritto alla casa in diritto comparato*, cit., 37 e 62; si veda inoltre, E. Olivito, *Il diritto costituzionale all'abitare. Spinte proprietarie, strumenti della rendita e trasformazioni sociali*, Napoli, 2017, 18, secondo cui «vi sono, d'altronde, numerosi elementi che portano a escludere la configurabilità del diritto all'abitare in termini esclusivamente proprietari e che inducono, invece, a seguire ricostruzioni maggiormente inclusive». Peraltro, come sottolineato dall'a., nell'assetto delineato dalla Costituzione repubblicana «il confronto tra posizione del proprietario e di chi dell'immobile usa per abitazione tende a riequilibrarsi sempre più in favore di quest'ultimo».

⁹ Art. 4 L. 254/1903. L'elencazione, secondo alcuni, non costituiva un'esemplificazione atta a consentire una più ampia tutela dei meno abbienti, bensì dimostrava l'intento per lo più organizzativo della legge, che avrebbe mirato a tutelare solo specifici gruppi in

discrezionale di concedere o meno i prestiti. Organizza, inoltre, l'Istituto Case Popolari (poi divenuto Istituto Autonomo Case Popolari, "IACP"), come ente articolato in compagini locali preposte alla realizzazione e gestione di immobili da assegnare in locazione ai meno abbienti, senza tuttavia introdurre strumenti per la riduzione dell'onerosità dell'acquisizione delle aree necessarie¹⁰. Il provvedimento, in sostanza, non allontanandosi dall'impostazione dello Stato liberale, non attribuisce allo Stato un ruolo di intervento diretto, e finisce per apportare benefici principalmente ai ceti medi, in grado di accedere ai finanziamenti e di corrispondere i canoni richiesti¹¹. Del resto, l'intervento si allinea alla legislazione sociale liberale, il cui scopo preminente non è tanto l'introduzione di tutele per le fasce più deboli della popolazione, quanto la prevenzione dei tumulti provocati dal disagio in cui versano queste ultime¹².

Le finalità di stampo organicista caratterizzano, poi, anche le politiche mussoliniane di "deurbanizzazione" volte a risanare e ripopolare le aree rurali, che vengono varate con il dichiarato obiettivo di contrastare l'affollamento delle città poiché ritenute stimolo al disordine e al conflitto sociale. Con obiettivi analoghi, il regime fascista introduce una corposa legislazione volta a sostenere le esigenze di alcune categorie di lavoratori, ed in particolare dei dipendenti pubblici, dei quali guadagna il consenso anche tramite le politiche di promozione della proprietà della casa¹³.

virtù della loro attitudine a costituire forza lavoro. Così V. Domenichelli, *Dall'edilizia popolare ed economica all'edilizia residenziale pubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 28, 1, 1978, 53.

¹⁰ Solo con la L. 5/1908 si introduce la possibilità per gli enti locali di ricorrere a mutui della Cassa Depositi e Prestiti al fine di realizzare case popolari con il contributo dello Stato su 1/6 degli interessi (art. 18 R.D. 89/1908, Testo unico di legge sulle case popolari o economiche), segno di un'attrazione delle esigenze abitative alla sfera pubblicistica.

¹¹ Cfr. AA. VV., *Servizi pubblici e Stato assistenziale. La casa come servizio sociale*, in N. Lipari, *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, cit., 160.

¹² Invero, come osservato da U. Allegretti, *Profilo di storia costituzionale italiana. Individualismo e assolutismo nello stato liberale*, Bologna, 1989, 525-526, secondo l'approccio dello Stato liberale alle politiche sociali «non si nega la presenza e l'utilità dell'azione sociale», ma non si ritiene «di ancorarla a precisi principi e mai, può ben dirsi, si rintracciano parametri costituzionali (del resto assenti nello Statuto), che la fondino, la esigano, la orientino con precisione». Secondo V. Domenichelli, *Dall'edilizia popolare ed economica all'edilizia residenziale pubblica*, cit., 17, peraltro, gli eventi del XX secolo mostrarono in tutta evidenza l'inadeguatezza della legislazione in commento anche in relazione agli obiettivi di ordine pubblico da questa realmente perseguiti. Di contrario avviso L. Ornaghi, *Origini e natura politica dell'intervento pubblico per l'edilizia abitativa: le case popolari ed economiche*, in AA. VV., *La casa di abitazione tra normativa vigente e prospettive*, Milano, 1986, 16, secondo cui la legge Luttazzi rappresenta uno «scostamento significativo dagli schemi di legittimazione – ancor prima e ancor più che da quelli di funzionamento – dello Stato liberale di diritto».

¹³ Si veda AA.VV., *Servizi pubblici e Stato assistenziale. La casa come servizio sociale*, in N. Lipari, *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, cit., 161, secondo cui «così si raggiunge – per una seconda e più profonda via, non del consenso politico e quindi dell'ideologia, ma della trasformazione strutturale della società, l'obiettivo di stabilizzazione del

Anche nel secondo dopoguerra, nonostante il nuovo assetto promosso con la Costituzione repubblicana, le politiche sociali stentano ad affermarsi: negli anni Quaranta e Cinquanta si torna rapidamente all'edilizia agevolata, sostenuta indirettamente dal settore pubblico tramite facilitazioni e servizi creditizi, con l'obiettivo di favorire al contempo l'occupazione e la ripresa economica. È del 1949 la legge recante "Provvedimenti per incrementare l'occupazione operaia, agevolando la costruzione di case per lavoratori" (L. 43/1949), che avvia il c.d. "Piano INA-Casa" (o "Piano Fanfani", dal nome dell'allora Ministro del lavoro e della previdenza sociale) per la costruzione di abitazioni da assegnare in proprietà o in locazione (art. 13). I finanziamenti si basano in parte su forme di prelievo fiscale a carico dei lavoratori dipendenti (pubblici e privati), e in parte su contributi statali¹⁴.

Solo negli anni Settanta lo Stato rafforza il proprio ruolo di "finanziatore" e altresì di "regolatore". La L. 865/1971 affida il coordinamento dell'edilizia economica e popolare al Comitato Edilizia Residenziale (CER), istituito presso il Ministero dei lavori pubblici; il CER deve curare l'impiego unitario dei fondi stanziati e vigilare sulla distribuzione alle Regioni, in base a piani di localizzazione da esse approvati. Gli alloggi realizzati vengono assegnati in locazione a soggetti che rispettano determinati requisiti, e in minima parte vengono ceduti a riscatto (art. 61). Successivamente, la L. 457/1978, "Norme per l'edilizia residenziale" introduce un nuovo piano decennale per l'edilizia pubblica (con agevolazioni per l'acquisto della prima casa), e la nota L. 392/1978 "Disciplina delle locazioni di immobili urbani" istituisce l'equo canone, prevedendo così alcune forme di tutela per la parte debole del contratto di locazione, ossia il conduttore, attraverso la regolazione per legge del rapporto instauratosi tra le parti. Si afferma dunque un rilevante fenomeno di regolazione del mercato delle abitazioni con effetti redistributivi, sebbene ancora con certi limiti¹⁵.

regime, sulla base della saldatura al blocco di potere dominante (agrario-industriale) di una serie di interessi corporativi sospinti verso la rendita».

¹⁴ Secondo E. Olivito, *Il diritto costituzionale all'abitare. Spinte proprietarie, strumenti della rendita e trasformazioni sociali*, cit., 126, gli interventi normativi degli anni Quaranta e Cinquanta «essendo stati adottati in un'ottica prevalentemente anticongiunturale, in risposta alle difficoltà economiche e occupazionali del dopoguerra, essi avevano mancato di considerare due aspetti essenziali delle politiche abitative, sia in termini di effettivo raggiungimento delle finalità mutualistiche e redistributive a essi sottese sia in termini di armonizzazione dei provvedimenti assunti in forza di politiche pubbliche necessariamente correlate. Poca attenzione era stata prestata alla distribuzione territoriale degli interventi di edilizia popolare e, parallelamente, al loro coerente inserimento nei piani di programmazione territoriale».

¹⁵ Come rilevato da G. Alpa, *Equo canone e diritto all'abitazione*, in *Politica del diritto*, 1-2, 1979, 162-163, invero, la precedente legislazione in materia di accesso all'abitazione aveva conosciuto esempi di imposizione di un blocco al canone delle locazioni (si cita ad esempio il R.D.L. 563/1934), cui è seguita tuttavia una legislazione più permissiva. In linea di massima, poteva dirsi «respinta la tendenza alla liberalizzazione, di ispirazione einaudiana, che vede nella "libera contrattazione dei fitti l'unico metodo sicuro per provocare ...l'abbondanza di case e dunque la moderazione dei fitti"» per vedere

In poco tempo, tuttavia, si assiste al progressivo abbandono dell'impegno delle istituzioni. Tra gli anni Ottanta e Novanta, invero, l'apertura alla libera circolazione dei capitali induce gli Stati a diminuire il costo del lavoro e a ridurre la pressione fiscale sulle imprese, impedendo lo sviluppo di un sistema di prestazioni sociali capace di redistribuire ricchezza dall'alto verso il basso: gli interventi volti a garantire un'abitazione a soggetti bisognosi diminuiscono, e ove presenti sono legati per lo più a situazioni di emergenza e straordinarietà. Con la L. 560/1993 vengono avviate le dismissioni del patrimonio abitativo pubblico per colmare il debito, mentre la L. 431/1998 abolisce l'equo canone nelle locazioni e introduce l'alternativa tra canone libero e canone concordato, subordinando le agevolazioni per i conduttori a sensibili riduzioni degli oneri fiscali per i locatori¹⁶.

2156

Parallelamente, con la stessa L. 431/1998 viene istituito il "Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione", tuttora esistente presso il Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili (Mims), destinato all'erogazione di contributi per le famiglie a basso reddito che vivono in una casa in affitto: mera misura non di "rimedio", bensì di "supporto", alle inefficienze del mercato¹⁷.

A partire dagli anni Duemila si afferma la tendenza a rispondere alle esigenze abitative adottando il modello del *social housing*, emblema della crisi dello Stato sociale e della carenza strutturale di risorse pubbliche. Il modello consiste infatti in un insieme di interventi che vedono la compartecipazione di soggetti pubblici e privati ai costi di realizzazione delle abitazioni "sociali" prevedendo, a vantaggio dei secondi, vari tipi di agevolazioni in cambio della destinazione di una quota degli alloggi realizzati a finalità di interesse

affermata invece «pur in modo tenue, la tendenza a considerare l'abitazione come un servizio sociale». Rileva inoltre l'a. che «sul piano della tecnica giuridica, si è dovuto convenire che anche la disciplina delle abitazioni, e dunque della proprietà edilizia, delinea una *proprietà conformata*; un tipo di proprietà che nasce quindi originariamente con una particolare fisionomia, secondo la quale si debbono modellare i diritti del proprietario». Tale impostazione sarebbe stata presto confermata dalla Consulta, ad es. nella sentenza Corte cost., 15 gennaio 1976, n. 3. Della L. 392/1978, tuttavia, l'a. evidenzia i profili critici, osservando *ivi*, 175, che «l'intervento pubblico ... deve divenire molto più incisivo di quanto oggi appare: né si deve esaurire in interventi operati dagli organismi centrali ... il mercato abitativo richiede infatti un impegno maggiore e più incisivo: la trasparenza del mercato si può ottenere solo con un controllo della domanda e dell'offerta».

¹⁶ Osserva E. Olivito, *Il diritto costituzionale all'abitare. Spinte proprietarie, strumenti della rendita e trasformazioni sociali*, cit., 191-193, che con gli interventi in commento il legislatore ha scelto di privilegiare l'autonomia contrattuale, limitandosi ad auspicare un generale effetto calmierante sul mercato e controbilanciando la libera contrattazione con alcune tutele – peraltro facilmente aggirabili – in termini di stabilità del rapporto. Secondo l'a., dal 1998 «è, in ogni caso, divenuta chiara la direzione verso cui il legislatore preferisce oramai muoversi nel sostegno alle locazioni abitative: le detrazioni fiscali».

¹⁷ Le risorse periodicamente attribuite al fondo vengono ripartite tra le Regioni, che a loro volta sollecitano i Comuni a emanare i bandi a cui possono partecipare nuclei familiari in possesso di determinati requisiti di merito.

pubblico, peraltro da coordinare con le norme in materia di concorrenza e aiuti di Stato¹⁸. Sulla scorta della nuova tendenza viene emanata, ad esempio, la L. 133/2008 che promuove il c.d. “Piano Casa” «rivolto all’incremento del patrimonio immobiliare ad uso abitativo attraverso l’offerta di abitazioni di edilizia residenziale, da realizzare nel rispetto dei criteri di efficienza energetica e di riduzione delle emissioni inquinanti, con il coinvolgimento di capitali pubblici e privati, destinate prioritariamente a prima casa» per alcune categorie di soggetti, individuate principalmente sulla base del reddito (art. 11)¹⁹.

I caratteri dell’*housing* sociale sono stati oggetto anche di varie ricostruzioni anche da parte della giurisprudenza. Una nota pronuncia dell’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato ha confermato che «tra le molteplicità di risposte offerte dall’*housing* sociale vi sono l’affitto calmierato, l’acquisto della casa mediante l’autocostruzione e le agevolazioni finanziarie, nonché soluzioni integrate per le diverse tipologie di bisogni». I destinatari delle misure, secondo la medesima pronuncia, sono da individuarsi in «coloro che non riescono a soddisfare sul mercato il proprio bisogno abitativo, per ragioni economiche o per l’assenza di un’offerta adeguata»²⁰. Le norme in esame, dunque, esprimerebbero ancora una volta la precisa scelta di intervenire esclusivamente al di fuori delle dinamiche di mercato, rivolgendosi a coloro che in ogni caso non riuscirebbero a soddisfare le proprie esigenze tramite il meccanismo della domanda e dell’offerta.

Delle gravi difficoltà dello Stato sociale nel tempo della crisi è emblematica anche la successiva L. 80/2014 recante “Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015”, che

¹⁸ Si veda diffusamente 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*, 2, 2019, 179 ss. Si veda peraltro il Decreto del Ministero delle Infrastrutture del 22 aprile 2008, emanato in attuazione degli obblighi di notifica legati alla disciplina in materia di aiuti di stato, che definisce l'alloggio sociale 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. L'alloggio sociale si configura come elemento essenziale del sistema di edilizia residenziale sociale costituito dall'insieme dei servizi abitativi finalizzati al soddisfacimento delle esigenze primarie». Cfr. anche R. Lungarella, *Social housing: una definizione inglese di “edilizia residenziale pubblica”?*, in *Istituzioni del Federalismo*, 4, 2010, spec. 307 ss.

¹⁹ Occorre peraltro richiamare la pronuncia Corte cost., 26 marzo 2010, n. 121, avente ad oggetto il successivo comma 3 dell’art. 11, secondo cui «il piano nazionale di edilizia abitativa ha ad oggetto la costruzione di nuove abitazioni e la realizzazione di misure di recupero del patrimonio abitativo esistente ... attraverso i seguenti interventi: ... e) realizzazione di programmi integrati di promozione di edilizia residenziale [anche] sociale». La Corte costituzionale ha escluso la possibilità di attuare interventi edilizi da parte dei privati con finalità estranee a quelle proprie del piano nazionale, ed ha pertanto dichiarato incostituzionale l’art. 11, comma 3, limitatamente alla parola “anche” premessa all’aggettivo “sociale”, in quanto consentirebbe l’introduzione di finalità diverse da quelle che presiedono l’intera normativa.

²⁰ Cons. di Stato, Ad. Plen., 30 gennaio 2014, n. 7.

promuove una progressiva dismissione del patrimonio immobiliare destinato alle esigenze delle persone meno abbienti, con il contraddittorio obiettivo di raccogliere risorse per avviare ulteriori programmi di edilizia. La legge dispone, infatti, che «in attuazione degli articoli 47 e 117, commi secondo, lettera m), e terzo della Costituzione, al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica, i livelli essenziali delle prestazioni e favorire l'accesso alla proprietà dell'abitazione, entro il 30 giugno 2014, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro per gli affari regionali e le autonomie ... approvano con decreto le procedure di alienazione degli immobili di proprietà dei comuni, degli enti pubblici anche territoriali, nonché degli Istituti autonomi per le case popolari, comunque denominati, anche in deroga alle disposizioni procedurali previste» e stabilisce, inoltre, che «le risorse derivanti dalle alienazioni devono essere destinate esclusivamente a un programma straordinario di realizzazione o di acquisto di nuovi alloggi di edilizia residenziale pubblica e di manutenzione straordinaria del patrimonio esistente» (art. 3)²¹.

2158

I modelli da ultimo descritti, come si è detto, segnalano la rinuncia delle istituzioni all'assunzione di un ruolo di guida nelle politiche per l'accesso all'abitazione. Da un lato, infatti, il patrimonio immobiliare pubblico viene progressivamente ridotto con il pretesto di avviare nuovi programmi di edilizia e al contempo sostenere l'accesso alla proprietà della casa (obiettivo, che, come si è detto, trascende gli interessi sostanziali sottesi all'esigenza abitativa); dall'altro, le risorse pubbliche vengono impiegate prevalentemente per stimolare gli investimenti dei privati (che, in quanto tali, perseguono inevitabilmente obiettivi di profitto, i quali entrano nel bilanciamento con gli interessi socialmente rilevanti). Mancano, in sostanza, interventi più incisivi di regolazione del mercato, che siano volti a limitare la spesa per le abitazioni e al contempo a stimolare l'offerta – affrontando, ad esempio, il problema delle soluzioni abitative private che rimangono vacanti pur a fronte di una domanda sostenuta.

Inoltre, dal ricorso a mere forme di finanziamento e agevolazione creditizia o fiscale da parte dello Stato derivano alcune importanti criticità.

Innanzitutto, un simile approccio fa sì che la risposta alle esigenze abitative continui a fare affidamento sull'utilizzo di risorse pubbliche, e in primo luogo sui proventi della pressione fiscale posta a carico della

²¹ Il Decreto ministeriale 24 febbraio 2015 dispone poi che «le risorse derivanti dalle alienazioni previste dai programmi [...] restano nella disponibilità degli enti proprietari e sono destinate [...] all'attuazione di un programma straordinario di recupero e razionalizzazione del patrimonio esistente [...], di acquisto e, solo in mancanza di adeguata offerta di mercato, di realizzazione di nuovi alloggi». Sul piano applicativo, tuttavia, occorre registrare tanto l'esiguità dei fondi disponibili per il recupero auspicato, quanto la lentezza e l'antieconomicità che caratterizzano questo tipo di politiche. Si veda in proposito R. Lungarella, *La questione delle abitazioni al tempo della crisi. Lo strabismo delle politiche*, in *Archivio di studi urbani e regionali*, 115, 2016.

collettività in generale²². Tali risorse, peraltro, sono sempre più esigue, e dunque non sono in grado di realizzare miglioramenti sensibili e duraturi.

Occorre evidenziare, poi, che le misure di questo tipo rinunciano a disciplinare direttamente profili rilevanti come il sostegno all'occupazione o la tutela della salubrità e sostenibilità dei territori in un'ottica di sano e dignitoso sviluppo delle comunità²³: questi compiti vengono affidati (eventualmente) alla determinazione degli investitori. In tal modo non vengono date risposte concrete a problemi come quello del drastico spopolamento dei centri privi di opportunità lavorative, da cui conseguono la sensibile diminuzione di valore delle soluzioni abitative ivi situate e, viceversa, la crescita vertiginosa dei costi delle soluzioni collocate nei grandi centri. Le gravi ripercussioni dei fenomeni appena descritti, in termini di conservazione – se non di rafforzamento – delle diseguaglianze, sono innegabili. È evidente, infatti, che «il mercato privato degli alloggi», non può dirsi, invero, condizionato unicamente dall'intervento pubblico diretto, perché esso è sempre in qualche misura il “prodotto” delle politiche sociali, siano esse “interventiste” o (apparentemente) “non interventiste”²⁴. Di conseguenza, che una politica che possa dirsi “non interventista”, qualora attuata nei confronti di una situazione che è di fatto diseguale, arriva necessariamente ad avere un effetto – affatto neutrale – di conservazione della diseguaglianza.

3. Gli interventi normativi per l'accesso all'abitazione negli ordinamenti “di *common law*”

Le criticità che emergono dall'analisi delle diverse politiche per l'accesso all'abitazione adottate in Italia sembrano potersi individuare altresì nella ricostruzione delle tendenze affermatesi nel medesimo settore in quegli ordinamenti che, sulla base di elementi per lo più formali, vengono tradizionalmente ricondotti alla categoria degli ordinamenti “di *common law*”. Diversi profili, del resto, mostrano come anche nell'ambito delle

²² Analogamente, del resto, altri interventi normativi hanno disciplinato la gestione degli sfratti per morosità. In particolare, la L. 9/2007, “*Interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali*”, disponeva per i comuni ad alta tensione abitativa sospensione dei provvedimenti di rilascio per finita locazione degli immobili adibiti a uso abitativo per le categorie sociali più svantaggiate, prevedendo a favore di locatori alcuni benefici fiscali. Lo sgravio principale riguardava il reddito dei fabbricati interessati dalla sospensione, che in virtù del beneficio non concorrevà alla formazione del reddito imponibile per tutta la durata della sospensione ai fini IRPEF e IRES. Inoltre, i comuni potevano prevedere esenzioni o riduzioni dell'imposta comunale sugli immobili a favore dei medesimi proprietari. Per una riflessione sul tema si veda E. Ponso, *Una garanzia rafforzata del diritto all'abitazione in periodo di emergenza sanitaria*, in *Osservatorio Costituzionale*, 1, 2021, 77 ss.

²³ Istanze, come si è detto, già evidenziate da tempo: si richiama in proposito G. Alpa, *Equo canone e diritto all'abitazione*, cit., 175.

²⁴ Cit. da E. Olivito, *Il diritto costituzionale all'abitare. Spinte proprietarie, strumenti della rendita e trasformazioni sociali*, cit., 110.

politiche in esame si possano individuare orientamenti comuni tra le scelte legislative italiane e le scelte del legislatore degli Stati Uniti o del Regno Unito, a testimoniare quanto la distinzione basata su elementi formali non possa escludere somiglianze sostanziali e obiettivi sempre più affini²⁵.

Già nel primo rilevante intervento statunitense in risposta alle esigenze abitative, l'Housing Act del 1937, emergono metodi e obiettivi analoghi a quelli perseguiti in Italia negli stessi anni. Il provvedimento introdusse infatti un piano di sovvenzioni, seppur modeste, a favore dei governi locali per la costruzione di alloggi per i meno abbienti e per il risanamento delle aree disagiate, con l'ulteriore finalità di fornire lavoro nell'edilizia a coloro che erano rimasti disoccupati durante la Grande Depressione²⁶.

I successivi programmi volti ad ampliare l'accesso all'abitazione per persone bisognose hanno invece puntato in maggior misura sul coinvolgimento diretto dei privati. Ne è un esempio l'intervento di cui alla Sez. 235 dell'Housing Act del 1968, che passa da un sistema di concessione di sussidi verso le autorità locali per la costruzione di alloggi pubblici ad un diverso sistema basato sull'erogazione di sussidi diretti per favorire la proprietà della casa, in particolare per gli afroamericani e i poveri²⁷.

Con l'introduzione della Sez. 8, nel 1974 viene poi istituito un più articolato programma di assistenza, nell'ambito del quale il governo federale garantisce ai locatori un canone pari al canone medio registrato nel mercato immobiliare locale (piuttosto che vedersi restituire il costo della costruzione di nuove abitazioni). Le famiglie indigenti pagano al locatore una quota del canone pari a circa il 30% del loro reddito, e la differenza con il canone medio locale viene coperta grazie a un sussidio federale²⁸.

La decisione radicale di sovvenzionare direttamente i richiedenti di alloggi a basso reddito, piuttosto che i costruttori o i locatori, è stata

²⁵ Del resto, come sostenuto ad esempio da A.J. Schwartz, *Housing policy in the United States*, New York, 2021, 363, è evidente l'approccio sempre più "market-oriented", o più precisamente "neoliberale", alle politiche pubbliche, che accomuna i Paesi economicamente più avanzati del mondo occidentale relativamente ad un ampio numero di settori (il mercato delle abitazioni, ma anche il welfare, la giustizia penale, l'educazione, lo sviluppo economico e la regolazione dell'attività di impresa). Si veda in proposito anche A. Somma, *Scienza giuridica, politica ed economia nell'uniformazione del diritto privato*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2021, 288 ss., spec. 303-304.

²⁶ Cfr. R.S. Catz, *Historical and Political Background of Federal Public Housing Programs*, in *North Dakota Law Review*, 50, 1, 1973, 26 ss; L.M. Friedman, *Public Housing and the Poor: An Overview*, in *California Law Review*, 54, 2, 1966, 642 ss.

²⁷ Secondo K. Fox Gotham, *Separate and Unequal: The Housing Act of 1968 and the Section 235 Program*, in *Sociological Forum* 15, 2000, 13-37, la politica in commento avrebbe solamente compromesso la capacità degli afroamericani di accumulare ricchezza attraverso la proprietà della casa e avrebbe invece rafforzato i modelli segregativi, dal momento che gli afroamericani riuscivano ad acquistare solo abitazioni nei quartieri centrali disagiati, mentre le famiglie bianche erano in grado di accedere ad alloggi nuovi nelle aree periferiche.

²⁸ Sul punto si veda B. Graul, *The Housing and Community Development Act of 1974 – Who Shall Live in Public Housing?*, in *Catholic University Law Review*, 25, 2, 1976, 320 ss.

accuratamente testata dagli Housing Allowance Experiments degli anni Settanta e Ottanta. Considerato, al tempo, l'esperimento sociale più costoso della storia, i suoi risultati sono stati incorporati progressivamente nell'Housing Choice Voucher Program, che assegna buoni o certificati alle autorità locali affinché ne curino la distribuzione tra le famiglie meno abbienti²⁹. Nell'ambito di tale programma, una famiglia qualificata riceve un buono che paga la differenza tra una percentuale contenuta del proprio reddito e il canone medio registrato nel mercato immobiliare locale. Il programma è amministrato dalle autorità locali, che verificano le condizioni dei richiedenti e ne certificano l'idoneità³⁰.

Tra gli anni Ottanta e Novanta, peraltro, l'attenzione torna sull'edilizia residenziale per i meno abbienti. Tuttavia, come si è detto a proposito dell'esperienza italiana, i programmi avviati in quegli anni promuovono per lo più le esigenze di risanamento e ristrutturazione delle soluzioni esistenti: tra questi, vi è il noto programma HOPE IV del 1992, che incoraggia il miglioramento degli edifici, la dislocazione e lo sviluppo di comunità composite³¹. Successivamente, nel 1998, il Congresso approva il

²⁹ A favore della soluzione in commento si veda B. J. Frieden, *Housing allowances: an experiment that worked*, in *The Public Interest*, 59, 1980, 15 ss.

³⁰ Sul punto B. Graul, *The Housing and Community Development Act of 1974 – Who Shall Live in Public Housing?*, cit., pp. 322-323. Si prevede che a beneficiare dei voucher possano essere le famiglie con redditi inferiori ad una determinata percentuale del reddito medio nell'area di riferimento, ma una buona parte di questi viene riservata *ex ante* a favore delle famiglie che rientrano nelle fasce di reddito più basse. Il sistema dei voucher, peraltro, si basa sull'assunto secondo cui la condizione di bisogno è destinata a venir meno, e dunque l'intervento del governo federale deve essere limitato e decrescente, anche al fine di sollecitare i destinatari a migliorare la propria condizione economica e a raggiungere l'autosufficienza. Sotto certi aspetti, i voucher offrono alcuni vantaggi rispetto ai programmi di sostegno orientati all'offerta diretta delle abitazioni. Tendenzialmente, infatti, il ricorso ai voucher piuttosto che all'edilizia popolare dovrebbe permettere ai destinatari di evitare situazioni di "ghettizzazione", in quanto consente di avere accesso alle diverse soluzioni abitative offerte sul mercato piuttosto che contingentare i meno abbienti in un unico edificio o quartiere. Il sistema dei voucher preserverebbe dunque l'anonimato dei beneficiari a basso reddito e favorirebbe il decentramento spaziale della popolazione indigente, riducendo la concentrazione delle famiglie svantaggiate in particolari quartieri. Tuttavia, nella prassi è ampiamente dimostrato come il sistema in esame realizzi, in realtà, effetti diametralmente opposti, dal momento che non molti proprietari sono disposti ad accettare i voucher, e spesso i pochi che si dimostrano disponibili offrono in cambio abitazioni malmesse e collocate in quartieri malfamati (c.d. *slums*). L'intento di realizzare una maggiore inclusione dei meno abbienti, dunque, risulta smentito dai fatti. Un'efficace descrizione del fenomeno in commento si ritrova, ad esempio, in M. Desmond, *Evicted: Poverty and Profit in the American City*, New York, 2016.

³¹ Come rileva D. Michelis, *Le politiche del governo federale statunitense nell'edilizia residenziale. Suggerimenti per il modello italiano*, in *Ceris-Cnr, Working Paper n° 11/2006*, 2006, 15-16, negli Stati Uniti, l'edilizia per i meno abbienti ha conosciuto fasi alterne: mentre nel decennio 1964-1974 furono costruiti circa 600.000 alloggi, durante le amministrazioni Reagan e Bush senior si realizzarono solo 5.000 alloggi pubblici per anno. Il budget dell'agenzia preposta è stato progressivamente ridotto, coerentemente con l'impostazione del programma degli ultimi presidenti, volto a favorire diminuzioni della spesa interna per poter permettere i tagli delle tasse ed il finanziamento delle spese

Quality Housing and Work Responsibility Act, che assiste le autorità locali nella razionalizzazione organizzativa e del patrimonio, nonché nel promuovere il passaggio dall'edilizia pubblica all'affitto o alla proprietà privata per gli individui a basso reddito. La legge, tuttora vigente, contiene il noto e discusso *Faircloth amendment*, che subordina lo stanziamento di nuovi fondi per la costruzione di alloggi al previo risanamento degli alloggi esistenti³².

In questa ultima fase, dunque, si è scelto di favorire la dismissione degli alloggi di edilizia pubblica per promuovere, in alternativa, soluzioni di sostegno nell'accesso al libero mercato (sussidi e voucher)³³. Simili scelte, tuttavia, non sembrano aver arginato le difficoltà nel reperire abitazioni sostenibili, che diventano invero sempre più preoccupanti tanto per le persone indigenti quanto per i ceti medi: si consideri che, nel 2022, è stato stimato che a livello federale la metà degli inquilini, e un quarto dei proprietari di case, spende in canoni di locazione o rate di mutuo per la casa una cifra che va ben oltre la soglia del 30% del reddito individuata per considerare “*affordable*” una soluzione abitativa³⁴. Ad oggi, dunque, la crisi abitativa negli Stati Uniti dilaga e colpisce non solo gli individui più svantaggiati, ma anche la popolazione media; il problema è evidente, ma la politica non promuove – o non vuole – soluzioni efficaci.

Tendenze non diverse si sono affermate nel Regno Unito, dove le politiche per l'accesso alla casa a favore dei meno abbienti sono passate rapidamente dal sistema del *council housing*, basato sull'assegnazione di alloggi di proprietà degli enti pubblici locali a canoni controllati, alla promozione dell'obiettivo della *home ownership* attraverso il *right to buy* sostenuto dal Governo Thatcher con l'Housing Act del 1980. Le norme in materia di *right to buy* sono tuttora vigenti, e continuano dunque a sollecitare il trasferimento di soluzioni abitative pubbliche a prezzi agevolati per individui che presentino alcuni requisiti di merito, con l'effetto di immettere nel mercato beni di fatto sottratti al patrimonio degli enti pubblici per cifre

militari. Con la presidenza Clinton le assegnazioni si sono ulteriormente ridotte e, a partire dall'anno fiscale 1996, non si sono più effettuati stanziamenti per nuove costruzioni di edilizia abitativa pubblica.

³² L'emendamento è codificato nella Sez. 1437 (g)3(A), 42 U.S.C., ed è visto come il punto di arrivo di un chiaro sentimento di ostilità da parte del Congresso verso l'edilizia residenziale pubblica: così P.A. Diller, E.J. Sullivan, *The Challenge of Housing Affordability in Oregon: Facts, Tools, and Outcomes*, in *Journal of Affordable Housing and Community Development Law*, 27, 1, 2018, 195.

³³ Sul punto E.G. Goetz, *The Transformation of Public Housing Policy, 1985–2011*, in *Journal of the American Planning Association*, 78, 4, 2012, 452 ss.; Id., *Where Have All the Towers Gone? the Dismantling of Public Housing in U.S. Cities*, in *Journal of Urban Affairs*, 33, 3, 2011, 267 ss.

³⁴ Si veda *Addressing Challenges to Affordable Housing in Land Use Law: Recognizing Affordable Housing as a Right*, nota in *Harvard Law Review*, 135, 2022, 1104.

che non sono proporzionate al loro valore³⁵. Peraltro, negli stessi anni veniva elaborato e approvato l'Housing Act del 1988, noto per aver rimosso le limitazioni poste ai locatori nell'ambito della determinazione del canone di locazione³⁶.

Tale tendenza, come si è visto, si allinea con quanto osservato nelle pagine precedenti a proposito dell'ordinamento italiano e dell'ordinamento statunitense, dove tra gli anni Ottanta e Novanta si è verificato il progressivo ritrarsi delle istituzioni non solo rispetto a quelli che erano stati i primi, timidi, interventi di regolazione del mercato, ma anche rispetto alle attività di gestione e offerta di soluzioni abitative afferenti al patrimonio pubblico, sempre più marginali e sempre più spesso affidate a programmi di collaborazione con soggetti privati.

Nella legislazione inglese, tuttavia, si sono da ultimo registrate importanti evoluzioni che sembrano dimostrare un rinnovato interesse per gli obiettivi di razionalizzazione dei costi delle soluzioni abitative. Da pochi mesi è stato infatti approvato il Leasehold Reform (Ground Rent) Act del 2022, che si propone di porre fine alla riscossione di canoni eccessivi da parte dei titolari dei terreni su cui insistono gli immobili ceduti tramite il sistema del *leasehold* – sistema ampiamente diffuso nel diritto inglese, che si basa essenzialmente sulla cessione onerosa di unità immobiliari per un tempo limitato, con l'obbligo di corresponsione di un canone aggiuntivo per il godimento del terreno su cui insiste l'immobile (c.d. *ground rent*). La legge interviene ad arginare una grave tendenza speculativa che si stava diffondendo negli ultimi anni nell'ambito della riscossione dei canoni per i terreni; la sua emanazione dimostra, dunque, come sia effettivamente concepibile una politica di regolazione del mercato che si proponga di incidere in via diretta sulle condizioni dei rapporti tra le parti³⁷. Eppure, al momento, l'applicazione della riforma è prevista solo per i rapporti di nuova costituzione e non sembra preludere ad un più esteso ripensamento dei meccanismi del mercato.

4. Soluzioni abitative e redistribuzione: il ruolo dell'autonomia privata

In assenza di interventi del legislatore che favoriscano efficacemente l'accesso alle soluzioni abitative per chiunque si trovi in una situazione di bisogno, secondo meccanismi redistributivi di generale applicazione, possono tuttavia rinvenirsi esempi di redistribuzione spontanea, a livello

³⁵ Cfr. L. Hanley, *Estates: An Intimate History*, Londra, 2012. Per un commento recente sugli effetti del *right to buy* si veda J. McKay, *Councils able to replace just one-third of homes sold under right to buy*, in *The Guardian*, 11 giugno 2018.

³⁶ Si veda M. Davey, *The housing act 1988*, in *Modern Law Review*, 5, 52, 1989, 661 ss.

³⁷ Il fenomeno speculativo relativo ai canoni per i terreni è stato efficacemente descritto da P. Collinson, *Leasehold houses and the ground rent scandal: all you need to know*, in *The Guardian*, 25 luglio 2017.

particolare. Simili esempi sorgono principalmente in virtù dell'applicazione di istituti di diritto comune, ma pur non discendendo da doveri di fonte legislativa si affidano non di rado a elargizioni da parte di soggetti pubblici.

Come rilevante esempio delle suddette forme spontanee di redistribuzione finalizzate all'accesso al bene abitazione viene spesso menzionato il fenomeno del "Community Land Trust" (CLT) di origine statunitense³⁸.

Nel suo archetipo, il Community Land Trust si qualifica come un'organizzazione non lucrativa di diritto privato le cui attività non sono disciplinate da *statutes* né da corti, e pertanto sono rimesse totalmente all'autonomia privata. Diversi commentatori lo hanno presentato come uno strumento in grado di redistribuire le esternalità positive, di cui normalmente beneficiano i titolari delle soluzioni abitative, a favore di chi non dispone di simili soluzioni e si trova in una particolare situazione di svantaggio o bisogno³⁹.

Tuttavia, tenendo conto dei molteplici aspetti che lo connotano, risulta difficile configurare il CLT come uno strumento di redistribuzione in senso proprio. Nel diritto statunitense, il CLT è in buona sostanza un trust finanziato da fondazioni private, che tuttavia beneficia spesso anche di agevolazioni o elargizioni pubbliche; il trust acquista la titolarità dei suoli in via perpetua e cede a vario titolo gli immobili che vi insistono ad altri

³⁸ Secondo alcuni, il primo CLT sarebbe stato fondato dall'attivista Robert Swann nel 1967 ad Albany, nello stato della Georgia – stato che risente fortemente tuttora del pesante lascito della segregazione razziale – proprio per rispondere alle istanze abitative della popolazione afroamericana. Swann e un altro attivista, Slater King, cugino di Martin Luter King, cercavano un modo per garantire un accesso sicuro alla terra per gli agricoltori afroamericani, affermando di ispirarsi ai seguaci di Gandhi che in India sollecitavano i proprietari terrieri a cedere porzioni di terra ai meno abbienti. I due attivisti utilizzarono dunque un istituto del diritto privato, il *land trust*, a cui attribuirono una connotazione benevola includendo il termine "community". Altre ricostruzioni, invece, riconducono l'ispirazione del modello del CLT al pensiero dell'economista Henry George e alla sua critica del meccanismo della rendita proprietaria, o alla produzione scientifica di Ralph Borsodi, che sostiene la necessità di sottrarre la terra al mercato e di costituire invece rapporti giuridici fiduciari preordinati alla tutela della collettività. Cfr. H. George, *Progress and Poverty*, New York, 1879 e R. Borsodi, *Seventeen Problems of Man and Society*, Anand, 1968, spec. 333 ss. Sulle origini del CLT, in generale, si veda J. Farrel Curtin, L. Bocarsly, *CLTs: a Growing Trend in Affordable Home Ownership*, in *Journal of Affordable Housing and Community Development Law*, 17, 2008, 368 ss.; J.E. Davis, *Origins and Evolution of the Community Land Trust in the United States*, in Id. (a cura di), *The Community Land Trust Reader*, Cambridge (MA), 2010; J. Meehan, *Reinventing Real Estate: the Community Land Trust as a Social Invention in Affordable Housing*, in *Journal of Applied Social Science*, 8, 2, 2010, 113-133; S.R. Miller, *Community Land Trusts: Why Now is Time to Integrate this Housing Activists' Tool into Local Government Affordable Housing Policies*, in *Zoning and Planning Law Report*, 9, 36, 2016, 1-4.

³⁹ Così A. Vercellone, *Il community land trust. Autonomia privata, conformazione della proprietà, distribuzione della rendita urbana*, Milano, 2020, spec. 156 ss., che richiama peraltro le osservazioni di J.E. Davies, A. Stokes, *Lands in Trust, Homes that Last. A Performance Evaluation of the Champlain Housing Trust*, in *Champlain Housing Trust Papers*, 2009.

soggetti accuratamente individuati nell'ambito delle categorie ritenute più bisognose.

Alla titolarità degli immobili accede solitamente un termine finale di 99 anni; inoltre, l'esercizio di diverse prerogative dominicali è sottoposto ad alcuni limiti (ad esempio, in caso di rivendita, si applicano limiti alla fissazione del prezzo e sussiste un diritto di prelazione del trust, oppure un obbligo destinazione a soggetti che si trovino in condizioni di bisogno): nell'ottica dei promotori del modello, ciò consente di vincolare le unità immobiliari in maniera pressoché perpetua alle finalità di rilievo sociale inizialmente individuate.

La titolarità degli immobili è attribuita, peraltro, ad un prezzo vantaggioso, che beneficia certamente delle riduzioni caritatevoli stabilite dal trust, ma che gode altresì dei già menzionati contributi di derivazione pubblicistica.

Come contropartita, le persone bisognose che diventano titolari a tempo degli immobili – acquistandoli a prezzi ridotti o prestando canoni che tendenzialmente non possono superare il 35% del loro reddito –, si vincolano verso il trust a rispettare una serie di obblighi. Tra questi occorre richiamare, ad esempio, l'obbligo di abitazione personale e costante, il divieto di sublocazione, l'obbligo di manutenzione e l'obbligo di sostenere una serie di costi accuratamente indicati nell'atto fondativo o nel regolamento che governa il trust; sussiste, inoltre, l'obbligo di contribuire allo sviluppo e al benessere della comunità anche tramite attività di rilievo ambientale, culturale o sociale⁴⁰.

Nonostante gli oneri cui si è accennato, comunque, il CLT è uno strumento generalmente apprezzato in quanto consentirebbe di conservare l'asservimento degli immobili al fine di soddisfare i bisogni abitativi dei soggetti a basso reddito a fronte di un unico investimento iniziale, piuttosto che tramite un sussidio da rinnovare per ogni nuovo proprietario. Per questa ragione, in particolare, il modello ha avuto un particolare successo anche in altri ordinamenti, che lo hanno adattato a seconda delle proprie peculiarità e delle proprie esigenze.

Sulla falsariga della figura del Community Land Trust si sono sviluppati, ad esempio, alcuni progetti canadesi che beneficiano di finanziamenti provenienti per lo più da enti pubblici, tra cui varie figure municipali⁴¹. Calato l'entusiasmo iniziale, tuttavia, i progetti in questione hanno risentito, inevitabilmente, di crescenti difficoltà nel reperimento delle risorse necessarie per il loro completamento, tanto che si è recentemente

⁴⁰ Questi ed altri aspetti che possono variamente connotare il Community Land Trust sono descritti in K. White (a cura di), *The CLT Technical Manual*, Portland, 2011.

⁴¹ Cfr. A. Agha, *Community land trusts in Canada. Perpetual affordability and community control of the land*, in *CHRA Congress Session Series*, 2018.

diffusa la notizia del blocco di alcuni di essi a causa della lentezza nell'erogazione dei fondi⁴².

Altra figura di particolare interesse, che presenta alcune analogie con il CLT ma che si caratterizza per il ricorso agli schemi societari piuttosto che alla figura del trust, è la proposta tedesca “Mietshäuser Syndikat”. Nato nel 1992 a Friburgo da una comunità di attivisti, il progetto MHS è oggi giunto a contare diverse decine di siti che ospitano migliaia di residenti⁴³.

Il Syndikat si avvale di una struttura societaria simile a quella della società a responsabilità limitata dell'ordinamento italiano (ossia la GmbH tedesca), che coinvolge i finanziatori e i responsabili del progetto e controlla, a sua volta, tante singole strutture societarie a cui afferiscono i residenti di ciascun sito. Lo statuto e gli accordi tra il Syndikat controllante e le singole società disciplinano il godimento degli immobili impedendone l'alienazione, e vincolano verso nuovi investimenti le somme corrisposte per il pagamento dei canoni calmierati. Analogamente a quando riscontrato nel modello del CLT, inoltre, i residenti partecipano attivamente al miglioramento delle condizioni di vita reciproche, anche attraverso iniziative culturali e altre forme di condivisione.

In area europea si possono annoverare, inoltre, il Community Land Trust belga⁴⁴, gli olandesi “Vrijkoop” e “de Nieuwe Meent”⁴⁵ o gli “Organismes de Foncier Solidaire” francesi⁴⁶, che presentano in linea di massima i medesimi caratteri delle figure finora descritte.

Anche in Italia si sono diffuse figure analoghe, ma si tratta per lo più di progetti ancorati a erogazioni pubbliche ottenute partecipando ad appositi bandi, oppure si tratta di iniziative che provengono da enti con finalità caritatevoli, per lo più in ambito religioso⁴⁷.

5. Criticità e prospettive della redistribuzione delegata ai privati

⁴² La notizia è riportata da S. Lazaruk, *Three of seven Vancouver co-op housing projects "stuck" waiting for provincial, federal funds five years later*, in *Vancouver Sun*, 1 dicembre 2022.

⁴³ Si veda in proposito la ricostruzione di S. Cafora, *Territori e diritti in contrazione. I casi studio del Mietshäuser Syndikat, Germania, e dei Community Land Trust, Inghilterra*, in G. Caudo, F. Paone, A. Sampieri (a cura di), *Volume 6. Patrimonio in Azione. Atti della XXIII Conferenza Nazionale SIU – Società Italiana degli Urbanisti. Downscaling, Rightsizing. Contrazione demografica e riorganizzazione spaziale*, Torino, 2021, 23-30, spec. 25-26. Sul punto si veda anche C. Hözl, *Translocal Mobilization of Housing Commons. The Example of the German Mietshäuser Syndikat*, in *Frontiers in Sustainable Cities*, 4, 2022.

⁴⁴ V. Lenna, *Riconoscimento e responsabilità. Il ruolo del progetto nel Community Land Trust di Bruxelles*, in *Ardeth. A magazine on the power of the project*, 4, 2019, 31-55.

⁴⁵ F. Savini, *Maintaining autonomy: Urban degrowth and the commoning of housing*, in *Urban studies*, Ottobre 2022.

⁴⁶ D. Cosnard, I. Rey-Lefebvre, *Les organismes de foncier solidaire, outil antispéculatif pour devenir propriétaire, rencontrent un succès grandissant*, in *Le Monde*, 15 Novembre 2021.

⁴⁷ Si veda in particolare A. Cuccia, *Community Land Trust e beni comuni. Le implicazioni della dimensione comunitaria e i risvolti applicativi in Italia*, in *Labsus*, 18 febbraio 2019.

La proliferazione di iniziative di facilitazione dell'accesso al bene abitazione tramite il ricorso a istituti del diritto privato è sostenuta, come si è detto, dalla convinzione secondo cui queste ultime iniziative consentirebbero un ampliamento delle tutele per i soggetti bisognosi e meno abbienti. Tale fenomeno è sintomatico di una esigenza vera, concreta, che *in extremis* viene curata da soggetti privati, ma che in prima battuta dovrebbe essere curata da uno Stato che possa, e prima ancora, che voglia, dirsi "democratico e sociale". Del resto, l'affidamento di simili tutele alla sola autonomia privata comporta non poche criticità.

In primo luogo, si pone il problema della disomogeneità della diffusione delle soluzioni privatistiche in commento. A differenza degli interventi frutto dei meccanismi democratici, le soluzioni concordate, sorte nell'ambito dell'autonomia privata, operano come si è detto solo in contesti limitati e dipendono inevitabilmente da libere determinazioni, da scelte svincolate di individui che desiderano orientarsi verso attività solidali. Non si tratta dunque di iniziative che riescono ad avere una diffusione capillare e a raggiungere un numero consistente di soggetti bisognosi.

In secondo luogo, proprio per le ragioni appena richiamate, le soluzioni descritte non sono in grado di esercitare una reale influenza sul mercato in quanto, oltre ad essere applicate in contesti limitati, come si è detto, coinvolgono, nella maggior parte dei casi, persone bisognose che non avrebbero soddisfatto le proprie necessità nel mercato a causa delle condizioni insostenibili ivi proposte. Sono rare, invero, le ipotesi in cui un soggetto che può operare alle condizioni di mercato sceglie invece di rinunciarvi per accettare soluzioni di compromesso come quelle di cui si è dato conto nelle pagine precedenti.

Infine, va evidenziata l'insostenibilità nel lungo periodo degli strumenti consensuali con orientamento solidaristico: non solo perché molti di questi, come si è detto, sono ancora appoggiati a sussidi elargiti da enti pubblici, ma anche perché tutti, in generale, se non seguiti da interventi più ampi, di carattere strutturale e sulla scorta di spinte necessariamente politiche, restano precari, ed anzi tendono a venir meno, ad essere riassorbiti nel mercato a causa delle pressioni esercitate dai fenomeni economici e sociali.

In conclusione, da un lato, i fenomeni di iniziativa privatistica che favoriscono l'accesso all'abitazione per persone bisognose dimostrano un interesse degli individui verso forme di intervento solidaristiche e redistributive, che portino ad ampliare il novero delle tutele a favore degli individui svantaggiati e meritevoli. D'altro canto, risulta però fallace l'idea secondo cui nel settore in commento, così come nell'ambito dei servizi di welfare in generale, il mercato e l'autonomia privata possono redistribuire efficacemente, evitando ingerenze delle istituzioni tali da incidere in qualche modo nella sfera del diritto di proprietà. L'assunto secondo cui tali ingerenze andrebbero evitate, del resto, risulta incoerente con il progetto dello Stato

democratico e sociale che nel pensiero giuridico italiano risulta senz'altro radicato⁴⁸.

Se dunque si sceglie di favorire il progressivo ritrarsi dello Stato dinnanzi alle istanze abitative per prediligere il funzionamento dei meccanismi dell'autonomia privata e del mercato, se si vuole, in sostanza, la diffusione delle soluzioni "impolitiche", bisogna fare i conti con l'incoerenza e con l'inefficienza di simili soluzioni, e ammettere che i valori perseguiti affidando il welfare alle formazioni sociali, alle soluzioni privatistiche, non sono i valori della redistribuzione e della tutela concreta degli individui, bensì i valori della conservazione dello status quo e delle diseguaglianze⁴⁹.

Paola Valerio
Università La Sapienza di Roma
paola.valerio@uniroma1.it

⁴⁸ In tal senso si è orientata, del resto, anche l'opinione delle più autorevoli voci della dottrina. Si richiama per tutti G. Alpa, *Equo canone e diritto all'abitazione*, cit., 156-157, ove si evidenzia efficacemente come, quantomeno alla luce dell'assetto costituzionale italiano, «non soltanto non esiste più – se non in casi settoriali – la proprietà «assoluta» della nostra tradizione culturale e legislativa, ma si è in presenza di numerose proprietà, tutte originariamente disciplinate in modo da consentire un intervento pubblico a tutela degli interessi della collettività». Altrettanto lucidamente, l'a. prosegue osservando che «secondo l'espressione innovata da Massimo Severo Giannini, la proprietà (pubblica e privata) è una proprietà 'conformata'; e, per ripeterlo con le parole dell'autore, "anche per i diritti di proprietà si ha (...) una situazione simile a quella (...) dell'impresa: pubblici poteri hanno potestà conformative, di controllo e di programmazione, quando ricorra inerente di un interesse pubblico in ordine all'appartenenza, alla disposizione, al godimento del bene. Il testo della norma non è stilato proprio in questi termini, ma tale è il senso dell'enunciato che la legge determina i modi di acquisto e di godimento, e segna dei 'limiti' allo scopo di assicurare la funzione sociale dei diritti di proprietà". Se si collegano agli artt. 42 e 43 Cost. risulta che conformazioni, controlli, programmazioni derivanti da inerenze di interessi pubblici possono essere disposti dalla legge direttamente, oppure si possono attribuire a pubblici poteri potestà di conformazione, controllo e programmazione sulla base della legge».

⁴⁹ Si condividono pertanto le osservazioni da ultimo proposte da E. Olivito, *Il diritto costituzionale all'abitare. Spinte proprietarie, strumenti della rendita e trasformazioni sociali*, cit., 302, secondo cui «anche per il diritto all'abitare è arrivato, dunque, il momento di frenare quel processo di sostanziale arretramento politico-legislativo dalla garanzia dei diritti costituzionali, invischiati da tempo in un insostenibile e costituzionalmente dubbio bilanciamento con le ragioni della rendita, di malintesi equilibri di bilancio e di un diritto di proprietà troppo spesso dimentico della sua funzione sociale. La Costituzione, se "presa sul serio" impone di assicurare la garanzia non di un qualsivoglia "diritto alla casa", ma di un "diritto all'abitare", che è diritto delle persone in quanto soggetti storicamente e socialmente situati». Simili osservazioni avvalorano infatti la tesi secondo cui il legislatore di uno Stato democratico e sociale, che adempia pertanto ai compiti indicati dalla Costituzione repubblicana, dovrebbe disciplinare il mercato delle soluzioni abitative favorendo la redistribuzione e la rimozione degli ostacoli all'eguaglianza, piuttosto che affidarsi all'iniziativa privata limitandosi ad arginare i fenomeni di fallimento.